

Brügelmann, Ralph; Schaefer, Thilo

Research Report

Die Schuldenbremse in den Bundesländern

IW-Analysen, No. 78

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Brügelmann, Ralph; Schaefer, Thilo (2012) : Die Schuldenbremse in den Bundesländern, IW-Analysen, No. 78, ISBN 978-3-602-45509-6, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/181839>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Ralph Brügelmann / Thilo Schaefer

Die Schuldenbremse in den Bundesländern

Analysen

Forschungsberichte
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Ralph Brügelmann / Thilo Schaefer

Die Schuldenbremse in den Bundesländern

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-14891-2 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45509-6 (E-Book|PDF)

Diese Analyse basiert auf einem Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM).

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Grafik: Dorothe Harren

© 2012 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	Einführung	4
2	Grundlagen der Schuldenbremse	6
2.1	Neuregelungen des Grundgesetzes und ihre Hintergründe	6
2.2	Der Stabilitätsrat – das neue Kontrollgremium	10
2.3	Verpflichtungen der Bundesländer	12
2.4	Haushaltsstruktur der Bundesländer im Jahr 2010	16
3	Operationalisierung der Schuldenbremse	19
3.1	Stand der institutionellen Umsetzung in den Bundesländern	19
3.2	Theorie der Konjunkturbereinigung	22
3.3	Umsetzung der Konjunkturbereinigung	24
3.4	Vor- und Nachteile des Bereinigungsverfahrens der EU-Kommission	26
3.5	Produktionslücken der Bundesländer	29
3.6	Konsolidierungsfortschritte in den Bundesländern	37
3.6.1	Baden-Württemberg	37
3.6.2	Bayern	38
3.6.3	Brandenburg	39
3.6.4	Hessen	40
3.6.5	Mecklenburg-Vorpommern	41
3.6.6	Niedersachsen	42
3.6.7	Nordrhein-Westfalen	43
3.6.8	Rheinland-Pfalz	44
3.6.9	Saarland	45
3.6.10	Sachsen	46
3.6.11	Sachsen-Anhalt	47
3.6.12	Schleswig-Holstein	48
3.6.13	Thüringen	49
3.6.14	Berlin	50
3.6.15	Bremen	51
3.6.16	Hamburg	52
4	Bewertung der Ergebnisse	53
	Literatur	58
	Kurzdarstellung / Abstract	61
	Die Autoren	62

1

Einführung

Die Haushalte von Bund und Ländern sind chronisch defizitär. Seit dem Jahr 2001 konnten die Bundesländer nur ein einziges Mal einen Überschuss erzielen: 2007 schlossen sie insgesamt mit einem Plus von 7,6 Milliarden Euro ab. Dies ist viel zu wenig, um eine mittel- und langfristige Nachhaltigkeit zu gewährleisten. Der Bund hat sogar stets Defizite in zweistelliger Milliardenhöhe verursacht. Diese gingen zwar im Aufschwung der Jahre 2007 und 2008 zurück, nahmen aber im Zuge der durch die Finanzmarktkrise ausgelösten Rezession wieder spürbar zu. Im Jahr 2010 hatte der Bund ein Rekorddefizit von 80 Milliarden Euro zu verbuchen.

Dadurch haben die Schulden von Bund und Ländern deutlich zugenommen (Abbildung 1). Im Jahr 2001 waren sie zusammen noch mit gut 1,2 Billionen Euro am Kreditmarkt verschuldet, von denen mit rund 760 Milliarden Euro etwas weniger als zwei Drittel auf den Bund entfielen. Bis Ende 2010 stieg der Schuldenstand auf über 2 Billionen Euro. Die Aufteilung auf Bund und Länder blieb dabei weitgehend gleich: Die Länder steuerten knapp ein Drittel zur Gesamtverschuldung bei. Gerade im Jahr 2010 erfolgte ein steiler Anstieg der Schulden um insgesamt mehr als 341 Milliarden Euro. Zwar entfiel davon mit gut 258 Milliarden Euro der weitaus größere Teil auf den Bund, doch mit mehr als 73 Milliarden Euro trugen auch die Länder erheblich zum Wachstum des Schuldenbergs bei.

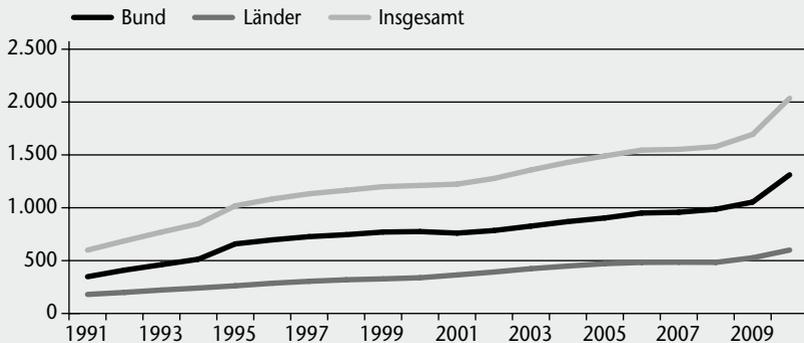
Es ist durchaus verständlich, dass der Bund bisher bei der Diskussion um die Schuldenbremse im Vordergrund stand. Der Beitrag der Länder rechtfertigt aber auch bei ihnen eine eingehendere Betrachtung sowohl der Entwicklung der Verschuldung als auch der vorgesehenen Maßnahmen zu deren Begrenzung. Hinzu kommt, dass sich die Verschuldung der Bundesländer sehr ungleichmäßig verteilt. Vor allem zwei der drei Stadtstaaten, nämlich Berlin und Bremen, sowie das Saarland weisen konstant hohe Defizite auf. Daher ist es nur folgerichtig, dass die Schuldenbremse für Bund und Länder gleichermaßen gilt.

Deutschland ist ein föderaler Bundesstaat. Gemäß Artikel 109 Absatz 1 Grundgesetz sind der Bund und die Länder bei der Aufstellung ihrer Haushalte selbstständig und voneinander unabhängig. Daher hat weder der Bund noch ein anderes Bundesland das Recht, in die Haushaltspolitik eines Bundeslandes einzugreifen. Gleichzeitig müssen beide Ebenen nach Artikel 109

Staatsverschuldung in Deutschland

Abbildung 1

in Milliarden Euro



Staatsverschuldung: Wertpapierschulden, Kredite und Kassenkredite einschließlich aller öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Staatssektors (neues Erhebungsprogramm).
Quelle: Statistisches Bundesamt, 2011a

Absatz 2 Grundgesetz gemeinsam die Verpflichtungen aus dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt erfüllen. Vor allem müssen sie entsprechend Absatz 5 desselben Artikels nach einem dort festgelegten Verteilungsschlüssel miteinander auch die Sanktionen tragen, die von der Europäischen Union (EU) bei einer Verletzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts verhängt werden können.

Durch diese grundgesetzlichen Regelungen sind Bund und Länder einerseits autonom bei der Aufstellung ihrer Haushalte, müssen andererseits aber gemeinsam die Folgen tragen, wenn eine Gebietskörperschaft eine unsolide Haushaltspolitik betreibt. Ein ähnliches Problem besteht auch im Länderfinanzausgleich. Dort beklagen die Geberländer, dass die empfangsberechtigten Länder keine hinreichenden Anstrengungen zur Sanierung ihrer Haushalte betreiben und sich stattdessen auf eine dauerhafte Subventionierung durch die finanzstarken Länder verlassen. Vor diesem Hintergrund bedarf es klarer Regeln für die Aufstellung der öffentlichen Haushalte. Das Grundgesetz lässt den Ländern bei der Umsetzung der Schuldenbremse aber wesentlich mehr Freiheiten als dem Bund. In Kapitel 2 werden zunächst die wichtigsten Eckpunkte der Schuldenbremse und der begleitenden Gesetze erläutert. Anschließend wird in Kapitel 3 der Einfluss auf die Haushaltspolitik der Bundesländer untersucht, bevor in Kapitel 4 der Stand der Umsetzung der Schuldenbremse in den Bundesländern bewertet wird.

2

Grundlagen der Schuldenbremse

2.1 Neuregelungen des Grundgesetzes und ihre Hintergründe

Die Schuldenbremse begrenzt die höchstzulässige Kreditaufnahme des Bundes und der Länder. Das haben Bundestag und Bundesrat im Rahmen der Föderalismuskommission II im Jahr 2009 beschlossen und im Grundgesetz verankert (Übersicht 1). Die neue Fassung des Grundgesetzartikels 109 legt fest, dass Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen sind. Gemäß Artikel 115 Grundgesetz bedeutet dies für den Bund, dass seine Kreditaufnahme 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht überschreiten darf. Die Bundesländer dürfen grundsätzlich ab 2020 gar keine neuen Kredite mehr aufnehmen.

Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz

Übersicht 1

„Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Not-situationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Die nähere Ausgestaltung regelt für den Haushalt des Bundes Artikel 115 mit der Maßgabe, dass Satz 1 entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.“

Quelle: BMJ, 2012

Das Verbot der Kreditaufnahme bezieht sich auf das strukturelle Defizit, also auf das Defizit in einer konjunkturellen Normalsituation. In einer Phase des Abschwungs oder gar in einer Rezession dürfen also durchaus Kredite aufgenommen werden, die dann aber im Aufschwung wieder abzubauen sind. Gleiches gilt für nicht konkret definierte Ausnahmesituationen wie Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die ausnahmsweise die Aufnahme von Krediten rechtfertigen können. In einem solchen Fall ist jedoch gleichzeitig ein Tilgungsplan festzulegen, der die Rückkehr zum zulässigen strukturellen Defizit gewährleistet.

Um die budgetären Auswirkungen konjunktureller Schwankungen und der genannten Ausnahmesituationen aufzufangen, schreibt Artikel 115

Grundgesetz für den Bund vor, ein Kontrollkonto einzurichten, das mögliche zusätzliche Defizite erfasst, aber mittelfristig ausgeglichen werden muss. Auf diesem Kontrollkonto dürfen maximal 1,5 Prozent des BIP auflaufen. Die Länder müssen selbst Regelungen erlassen, welche Abweichungen von der Normalsituation symmetrisch berücksichtigen, das heißt, dass sich im Konjunkturverlauf Plus und Minus ausgleichen.

Bis zum Jahr 2016 gilt für den Bund und bis zum Jahr 2020 für die Länder eine Übergangsfrist, während der die Defizite der Haushalte abgebaut werden sollen. Während der Bund sein Defizit seit 2010 schrittweise zurückführt, müssen die Länder selbst Übergangsregelungen festlegen und damit bestimmen, wie schnell und in welchem Umfang sie ihr strukturelles Defizit verringern. Fest steht nur, dass es bis zum Jahr 2020 abgebaut sein muss.

Artikel 143d Absatz 1 Grundgesetz

Übersicht 2

„... Die Länder dürfen im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 abweichen. Die Haushalte der Länder sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 erfüllt wird ...“

Quelle: BMJ, 2012

Die Artikel 109 Absatz 3 und 143d Absatz 1 Grundgesetz geben den Ländern bis zum Jahr 2020 nur dann Spielräume für strukturelle Defizite, wenn sie eigene Vorschriften zur Begrenzung der Defizite beschlossen haben. Denn sie dürfen gemäß Artikel 143d Absatz 1 nur nach Maßgabe der landesrechtlichen Regelungen vom Verschuldungsverbot nach Artikel 109 Absatz 3 abweichen (Übersicht 2). Gibt es keine landesrechtlichen Regelungen, dürfen sie auch keine Kredite mehr aufnehmen. Gegenwärtig beinhalten die meisten Landesverfassungen Regelungen analog zur alten Fassung des Artikels 115 Grundgesetz. Eine Kreditaufnahme ist also so lange zulässig, wie sie betragsmäßig die Investitionen nicht überschreitet. Das Grundgesetz lässt allerdings offen, ob die bestehenden Regelungen in den Landesverfassungen ausreichend sind oder nicht. Einerseits sind dies sicherlich geltende landesrechtliche Regelungen, andererseits hat gerade deren Wirkungslosigkeit im Hinblick auf eine effektive Begrenzung der Verschuldung zur Einführung der Schuldenbremse geführt. Außerdem ist der vollständige Abbau des strukturellen Defizits im Jahr 2020 nicht zu schaffen, wenn bis 2019 die alten Schulden Grenzen angewendet werden. Folglich wären Novellierungen der Landesverfassungen und die Verankerung verbindlicher Pfade für den Abbau des strukturellen Defizits wünschenswert.

Aufgrund der Unzulänglichkeiten der geltenden landesrechtlichen Regelungen könnte man auch neue, landesspezifische Übergangsbestimmungen bis zum Jahr 2020 als zwingend erforderlich ansehen. Dann wäre auf Basis des geltenden Rechts keine Neuverschuldung über das konjunkturell notwendige Maß hinaus zulässig. Stattdessen müssten die Länder konkrete Regelungen für die Verringerung des strukturellen Defizits beschließen. Allerdings fehlt derzeit die genaue verfassungsrechtliche Interpretation, da noch keinem Landesverfassungsgericht ein Präzedenzfall zur Entscheidung vorgelegt wurde.

Bestandteil der Regelungen zur Schuldenbremse im Grundgesetz sind Konsolidierungshilfen für die Bundesländer Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, mit denen diese während der Übergangsphase von 2011 bis 2019 beim Abbau ihrer Defizite unterstützt werden. Die Gewährung der Hilfen ist jedoch an eine planmäßige Absenkung der Defizite und das Erreichen des Nulldefizits im Jahr 2020 geknüpft. Ferner wurde zur Überwachung der Haushalte von Bund und Ländern ein Frühwarnsystem etabliert. Zu diesem Zweck beobachtet der neu eingerichtete Stabilitätsrat die Entwicklung der öffentlichen Finanzen und befindet anhand eines Kennzahlensystems über möglicherweise drohende Haushaltsnotlagen. Diagnostiziert der Stabilitätsrat eine solche drohende Notlage, kann er ein Sanierungsprogramm mit der betroffenen Gebietskörperschaft verabschieden.

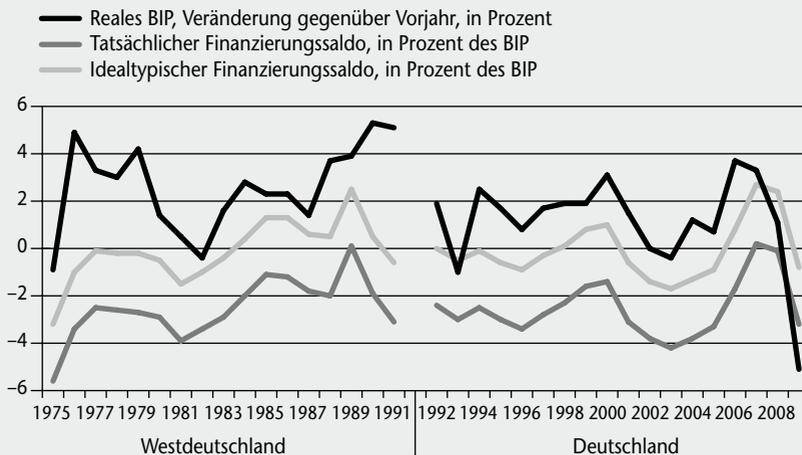
Regelungen im Grundgesetz zur Begrenzung der Verschuldung sind nicht neu. In seiner alten Fassung, vor der Verankerung der Schuldenbremse durch Bundestag und Bundesrat, beschränkte der Artikel 115 Grundgesetz die zulässige Kreditaufnahme des Bundes auf die Höhe der Investitionen. Ausnahmen waren nur zur Abwehr von Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig. Die Verfassungen der Bundesländer sahen ähnliche Begrenzungen vor, die – wie oben bereits beschrieben – teilweise noch immer Bestand haben.

In der Vergangenheit haben sich diese Regelungen als unzureichend erwiesen. Denn in den Jahrzehnten vor der Verabschiedung der Schuldenbremse wurde eine antizyklische Fiskalpolitik, bei der Defizite in Rezessionen durch Haushaltsüberschüsse in Boomphasen ausgeglichen werden, nicht konsequent genug verfolgt. So stieg die Staatsverschuldung immer weiter an (vgl. Abbildung 1).

Wie Abbildung 2 zeigt, gingen die Defizite durchaus zurück, wenn die Konjunktur ansprang. Die Haushaltsdefizite in Prozent des BIP und die wirtschaftlichen Wachstumsraten verliefen zwar nicht genau, aber doch

Haushaltsdefizit und Wirtschaftswachstum

Abbildung 2



Quelle: Brügelmann, 2011, 70

weitgehend parallel. Zwischen den Jahren 1975 und 2009 gab es jedoch kein Haushaltsjahr, in dem ein nennenswerter Überschuss aufgebaut werden konnte. Die hellgraue Linie zwischen den beiden Kurven gibt die Finanzierungssalden an, die notwendig gewesen wären, um von 1975 bis 2009 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Im Durchschnitt hätten die Defizite und Überschüsse um 2,4 Prozentpunkte besser ausfallen müssen. Dieser Wert kann als durchschnittliches strukturelles Defizit interpretiert werden, da in den Jahren 1975 und 2009 die Wirtschaft jeweils im gleichen Stadium des Konjunkturzyklus war.

Eine antizyklische Fiskalpolitik und die automatischen Stabilisatoren dämpfen konjunkturelle Ausschläge und rechtfertigen eine kurzfristige Kreditaufnahme, sofern diese im Aufschwung wieder abgebaut wird. Die langfristig und dauerhaft steigende Verschuldung ist dagegen in mehrerer Hinsicht schädlich. Zunehmende Staatsschulden reduzieren den finanziellen Spielraum, laden zukünftigen Generationen die Lasten der heutigen auf, erhöhen das Zinsniveau und bremsen das Wirtschaftswachstum (Reinhart/Rogoff, 2010).

Steigende Staatsschulden verursachen wachsende Zins- und Tilgungslasten. Allein die Zinsausgaben machten im Jahr 2010 rund 7 Prozent aller Ausgaben der Bundesländer aus. Dieses Geld steht für andere, investive Zwecke dauerhaft nicht zur Verfügung. Dadurch wird der finanzpolitische Handlungsspiel-

raum langfristig eingeengt und es entsteht Konsolidierungsdruck bei den disponiblen Ausgaben, vor allem bei den Investitionen. So steigt die Zinslastquote auf Kosten der Investitionsquote. Das gilt nicht nur für die Bundesländer, sondern für die gesamten öffentlichen Haushalte. Das bedeutet, dass der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben zwischen den Jahren 1970 und 2008 von 3,5 auf 6,4 Prozent zunahm, der Anteil der Ausgaben für Bauinvestitionen im selben Zeitraum hingegen von 13,1 auf 2,5 Prozent sank. Indem der Bund und die Länder heute Schulden aufnehmen, werden Finanzierungslasten in die Zukunft verschoben. Zwar müssen die Kredite nicht unbedingt vollständig zurückgezahlt werden. Solange Kreditgeber darauf vertrauen, dass Deutschland als Staat existiert und auch künftig seine Verbindlichkeiten begleichen wird, können die Schulden theoretisch unendlich lange prolongiert werden. Doch die Zinslasten schränken die finanzpolitischen Handlungsspielräume in Zukunft zunehmend ein. Anders ausgedrückt: Mit zunehmender Verschuldung steht für aktuelle politische Aufgaben ein immer kleinerer Teil der staatlichen Einnahmen zur Verfügung. Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat zudem gezeigt, dass Staaten, die bereits einen hohen Verschuldungsgrad aufweisen, nur erschwert Zugang zu neuen Krediten bekommen. Dies behindert die Reaktion des Staates auf künftige Krisen, unabhängig davon, ob es Wirtschaftskrisen, Naturkatastrophen oder sonstige Krisen sind.

Schließlich ist es aus ökonomischer Perspektive fraglich, ob durch Kredite finanzierte kurzfristige Impulse das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung langfristig so stimulieren können, dass die bereits skizzierten negativen Nebenwirkungen der Kreditaufnahme auf das Wachstum dadurch kompensiert werden. Ein zusätzliches Problem stellt die staatliche Kreditaufnahme dar, wenn dadurch die zinselastischere private Kreditnachfrage verdrängt wird. Das hat nicht nur zur Konsequenz, dass möglicherweise weniger rentable öffentliche Investitionen an die Stelle von privaten treten, sondern verzerrt zudem die volkswirtschaftliche Signalfunktion des Zinses.

2.2 Der Stabilitätsrat – das neue Kontrollgremium

Bund und Länder haben mit dem Stabilitätsrat ein gemeinsames Gremium eingesetzt, das ihre Haushalte regelmäßig überwacht. Gleichzeitig ersetzt der Stabilitätsrat den bisherigen Finanzplanungsrat der Gebietskörperschaften. Mithilfe eines Kennziffersystems verfolgt der Stabilitätsrat das Ziel, drohende Haushaltsnotlagen früh zu erkennen und dafür zu sorgen, dass die betreffende Gebietskörperschaft rechtzeitig entsprechende Gegenmaßnahmen einleitet.

Dafür legen Bund und Länder jährlich Stabilitätsberichte vor. Beinhaltet ein solcher Bericht Anzeichen für eine drohende Haushaltsnotlage, fasst der Stabilitätsrat zunächst einen Beschluss darüber, ob eine solche Notlage tatsächlich droht. Dann wird mit der betroffenen Gebietskörperschaft ein Sanierungsprogramm vereinbart. Bei der Bewertung der Haushaltslage ist die jeweilige Gebietskörperschaft selbst nicht stimmberechtigt. Um eine Haushaltsnotlage festzustellen, ist eine Zweidrittelmehrheit erforderlich. Geht es um ein Bundesland, muss zusätzlich der Bund zustimmen.

Neben seiner zentralen Aufgabe, der allgemeinen Haushaltsüberwachung, verfolgt der Stabilitätsrat auch die Einhaltung der Konsolidierungsverpflichtungen, welche die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein erfüllen müssen, um bis einschließlich des Jahres 2019 Konsolidierungshilfen zu erhalten. Zudem erörtert er die Stabilitätsberichte, die Fortschrittsberichte der ostdeutschen Länder zum „Aufbau Ost“ und steht dem Bund, den Ländern und den Kommunen bei der Aufstellung ihrer Haushalts- und Finanzplanungen beratend zur Seite.

Der Stabilitätsrat hat auf seiner konstituierenden Sitzung vier Kennziffern festgelegt, deren Überwachung eine Beurteilung der Haushaltslage ermöglichen soll. Es sind:

- der strukturelle Finanzierungssaldo,
- die Kreditfinanzierungsquote,
- der Schuldenstand und
- die Zins-Steuer-Quote.

Der Betrachtungszeitraum unterteilt sich in zwei Abschnitte:

- den Zeitraum der aktuellen Haushaltslage, der die Ist-Werte der zwei vergangenen Jahre und den Soll-Wert des laufenden Jahres enthält,
- den Zeitraum der Finanzplanung, der den Soll-/Entwurfs-Wert des folgenden Jahres und die Ansätze der Finanzplanung beinhaltet.

Für die Bundesländer wird bei allen Kennziffern eine vergleichende Betrachtung anhand des Länderdurchschnitts vorgenommen. Da für die Ermittlung des strukturellen Finanzierungssaldos auf Länderebene noch kein allgemeingültiges Konzept vorliegt, wird vom Stabilitätsrat ersatzweise der Finanzierungssaldo je Einwohner herangezogen. Als Anzeichen für eine drohende Haushaltsnotlage gilt, wenn dieser Saldo im Zeitraum der aktuellen Haushaltslage um mehr als 200 Euro ungünstiger ist als der Länderdurchschnitt (Schwellenwert). Für den Zeitraum der Finanzplanung gilt der Schwellenwert des aktuellen Haushaltsjahres zuzüglich 100 Euro je Einwohner. Folglich darf im Zeitraum der Finanzplanung der Länderdurchschnitt

Kreditfinanzierungsquote, Schuldenstand und Zins-Steuer-Quote

Übersicht 3

Kreditfinanzierungsquote

- Aktuelle Haushaltslage: 3 Prozentpunkte ungünstiger als Länderdurchschnitt
- Finanzplanung: Schwellenwert des laufenden Haushaltsjahres zuzüglich weiterer 4 Prozentpunkte

Schuldenstand

- Aktuelle Haushaltslage:
 - Flächenländer: Schuldenstand je Einwohner übersteigt 130 Prozent des Länderdurchschnitts
 - Stadtstaaten: Schuldenstand je Einwohner übersteigt 220 Prozent des Länderdurchschnitts
- Finanzplanung: Schwellenwert des laufenden Haushaltsjahres zuzüglich 200 Euro pro Jahr

Zins-Steuer-Quote

- Aktuelle Haushaltslage:
 - Flächenländer: Zins-Steuer-Quote übersteigt 140 Prozent des Länderdurchschnitts
 - Stadtstaaten: Zins-Steuer-Quote übersteigt 150 Prozent des Länderdurchschnitts
- Finanzplanung: Schwellenwert des laufenden Haushaltsjahres zuzüglich 1 Prozentpunkt

Quelle: Brügelmann, 2011, 74

des laufenden Haushaltsjahres um insgesamt 300 Euro überschritten werden, ohne dass dies als auffällig gewertet wird. Die anderen Schwellenwerte sind in Übersicht 3 aufgeführt.

Falls eine Kennziffer die zulässigen Höchstwerte überschreitet, liegt aber noch nicht zwingend eine drohende Haushaltsnotlage vor. Dafür müssen in einem Zeitraum mindestens drei Kennziffern auffällig sein. Sobald allerdings ein Zeitraum auffällig ist, muss der Stabilitätsrat darüber befinden, ob dem betreffenden Land tatsächlich eine Haushaltsnotlage drohen könnte.

2.3 Verpflichtungen der Bundesländer

Die Bundesländer müssen die Vorgaben der Artikel 109 Absatz 3 und 143d Absatz 1 Grundgesetz einhalten (vgl. Abschnitt 2.1). Damit ermöglicht ihnen das Grundgesetz bis zum Jahr 2020 autonome Entscheidungen darüber, wie sie ihr strukturelles Defizit zurückführen wollen. Was die Länder zu diesem Zweck konkret zu unternehmen haben, hängt hauptsächlich von ihrer Ausgangslage ab. Stark verschuldete Länder mit hohen Defiziten müssen bereits frühzeitig signifikante Konsolidierungsmaßnahmen umsetzen. Bindende Vorschriften dafür fehlen aber bisher.

Die gibt es nur für die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Diese Länder erhalten vom Bund Konsolidierungshilfen von insgesamt 800 Millionen Euro jährlich, damit sie im Jahr 2020 das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts erfüllen können. In dem zugrunde lie-

genden Konsolidierungshilfengesetz ist für diese Länder eine ähnliche Regelung wie für den Bund getroffen worden. Sie müssen bis 2020 das strukturelle Defizit des Jahres 2010 pro Jahr um jeweils ein Zehntel abbauen.

Einige Länder haben zwar Neuverschuldungsverbote in ihre Landesverfassungen aufgenommen; verbindliche Abbaupfade wurden jedoch bislang nicht definiert. Deshalb hängt es stark davon ab, wie die Landesregierungen und -verfassungsgerichte die Schuldenbremse auslegen werden. Es steht zu hoffen, dass den Intentionen der Schuldenbremse Priorität gegeben wird. Dann müssten die Regierungen aller Bundesländer Konsolidierungspläne mit realistischen Erfolgsaussichten erstellen. Aus ökonomischer Sicht ist dies ohnehin notwendig. Es besteht aber die Gefahr, dass die politischen Prioritäten anders gesetzt werden, besonders dann, wenn Landtagswahlen anstehen. Ob die Landesverfassungsgerichte bei einem solchen Verhalten einschreiten werden, ist derzeit noch offen.

Die Länder sind verpflichtet, jährlich Stabilitätsberichte zu erstellen, die einer Evaluation durch den Stabilitätsrat unterworfen werden. Wenn in diesen Berichten keine Anzeichen für drohende Haushaltsnotlagen erkennbar sind, ist dies ein Indiz dafür, dass das betreffende Land die Vorgaben der Schuldenbremse hinreichend einhält. Allerdings erfolgt die Beurteilung bis auf weiteres anhand eines reinen Ländervergleichs. Falls sich die Mehrzahl der Länder in einer schlechten Haushaltslage befindet, fallen drohende Notlagen möglicherweise nicht auf.

Stellt der Stabilitätsrat hingegen bei einem Land eine drohende Haushaltsnotlage fest, vereinbart er mit diesem Land ein Sanierungsprogramm. Hält sich das Land an dieses Programm, hält es grundsätzlich auch die Vorgaben der Schuldenbremse ein. Nach Abschluss des Sanierungsprogramms sollte die Gefahr einer Haushaltsnotlage nicht mehr bestehen und das Land zumindest eine dem Länderdurchschnitt entsprechende Haushaltslage aufweisen.

Auf der Basis seines Kennziffernsystems kam der Stabilitätsrat im Jahr 2010 zu dem Schluss, dass es bei den Bundesländern Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein Anzeichen für eine drohende Haushaltsnotlage gibt (Stabilitätsrat, 2010). Bei Bremen und dem Saarland waren sowohl die aktuelle Haushaltslage als auch die Finanzplanung auffällig, bei Berlin und Schleswig-Holstein nur die aktuelle Finanzlage.

Für Berlin erachtete der Stabilitätsrat auf seiner Sitzung vom Dezember 2011 die Sanierungsmaßnahmen als geeignet, die drohende Haushaltsnotlage abzuwehren (Stabilitätsrat, 2011n). Gleiches gilt für das Saarland (Stabilitätsrat, 2011i) und Schleswig-Holstein (Stabilitätsrat, 2011l). Bremen befindet

sich hingegen zu Beginn des auf zehn Jahre angelegten Defizitabbaupfads in einer extremen Haushaltsnotlage, die auch aktuell noch fortbesteht (Stabilitätsrat, 2011o).

Diese vier Länder und Sachsen-Anhalt erhalten Konsolidierungshilfen des Bundes. Diese Maßnahme ist aber mit der Einführung der Schuldenbremse beschlossen worden und unabhängig von der Diagnose durch den Stabilitätsrat. Die Schuldenbremse und die dazugehörigen Ausführungsgesetze enthalten denn auch keine Hilfszusagen für Länder mit drohenden Haushaltsnotlagen. Folglich gibt es keine automatisierten Hilfen. Theoretisch können aber im Rahmen eines Sanierungsprogramms Hilfen der anderen Länder oder des Bundes für die betroffene Gebietskörperschaft gewährt werden. Dem müssten aber zum einen die Zahler zustimmen. Zum anderen dürfte ein Bundesland mit einer drohenden Haushaltsnotlage zu den finanzschwachen Ländern gehören, die bereits im Rahmen des Länderfinanzausgleichs ein Anrecht auf Unterstützung haben. Würde man aus der Schuldenbremse bei drohenden Haushaltsnotlagen eine weitere Bedürftigkeit ableiten, würde dies zusätzliche Transfers zugunsten finanzschwacher Länder generieren und deren Abhängigkeit von Zuwendungen weiter erhöhen.

Wenn der Stabilitätsrat beschließt, dass bei einem Bundesland Anzeichen für eine drohende Haushaltsnotlage erkennbar sind, vereinbart er mit der betroffenen Gebietskörperschaft ein Sanierungsprogramm. Dafür muss zunächst das betroffene Land Vorschläge unterbreiten, wie die überhöhten Defizite abgebaut werden können. Geeignet sind die Sanierungsmaßnahmen aber nur dann, wenn das jeweilige Land autonom über sie beschließen kann. Darunter fallen vor allem Sparmaßnahmen.

Dagegen scheiden Steuererhöhungen bei den Ländern als Sanierungsmaßnahme im Fall von Haushaltsnotlagen weitgehend aus. Alle aufkommensstarken Steuerarten sind nämlich Gemeinschaftssteuern, über die der Bund die Gesetzgebungshoheit hat und denen die Länder im Bundesrat zustimmen müssen. Das Aufkommen der Ländersteuern betrug im Jahr 2010 insgesamt 12,1 Milliarden Euro. Und auch hier sind die Steuersätze zum Teil bundeseinheitlich geregelt, zum Beispiel bei der Erbschaftsteuer. Die einzige Steuer, über deren Höhe die Länder selbst entscheiden können, ist die Grunderwerbsteuer mit einem Gesamtaufkommen von 5,3 Milliarden Euro im Jahr 2010.

Ein Sanierungsprogramm erstreckt sich grundsätzlich über fünf Jahre. Das betroffene Land setzt das Programm in eigener Verantwortung um. Legt es unzureichende oder ungeeignete Vorschläge für die Sanierung vor oder verwirklicht es diese nur unzureichend, beschließt der Stabilitätsrat eine

Aufforderung zur verstärkten Haushaltskonsolidierung. Da den Ländern in Artikel 109 Absatz 1 Grundgesetz ihre Unabhängigkeit bei der Haushaltsführung verfassungsmäßig garantiert ist, kann der Stabilitätsrat bei einer Haushaltsnotlage nicht direkt eingreifen.

Wenn ein Land die Schuldenbremse nicht einhält, bedeutet dies, dass es trotz eines Sanierungsprogramms überhöhte Defizite aufweist. Die Folgen hängen zunächst davon ab, ob das Land Sanierungshilfen erhält oder nicht. Oben wurde erläutert, dass die Länder, die Sanierungshilfen bekommen, ihr strukturelles Defizit bis zum Jahr 2020 jährlich um 10 Prozent abbauen müssen. Die erfolgreiche Umsetzung dieser Vorgabe ist die Voraussetzung für die weitere Gewährung der Konsolidierungshilfen im Folgejahr. Anders ausgedrückt: Bei Ländern, die Konsolidierungshilfen erhalten, werden diese Hilfen gestrichen, wenn sie die Schuldenbremse nicht einhalten.

Bekommt ein Land jedoch keine Konsolidierungshilfen, kann der Stabilitätsrat keine Sanktionen verhängen. Er kann nur auf verstärkte Sanierungsbemühungen drängen. Außer dem politischen Imageschaden entstehen dem betroffenen Land also aus der Verletzung der Schuldenbremse keine unmittelbaren Nachteile. Dies gilt ab dem Jahr 2020 generell für alle Bundesländer. Denn in diesem Jahr laufen die Konsolidierungshilfen des Bundes aus.

Neben dem Verlust an politischem Prestige stellt sich die Frage nach den rechtlichen Folgen. Das Grundgesetz schreibt zwingend vor, dass die Länderhaushalte spätestens ab dem Jahr 2020 ohne Kreditaufnahme auszugleichen sind. Geben sich die Länder, die ohne Konsolidierungshilfen auskommen, bis dahin keine Übergangsregelung, gilt diese Maßgabe grundsätzlich bereits ab dem Jahr 2011. Da die alten Höchstgrenzen für die Kreditaufnahme analog zur Regelung des Bundes in Artikel 115 Grundgesetz in den Landesverfassungen verankert waren, darf davon ausgegangen werden, dass auch die Übergangsregelungen auf Landesebene Verfassungsrang erhalten werden. Wenn ein Land die Schuldenbremse nicht einhält, wird also in den meisten Fällen ein Bruch der Verfassung vorliegen, sei es des Grundgesetzes oder der Landesverfassung.

In der Vergangenheit blieben verfassungswidrige Haushalte indes fast immer ohne gravierende Folgen. Die Urteile der Landesverfassungsgerichte beschränkten sich in der Regel auf die Aussage, dass der Haushalt eines bestimmten Jahres mit der Verfassung unvereinbar gewesen sei. Die Urteile erfolgten schließlich meist erst nach dem Abschluss des Haushalts. Das heißt: Alle verfassungswidrigen Kredite waren aufgenommen und die dadurch eingenommenen Gelder bereits ausgegeben. Eine Rückabwicklung wird

dadurch faktisch unmöglich. Damit stellten Urteile der Landesverfassungsgerichte bisher lediglich eine Rüge dar, die politisches Prestige kostet, aber eben auch nicht mehr.

Das Grundproblem, dass die Urteile meist erst nach Abschluss des Haushaltsjahres ergehen, wird auch künftig bestehen bleiben. Damit hängen die rechtlichen Folgen eines Verstoßes gegen die Schuldenbremse stark von der Toleranz der Gerichte ab. Sie haben durchaus weitergehende Befugnisse, als nur eine Rüge auszusprechen. Nach den formaljuristischen Grundsätzen wäre ein Haushalt, der aufgrund einer überhöhten Kreditaufnahme verfassungswidrig ist, für nichtig zu erklären. Dies bedeutet, das gesamte Haushaltsgesetz war von Anfang an unwirksam und alle darauf basierenden Ausgaben unzulässig (Neidhardt, 2010). Ein solches Urteil dürfte von den Landesverfassungsgerichten aber nur als letztes Mittel angewandt werden. In dem Fall müsste nämlich für das betreffende Jahr rückwirkend ein neuer verfassungskonformer Haushalt mit niedrigeren Ausgaben beschlossen werden, was aber wie oben erläutert in der Praxis mit unüberwindbaren Problemen hinsichtlich der Rückabwicklung verbunden wäre.

Einen praktikablen Zwischenweg hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern bei der Entscheidung über den zweiten Nachtragshaushalt für das Jahr 2003 gewählt. Es hat entschieden, dass die über die zulässige Grenze hinaus aufgenommenen Kredite als Fehlbetrag auszuweisen sind. Damit zählen sie nicht zum Defizit des Jahres 2003. Stattdessen müssen die Fehlbeträge innerhalb der Folgejahre ausgeglichen werden. Mit dieser Regelung hat dieses Landesverfassungsgericht die zukünftigen politischen Handlungsspielräume eingeschränkt. Dies ist eine handhabbare Lösung, mit der Landesregierungen auch nach der Umsetzung von verfassungswidrigen Etats zu einer Haushaltspolitik verpflichtet werden können, die mit der Schuldenbremse im Einklang steht. Es bleibt abzuwarten, ob andere Landesverfassungsgerichte sich an diesem Beispiel orientieren werden.

2.4 Haushaltsstruktur der Bundesländer im Jahr 2010

Der Haushalt der Bundesländer besteht aus zwei Sektoren: der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung. In der laufenden Rechnung sind alle regelmäßig wiederkehrenden Einnahmen und Ausgaben enthalten. Dies sind zum Beispiel die Personalausgaben und der laufende Sachaufwand. Es handelt sich um die jährlichen Ausgaben für die allgemeine öffentliche Verwaltung zuzüglich der Zinsausgaben. Auch die Einnahmen der laufenden Rechnung fließen regelmäßig. Folglich bestehen sie vor allem aus Steuereinnahmen.

Die Kapitalrechnung erfasst Einnahmen und Ausgaben, die aus der Veränderung von Vermögensbeständen resultieren und daher nicht als regelmäßig wiederkehrende Posten veranschlagt werden dürfen. Dazu gehören zum Beispiel Ausgaben für Sachinvestitionen oder den Erwerb von Beteiligungen. Ein Bundesland erhöht durch diese Ausgaben den Wert des von ihm gehaltenen Vermögens. Auch wenn in jedem Jahr Investitionen getätigt werden, sind es doch immer unterschiedliche Projekte. Deshalb werden diese Ausgaben nicht zu den jährlich wiederkehrenden Ausgaben gerechnet. Zu den Ausgaben der Kapitalrechnung zählen aber die Zuschüsse und Darlehen für Investitionen Dritter. Bei den Einnahmen der Kapitalrechnung handelt es sich vor allem um Privatisierungserlöse und den Verkauf öffentlichen Vermögens. Auch bei diesen Posten darf nicht von stetig fließenden Zahlungen ausgegangen werden.

Mit den Ausgaben der Kapitalrechnung und hier speziell den Investitionen werden die Grundlagen für die Zukunft eines Bundeslandes gelegt. Gleichzeitig sind diese Ausgaben nicht durch Leistungsgesetze – zum Beispiel durch das Wohngeldgesetz – oder Verträge festgelegt. Deshalb erfolgen hier, wenn der Landeshaushalt im Ungleichgewicht ist, Kürzungen oftmals zuerst, denn die politischen Widerstände sind vergleichsweise gering. Langfristig ist diese Strategie aber nicht tragfähig. Deshalb werden die Ausgaben der Kapitalrechnung nicht als langfristiges Konsolidierungspotenzial angesehen. Die Konsolidierung muss über die Ausgaben der laufenden Rechnung erfolgen. Das mittelfristige Konsolidierungspotenzial besteht demnach aus dem Anteil der nicht durch Verträge oder Gesetze vorgegebenen Ausgaben an den Ausgaben der laufenden Rechnung.

In Tabelle 1 werden für jedes Bundesland zentrale Kennziffern der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung für das Jahr 2010 dargestellt. Um trotz der nach Ländern getrennten Aufbereitung eine Vergleichbarkeit zu ermöglichen, werden die einzelnen Posten in Relation zu den Einwohnern des jeweiligen Bundeslandes (Ausgaben pro Kopf) gesetzt. Größere Bundesländer haben nämlich immer höhere Etats als kleine, was bei Angabe absoluter Zahlen verzerrend wirkt. Die aufgeführten Positionen sind:

- **Schuldenstand.** Hierunter sind die staatlichen Kreditmarktschulden erfasst. Schulden bei anderen staatlichen Ebenen sind nicht enthalten, sondern nur diejenigen, die am Kreditmarkt, das heißt bei Banken oder anderen privaten Kapitalgebern im In- und Ausland, entstanden sind.
- **Finanzierungssaldo.** Der Saldo der jährlichen Einnahmen und Ausgaben kann negativ (Defizit) oder positiv (Überschuss) sein.

Haushaltskennziffern der Bundesländer

Angaben für 2010¹, in Euro pro Einwohner

	BW	BY	BB	HE	MV	NI
Schuldenstand	5.416	2.330	7.890	6.090	6.233	6.839
Finanzierungssaldo	-77	-106	-197	-317	-107	-237
Personalausgaben	1.304	1.366	852	1.299	1.006	1.186
Zinsausgaben	170	83	252	220	231	235
Investitionen	366	423	652	344	723	275
Investitionsquote, in Prozent der Gesamtausgaben	11,0	12,6	16,3	10,1	17,4	8,9
Mittelfristiger Konsolidierungsrahmen, in Prozent der nicht investiven Ausgaben	20,1	18,1	25,4	23,8	23,8	22,7
Schuldenbremse in Verfassung oder Haushaltsregeln	ja ²	ja ²	nein	ja	ja	nein

Rang der Bundesländer bei den Haushaltskennziffern

Schuldenstand	3	2	9	4	5	6
Finanzierungssaldo	2	3	5	9	4	6
Personalausgaben	11	13	1	10	3	8
Zinsausgaben	3	1	8	4	5	6
Investitionen	11	10	7	13	3	16
Investitionsquote	9	7	3	13	2	15

¹ Vorläufige Ergebnisse, ² Haushaltsordnung.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2011b; BMF, Versandtabelle SFK1 (unveröffentlicht); eigene Berechnungen

- **Personalausgaben.** Dieser Posten enthält alle Ausgaben für die Entlohnung der Landesbediensteten oder Angestellten im öffentlichen Dienst.
- **Zinsausgaben.** Hier sind die aus dem Schuldenstand resultierenden Zinslasten aufgeführt.
- **Investitionen.** Dies sind die Ausgaben der Kapitalrechnung. Darunter fallen die Ausgaben für Sachinvestitionen des Landes und Beteiligungen. Außerdem sind Zuschüsse und Darlehen für Investitionen Dritter enthalten.
- **Mittelfristiger Konsolidierungsrahmen.** Er besteht aus dem Anteil der nicht durch Verträge oder Gesetze vorgegebenen Ausgaben an den gesamten Ausgaben, wobei allerdings die Investitionsausgaben ausgeklammert bleiben. Es werden also nur die nicht langfristig gebundenen Ausgaben des Verwaltungshaushalts zu den gesamten Ausgaben des Verwaltungshaushalts in Bezug gesetzt. Bei diesen Ausgaben kann die Landesregierung mit ihren Konsolidierungsbemühungen ansetzen.

Tabelle 1

NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH	BE	HB	HH	Durchschnitt
9.792	7.623	11.947	1.543	8.761	9.732	7.340	17.381	27.127	14.119	7.339
-361	-480	-945	-43	-305	-469	-263	-411	-1.925	-463	-272
1.147	1.285	1.307	866	1.021	1.154	1.038	1.876	2.079	1.979	1.249
251	265	486	89	333	342	287	639	998	491	240
331	324	538	970	661	347	662	539	831	671	437
10,7	9,4	14,0	24,0	15,6	10,6	16,0	8,6	12,0	10,8	12,4
20,0	20,0	29,6	21,1	28,0	19,3	24,1	39,5	32,2	40,3	24,2
nein	ja	nein	ja ²	ja ²	ja	ja ²	nein	nein	nein	

12	8	13	1	10	11	7	15	16	14	
10	14	15	1	8	13	7	11	16	12	
6	9	12	2	4	7	5	14	16	15	
7	9	13	2	11	12	10	15	16	14	
14	15	9	1	6	12	5	8	2	4	
11	14	6	1	5	12	4	16	8	10	

3

Operationalisierung der Schuldenbremse

3.1 Stand der institutionellen Umsetzung in den Bundesländern

Bei der Umsetzung der Schuldenbremse gibt es große Unterschiede zwischen den verschiedenen Bundesländern. Einige Länder, beispielsweise Baden-Württemberg und Bayern, haben schon vor mehreren Jahren ein grundsätzliches Neuverschuldungsverbot in ihre Verfassung aufgenommen, lassen aber weiterhin Ausnahmen bei einer begründeten Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu. Bisher haben nur Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und nach erfolgreichem Volksentscheid im Frühjahr 2011 auch Hessen den Tenor der neuen Schuldenregeln, der nur ein symmetrisches, konjunkturell begründetes Abweichen vom

Neuverschuldungsverbot einräumt, in die Landesverfassung übernommen. In Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen bestehen nur einfache gesetzliche Regelungen, zum Beispiel in der Haushaltsordnung (SVR, 2011, 18). Doch auch bei diesen weitgehenden Umsetzungen sind Ausnahmen zugelassen: Während der Übergangsfrist bis zum Ende des Jahres 2019 gelten die Ausnahmetatbestände der Vorgängerregelung.

Die Bundesländer Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein haben mit dem Bund Verwaltungsvereinbarungen geschlossen, die unabhängig von den Vorschriften in den Landesverfassungen den schrittweisen gleichmäßigen Abbau des strukturellen Defizits verbindlich vorschreiben. Darin ist auch die Vorgehensweise zur Berechnung des strukturellen Defizits geregelt. Die genannten Länder erhalten Konsolidierungshilfen als Teil der Übergangsregelung in Artikel 143d Grundgesetz. Die Auszahlung der Konsolidierungshilfen ist an den Erfolg des Defizitabbaus ab dem Jahr 2011 geknüpft. Insgesamt werden diesen Ländern 800 Millionen Euro im Jahr zur Unterstützung beim Defizitabbau gewährt. Ob die jährlichen Schritte beim Abbau der Finanzierungsdefizite eingehalten werden, überprüft der von Bund und Ländern eingerichtete Stabilitätsrat (vgl. Abschnitt 2.2).

Auch die Haushalte der restlichen Länder werden durch den Stabilitätsrat überwacht. Dieser überprüft anhand eines Kennziffersystems, ob eine Haushaltsnotlage droht. Dazu vergleicht er für den Zeitraum der aktuellen Haushaltslage und für den Zeitraum der Finanzplanung den nicht konjunkturbereinigten Finanzierungssaldo pro Einwohner, die Kreditfinanzierungsquote, den Schuldenstand und die Zins-Steuer-Quote jedes Landes mit dem Länderdurchschnitt. Aus Letzterem werden Schwellenwerte abgeleitet, deren Überschreitung als Indikator für eine drohende Haushaltsnotlage gilt. Erst wenn ein Land innerhalb eines Zeitraums in mehr als einem Jahr über einem Schwellenwert liegt, wird eine Kennziffer als auffällig angesehen. Bei drei oder vier auffälligen Kennziffern innerhalb eines Zeitraums gilt ein Zeitraum als auffällig und der Stabilitätsrat entscheidet, ob eine drohende Haushaltsnotlage vorliegt (vgl. Abschnitt 2.2).

Dies bedeutet, dass die Bundesländer nur theoretisch dazu verpflichtet sind, strukturelle Defizite zurückzufahren. Im schlimmsten Fall werden den fünf Ländern, die Konsolidierungshilfen erhalten, diese gekürzt oder müssen von ihnen zurückgezahlt werden. Allerdings heißt es in Artikel 143d Grundgesetz, der die Übergangsphase bis einschließlich des Jahres 2019 regelt: „Die Haushalte der Länder sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die

Vorgabe aus Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 erfüllt wird“ (vgl. Übersicht 2, Abschnitt 2.1). Die Länder müssen also bis spätestens 2020 ihre Haushalte so gestalten, dass die Verpflichtung zum strukturellen Nulldefizit eingehalten werden kann. Die Verfassung so zu interpretieren, dass alle Haushalte bis letztmalig 2019 noch unbegrenzt Defizite aufweisen dürfen, bevor die Neuverschuldung untersagt ist, wäre nicht im Sinne der Schuldenbremse. Die Länder sollen also nicht die letzte Chance nutzen, im laufenden Jahrzehnt neue Schulden anzuhäufen, sondern bereits jetzt schrittweise darauf hinarbeiten, dass spätestens ab dem Jahr 2020 keine neuen Kredite mehr aufgenommen werden müssen.

Wann die Länder – abgesehen von denjenigen, die ihre Konsolidierungshilfen behalten wollen – mit dem Defizitabbau beginnen und wie sie ihn gestalten, obliegt den Bundesländern selbst. Das gilt sogar für die Frage, wie sie ihr strukturelles Defizit überhaupt bestimmen. Im Rahmen ihrer Haushaltsautonomie sind allein die Länder selbst dazu befugt, ihre Haushalte aufzustellen. Dennoch sind den Ländern Grenzen gesetzt. Wie bereits dargelegt werden die Länder mit grundgesetzlichem Anspruch auf Konsolidierungshilfen ein großes Interesse daran haben, diese Hilfen nicht wegen eines Verstoßes gegen den vorgegebenen Abbau ihrer Finanzierungsdefizite zurückzahlen zu müssen. Möglicherweise könnten auch Geberländer im Finanzausgleich darauf klagen, den Ländern, welche die Schuldenbremse nicht einhalten, die Zahlungen verweigern zu dürfen. Das würde eine Hinauszögerung der Rückführung des Haushaltsdefizits bedeuten und die Konsolidierungslasten lediglich in die Zukunft verschieben. Je später die Konsolidierung beginnt, desto härter müssen binnen weniger Jahre die Einschnitte sein.

Die Konsolidierung kann bei den Ländern zum Großteil nur auf der Ausgabe Seite erfolgen. Eine echte Ländersteuer ist allein die Grunderwerbsteuer, die einige Bundesländer auch bereits erhöht haben. Bei anderen Steuern, aus denen die Bundesländer Einnahmen erzielen, haben diese zwar über den Bundesrat ein Mitspracherecht, können aber nicht autonom über deren Höhe entscheiden (vgl. Abschnitt 2.3). Demzufolge sind in erster Linie die Ausgaben zu begrenzen. Dabei ist zu bedenken, dass in vielen Ausgabenbereichen langfristige vertragliche Verpflichtungen bestehen oder regelmäßig neu ausgehandelt werden müssen, beispielsweise in Tarifverhandlungen. Auch bei den Ausgabenposten, über die das Land tatsächlich autonom entscheiden kann, lässt sich nur ein Teil des Konsolidierungspotenzials kurz- bis mittelfristig realisieren. Angesichts der überschaubaren kurz- bis mittelfristigen Flexibilität

vieler Ausgabenbereiche empfehlen sich erst recht ein unverzüglicher Start der Konsolidierungsbemühungen und eine schlüssige Strategie für die Rückführung der Haushaltsdefizite bis zum Jahr 2020.

Schließlich bleibt es den Ländern überlassen, das Verfahren für die Ermittlung des konjunkturellen und des strukturellen Anteils ihrer Defizite zu bestimmen. Da sich die Anforderungen der Schuldenbremse allein auf das strukturelle Defizit und dessen Abbau beziehen, könnten die Länder versucht sein, den konjunkturellen Anteil so zu bemessen, dass er ihnen größtmögliche Handlungsspielräume verschafft. Ein Vorteil der individuellen Festlegung des Abgrenzungs- und Berechnungsverfahrens ist sicherlich, dass landesspezifische Besonderheiten berücksichtigt werden können. Der Nachteil von Verfahren, die nicht einheitlichen Kriterien folgen, ist möglicherweise eine große Intransparenz, die Gestaltungs- und eventuell sogar Manipulationsoptionen eröffnet. Im Zweifelsfall wird ein Landesverfassungsgericht bewerten müssen, ob ein Land sein strukturelles Defizit tatsächlich auf null zurückgeführt hat, und dazu das Berechnungsverfahren einer Prüfung unterziehen. Um das Verfahren beurteilen zu können, bedarf es also objektiver Kriterien. Vor diesem Hintergrund wäre es sinnvoll gewesen, ein geeignetes Verfahren auf der Grundlage solcher Kriterien bereits im Vorfeld eindeutig und verbindlich festzulegen.

3.2 Theorie der Konjunkturbereinigung

Die staatlichen Einnahmen und Ausgaben werden von der konjunkturellen Entwicklung spürbar beeinflusst, sodass in Phasen des Aufschwungs Überschüsse und in solchen des Abschwungs Fehlbeträge entstehen. Dies lässt sich zum Beispiel am Zusammenspiel von Arbeitsmarkt und Steuereinnahmen sowie Sozialausgaben vor Augen führen: Steigen im Aufschwung die Beschäftigung und zusätzlich die gezahlten Löhne und Gehälter, legen auch die Steuereinnahmen zu. Gleichzeitig sinken die Ausgaben für Lohnersatz- und andere Sozialleistungen, da mehr Personen beschäftigt sind. Bei rückläufiger Konjunktur setzt der entgegengesetzte Prozess ein. Damit fängt der Staat einen Teil der konjunkturellen Nachfrageschwankungen auf, was im Sinne einer automatischen Stabilisierung der Konjunktur auch gewünscht ist. Folglich sind konjunkturbedingte Schwankungen, sprich Defizite im Abschwung und entsprechende Überschüsse im Aufschwung, für die Entwicklung der Verschuldung irrelevant – solange die budgetären Schwankungen symmetrisch sind, das heißt Plus und Minus sich mittelfristig ausgleichen. Werden jedoch größere Defizite aufgebaut, die sich nicht allein aus einer

konjunkturellen Abwärtsbewegung ergeben und bei einer konjunkturellen Erholung kaum oder gar nicht abgebaut werden können, entstehen längerfristige oder – anders gesagt – strukturelle Defizite. Kumulieren strukturelle Defizite im Zeitablauf, ist die Finanzpolitik auf Dauer nicht mehr tragfähig, denn durch die zunehmenden Zins- und Tilgungslasten wird der finanzpolitische Handlungsspielraum eingeschränkt. Genau deshalb unterscheidet die Schuldenbremse zwischen den unschädlichen konjunkturellen und den schädlichen strukturellen Defiziten.

Allerdings ist die Abgrenzung zwischen konjunkturellen und strukturellen Anteilen am gesamten Finanzierungssaldo in der Praxis keineswegs trivial. Ein um konjunkturelle Einflüsse bereinigter struktureller Finanzierungssaldo spiegelt die Haushaltssituation wider, die sich bei einer Normalauslastung der Produktionsfaktoren ergibt. Die zugrunde liegende Vorstellung besagt, dass es einen bestimmten Auslastungsgrad des Produktionspotenzials gibt, bei dem das tatsächliche Wirtschaftswachstum demjenigen der Produktionskapazitäten entspricht. Dieser Auslastungsgrad ist folglich als normal anzusehen. Konjunkturell bedingt kann eine Über- oder Unterauslastung entstehen, die zu einer Abweichung zwischen Wirtschafts- und Potenzialwachstum führt. Diese Differenz wird als Produktionslücke oder Outputlücke bezeichnet. Multipliziert mit der Budgetsensitivität, also der Reaktion des Staatshaushalts auf eine solche Abweichung, ergibt sich die konjunkturell bedingte Komponente des Finanzierungssaldos. Bei einer Unterauslastung des Produktionspotenzials ist das so ermittelte konjunkturelle Defizit vom nominalen Defizit abzuziehen. Es verbleibt ein geringeres strukturelles Defizit. Umgekehrt verhält es sich bei einer Überauslastung: In dem Fall ist das Defizit um den konjunkturell bedingten Überschuss zu erhöhen, um den strukturellen Finanzierungssaldo zu bestimmen.

Die Bundesregierung orientiert sich bei der Ermittlung der Konjunkturkomponente zur Bestimmung des strukturellen Defizits an dem von der EU-Kommission entwickelten Verfahren (BMF, 2011a). Für die Stabilitätsprogramme der Mitgliedstaaten ist die Anwendung dieses Verfahrens aufgrund eines Beschlusses des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der EU verbindlich vorgegeben. Auf der Basis des Ausführungsgesetzes zum Grundgesetzartikel 115 berechnet der Bund seit dem Jahr 2011 sein strukturelles Defizit im Rahmen der Schuldenbremse nach diesen Vorgaben. Für die Bundesländer besteht jedoch keine vergleichbare Regelung dafür, welches Verfahren sie anwenden müssen. Sie können sich ebenfalls am Verfahren der EU-Kommission und damit an der Bundesregierung orientieren oder

aber ein eigenes Verfahren festlegen. Auf Landesebene ein spezifisches Produktionspotenzial und eine entsprechende Produktionslücke zu schätzen, ist jedoch kaum möglich. Doch auch wenn die Berechnung der Bundesregierung zugrunde gelegt wird, verbleibt die Notwendigkeit, den jeweiligen Anteil eines Bundeslandes an der gesamtwirtschaftlichen Produktionslücke zu bestimmen.

3.3 Umsetzung der Konjunkturbereinigung

Wie sich die Konjunkturbereinigung in die Praxis umsetzen ließe, haben mehrere wissenschaftliche Institute bereits untersucht und als entsprechende Vorschläge für Konjunkturbereinigungsverfahren auf Länderebene unterbreitet. Das Bundesministerium der Finanzen hat das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) beauftragt, ein Verfahren für die Länder zu entwickeln (RWI, 2010). Die Länder, die Konsolidierungshilfen erhalten, haben vom ehemaligen rheinland-pfälzischen Finanzminister Ingolf Deubel ein alternatives Gutachten anfertigen lassen (Deubel, 2010). Darüber hinaus gibt es weitere Diskussionsbeiträge und Verfahrensvorschläge wie beispielsweise vom Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH, 2010). Um die in der Diskussion befindlichen Verfahren sinnvoll bewerten zu können, müssen zuerst Kriterien entwickelt werden, anhand derer sich die Vorschläge messen lassen. Außerdem ist zu überlegen, welche Eigenschaften ein Verfahren aufweisen sollte, um die mit der Schuldenbremse verbundene Zielsetzung bestmöglich zu erreichen.

Die Deutsche Bundesbank (2011a) hat eine Reihe von Anforderungen an die Konjunkturbereinigung im Rahmen der neuen Schuldenregel formuliert, die sich zwar vorrangig auf den Bund beziehen, gleichwohl jedoch auch für die Länder zutreffen. Zum einen ist zu gewährleisten, dass die Berechnung der Konjunkturkomponente tatsächlich symmetrisch über den vollständigen Ablauf eines Konjunkturzyklus erfolgt. Wichtige Voraussetzung dafür sei, dass die Methoden eindeutig bestimmt und festgelegt sind und das Datenmaterial aktuell, vollständig und übersichtlich zur Verfügung steht. Sowohl Anpassungen oder Weiterentwicklungen der Methodik als auch Veränderungen der Modellparameter können dazu führen, dass der Konjunkturverlauf asymmetrisch abgebildet wird. Dies widerspräche jedoch dem zentralen Anliegen der symmetrischen Konjunkturbereinigung im Rahmen der Schuldenbremse. Eine methodische Veränderung könnte zum Beispiel bewirken, dass der konjunkturell bedingte und damit aus Sicht der Schuldenbremse erlaubte Spielraum zum Schuldenaufbau im Abschwung vergrößert

würde, dem aber keine entsprechende Anpassung in der Erholungsphase gegenüberstünde. Diese Aussage deutet zudem an, dass sich durch methodische Anpassungen zahlreiche Möglichkeiten zur Gestaltung bis hin zur Manipulation eröffnen ließen, die angesichts der Komplexität des Verfahrens nicht ohne weiteres nachvollzogen werden können. Zum anderen fordert die Bundesbank Transparenz und Überprüfbarkeit. Diese seien die Voraussetzung für die Akzeptanz der Schuldenbremse. Parlamente und Öffentlichkeit müssten in der Lage sein, die Anwendung des Verfahrens nachzuvollziehen und damit überprüfen zu können. Alle erforderlichen Informationen wie Daten, Methodenspezifikationen und Programme sollten deshalb zügig veröffentlicht werden.

Die von der Bundesbank aufgestellten Anforderungen offenbaren einen grundlegenden Zielkonflikt zwischen Genauigkeit und Nachvollziehbarkeit. Je umfangreicher zusätzliche Einflussfaktoren in Form von Variablen berücksichtigt und möglicherweise parametrisiert gewichtet in ein Schätzmodell einfließen, desto umfassender und damit differenzierter ist das Modell. Gleichzeitig wird es dadurch weniger nachvollziehbar, während sich die Eingriffsmöglichkeiten im Modell vermehren und demzufolge die Gestaltungsspielräume erhöhen. Deshalb erscheint es notwendig, Pauschalierungen und gröbere Abbildungen in der Modellkonstruktion zu verwenden, um so die Transparenz und Überprüfbarkeit zu verbessern und zugleich die Manipulationsgefahr einzudämmen.

Schon das geltende Verfahren der EU-Kommission entspricht diesen Kriterien nach Maßgabe der Bundesbank nicht, denn es sei „vergleichsweise komplex, schwer nachzuvollziehen und aufgrund vielfacher Modellierungsoptionen gestaltungsanfällig“ (Deutsche Bundesbank, 2011a, 59). Zwar müssen die Länder – anders als der Bund – nicht notwendigerweise dieses Verfahren für ihre Berechnung der Konjunkturkomponente anwenden. Aber es gibt gute Gründe, die trotzdem dafür sprechen. Der Bund muss dieses Verfahren heranziehen und veröffentlicht dementsprechend die anzuwendenden Werte für Produktionspotenzial und -lücke für die gesamte Bundesrepublik. Damit ist gleichzeitig ein Rahmen vorgegeben, in dem sich die Gesamtheit der Bundesländer wiederfinden lässt. Dies bedeutet aber auch, dass die Konsistenz der Länderergebnisse mit den Bundesergebnissen besser überprüfbar ist – jedenfalls wesentlich einfacher als in dem Fall, in dem jedes einzelne Bundesland eine von den EU-Vorgaben völlig losgelöste eigene Schätzung von Produktionsmöglichkeiten und Wachstumsdifferenzen vornimmt. Da das Verfahren für den Bund nun bereits vorgegeben ist, können

sich die Länder gut daran orientieren. Sie könnten dann aus den deutschlandweiten Zahlen durch einen geeigneten Länderschlüssel ihre landesspezifischen Werte ableiten und so transparente, nachvollziehbare und vor allem nachprüfbare Ergebnisse vorlegen.¹

Die fünf Bundesländer, die Konsolidierungshilfen erhalten, haben Verwaltungsvereinbarungen mit dem Bund getroffen, in denen geregelt ist, wie die strukturellen Defizite und damit die Konsolidierungsanforderungen in diesen Ländern ermittelt werden. Darin finden sich einige Elemente des RWI-Konzepts wieder, aber auch Erweiterungen. In den bereits erwähnten Veröffentlichungen von Deubel (2010), dem IWH (2010) und der Deutschen Bundesbank (2011a) sowie in der Publikation des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (Horn et al., 2011) finden sich Einschätzungen zu den Vor- und Nachteilen der bestehenden Regelungen sowie zum Teil auch eigene Vorschläge zur Operationalisierung der Schuldenbremse auf Länderebene.

Grundsätzlich unterscheidet sich der Ansatz des RWI von dem Deubels dadurch, dass das RWI das Verfahren der EU-Kommission zur Berechnung der gesamten deutschen Konjunkturkomponente anwendet und diese mithilfe eines Quotierungsschlüssels auf die Länderhaushalte herunterbricht. Demgegenüber löst sich Deubel vom Verfahren der EU-Kommission und ordnet stattdessen jedem Bundesland eigene Konjunkturverläufe zu.

3.4 Vor- und Nachteile des Bereinigungsverfahrens der EU-Kommission

In zahlreichen Publikationen wird das Verfahren der EU-Kommission zur Ermittlung der Produktionslücken in den Mitgliedstaaten wegen seiner Komplexität und Gestaltungsanfälligkeit kritisiert (vgl. zum Beispiel Deutsche Bundesbank, 2011a, 62). Das Verfahren ist insofern problematisch, als es in nicht vernachlässigbarem Umfang auf Modellschätzungen zurückgreift. Die Schätzergebnisse sind maßgeblich davon abhängig, welche Parameter dem Modell übergeben werden. Besonders bei der Bestimmung der Totalen Faktorproduktivität, welche die Effizienz der Nutzung der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital angibt, sind Modellspezifikation und Parameterwahl ausschlaggebend für die Ergebniswerte. Bei der Totalen Faktorproduktivität handelt es sich nämlich um eine nicht direkt beobachtbare Größe. Die

¹ Ähnlich argumentiert der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) in seinem Jahresgutachten (SVR, 2010, 206).

Methodik der EU-Kommission zur Ermittlung der Produktionslücken unterliegt einer ständigen Weiterentwicklung und Anpassung, sodass es zu teilweise bemerkenswerten Anpassungen der Werte für Produktionspotenziale und -lücken kommt. Horn et al. (2011) berechnen Abweichungen bei der Defizitberechnung von mehreren Milliarden Euro für das strukturelle Defizit Deutschlands – allein bei Anwendung der verschiedenen Modifikationen, die für das Verfahren der EU-Kommission entwickelt wurden.

Zu unterscheiden sind dabei jedoch Änderungen, die sich aus methodischen Anpassungen ergeben, und solche, die aufgrund einer Datenrevision erfolgen. Methodische Veränderungen sollten nur dann vorgenommen werden, wenn sie eine klare Verbesserung bewirken oder Fehler korrigieren, die das Modellergebnis maßgeblich beeinflussen. Bei der Verwendung von Daten am aktuellen Rand ist es unvermeidlich, dass teilweise auf Schätzungen und Projektionen zurückgegriffen werden muss. Wenn nach einigen Jahren Ist-Werte vorliegen, ist es natürlich wünschenswert, mit diesen Daten zu rechnen. Eine Schwierigkeit ergibt sich daraus, dass solche Revisionen systematisch zusätzliche Verschuldungsspielräume eröffnen oder einschränken können und so mittelfristig die Symmetrie der berechneten Produktionslücken infrage stellen. Anpassungen aufgrund wesentlicher neuer Erkenntnisse, sei es hinsichtlich der Methodik oder der Datenlage, sollten daher so selten wie möglich, aber so oft wie notwendig erfolgen.

Die Deutsche Bundesbank (2011a) rät deshalb dazu, das alte Verfahren der EU-Kommission, bei dem ausschließlich mit sogenannten Hodrick-Prescott-Filtern zur Konjunkturglättung gearbeitet wurde, mindestens bis zum Jahr 2016 beizubehalten, also bis zum Ende der Übergangsperiode des Bundes bei der Einführung der Schuldenbremse. Das würde eine hinreichende methodische Konsistenz gewährleisten. Zwar hat dieses Verfahren den Vorteil, transparenter und damit leichter nachvollziehbar zu sein als das neue Verfahren der EU-Kommission, bei dem die Totale Faktorproduktivität modellgestützt geschätzt wird. Sein Nachteil besteht aber darin, dass die Konsistenz mit den Berechnungen der EU-Kommission, die inzwischen offiziell das neue Verfahren anwendet, verloren ginge. Zudem mag das Jahr 2016 für den Bund das relevante Datum für die endgültige Umsetzung der Schuldenbremse sein. Für die Bundesländer erstreckt sich der Übergangszeitraum jedoch bis zum Jahr 2020. Es käme also erneut zu methodischen Brüchen und Inkonsistenzen.

Bei aller berechtigten Kritik am Verfahren der EU-Kommission erscheint ein Punkt als der entscheidende Vorteil: Werden die Zahlen der EU-Kommission zu den nationalen Produktionslücken verwendet und dienen sie

Bestimmung der Konjunktur- Abbildung 3 komponente eines Bundeslandes

Produktionslücke für Deutschland
(ermittelt von der EU-Kommission)

multipliziert mit der

Budgetsensitivität der Bundesländer

multipliziert mit dem

**Anteil der Steuereinnahmen eines Bundeslandes
an den Steuereinnahmen aller Bundesländer**

ergibt die

Konjunkturkomponente eines Bundeslandes

Eigene Darstellung

für Bund und Länder gleichermaßen als Berechnungsgrundlage, stehen alle Ergebnisse in einem nachvollziehbaren Zusammenhang (Abbildung 3). Akzeptiert man also die Vorgaben der EU-Kommission, welche die Bundesregierung ohnehin im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts anwenden muss, gewährleistet diese gemeinsame Basis die Konsistenz der entsprechenden Zahlen von Bund und Ländern. Dies

wäre nicht der Fall, wenn die Länder unabhängig vom Verfahren des Bundes andere, also eigene Berechnungsverfahren implementieren würden. Umso mehr würde dies gelten, wenn die Länder jeweils eigene Berechnungsverfahren ersinnen, die sich auch untereinander unterscheiden. Nicht nur, dass darunter Transparenz und Nachvollziehbarkeit leiden würden – vielmehr stiege der Gestaltungsspielraum der Länder geradezu gefährlich an. Ein eigenes Verfahren eines einzelnen Bundeslandes mag zwar grundsätzlich den Vorteil bieten, passgenau auf die Bedingungen eben dieses Landes zugeschnitten zu sein. Gleichzeitig birgt die Möglichkeit eines solchen individuellen Zuschnitts aber auch die Gefahr, das Verfahren gezielt so zu gestalten, dass es den politischen Intentionen der Landesregierung entgegenkommt. Diese Manipulationsgefahr ist mit dem Ziel der dauerhaften Begrenzung der Verschuldung nur schlecht zu vereinbaren. Da in dieser Variante Transparenz und Nachvollziehbarkeit ebenfalls schlecht abschneiden, spricht vieles dafür, die Nachteile des Verfahrens der EU-Kommission in Kauf zu nehmen und mit ihm als gemeinsame Basis zu arbeiten.

Das Verfahren der EU-Kommission zur Bestimmung der nationalen Produktionslücken unterliegt trotz (oder wegen) seiner Komplexität strenger methodischer Überwachung und wird international diskutiert und überprüft. Mögliche Fehler oder Unstimmigkeiten können somit auch leichter aufgedeckt werden, als dies bei eigenen Verfahren der Bundesländer der Fall wäre. Kommt man zu dem Schluss, dass die Berechnungen der EU-Kommission

die Grundlage der Bestimmung des strukturellen Defizits des Bundes und der Länder sein sollen, schließt dies den Deubel-Ansatz bereits aus. Deubel (2010) schlägt vom EU-Kommissionsverfahren unabhängige, landesspezifische Konjunkturzyklen vor. Ein weiteres Manko des Deubel-Ansatzes besteht darin, dass die Symmetrie der konjunkturellen Bereinigung nicht in jedem Fall gewährleistet ist (SVR, 2010, 206).

3.5 Produktionslücken der Bundesländer

Liegen aus den Schätzungen der EU-Kommission das Produktionspotenzial und die Produktionslücke für Deutschland vor (BMF, 2011b), ist ein Quotierungsschlüssel notwendig, auf dessen Basis die Produktionslücken der Bundesländer ermittelt werden können. Während das RWI die jeweiligen Anteile an den Steuereinnahmen oder Einwohnern vorschlägt, erwägt das IWH, die Bruttowertschöpfung der Länder heranzuziehen.

Einig sind sich die Autoren der beiden Institute, dass die Ausgabenseite der Länderhaushalte keinen nennenswerten konjunkturellen Schwankungen unterliegt und deshalb ausgeblendet werden kann. Dies ist plausibel. Denn konjunkturreagibel sind in erster Linie die arbeitsmarktbedingten Ausgaben, die jedoch in die Zuständigkeit des Bundes und der Kommunen fallen. Diese Ausgaben sind dementsprechend bei den Stadtstaaten zu berücksichtigen. Auf der Einnahmenseite der Länder sorgen die verschiedenen Komponenten des Finanzausgleichs dafür, dass sich möglicherweise unterschiedliche Entwicklungen zwischen den Bundesländern weitestgehend nivellieren. Das RWI weist darauf hin, „dass sich mögliche unterschiedliche konjunkturelle Entwicklungen in den Ländern nicht in deren Steuereinnahmen widerspiegeln“ (RWI, 2010, 14). Nach Umsatzsteuerverteilung, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen sind nicht mehr die landesspezifischen Konjunkturverläufe maßgeblich, vielmehr ist es die gesamtstaatliche Entwicklung. Dies spricht dafür, den gesamtstaatlichen Konjunkturtrend durch ein geeignetes Quotenverfahren auf die Länder zu verteilen.

Weiter ist zu entscheiden, welche Steuerarten berücksichtigt werden sollen. Außerdem ist zu klären, ob diese aggregiert für die Ländergesamtheit mit einer Budgetsensitivität multipliziert werden sollen oder ob Teilelastizitäten auf einzelne Budgetposten in den einzelnen Ländern anzuwenden sind. Für das aggregierte Verfahren spricht die geringere Komplexität bei höherer Transparenz. Für das disaggregierte Verfahren ist eine Vielzahl oft nicht unmittelbar verfügbarer Daten erforderlich, die zwar eine differenzierte Betrachtung der Länder versprechen, aber gleichzeitig fehler- und gestaltungs-

anfälliger sind. Deshalb plädiert das RWI im Konsens mit dem SVR für das aggregierte Verfahren.

Bei allen bis hierhin diskutierten Schritten erscheint es ratsam, in vertretbarem Umfang methodische Schwächen oder zumindest Ungenauigkeiten in Kauf zu nehmen, wenn dadurch größtmögliche Konsistenz und Transparenz gewährleistet werden können. Schließlich ist die angewendete Methodik dann für die verschiedenen föderalen Ebenen gleichermaßen gültig, sodass auch eine inhaltliche Kompatibilität hergestellt wird. Ein grundsätzliches Problem bleibt jedoch zwangsläufig bestehen: Zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung und der Erstellung der Finanzplanung der Länder liegen für das Haushaltsjahr und die Folgejahre naturgemäß erst vorläufige Zahlen vor. In der Regel handelt es sich im Moment der Haushaltsaufstellung und meist sogar bei den Zahlen für das dem Haushaltsvollzug vorangegangene Jahr noch um nicht endgültige Werte. Dementsprechend wird auch jedwede Schätzung für die konjunkturellen und strukturellen Teile des Defizits, dessen endgültige Gesamthöhe ja ebenfalls noch nicht feststeht, nur vorläufigen Charakter haben können. Weichen die tatsächlichen Steuereinnahmen und Finanzierungssalden dann aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung und möglicher Rechtsänderungen deutlich von den bei der Haushaltsaufstellung vorliegenden Projektionen ab, muss dies bei der Bestimmung des endgültigen strukturellen Defizits und besonders bei der Ermittlung der zulässigen konjunkturellen Schwankung nachträglich berücksichtigt werden. Ansonsten drohen zu große oder zu kleine Verschuldungsspielräume, die dem Symmetriegebot der konjunkturellen Schwankung, das die Schuldenbremse vorschreibt, nicht entsprechen.

Das Jahr 2010 verdeutlicht diese Problematik auf eindrucksvolle Weise. In dem Jahr hat die Erholung von der Finanz- und Wirtschaftskrise nämlich schneller und wesentlich umfassender stattgefunden, als es im Vorfeld angenommen wurde. Zugleich ist das strukturelle Defizit des Jahres 2010 für den Bund und für die Bundesländer, die Konsolidierungshilfen erhalten, die Ausgangsbasis, auf der die Konsolidierungspfade bis zum Ende der Übergangszeit in den Jahren 2016 (Bund) und 2020 (Länder) bestimmt werden. Gemäß den Bestimmungen des Grundgesetzes und des Gesetzes zur Gewährung von Konsolidierungshilfen muss das strukturelle Defizit des Jahres 2010 in gleichmäßigen Schritten auf den jeweiligen Referenzwert zurückgeführt werden. Die Zahlen des Jahres 2010 verankern folglich den Ausgangspunkt des Schuldenabbaupfads. Da sowohl der Bund als auch die betroffenen Länder bei der Haushalts- und Finanzplanung für 2010 mit weit ungünstigeren

Berechnung des strukturellen Defizits bei Bundesländern, die Konsolidierungshilfen erhalten

Übersicht 4

Die Verwaltungsvereinbarungen mit den fünf Bundesländern, die vom Bund Konsolidierungshilfen bekommen, beinhalten ein zweistufiges Verfahren zur Berechnung des jeweiligen strukturellen Defizits. Damit soll berücksichtigt werden, dass sowohl die Etatansätze in den Haushaltsplanungen als auch der spätere Haushaltsvollzug im Einklang mit der Schuldenbremse stehen. Ausgangsbasis der ersten Stufe bilden die verabschiedeten Haushaltsplanungen des jeweiligen Landes. Im Mai eines laufenden Jahres werden dann die voraussichtliche Produktionslücke ermittelt und daraus die Konjunkturkomponenten der Länderhaushalte abgeleitet. Gleichzeitig wird auf Basis der Steuerschätzung vom Mai die Höhe der Steuereinnahmen bestimmt, mit der ein Land für das aktuelle Jahr rechnen kann. Der in den Länderhaushalten angesetzte Finanzierungssaldo abzüglich der Konjunkturkomponente ergänzt um einige weitere Bereinigungen ergibt den strukturellen Finanzierungssaldo ex ante. Dies kann ein Defizit oder ein Überschuss sein.

Auch wenn sich im ersten Halbjahr schon Tendenzen für die Entwicklung des gesamten Jahres erkennen lassen, verbleiben doch erhebliche Unsicherheiten. Deshalb wird nach dem Ende des Jahres eine Ex-post-Analyse des strukturellen Defizits vorgenommen. Gerade im Jahr 2010 war dies sehr wichtig. Denn im zweiten Halbjahr zogen die Steuereinnahmen merklich an – oft deutlich über das in den Planungen angesetzte Niveau hinaus. Deshalb muss untersucht werden, ob diese zusätzlichen Steuereinnahmen dazu verwendet wurden, das Defizit abzubauen oder Mehrausgaben zu tätigen. Im zweiten Fall muss auch das strukturelle Defizit steigen.

Ausgangsbasis sind die vom Statistischen Bundesamt publizierten Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte. Da sie noch nicht in endgültiger Form vorliegen, wird die vierteljährliche Kassenstatistik herangezogen. Zunächst erfolgt die Bereinigung um finanzielle Transaktionen. Das heißt, es werden zum Beispiel Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen abgezogen. Gleiches gilt aber auch für Einnahmen aus Privatisierungen. Zusätzlich werden die Einnahmen und Ausgaben im Länderfinanzausgleich durch die tatsächlich erfolgten Zahlungen aktualisiert. Außerdem wird die auf Basis der geschätzten Produktionslücke ermittelte Ex-ante-Konjunkturkomponente abgezogen oder hinzuaddiert – das ist abhängig davon, ob die Produktionslücke positiv oder negativ ist. Danach wird untersucht, wie sich die Steuereinnahmen gegenüber dem im Mai festgelegten Wert verändert haben. Fallen sie höher aus, wird die Differenz dem im Haushaltsabschluss ausgewiesenen Defizit zugefügt. Sind sie niedriger, wird die Differenz abgezogen. Außerdem werden die Auswirkungen der Steuerrechtsänderungen berücksichtigt. Mindereinnahmen durch Steuersenkungen werden dem strukturellen Defizit hinzuaddiert, denn sie verschwinden nicht bei einer konjunkturellen Belebung.

Durch dieses Vorgehen wird de facto unterstellt, dass alle Änderungen des Steueraufkommens, die im zweiten Halbjahr erfolgen, mit Ausnahme der Auswirkungen von Gesetzesänderungen konjunkturell bedingt sind. Zur Verdeutlichung: Steigen die Steuereinnahmen nach den Ex-ante-Berechnungen vom Mai im Lauf eines Jahres stark an, sollte das Haushaltsdefizit zurückgehen, wenn diese Mehreinnahmen nicht für ungeplante Mehrausgaben verwendet werden. Im Idealfall sinkt das Defizit genau um den Betrag, um den die Steuereinnahmen zulegen. Werden nun die zusätzlichen Steuereinnahmen dem im Rahmen des Haushaltsabschlusses festgestellten (niedriger als geplanten) Defizit hinzugerechnet, bleibt das strukturelle Defizit konstant (sofern sich das Volumen der übrigen Bereinigungen nicht ändert). Anders ist dies bei Mehrausgaben. In ihrem Fall geht das am Jahresende festgestellte Defizit gegenüber dem Ex-ante-Ansatz vom Mai nur um einen geringeren Betrag zurück, als die Steuereinnahmen steigen. In der Folge wächst auch das strukturelle Defizit. Denn diese Mehrausgaben sind nicht konjunkturell bedingt.

Da dieses Verfahren grundsätzlich sinnvoll ist, hat das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) es zur Beurteilung der strukturellen Finanzierungssalden in den Länderhaushalten übernommen.

Berechnung des strukturellen Defizits

Tabelle 2

am Beispiel Berlin für das Jahr 2010, in Millionen Euro

Unbereinigter Finanzierungssaldo		-1.413,7
Bereinigung um finanzielle Transaktionen	-	-163,7
Periodengerechte Abrechnung des Länderfinanzausgleichs	+	-246,9
Ex-ante-Konjunkturkomponente	-	-430,1
Steuerabweichungskomponente	-	944,7
Konjunkturbereinigter struktureller Finanzierungssaldo (hier: Defizit)	=	-2.011,5

Eigene Zusammenstellung auf Basis der Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, 2011

Um bei den Ländern, die Konsolidierungshilfen erhalten, eine einheitliche Diskussionsgrundlage zu schaffen, wurden auch alle in den Verwaltungsvereinbarungen vorgesehenen Bereinigungen durchgeführt.

Eigene Darstellung

Defiziten gerechnet haben, als sie nun tatsächlich realisiert worden sind, hat zumindest der Bund die in seinem Abbaupfad zulässigen Defizite rückblickend viel zu hoch angesetzt. Er hat im Jahr 2010 darauf verzichtet, die für die Verankerung des Schuldenabbaupfads maßgebliche Defizitgröße aufgrund der wesentlich günstigeren Steuerschätzung im November 2010 anzupassen – und sah sich deshalb massiver Kritik ausgesetzt (vgl. zum Beispiel Deutsche Bundesbank, 2011b). Die resultierenden zulässigen strukturellen Defizite in den Jahren 2011 bis 2015 sind folglich so großzügig bemessen, dass angesichts der unerwartet hohen Steuereinnahmen in den nächsten Jahren nicht nur das Einhalten der Schuldenbremse unproblematisch möglich erscheint, sondern überdies noch vermeintliche Haushaltsspielräume vorliegen.

In den Ländern beruht die veröffentlichte Finanzplanung häufig auf veralteten Zahlen. Die mögliche Dynamik aktueller Entwicklungen ist somit meist nicht enthalten. Zudem stellen viele Länder Doppelhaushalte auf, was nur eine verzögerte Reaktionsmöglichkeit zulässt. Das führt dazu, dass die Bundesländer ihre Konsolidierungsbemühungen mit hohen Defizitgrenzen beginnen. Das gilt auch für die Bundesländer, deren strukturelles Defizit im Zuge der Verwaltungsvereinbarungen berechnet wurde, und liegt bei ihnen in der Systematik der in den Verwaltungsvereinbarungen getroffenen Regelungen begründet (Übersicht 4). Sollten durch die hohen Defizitansätze 2010 zusätzliche Haushaltsspielräume entstanden sein, führt dieser Ansatz aber lediglich dazu, dass Konsolidierungslasten auf das Ende des Jahrzehnts verschoben werden. Denn das strukturelle Defizit muss bis zum Jahr 2020 in jedem Fall vollständig abgebaut sein, unabhängig von seiner Höhe im Jahr 2010.

Die hieran anknüpfende Frage lautet, inwieweit eine unvorhergesehene Dynamik der staatlichen Einnahmen und Ausgaben konjunktureller oder struktureller Natur ist. Bei Steuerrechtsänderungen handelt es sich eindeutig um strukturelle Effekte. Diese wirken sich nämlich – sofern es sich nicht um befristete Maßnahmen handelt – nicht nur in einem Haushaltsjahr, sondern ab Inkrafttreten in allen Folgejahren aus. Außerdem werden die mit ihnen einhergehenden Mehr- oder Mindereinnahmen nicht durch einen veränderten Auslastungsgrad des Produktionspotenzials verursacht.

Wie aber ist zum Beispiel die unerwartet zügige Erholung vom massiven wirtschaftlichen Einbruch zum Ende des vergangenen Jahrzehnts zu beurteilen – gerade vor dem Hintergrund des vorherigen Einbruchs? Handelt es sich um einen überraschend guten Konjunkturverlauf oder stabilisiert sich die Wirtschaft strukturell auf einem höheren Niveau? Das Bundesfinanzministerium (BMF, 2011a, 73) äußert sich dazu wie folgt: „Damit wird de facto unterstellt, dass die unerwartete Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in vollem Umfang konjunktureller Art ist, auch wenn tatsächlich ein Teil davon strukturell bedingt sein dürfte.“ Demzufolge bleibt das strukturelle Defizit von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gänzlich unberührt, sodass seine nachträgliche Korrektur beim Vorliegen von Ist-Zahlen obsolet wird. Alles, was nach Haushaltsaufstellung und Finanzplanung passiert, ist demnach konjunkturbedingt und der Konjunkturkomponente zuzuordnen, während das strukturelle Defizit auf dem ursprünglichen Niveau bleibt. Das bedeutet aber auch, dass die Kritik an vermeintlich zu hoch angesetzten Defizitgrenzen von Bund und Ländern in die Irre führt – schließlich sind die entstandenen Haushaltsspielräume konjunkturbedingt und bei künftig ungünstigerem Konjunkturverlauf ohnehin für den Ausgleich der dann entstehenden Budgetdefizite zu verwenden.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die gesamtwirtschaftliche Entwicklung sowohl von konjunkturellen als auch von strukturellen Einflussfaktoren getrieben wird und diese nur bedingt separierbar sind. So kann ein starker konjunktureller Impuls – wie die wirtschaftliche Erholung nach dem Jahr 2009 – mittelfristig auch eine strukturelle Verstetigung auslösen. Plausibel erscheint deshalb, dass kurzfristig eher konjunkturelle Entwicklungsimpulse die gesamtwirtschaftliche Entwicklung dominieren, während strukturelle Trends sich eher mittel- bis langfristig bemerkbar machen. Dies lässt sich im Hinblick auf die Ex-ante-/Ex-post-Problematik insofern nutzbar machen, als unterstellt werden kann, dass kurzfristige Veränderungen in den

ein bis zwei Jahren seit der letzten Haushaltsaufstellung vorwiegend konjunktureller Natur sind und dementsprechend das strukturelle Defizit kaum tangieren.

Um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass das bei der Haushaltsaufstellung projizierte strukturelle Defizit eines Landes die Konjunktorentwicklungen im Rahmen des Haushaltsvollzugs nicht berücksichtigen kann, sehen die Verwaltungsvereinbarungen einen zusätzlichen Bereinigungsverfahren vor – die sogenannte Ex-post-Konjunkturkomponente. Dabei werden die tatsächlichen Steuereinnahmen, die dem in der Finanzstatistik nach Jahresende berechneten Finanzierungssaldo zugrunde liegen, mit den Steuereinnahmen verglichen, die zum Zeitpunkt der Bestimmung der Produktionslücke und der Ex-ante-Konjunkturkomponente vorlagen. Dadurch soll ermittelt werden, ob eine Landesregierung konjunkturell bedingte Steuererhöhungen tatsächlich zur Begrenzung des dann auch geringer zu veranschlagenden konjunkturellen Defizits verwendet hat. War dies nicht der Fall, das heißt, wurden Mehrausgaben getätigt, steigt dann automatisch das strukturelle Defizit.

Diese den Verwaltungsvereinbarungen entnommene Vorgehensweise lässt sich zur Berechnung des strukturellen Defizits in allen Bundesländern anwenden (vgl. Abschnitt 3.6; für eine Erläuterung der Begriffe und der Bewertungsskala vgl. Übersicht 5). Als Datengrundlage werden die vom Stabilitätsrat im November 2011 veröffentlichten Stabilitätsberichte herangezogen. Darin wurden auch strukturelle Defizite publiziert, diese sind aber nicht konjunkturbereinigt. Die Berichte spiegeln den aktuell verfügbaren Datenstand wider. Auf dieser Basis lässt sich eine konsistente Bestimmung der strukturellen Defizite der Bundesländer mit einer Ex-ante-Konjunkturbereinigung für das Jahr 2011 generieren. Das in den Stabilitätsberichten einheitlich dargestellte Datenmaterial repräsentiert allerdings auch unterschiedliche Planungsstände – je nach Berechnungsstand und Veröffentlichungszeitpunkt in den einzelnen Bundesländern. Der alternative Versuch, ausgehend von den jeweils aktuellsten verfügbaren Daten notwendige und tatsächliche Defizitabbauwege zu formulieren, löst das Problem genauso wenig. Was fehlt, ist also eine einheitliche Datengrundlage, auf die sich das Konjunkturbereinigungsverfahren konsistent anwenden lässt. Die Berechnung einer auf das jeweilige Bundesland bezogenen Konjunkturkomponente ist somit weniger ein Problem als die Datenbasis. Das gilt sowohl für die Berechnung der gesamtstaatlichen Produktionslücke als auch mit Blick auf die Finanzierungssalden (vgl. Abbildung 3, Abschnitt 3.4).

Finanzierungssaldo

Der Differenzbetrag zwischen Einnahmen und Ausgaben kann negativ sein, dann ist es ein Defizit, oder positiv, dann ist es ein Überschuss.

Struktureller Finanzierungssaldo

Der um konjunkturelle Einflüsse bereinigte Finanzierungssaldo kann ebenfalls ein Überschuss oder ein Defizit sein.

Defizitabbaupfad

Die Schuldenbremse sieht in Verbindung mit den begleitenden Gesetzen und Verträgen für den Bund und die fünf Länder, die Konsolidierungshilfen erhalten, einen schrittweisen Abbau der strukturellen Defizite vor. Demnach muss das strukturelle Defizit des Jahres 2010 in gleichbleibenden Schritten bis zum Jahr 2016 auf 0,35 Prozent des BIP (Regelung für den Bund) oder bis zum Jahr 2020 auf null (Regelung für die Länder) abgebaut werden. Daraus ergeben sich für alle dazwischen liegenden Jahre Soll- oder Höchstwerte für das zulässige strukturelle Defizit. Aus ihnen resultiert der Abbaupfad für das strukturelle Defizit.

Konsolidierungsbedarf

Das ist der Betrag, um den das in den Etatplanungen enthaltene strukturelle Defizit die vom Konsolidierungspfad vorgesehene Höchstgrenze überschreitet. Zusätzliche Einsparungen werden notwendig, damit der Konsolidierungspfad erreicht werden kann.

Konsolidierungspuffer

Um diesen Betrag unterschreitet das in den Etatplanungen enthaltene strukturelle Defizit die zulässige Höchstgrenze. Der Konsolidierungspuffer kann als Sicherheitsabstand für unvorhergesehene Ereignisse angesehen werden.

Konsolidierungsquote

Das ist der Prozentsatz, um den das strukturelle Defizit – im Folgenden das des Jahres 2010 – gemäß den Planungen binnen drei Jahren, also bis 2013, abgebaut wird. Um den Konsolidierungspfad einhalten zu können, müssen im Jahr 2011 erste Konsolidierungsbemühungen eingeleitet werden, indem das strukturelle Defizit reduziert wird. Innerhalb von drei Jahren sollte das strukturelle Defizit um etwa die Hälfte verringert worden sein.

Bewertung aufgrund der Konsolidierungsquote nach drei Jahren

(vgl. Abbildungen 4 bis 19, Abschnitt 3.6 und Tabelle 4, Kapitel 4)

Positiv (++)

Länder, die ihr strukturelles Defizit um mindestens 50 Prozent reduziert haben und damit auf gutem Weg sind, die Schuldenbremse einzuhalten. Es gibt auch Länder, die das strukturelle Defizit bis zum Jahr 2013 bereits komplett abgetragen haben werden und Überschüsse erwirtschaften. Bei ihnen ergibt sich ein Konsolidierungserfolg von über 100 Prozent.

Leicht positiv (+)

Länder, die bis zum Jahr 2013 begonnen haben, das strukturelle Defizit zu reduzieren. Ihr Konsolidierungserfolg liegt zwischen 1 und 50 Prozent.

Negativ (-)

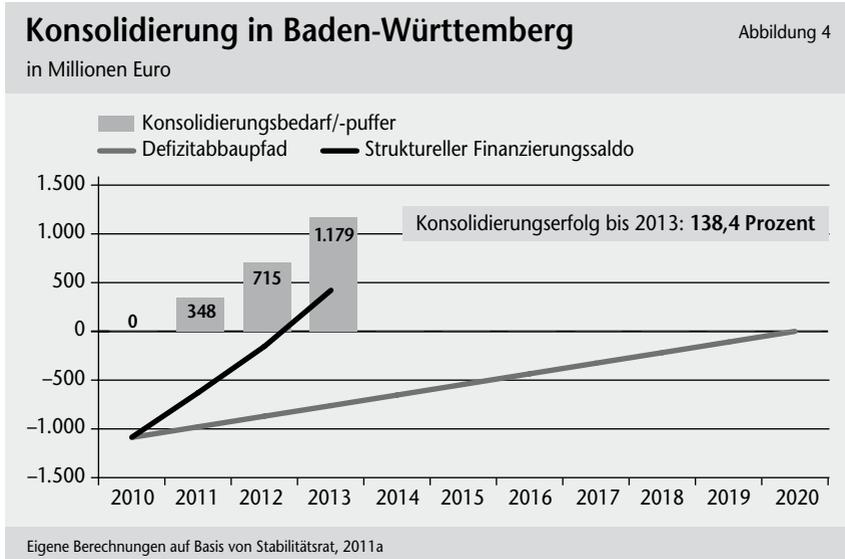
Länder, die bis zum Jahr 2013 keinerlei Konsolidierungserfolge vorzuweisen haben und ihre Defizite sogar ausbauen. Ihre Konsolidierungsquote ist negativ.

Es liegt in der nur unvollständig vorhersehbaren Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung begründet, dass ex ante nur entsprechend unvollständige Informationen über die entscheidenden Parameter zur Bestimmung des strukturellen Defizits vorliegen. Die Zeitpunkte, zu denen die einzelnen Länderhaushalte verabschiedet wurden, sind höchst unterschiedlich. Einige Länder haben Doppelhaushalte für 2010/2011 beschlossen, während andere Haushaltsgesetze für 2011/2012 genehmigten. Auch die mittelfristige Finanzplanung erfolgt nicht nach einem einheitlichen Zeitraster. Unabhängig davon repräsentieren die der Untersuchung und Bewertung zugrunde liegenden Daten den aktuell von den Ländern in ihren Stabilitätsberichten publizierten Stand der Planungen. Deshalb müssen sie sich auch an diesen messen lassen. Eigene Korrekturen der offiziellen Planungen, die aktuelle Entwicklungen berücksichtigen, wären mit zu großen Unsicherheiten und auch der Gefahr verbunden, einem Willkürvorwurf ausgesetzt zu werden. Umso wichtiger ist es, dass die vorliegenden Informationen so konsistent und aktuell wie möglich sind. Wünschenswert wären deshalb eine rasche Aktualisierung der Haushaltsdaten durch die Landesfinanzministerien und ein einheitliches Zeitraster für die Vorlage der Finanzplanung. Der Stabilitätsrat sollte die Länder dazu anhalten, diese Informationen regelmäßig zu aktualisieren und in Form von halbjährlichen Stabilitätsberichten zu veröffentlichen. Wenigstens sollte gewährleistet sein, dass in den jährlichen Stabilitätsberichten ein einheitlicher Datenstand präsentiert wird.

3.6 Konsolidierungsfortschritte in den Bundesländern

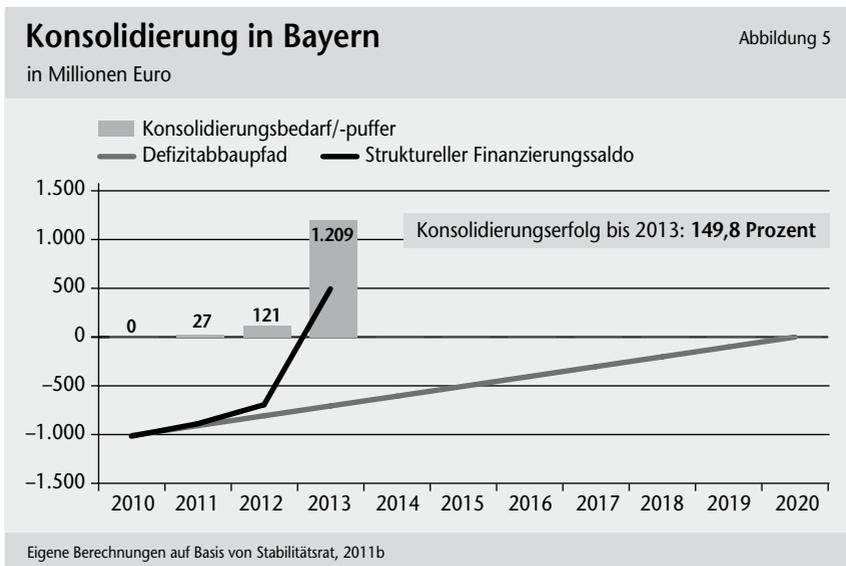
Die Berechnungen für alle Bundesländer (Abschnitte 3.6.1 bis 3.6.16) basieren auf den Stabilitätsberichten des Jahres 2011. Dort bildeten für das Jahr 2010 die Haushaltsabschlüsse der Bundesländer die Berechnungsgrundlage. Alle weiteren Jahre basieren auf Soll-Ansätzen oder der Finanzplanung.

3.6.1 Baden-Württemberg



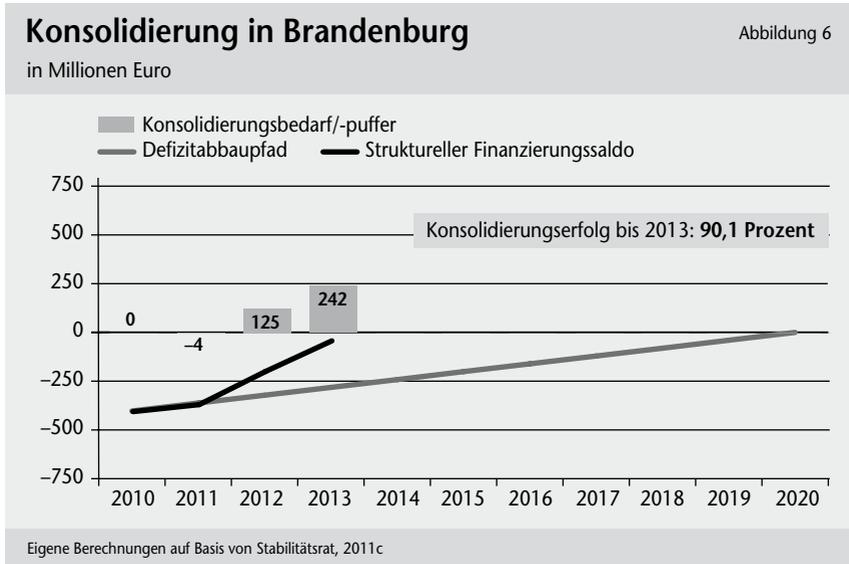
Ausgehend von den Werten des Haushaltsabschlusses 2010 lag der Wert für das strukturelle Defizit des Jahres 2010 im Land Baden-Württemberg bei knapp 1,1 Milliarden Euro. Dieses Defizit wird kontinuierlich abgebaut. Laut mittelfristiger Finanzplanung können schon im Jahr 2013 Überschüsse erzielt werden. Baden-Württemberg gelingt so innerhalb von drei Jahren bereits ein Konsolidierungserfolg von über 100 Prozent. Das heißt: Baden-Württemberg kann das Defizit in diesem Zeitraum vollständig zurückführen und darüber hinaus sogar alte Schulden tilgen. Baut das Land in den Folgejahren keine neuen strukturellen Defizite auf, kann es die Schuldenbremse ohne weiteres einhalten.

3.6.2 Bayern



In Bayern betrug der Ausgangswert des strukturellen Defizits im Jahr 2010 etwa 1 Milliarde Euro. Dieses Defizit sinkt laut der Haushaltsplanung für die Jahre 2011 und 2012. Die mittelfristige Finanzplanung aus dem Jahr 2010 weist ab 2013 strukturelle Überschüsse auf. Bayern gelingt gemäß der Finanzplanung deshalb innerhalb von drei Jahren ein beachtlicher Konsolidierungserfolg. Auch für das Jahr 2014 plant Bayern Überschüsse. So kann nicht nur der Schuldenbremse ohne Wenn und Aber entsprochen, sondern auch die bestehende Schuldenlast reduziert werden.

3.6.3 Brandenburg



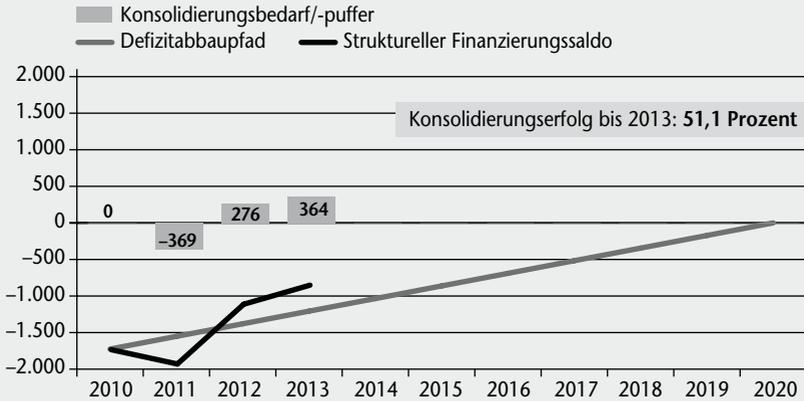
In der Abgrenzung des Stabilitätsberichts lag der Ausgangswert für das strukturelle Defizit des Landes Brandenburg im Jahr 2010 bei rund 400 Millionen Euro. Es wird laut Haushalts- und Finanzplanung in den Folgejahren kontinuierlich abgebaut, sodass im Jahr 2014 ein struktureller Überschuss erzielt werden soll. Bis 2013 baut Brandenburg bereits rund 90 Prozent seines strukturellen Defizits ab und konsolidiert damit wesentlich schneller, als dies zur Einhaltung der Schuldenbremse notwendig wäre. Bleibt Brandenburg auf diesem Konsolidierungspfad, kann die Schuldenbremse eingehalten werden und darüber hinaus die Verschuldung sogar sinken.

3.6.4 Hessen

Konsolidierung in Hessen

Abbildung 7

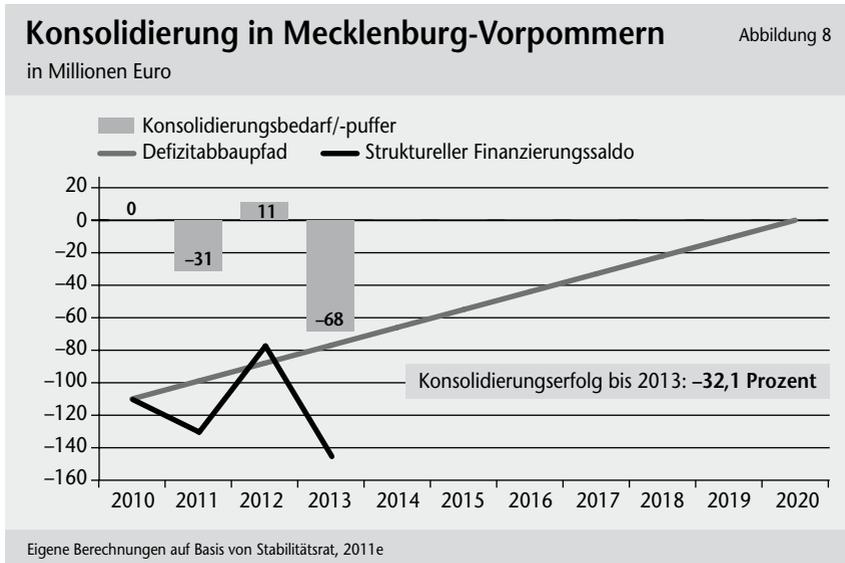
in Millionen Euro



Eigene Berechnungen auf Basis von Stabilitätsrat, 2011 d

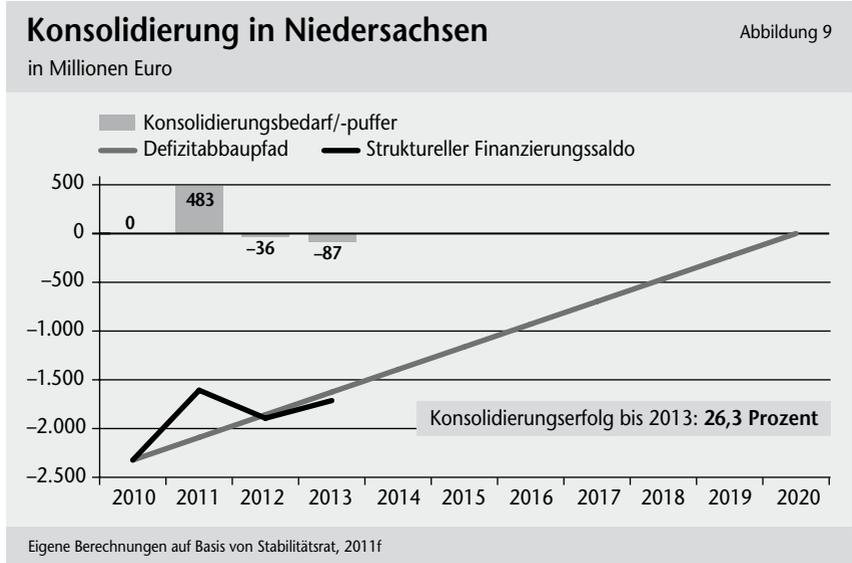
Nach Abgrenzung des Stabilitätsrats wies Hessen im Jahr 2010 ein strukturelles Defizit von gut 1,7 Milliarden Euro auf. Ausgehend vom Stabilitätsbericht 2011 ist das strukturelle Defizit im Jahr 2011 zwar leicht angestiegen. Innerhalb von drei Jahren wird es aber deutlich zurückgeführt, und zwar mehr, als es der Soll-Konsolidierungspfad zum Erreichen des Nulldefizits im Jahr 2020 erfordert. Auf diese Weise kann ab dem Jahr 2012 ein Konsolidierungspuffer geschaffen werden. Führt das Land Hessen seine Konsolidierungsbemühungen in dieser Weise fort, wird es die Vorgaben der Schuldenbremse erfüllen können.

3.6.5 Mecklenburg-Vorpommern



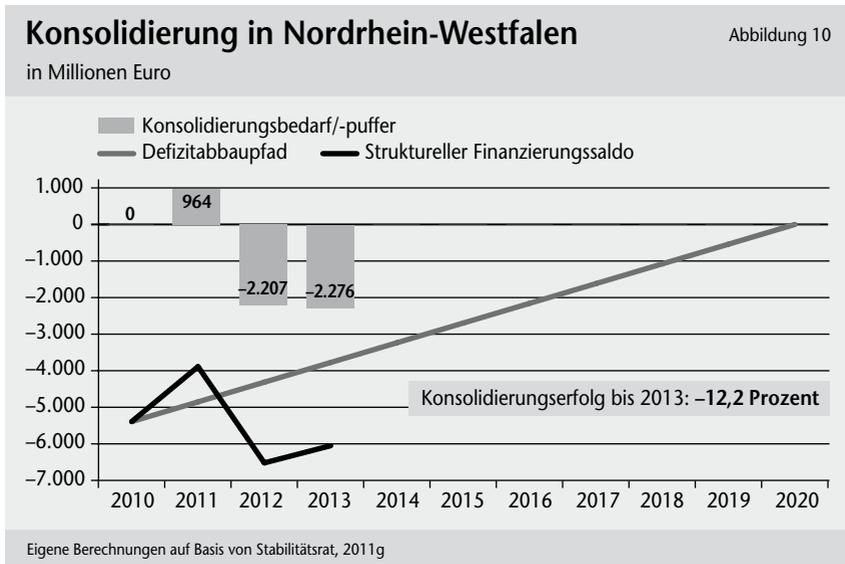
Das strukturelle Defizit des Landes Mecklenburg-Vorpommern lag im Jahr 2010 bei über 100 Millionen Euro. Laut Finanzplanung wird das strukturelle Defizit im Jahr 2013 sogar höher sein als das aus den Daten des Haushaltsabschlusses 2010 berechnete. Angesichts des vergleichsweise geringen Volumens des strukturellen Defizits von konstant weniger als 200 Millionen Euro sollte dessen Abbau zur Einhaltung der Schuldenbremse bei entsprechender Konsolidierungsanstrengung problemlos möglich sein. Mecklenburg-Vorpommern muss dazu jedoch eine klare Konsolidierungsstrategie entwickeln.

3.6.6 Niedersachsen



In Niedersachsen betrug der Ausgangswert für das strukturelle Defizit im Jahr 2010 etwa 2,3 Milliarden Euro. Laut Nachtragshaushalt 2011 sinkt das strukturelle Defizit zunächst, steigt aber gemäß mittelfristiger Finanzplanung in den Folgejahren wieder leicht an. Bis zum Jahr 2013 bleibt Niedersachsen noch hinter dem Konsolidierungssoll zurück, welches sich bei kontinuierlichem Defizitabbau analog zu den Vorgaben der Verwaltungsvereinbarungen der Länder ergibt, die Konsolidierungshilfen erhalten. Im Jahr 2014 soll laut Finanzplanung aber wieder ein kleiner Konsolidierungspuffer erzielt werden. Führt Niedersachsen diesen Konsolidierungspfad fort, kann die Schuldenbremse voraussichtlich eingehalten werden. Es dürfen aber keine unvorhergesehenen Belastungen des Landeshaushalts eintreten.

3.6.7 Nordrhein-Westfalen



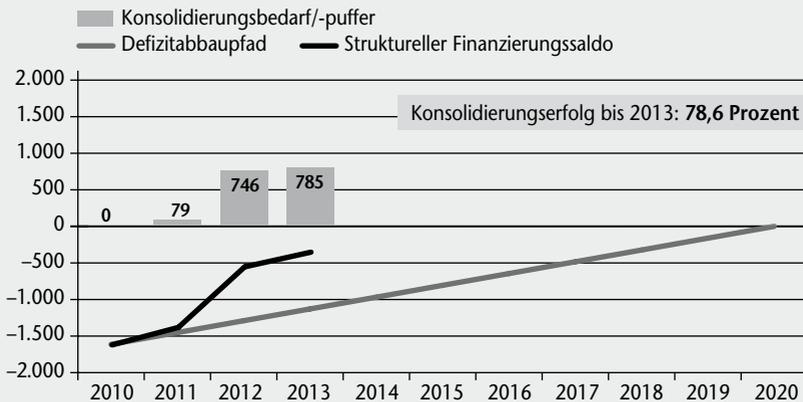
Der Wert des strukturellen Defizits des Landes Nordrhein-Westfalen lag im Jahr 2010 bei knapp 5,4 Milliarden Euro. Das Haushaltsgesetz 2011 sah für dieses eine Jahr einen Abbau des strukturellen Defizits in Höhe des Sollwerts gemäß dem Konsolidierungspfad bis zum Jahr 2020 vor. Die mittelfristige Finanzplanung beruht noch auf ungünstigeren Zahlen hinsichtlich der Entwicklung der Steuereinnahmen. Dies allein erklärt jedoch nicht die enorme Konsolidierungslücke, die sich ab dem Jahr 2012 ergibt. Hinzu kommt ein vergleichsweise hohes Volumen des strukturellen Defizits, sodass in Nordrhein-Westfalen beträchtliche Konsolidierungsanstrengungen erforderlich sein werden, um die Schuldenbremse umsetzen zu können.

3.6.8 Rheinland-Pfalz

Konsolidierung in Rheinland-Pfalz

Abbildung 11

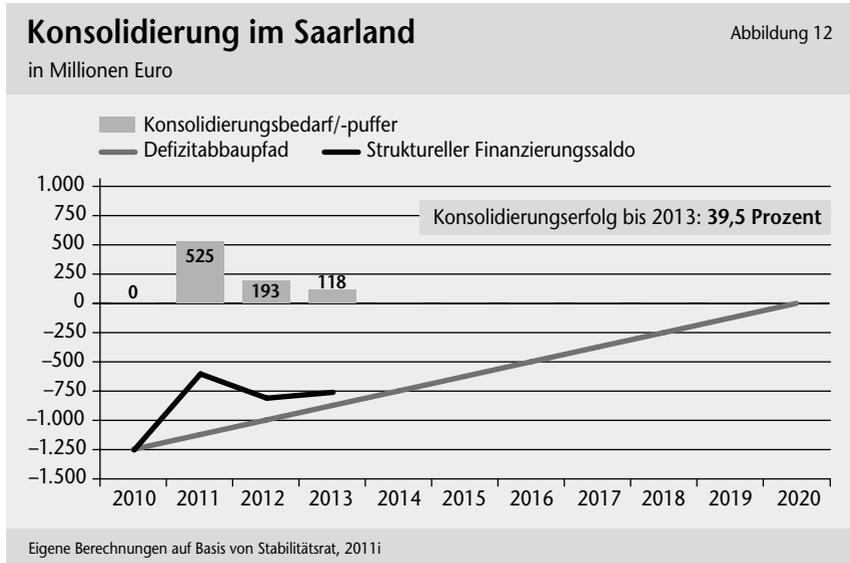
in Millionen Euro



Eigene Berechnungen auf Basis von Stabilitätsrat, 2011h

Für das Jahr 2010 ergab sich beim strukturellen Defizit des Landes Rheinland-Pfalz ein Wert von etwa 1,6 Milliarden Euro. Laut Haushaltsplan 2011 und mittelfristiger Finanzplanung sinkt das strukturelle Defizit im Dreijahreszeitraum spürbar und übertrifft dabei sogar die Anforderungen des Konsolidierungssolls. Im Jahr 2014 weist die mittelfristige Finanzplanung jedoch ein im Vergleich zum Vorjahr etwas höheres strukturelles Defizit aus, sodass der zuvor aufgebaute Konsolidierungspuffer zusammenschrumpft. Diese Entwicklung darf sich nicht fortsetzen. Würde Rheinland-Pfalz den ursprünglichen Pfad der ersten drei Jahre seit Einführung der Schuldenbremse nach dem Jahr 2014 wieder aufnehmen, können die Vorgaben der Schuldenbremse eingehalten werden.

3.6.9 Saarland



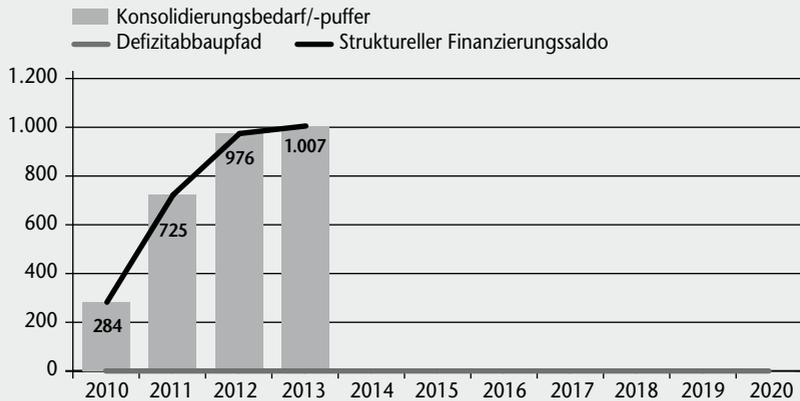
Der Ausgangswert im Jahr 2010 für das strukturelle Defizit des Saarlands lag bei mehr als 1,2 Milliarden Euro. Während für das Jahr 2011 eine deutliche Rückführung des strukturellen Defizits möglich schien, nähert es sich in den Folgejahren dem Soll-Pfad an. Innerhalb von drei Jahren kann das Saarland gemäß seiner Finanzplanung zwar knapp 40 Prozent seines strukturellen Defizits abbauen. Der im Jahr 2011 aufgebaute Konsolidierungspuffer schrumpft aber immer weiter. Nur wenn das Saarland seine Konsolidierungsbemühungen nachdrücklich fortsetzt, kann es die Vorgaben der Schuldenbremse erfüllen.

3.6.10 Sachsen

Konsolidierung in Sachsen

Abbildung 13

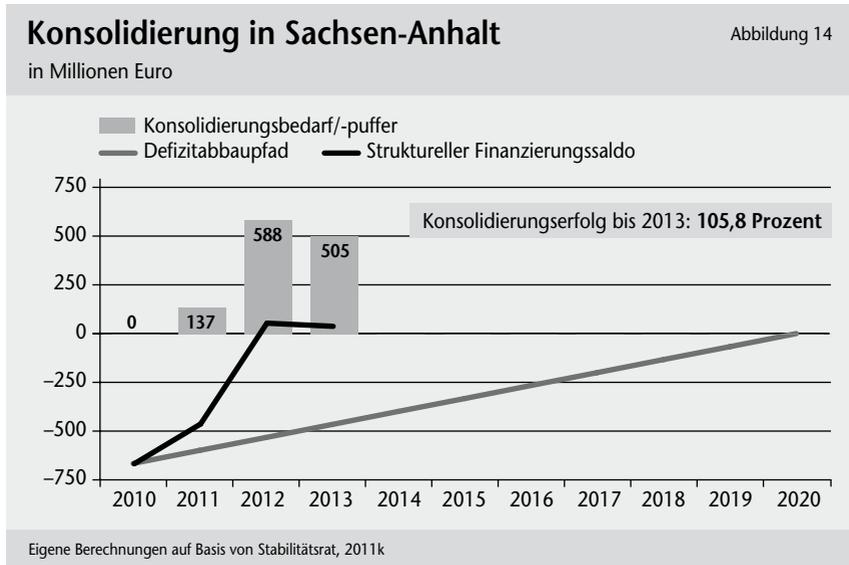
in Millionen Euro



Eigene Berechnungen auf Basis von Stabilitätsrat, 2011j

In Sachsen war der strukturelle Finanzierungssaldo bereits im Jahr 2010 im positiven Bereich. Auch der Doppelhaushalt 2011/2012 sieht Überschüsse vor, die sich laut mittelfristiger Finanzplanung in den Folgejahren fortsetzen. Auf diese Weise gelingt es Sachsen bereits jetzt, seine bestehenden Schulden abzubauen. Selbst wenn sich die Planungen nicht vollständig realisieren lassen und die Finanzierungssalden etwas ungünstiger ausfallen als vorgesehen, wird die Schuldenbremse zweifellos eingehalten.

3.6.11 Sachsen-Anhalt



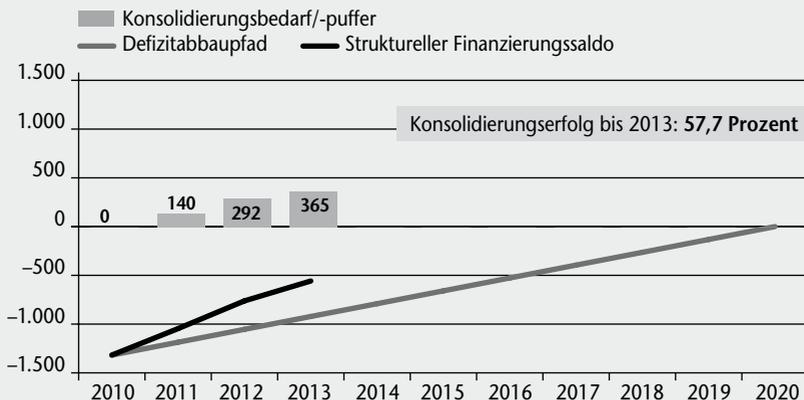
Laut Haushaltsabschluss 2010 lag der Wert für das strukturelle Defizit des Landes Sachsen-Anhalt im Jahr 2010 bei rund 670 Millionen Euro. Der Doppelhaushalt 2010/2011 sah bereits einen deutlichen Defizitabbau im Jahr 2011 vor. Gemäß der mittelfristigen Finanzplanung sollen ab dem Jahr 2012 Überschüsse erzielt und damit Schulden abgebaut werden. Gleichzeitig entsteht ein beachtlicher Konsolidierungspuffer, sodass die Schuldenbremse höchstwahrscheinlich in die Tat umgesetzt werden kann.

3.6.12 Schleswig-Holstein

Konsolidierung in Schleswig-Holstein

Abbildung 15

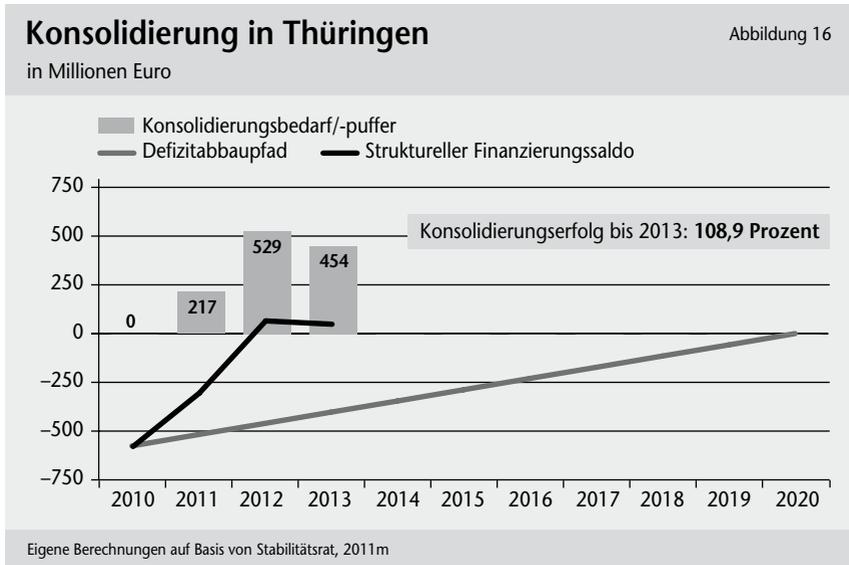
in Millionen Euro



Eigene Berechnungen auf Basis von Stabilitätsrat, 2011

Das strukturelle Defizit des Landes Schleswig-Holstein lag im Jahr 2010 bei rund 1,3 Milliarden Euro. Im Doppelhaushalt 2010/2011 war eine Rückführung des strukturellen Defizits geplant. Die neue mittelfristige Finanzplanung, die dem Stabilitätsbericht 2011 zugrunde liegt, beschreibt für die Folgejahre eine Fortführung des Konsolidierungskurses. Dieser erfüllt die Anforderungen, die sich aus einer gleichmäßigen Rückführung des Defizits gemäß der Verwaltungsvereinbarung ergeben. Das ist für Schleswig-Holstein gleichzeitig Voraussetzung dafür, auch in den nächsten Jahren Konsolidierungshilfen zu erhalten. Gelingt es, diesen Konsolidierungskurs weiterzuverfolgen, kann das Bundesland die Schuldenbremse einhalten.

3.6.13 Thüringen



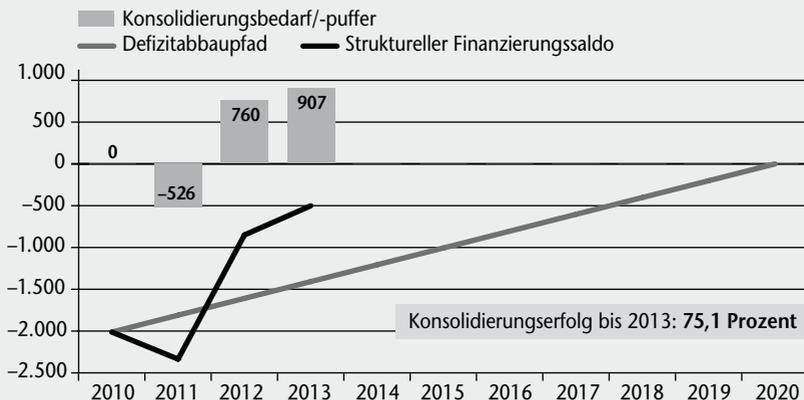
Ausgehend von den Werten des Haushaltsabschlusses 2010 betrug das strukturelle Defizit des Landes Thüringen im Jahr 2010 rund 580 Millionen Euro. Der Doppelhaushalt 2010/2011 sah eine unmittelbare Rückführung des strukturellen Defizits vor. Schon ab dem Jahr 2012 sollen laut der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung, die dem Stabilitätsbericht zugrunde liegt, Überschüsse erzielt und damit Schulden abgebaut werden können. Da nach 2012 die strukturellen Überschüsse nicht weiter steigen, sinkt jedoch der für unvorhergesehene Ereignisse zur Verfügung stehende Konsolidierungspuffer. Dennoch sollte das Bundesland die Vorgaben der Schuldenbremse problemlos erfüllen können.

3.6.14 Berlin

Konsolidierung in Berlin

Abbildung 17

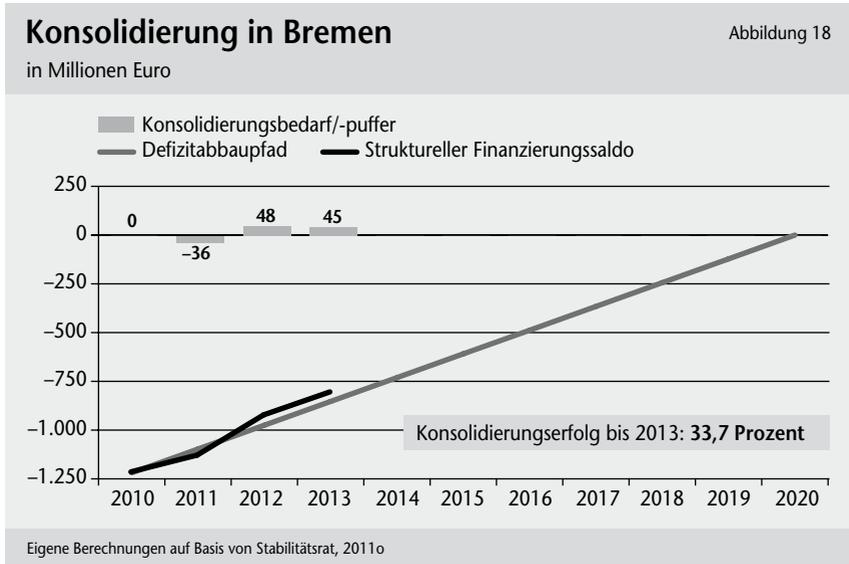
in Millionen Euro



Eigene Berechnungen auf Basis von Stabilitätsrat, 2011n

Im Stadtstaat Berlin lag das strukturelle Defizit im Jahr 2010 bei gut 2 Milliarden Euro. Laut Doppelhaushalt 2010/2011 sollte es im Jahr 2011 auf mehr als 2,3 Milliarden Euro ansteigen. Dies ist eine deutliche Verschlechterung. Die mittelfristige Finanzplanung sieht für die Folgejahre aber einen Abbau des strukturellen Defizits vor. Dieser Rückgang erfüllt das Soll, welches für einen gleichmäßigen Defizitabbau erforderlich ist. Kann Berlin seine Konsolidierungsbemühungen realisieren, ist die Zahlung der Konsolidierungshilfen nicht gefährdet und werden die Ziele der Schuldenbremse erreicht werden können.

3.6.15 Bremen



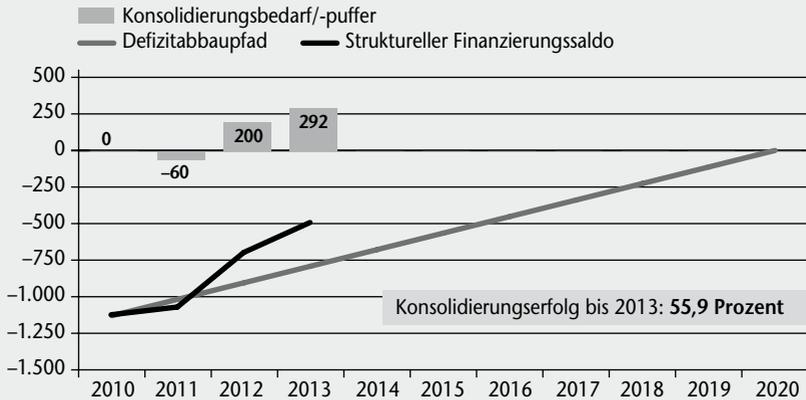
Der Ausgangswert für das strukturelle Defizit Bremens lag im Jahr 2010 bei gut 1,2 Milliarden Euro. Der Haushalt 2011 plante einen leichten Rückgang dieses Defizits. Die Angaben im Stabilitätsbericht 2011 zeigen ab dem Jahr 2012 eine Entwicklung, die nahe an dem Soll liegt, das für den Erhalt der Konsolidierungshilfen und das Erreichen des Nulldefizits im Jahr 2020 erforderlich ist. Einen Konsolidierungspuffer kann sich Bremen damit innerhalb des Planungszeitraums nicht erarbeiten und sollte deshalb seine Konsolidierungsbemühungen noch verstärken.

3.6.16 Hamburg

Konsolidierung in Hamburg

Abbildung 19

in Millionen Euro



Eigene Berechnungen auf Basis von Stabilitätsrat, 2011 p

Auf Basis des Haushaltsabschlusses 2010 betrug das strukturelle Defizit Hamburgs im Jahr 2010 gut 1,1 Milliarden Euro. Die dem Stabilitätsbericht zugrunde liegende Haushalts- und Finanzplanung sieht für die Folgejahre eine relativ kontinuierliche Rückführung des strukturellen Defizits vor. Im Jahr 2011 reichte die angestrebte Konsolidierung aber nicht aus, um einen linearen Abbau bis 2020 zu gewährleisten. Ab dem Jahr 2012 wird gegenüber dem Soll-Pfad bereits ein Puffer aufgebaut. Beschreitet Hamburg diesen Konsolidierungspfad weiter, dürfte die Schuldenbremse ohne weiteres eingehalten werden.

4

Bewertung der Ergebnisse

Zusammenfassend zeigen die Tabellen 3 und 4 die Konsolidierungserfolge der Bundesländer. Die Bewertung erfolgt für die Jahre 2011 und 2013. Sie bemisst sich an dem Beitrag, der aller Voraussicht nach zu einem vollständigen Abbau des strukturellen Defizits zum jeweiligen Zeitpunkt geleistet wurde. Folglich darf das strukturelle Defizit gegenüber 2010 weder 2011 noch 2013 steigen. Länder, in denen dies den Planungen zufolge doch der Fall ist, werden negativ bewertet (-). Im Jahr 2011 sollten zumindest erste Konsolidierungsschritte eingeleitet worden sein. Eine Senkung des strukturellen Defizits um bis zu 20 Prozent gegenüber 2010 wird als Einstieg in die Konsolidierung gewertet und als leicht positiv (+) eingestuft. Ein weitergehender Abbau des strukturellen Defizits im Jahr 2011 schafft darüber hinaus Sicherheitsspielräume für unvorhergesehene Ereignisse. Die Rückführung des strukturellen Defizits um mehr als 20 Prozent in 2011 erhält deshalb eine uneingeschränkt positive Bewertung (++).

Bis zum Jahr 2013 muss ein größerer Teil des strukturellen Defizits abgebaut sein, denn es steht dann immer weniger Zeit zur Verfügung, bis der Haushalt ausgeglichen sein muss. Allerdings ist in den verbleibenden sieben Jahren durchaus noch ein Kurswechsel möglich. Das heißt: Auch mit einer bis dahin schleppenden Konsolidierung ist es nicht ausgeschlossen, das strukturelle Defizit bis zum Jahr 2020 vollständig abzubauen. Da von der zehnjährigen Übergangsfrist bereits drei Jahre verstrichen sein werden, sollten die Planungen den Abbau von mindestens 50 Prozent des strukturellen Defizits aus dem Jahr 2010 vorsehen, um genügend Reserven für unvorhergesehene Ereignisse zu schaffen. Ist dies der Fall, wird es als hinreichende Konsolidierungsanstrengung angesehen und uneingeschränkt positiv bewertet (++).

Konsolidierungen, bei denen ein Abbau von weniger als 50 Prozent erreicht wird, erhalten nur eine leicht positive Bewertung (+). Denn die Konsolidierung wird zwar eingeleitet, aber nur in dem mindestens erforderlichen Maße. Die negative Bewertung (-) gibt es für Länder, die ihr strukturelles Defizit bis zum Jahr 2013 nicht verringern, sondern ausweiten werden (vgl. Übersicht 5, Abschnitt 3.5).

Tabelle 3 belegt, dass die Hälfte aller Bundesländer schnelle Konsolidierungserfolge verbucht haben. Sachsen hat den Planzahlen zufolge seinen strukturellen Überschuss ausgebaut, während das Saarland, Thüringen,

Konsolidierung im Jahr 2011

Tabelle 3

in Millionen Euro

	Struktureller Finanzierungssaldo		Abbau des strukturellen Defizits von 2010 bis 2011	Konsolidierungsquote von 2010 bis 2011, in Prozent
	2010	2011		
Überschuss in 2010 und 2011 (++)				
Sachsen	284	725	441	–
Konsolidierungserfolg in 2011 (++)				
Saarland ¹	–1.248	–598	649	52,1
Thüringen	–576	–302	274	47,6
Baden-Württemberg	–1.088	–631	457	42,0
Niedersachsen	–2.323	–1.607	716	30,8
Sachsen-Anhalt ¹	–666	–462	204	30,6
Nordrhein-Westfalen	–5.392	–3.889	1.504	27,9
Schleswig-Holstein ¹	–1.318	–1.046	272	20,6
Erste Konsolidierungsschritte in 2011 (+)				
Rheinland-Pfalz	–1.613	–1.373	240	14,9
Bayern	–1.009	–881	128	12,7
Brandenburg	–403	–367	36	8,9
Bremen ¹	–1.219	–1.133	86	7,1
Hamburg	–1.130	–1.077	53	4,7
Steigendes strukturelles Defizit in 2011 (–)				
Hessen	–1.725	–1.921	–196	–11,4
Berlin ¹	–2.012	–2.336	–324	–16,1
Mecklenburg-Vorpommern	–110	–130	–20	–18,0

Struktureller Finanzierungssaldo positiv: Überschuss, negativ: Defizit; Rundungsdifferenzen; ¹ Länder, die Konsolidierungshilfen des Bundes bekommen, sind verpflichtet, den Konsolidierungspfad von 2010 bis 2020 einzuhalten.
Eigene Berechnungen

Baden-Württemberg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein ihr strukturelles Defizit gegenüber dem Jahr 2010 um mindestens ein Fünftel abgebaut haben. Weitere fünf Länder leiteten erste Konsolidierungsschritte ein, die immerhin einen moderaten Rückgang der Defizite zur Folge hatten. In Hessen, Berlin und Mecklenburg-Vorpommern nahm das strukturelle Defizit hingegen zu. Mecklenburg-Vorpommern hatte mit einem Zuwachs von 18 Prozent die höchste Steigerungsrate des strukturellen Defizits. Allerdings betrug es dort im Jahr 2010 nur rund 110 Millionen Euro. Dies ist ein vergleichsweise geringer Betrag, der innerhalb eines Jahres abgebaut werden kann und keinen Anlass zur Besorgnis gibt.

Konsolidierung bis zum Jahr 2013

Tabelle 4

in Millionen Euro

	Struktureller Finanzierungssaldo		Abbau des strukturellen Defizits von 2010 bis 2013	Konsolidierungsquote von 2010 bis 2013, in Prozent
	2010	2013		
Überschuss in 2010 und 2013 (++)				
Sachsen	284	1.007	723	–
Überschuss in 2013 (++)				
Bayern	–1.009	502	1.512	149,8
Baden-Württemberg	–1.088	418	1.506	138,4
Thüringen	–576	51	627	108,9
Sachsen-Anhalt ¹	–666	39	705	105,8
Konsolidierungserfolg bis 2013 (++)				
Brandenburg	–403	–40	363	90,1
Rheinland-Pfalz	–1.613	–344	1.268	78,6
Berlin ¹	–2.012	–501	1.510	75,1
Schleswig-Holstein ¹	–1.318	–558	760	57,7
Hamburg	–1.130	–499	631	55,9
Hessen	–1.725	–843	881	51,1
Langsame Konsolidierung bis 2013 (+)				
Saarland ¹	–1.248	–755	492	39,5
Bremen ¹	–1.219	–809	410	33,7
Niedersachsen	–2.323	–1.713	610	26,3
Steigendes strukturelles Defizit bis 2013 (–)				
Nordrhein-Westfalen	–5.392	–6.051	–659	–12,2
Mecklenburg-Vorpommern	–110	–145	–35	–32,1

Struktureller Finanzierungssaldo positiv: Überschuss, negativ: Defizit; Rundungsdifferenzen; ¹ Länder, die Konsolidierungshilfen des Bundes bekommen, sind verpflichtet, den Konsolidierungspfad von 2010 bis 2020 einzuhalten.

Eigene Berechnungen

Die Mehrheit der Länder zeigt auch mittelfristig eine gute Entwicklung (Tabelle 4). Sachsen, Bayern, Baden-Württemberg, Thüringen und Sachsen-Anhalt wollen gemäß ihren mittelfristigen Finanzplanungen die Fehlbeträge in ihren Haushalten so weit senken, dass sie bereits im Jahr 2013 strukturelle Überschüsse erzielen. Die Länder Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Berlin, Schleswig-Holstein, Hamburg und Hessen erzielen zum Teil ebenfalls sehr deutliche Konsolidierungserfolge. Diese sind in allen genannten Ländern groß genug, dass bis zum Jahr 2020 das strukturelle Defizit vollständig abgebaut werden kann, wenn der eingeschlagene Konsolidierungspfad beibehalten

wird. Dagegen müssen das Saarland und Bremen ihre Konsolidierungsanstrengungen unvermindert aufrechterhalten, damit sie ihre strukturellen Defizite bis 2020 abbauen können. Dies gilt umso mehr für Niedersachsen, denn dort reichen die bis 2013 vorgesehenen Konsolidierungsbemühungen noch nicht aus, um einen gleichmäßigen Defizitabbau voranzutreiben. In den drei letztgenannten Ländern ist kaum Puffer vorhanden, um unvorhergesehenen Haushaltsrisiken begegnen zu können.

In den Ländern Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern steigt das strukturelle Defizit entgegen den Vorgaben der Schuldenbremse bis zum Jahr 2013 sogar an. In Mecklenburg-Vorpommern ist das Defizitniveau aber so niedrig, dass von einem grundsätzlich ausgeglichenen Haushalt gesprochen werden kann. Anders ist dies in Nordrhein-Westfalen. Dort betrug das strukturelle Defizit im Jahr 2010 bereits 5,4 Milliarden Euro. Bis 2013 soll es um 659 Millionen Euro zunehmen. Den Planungen zufolge würde es dann über 6 Milliarden Euro liegen. Damit ist der Haushalt von Nordrhein-Westfalen eindeutig nicht nachhaltig und genügt den Anforderungen der Schuldenbremse nicht.

Sachsen, Bayern und Baden-Württemberg sind die Spitzenreiter beim Abbau der Neuverschuldung. Innerhalb von drei Jahren werden dort Überschüsse erzielt, sodass sogar Altschulden getilgt werden können. Bei einer abschließenden Bewertung der Konsolidierungsanstrengungen der restlichen Länder fällt auf, dass die neuen Bundesländer deutlich besser abschneiden als die meisten alten. Bis auf Mecklenburg-Vorpommern werden dort die strukturellen Defizite kurz- und mittelfristig deutlich verringert. In Mecklenburg-Vorpommern ist eine weitere Konsolidierung nur in überschaubarem Umfang erforderlich. Das Saarland und Bremen leiten zwar die Konsolidierung ein. Die in den Planungen beabsichtigten Rückführungen der strukturellen Defizite sind jedoch gerade so hoch, dass die in den jeweiligen Verwaltungsvereinbarungen mit dem Bund festgelegten Abbaupfade eingehalten werden können, sodass die Konsolidierungshilfen des Bundes vorerst nicht zurückgezahlt werden müssen.

Am dramatischsten erscheint die Entwicklung in Nordrhein-Westfalen. Denn dort findet entgegen den Intentionen der Schuldenbremse ab dem Jahr 2012 eine signifikante Zunahme der strukturellen Defizite statt. Nordrhein-Westfalen hat dem Stabilitätsrat allerdings die Zahlen aus der mittelfristigen Finanzplanung von 2010 gemeldet. Die gute Entwicklung – sowohl der Wirtschaft als auch der öffentlichen Haushalte – Ende 2010 und Anfang 2011 ist darin noch nicht berücksichtigt. Dementsprechend weist die mittelfristige

Finanzplanung 2011 deutliche strukturelle Verbesserungen des Landeshaushalts aus. Dennoch müssen sich die Bundesländer an den Zahlen messen lassen, die sie in ihren Stabilitätsberichten melden. Sinnvoll vergleichbar sind die Zahlen gleichwohl nur dann, wenn sie auf dem gleichen Datenstand basieren. Damit dies in den Stabilitätsberichten gelingt, ist eine höhere Disziplin der Länder erforderlich, rechtzeitig ihre aktuellen Haushaltsplanungen vorzulegen.

Literatur

BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2011a, Die Ermittlung der Konjunkturkomponente des Bundes im Rahmen der neuen Schuldenregel, in: Monatsbericht, Februar 2011, Berlin, S. 66–74

BMF, 2011b, Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten, in: Monatsbericht, Mai 2011, Berlin, S. 131–134

BMJ – Bundesministerium der Justiz, 2012, Gesetze im Internet, Grundgesetz, URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf> [Stand: 2012-01-17]

Brügelmann, Ralph, 2011, Die Rahmenbedingungen der Schuldenbremse, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Politik ohne Geld. Was trotz knapper öffentlicher Kassen getan werden kann, Köln, S. 69–87

Deubel, Ingolf, 2010, Konjunkturausregulierung und Länderhaushalte. Ein Beitrag zur praktischen Umsetzung der Schuldenbremse und des Konsolidierungshilfengesetzes, ohne Ort

Deutsche Bundesbank, 2011a, Anforderungen an die Konjunkturbereinigung im Rahmen der neuen Schuldenregel, in: Monatsbericht, Januar 2011, 63. Jg., Nr. 1, S. 59–64

Deutsche Bundesbank, 2011b, Zur Anpassung des Defizitabbaupfad, in: Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Artikel 115-Gesetzes“ (Bundestagsdrucksache 17/4666 vom 8.2.2011) gegenüber dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Öffentliche Anhörung am 21.3.2011), Frankfurt am Main, URL: <http://www.bundesbank.de/download/presse/presenotizen/2011/20110321.weber.php?print=yes&> [Stand: 2012-01-17]

Horn, Gustav A. et al., 2011, Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik 2011, IMK-Report, Nr. 59, Januar 2011

IWH – Institut für Wirtschaftsforschung Halle, 2010, Schuldenbremse: Bisherige Beschlüsse stellen Gelingen auf Länderebene infrage, in: Wirtschaft im Wandel, 16. Jg., Nr. 9, S. 438–447

Neidhardt, Hilde, 2010, Staatsverschuldung und Verfassung, Tübingen

Reinhart, Carmen M. / **Rogoff**, Kenneth S., 2010, Growth in a Time of Debt, NBER Working Paper, No. 15639, Cambridge (Mass.)

RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, 2010, Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung, Essen

Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, 2011, Rechtliche Voraussetzung der Etatisierung von Konsolidierungshilfen 2011 und Verfahren der Konjunkturbereinigung, Landtagsdrucksache, Nr. 1899G, Berlin

Stabilitätsrat, 2010, Pressemitteilung zur 2. Sitzung des Stabilitätsrates am 15. Oktober 2010, URL: http://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sitzungen/2.%20Sitzung/Pressemitteilung/Pressemitteilung.pdf?__blob=publicationFile [Stand: 2012-02-01]

Stabilitätsrat, 2011a, Stabilitätsbericht 2011 des Landes Baden-Württemberg, URL: http://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Haushaltsueberwachung/Stabilitaetsberichte/2011/Stabilitaetsbericht_2011_Baden-Wuerttemberg.pdf?__blob=publicationFile [Stand: 2012-02-01]

Stabilitätsrat, 2011b, Stabilitätsbericht des Freistaats Bayern 2011, URL: http://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Haushaltsueberwachung/Stabilitaetsberichte/2011/Stabilitaetsbericht_2011_Bayern.pdf?__blob=publicationFile [Stand: 2012-02-01]

Stabilitätsrat, 2011c, Stabilitätsbericht des Landes Brandenburg 2011, URL: http://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Haushaltsueberwachung/Stabilitaetsberichte/2011/Stabilitaetsbericht_2011_Brandenburg.pdf?__blob=publicationFile [Stand: 2012-02-01]

Stabilitätsrat, 2011d, Stabilitätsbericht des Landes Hessen, Berichtsjahr 2011, URL: http://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Haushaltsueberwachung/Stabilitaetsberichte/2011/Stabilitaetsbericht_2011_Hessen.pdf?__blob=publicationFile [Stand: 2012-02-01]

Stabilitätsrat, 2011e, Stabilitätsbericht Mecklenburg-Vorpommern 2011, URL: http://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Haushaltsueberwachung/Stabilitaetsberichte/2011/Stabilitaetsbericht_2011_Mecklenburg-Vorpommern.pdf?__blob=publicationFile [Stand: 2012-02-01]

Stabilitätsrat, 2011f, Stabilitätsbericht Niedersachsen 2011, URL: http://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Haushaltsueberwachung/Stabilitaetsberichte/2011/Stabilitaetsbericht_2011_Niedersachsen.pdf?__blob=publicationFile [Stand: 2012-02-01]

Stabilitätsrat, 2011g, Stabilitätsbericht 2011 des Landes Nordrhein-Westfalen, URL: http://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Haushaltsueberwachung/Stabilitaetsberichte/2011/Stabilitaetsbericht_2011_Nordrhein-Westfalen.pdf?__blob=publicationFile [Stand: 2012-02-01]

Stabilitätsrat, 2011h, Stabilitätsbericht des Landes Rheinland-Pfalz, nach § 3 Absatz 2 StabiRatG, Berichtsjahr 2011, URL: http://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Haushaltsueberwachung/Stabilitaetsberichte/2011/Stabilitaetsbericht_2011_Rheinland-Pfalz.pdf?__blob=publicationFile [Stand: 2012-02-01]

Stabilitätsrat, 2011i, Bericht des Saarlandes an den Stabilitätsrat nach § 3 Absatz 2 StabiRatG (Stabilitätsbericht 2011), URL: http://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Haushaltsueberwachung/Stabilitaetsberichte/2011/Stabilitaetsbericht_2011_Saarland.pdf?__blob=publicationFile [Stand: 2012-02-01]

Stabilitätsrat, 2011j, Stabilitätsbericht des Freistaates Sachsen für das Jahr 2011, URL: http://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Haushaltsueberwachung/Stabilitaetsberichte/2011/Stabilitaetsbericht_2011_Sachsen.pdf?__blob=publicationFile [Stand: 2012-02-01]

Stabilitätsrat, 2011k, Bericht an den Stabilitätsrat für das Jahr 2011, URL: http://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Haushaltsueberwachung/Stabilitaetsberichte/2011/Stabilitaetsbericht_2011_Sachsen-Anhalt.html [Stand: 2012-02-01]

Stabilitätsrat, 2011l, Stabilitätsbericht Schleswig-Holstein, URL: http://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Haushaltsueberwachung/Stabilitaetsberichte/2011/Stabilitaetsbericht_2011_Schleswig-Holstein.pdf?__blob=publicationFile [Stand: 2012-02-01]

Stabilitätsrat, 2011m, Stabilitätsbericht 2011, URL: http://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Haushaltsueberwachung/Stabilitaetsberichte/2011/Stabilitaetsbericht_2011_Thueringen.pdf;jsessionid=1D3DDF00735AD7B9066DCE2510B0479?__blob=publicationFile [Stand: 2012-02-01]

Stabilitätsrat, 2011n, Stabilitätsbericht 2011 des Landes Berlin, URL: http://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Haushaltsueberwachung/Stabilitaetsberichte/2011/Stabilitaetsbericht_2011_Berlin.pdf?__blob=publicationFile [Stand: 2012-02-01]

Stabilitätsrat, 2011o, Bericht zur Haushaltslage der Freien Hansestadt Bremen gemäß § 3 Absatz 2 des Stabilitätsratsgesetzes, URL: http://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Haushaltsueberwachung/Stabilitaetsberichte/2011/Stabilitaetsbericht_2011_Bremen.pdf?__blob=publicationFile [Stand: 2012-02-01]

Stabilitätsrat, 2011p, Stabilitätsbericht 2011, URL: http://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Haushaltsueberwachung/Stabilitaetsberichte/2011/Stabilitaetsbericht_2011_Hamburg.pdf?__blob=publicationFile [Stand: 2012-02-01]

Statistisches Bundesamt, 2011a, Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 5, Schulden der öffentlichen Haushalte, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2011b, Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 2, Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, Wiesbaden

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2010, Chancen für einen stabilen Aufschwung, Jahresgutachten 2010/2011, Wiesbaden

SVR, 2011, Verantwortung für Europa wahrnehmen, Jahresgutachten 2011/2012, Wiesbaden

Kurzdarstellung

Die mit der Föderalismusreform II beschlossene Schuldenbremse verlangt von den Bundesländern, bis zum Jahr 2020 ihre strukturellen Defizite vollständig abzubauen. Bis dahin darf sich jedes Land, das keine Konsolidierungshilfen erhält, seine eigene Übergangsregelung geben. Es kann also selbst bestimmen, wann es mit einer Haushaltskonsolidierung beginnt und welchen Teil des strukturellen Defizits es wann abtragen möchte. Außerdem dürfen die Länder die Berechnungsmethode für den konjunkturell bedingten Teil ihres Finanzierungssaldos selbst festlegen. Der neu geschaffene Stabilitätsrat, der ihre Haushaltssituation überwacht, hat keinerlei Möglichkeiten, Länder zu sanktionieren, wenn sie Stabilitätsziele verfehlen. Zur Beurteilung der Länderfinanzen ist er zudem auf die Daten angewiesen, die ihm jedes Land je nach dessen individuellem Planungsstand einreicht. Dies ist im Vergleich mit allen anderen Unzulänglichkeiten das größte Manko. Deshalb hat das Institut der deutschen Wirtschaft Köln für alle Bundesländer ein einheitliches Verfahren zur Ermittlung der strukturellen Defizite angewandt. Dabei zeigt sich, dass die meisten Länder zumindest hinreichende Maßnahmen ergriffen haben, um bis zum Jahr 2013 einen gleichmäßigen Abbau ihres strukturellen Defizits zu gewährleisten.

Abstract

The debt brake created by Germany's second (fiscal) reform of its federal structure requires all Germany's 16 states to completely eliminate their structural deficits by the year 2020. Until that date every state not receiving outside assistance to consolidate its finances may make its own transitional arrangements. This means that the states can decide for themselves when to start consolidating their budgets and which part of their structural deficit they want to remove when. Moreover, the states can also decide on the method they use for calculating the non-cyclical part of their borrowing requirement. The Stability Council, newly created to monitor the status of the states' budgets, has no sanctions to impose on those missing their stability targets. The council must also rely for its assessment of the states' finances on the data submitted by each state according to its individual planning status. This is by far the most serious of the reform's many flaws. The Cologne Institute for Economic Research has therefore applied a standard assessment procedure to the structural deficits of all the states. The result shows that most of the states have adopted sufficient measures to at least guarantee a gradual elimination of their structural deficits by the year 2013.

Die Autoren

Dipl.-Volkswirt **Ralph Brügelmann**, geboren 1966 in Köln; Ausbildung zum Bankkaufmann; Studium der Wirtschaftswissenschaften in Frankfurt am Main und Köln; seit 1995 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Senior Economist im Arbeitsbereich „Finanzpolitik und Steuerpolitik“.

Dr. rer. pol. **Thilo Schaefer**, geboren 1977 in Nordhorn; Studium der Volkswirtschaftslehre und der Politik und Promotion in Köln; seit 2010 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Economist im Arbeitsbereich „Finanzpolitik und Steuerpolitik“.