

Gebhardt, Heinz; Siemers, Lars-Hinrich R.

Working Paper

Zur strukturellen Finanzlage der Länder: Eine aktuelle Auswertung und Methodenkritik

MAGKS Joint Discussion Paper Series in Economics, No. 37-2018

Provided in Cooperation with:

Faculty of Business Administration and Economics, University of Marburg

Suggested Citation: Gebhardt, Heinz; Siemers, Lars-Hinrich R. (2018) : Zur strukturellen Finanzlage der Länder: Eine aktuelle Auswertung und Methodenkritik, MAGKS Joint Discussion Paper Series in Economics, No. 37-2018, Philipps-University Marburg, School of Business and Economics, Marburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/200693>

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.

MAGKS



**Joint Discussion Paper
Series in Economics**

by the Universities of
**Aachen · Gießen · Göttingen
Kassel · Marburg · Siegen**

ISSN 1867-3678

No. 37-2018

Heinz Gebhardt and Lars-H. R. Siemers

**Zur strukturellen Finanzlage der Länder: eine aktuelle
Auswertung und Methodenkritik**

This paper can be downloaded from
<http://www.uni-marburg.de/fb02/makro/forschung/magkspapers>

Coordination: Bernd Hayo • Philipps-University Marburg
School of Business and Economics • Universitätsstraße 24, D-35032 Marburg
Tel: +49-6421-2823091, Fax: +49-6421-2823088, e-mail: hayo@wiwi.uni-marburg.de

Zur strukturellen Finanzlage der Länder: eine aktuelle Auswertung und Methodenkritik*

Heinz Gebhardt^a

Lars-H. R. Siemers^b

18. Dezember 2018

Zusammenfassung

Seit Einführung der neuen Schuldenregel hat sich die Finanzlage der deutschen Bundesländer deutlich verbessert. Nach unseren Berechnungen mit dem Aggregierten Quotierungsverfahren konnten die meisten Länder ihre strukturellen Budgetdefizite abbauen und im Jahr 2017 schon 14 Länder strukturelle Budgetüberschüsse erzielen; lediglich das Saarland und Nordrhein-Westfalen wiesen strukturelle Defizite auf. Die „strukturelle“ Besserung überzeichnet indes die Konsolidierungsfortschritte, denn sie ist zum großen Teil dem historisch niedrigen Zinsniveau zu verdanken, das zu erheblichen Einsparungen beim Schuldendienst führte. Da die Finanzierungskonditionen aber nicht dauerhaft so günstig bleiben wie in den vergangenen Jahren, verdecken die Zinsersparnisse den bei vielen Ländern noch bestehenden Konsolidierungsbedarf. Wir plädieren daher dafür, nur nachhaltige Einsparungen bei den Zinslasten als strukturelle Besserung zu klassifizieren und entwickeln ein Bereinigungsverfahren, das neben den Konjunkteinflüssen auch die Verzerrung durch das äußerst niedrige Zinsniveau beachtet. Unsere Simulationen zeigen, dass nach einer Bereinigung um die nicht nachhaltigen Einsparungen beim Schuldendienst nicht mehr 14, sondern nur neun Länder im Jahr 2017 einen strukturell mindestens ausgeglichenen Haushalt erzielt haben. Bei den verbleibenden sieben Ländern besteht teilweise noch erheblicher Konsolidierungsbedarf. Wir zeigen darüber hinaus, dass die zur quantitativen Vergleichbarkeit der Länderfinanzen in der Regel verwandten Einwohner-Indikatoren wesentliche Strukturunterschiede zwischen den Ländern unberücksichtigt lassen und damit zu irreführenden Schlussfolgerungen führen können. Wir empfehlen daher, bei Ländervergleichen Kennzahlen zu verwenden, die strukturelle Unterschiede zwischen den Ländern bei Erwerbstätigkeit und Produktivität beachten.

JEL-Klassifikation: H61; H62; H63; H72; H74

Schlüsselwörter: strukturelle Finanzlage der Länder; Schuldenbremse; Haushaltskonsolidierung; Ländervergleiche; Niedrigzinsphase

* Wir bedanken uns bei Roland Döhrn für hilfreiche Hinweise zu einer früheren Fassung des Artikels.

^a RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Hohenzollernstraße 1-3, 45128 Essen, Germany. E-Mail: gebhardt@mx.de

^b Universität Siegen, Lehrstuhl für Europäische Wirtschaftspolitik und Forschungskolleg „Zukunft menschlich gestalten“ (FoKoS), Unteres Schloß 3, 57072 Siegen. E-Mail: lars.siemers@uni-siegen.de

1. Einführung

Um einen weiteren deutlichen Anstieg der Staatsschuldenquote zu verhindern und künftigen Generationen keine übermäßigen Finanzierungslasten aufzubürden, wurde im August 2009 eine neue Schuldenregel („Schuldenbremse“) im Grundgesetz verankert. Diese verpflichtet die Länder, ihre strukturellen Budgetdefizite bis zum Jahr 2020 vollständig abzubauen (Art. 143d Abs. 1 GG) und ihre Haushalte ab 2020 in konjunkturellen Normaljahren „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten“ auszugleichen (Art. 109 Abs. 3 GG).¹ Das Gebot des strukturell mindestens ausgeglichenen Haushalts lässt konjunkturbedingte Defizite weiterhin zu, so dass die im Steuer- und Transfersystem eingebauten automatischen Stabilisatoren im Auf- und Abschwung uneingeschränkt wirken können. Die in konjunkturellen Schwächephasen anfallenden Fehlbeträge müssen aber in konjunkturrell guten Zeiten durch konjunkturbedingte Überschüsse ausgeglichen werden, damit die Haushalte über den Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen sind.

Nach unseren Berechnungen mit dem Aggregierten Quotierungsverfahren² haben die Länder auf dem Weg zu strukturell ausgeglichenen Haushalten seit dem Jahr 2011 deutliche Fortschritte erzielt: im Jahr 2017 konnten schon 14 der 16 Länder einen strukturell ausgeglichenen oder überschüssigen Haushalt erzielen. Die Besserung der Finanzlage resultiert bei vielen Ländern indes weniger aus Konsolidierungsanstrengungen. Sie ist vielmehr vor allem dem historisch niedrigen Zinsniveau zu verdanken, das zu erheblichen Minderausgaben bei den Zinsen führte. Da das Zinsniveau aber nicht dauerhaft so niedrig bleiben wird wie in den vergangenen Jahren, verdecken diese Einsparungen den derzeit noch bei vielen Ländern bestehenden Konsolidierungsbedarf. Wir plädieren daher dafür, nur nachhaltige Einsparungen bei den Zinslasten als strukturelle Besserung zu klassifizieren, und haben ein Bereinigungsverfahren entwickelt, das neben den Konjunkturlinien auch die Verzerrung durch das äußerst niedrige Zinsniveau identifiziert. Darüber hinaus zeigen wir weitere Sonderfaktoren auf, die dafürsprechen, dass die Länderfinanzen weniger günstig zu bewerten sind als es die mit gängigen Konjunkturbereinigungsverfahren berechneten strukturellen Finanzierungssalden nahelegen. Ferner verdeutlichen wir, dass die zur quantitativen

¹ Beim Bund, dem bei konjunktureller Normallage noch ein Spielraum zur Neuverschuldung von 0,35% des nominalen Bruttoinlandsproduktes (BIP) gewährt wird, gilt die neue Schuldenregel schon seit dem Jahr 2016.

² Zu dem im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) erarbeiteten Aggregierten Quotierungsverfahren zur Berechnung der Konjunktur- und Strukturkomponenten der Landeshaushalte vgl. RWI (2010) sowie Gebhardt et al. (2012a).

Vergleichbarkeit der Länderfinanzen in der Regel verwandten Einwohner-Indikatoren wesentliche Strukturunterschiede zwischen den Ländern unberücksichtigt lassen und dies teilweise zu irreführenden Schlussfolgerungen führen kann. Wir empfehlen daher die Verwendung von Indikatoren, die auch die strukturellen Unterschiede bei der Erwerbstätigkeit und der Produktivität beachten.

Im zweiten Abschnitt erläutern wir das von uns zur Trennung von strukturellen und konjunkturellen Finanzierungssalden der Länder angewandte Aggregierte Quotierungsverfahren, unser Vorgehen beim Vergleich der Länderfinanzen sowie die unseren Berechnungen zugrundeliegende empirische Basis. In Abschnitt 3 stellen wir die Entwicklung der Finanzlage der Ländergesamtheit seit der Wiedervereinigung Deutschlands dar und in Abschnitt 4 die der einzelnen Länder seit dem Jahr 2011. Zudem zeigen wir in Abschnitt 4, dass die zur besseren Vergleichbarkeit zwischen den Ländern in der Regel verwandten Einwohner-Kennzahlen zu verzerrten Ergebnissen führen können. In Abschnitt 5 erläutern wir, in welchem Ausmaß die einzelnen Länder bei der Konsolidierung ihrer Haushalte vom historisch niedrigen Zinsniveau profitierten und präsentieren ein Verfahren, das neben den Konjunktoreinflüssen auch die Verzerrung durch das äußerst niedrige Zinsniveau berücksichtigt, indem die ermittelten strukturellen Finanzierungssalden um nicht nachhaltige Einsparungen beim Schuldendienst bereinigt werden. In Abschnitt 6 diskutieren wir weitere methodische Probleme bei der Bestimmung der strukturellen Finanzlage. Im abschließenden siebten Abschnitt fassen wir unsere zentralen Ergebnisse zusammen und zeigen finanzpolitische Implikationen auf.

2. Methode und Daten

Um die strukturellen, um konjunkturell bedingte Effekte und den Saldo aus rein finanziellen, also nicht vermögenswirksamen Transaktionen bereinigten Finanzierungssalden der Länder zu ermitteln, nutzen wir bei allen Ländern einheitlich das Aggregierte Quotierungsverfahren, das auch vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) präferiert wurde (SVR 2010: 206). Mit diesem im Folgenden dargestellten Verfahren gewährleisten wir zum einen eine konsistente Analyse der Finanzlage der Ländergesamtheit im

Rahmen der EU-Verpflichtungen des deutschen Gesamtstaates³ und zum anderen eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse zwischen den Ländern.⁴

Der Finanzierungssaldo (FS) eines Landes kann in eine Konjunkturkomponente (KK) und eine Strukturkomponente (SK) aufgeteilt werden:

$$FS = KK + SK$$

Im Rahmen der Schuldenbremse greift man nicht auf den FS eines Landes in der finanzstatistischen (prinzipiell kassenmäßigen) Abgrenzung zurück, sondern auf einen VGR-näheren FS, der sich ergibt, wenn die finanzstatistischen Angaben um den Saldo der finanziellen Transaktionen bereinigt werden. Die KK beziffert die Veränderung des FS, die aus den zyklischen Schwankungen des BIP resultiert. Bei Normalauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten ist die KK gleich null. In konjunkturellen Schwächephasen mit Unterauslastung der Produktionskapazitäten (negative Produktionslücke) ist die KK negativ und beziffert die aus dem Wirken der automatischen Stabilisatoren resultierenden konjunkturbedingten Defizite;⁵ in konjunkturell guten Zeiten mit Überauslastung der Produktionskapazitäten (positive Produktionslücke) ist sie positiv und beziffert die konjunkturbedingt anfallenden Überschüsse. Zur Einschätzung der konjunkturellen Lage greifen wir auf die von der Bundesregierung im Frühjahr 2018 vorgelegte Schätzung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials und der Produktionslücke zurück.⁶ Die KK wird abgeleitet, indem die Produktionslücke mit der empirisch ermittelten Budgetsemielastizität der

³ Laut Grundgesetz müssen nicht nur der Bund, sondern auch die Länder die gesamtstaatlichen Verpflichtungen Deutschlands aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin einhalten (Art. 109 Abs. 2 GG).

⁴ Die Länder haben recht unterschiedliche Regelungen zur Berücksichtigung der konjunkturellen Einflüsse in den Landesverfassungen verankert oder in den Landeshaushaltsordnungen umgesetzt (vgl. Deutsche Bundesbank 2017a, 2018; Schweisfurth/Jahn/Lück 2017). Das vom RWI zur Schätzung der Konjunktur- und Strukturkomponenten der einzelnen Länderhaushalte entwickelte Aggregierte Quotierungsverfahren wird von allen Konsolidierungshilfelandern und in leicht modifizierter Form von Hessen sowie Schleswig-Holstein angewandt. Da der Bund sich im Rahmen des Stabilitätsrats mit den Ländern geeinigt hat, die Einhaltung der Schuldenbremse bei den Ländern mit einem Verfahren zu prüfen, das sich an den europäischen Vorgaben und Verfahren orientiert, dürfte unser Vorgehen mit dem Prüfverfahren des Stabilitätsrats konform sein (vgl. auch Schweisfurth/Jahn/Lück 2017). Dabei wenden wir das von der EU seit der Frühjahrsprojektion 2013 verwendete „neue“ Vorgehen an (siehe hierzu auch Abschnitt 6.1).

⁵ Bei Landeshaushalten wird – anders als beim Bund – davon ausgegangen, dass konjunkturelle Schwankungen nur die Steuereinnahmen, nicht aber die Ausgaben beeinflussen.

⁶ Zur Schätzung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials und der Produktionslücke verwendet die Bundesregierung das Produktionsfunktionsverfahren, das für die finanzpolitische Überwachung in der EU für die Mitgliedstaaten verbindlich vorgeschrieben ist (siehe z.B. BMWi/BMF 2018).

Länder multipliziert wird;⁷ bei einer Änderung der Produktionslücke um einen Prozentpunkt ändert sich demnach die Quote des FS der Länder in Relation zum BIP um 0,13 Prozentpunkte. Die SK der Länder, die sich aus der Differenz zwischen dem FS der Länder und der berechneten KK ergibt, spiegelt den um konjunkturelle Einflüsse bereinigten FS der Länder wider. Die KK der Ländergesamtheit wird dann anhand der Landesanteile an der Finanzkraft der Länder nach Steuerumverteilung, Länderfinanzausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen auf die einzelnen Länder verteilt, so dass man für jedes Land die jeweilige KK erhält. Der strukturelle FS (SK) eines Landes ergibt sich hiernach aus der Differenz des FS und der KK des Landes. Ist die SK eines Landes positiv, hat das Land einen strukturellen Überschuss erzielt; ist sie hingegen negativ, fiel ein strukturelles Defizit an, was auf einen bestehenden Konsolidierungsbedarf hindeutet.

Da FS, KK und SK von kleinen und großen Ländern in absoluter Höhe naturgemäß differieren, werden diese, um eine bessere Vergleichbarkeit der einzelnen Länder zu gewährleisten, in der Regel je Einwohner ausgewiesen, da die Einwohnerzahl das Potenzial zur Generierung von Einnahmen widerspiegelt. Dieses Vorgehen ignoriert einige wesentliche Strukturunterschiede zwischen den Ländern. So liegt die „natürliche“ Arbeitslosigkeit in wirtschaftsstarken Ländern deutlich unter der von strukturschwachen Ländern, so dass die rechnerisch ermittelte durchschnittliche Leistungsfähigkeit der Einwohner in den Ländern unterschiedlich ausfällt. Es wäre daher zielführender, Haushaltskennzahlen je Erwerbstätigem (statt je Einwohner) zu nutzen.⁸ Durch die zunehmende Erwerbstätigkeit in Teilzeitstellen können sich aber auch Länder, die je Erwerbstätigem die gleichen Werte aufweisen, wegen der unterschiedlichen durchschnittlichen Arbeitszeit je Erwerbstätigem in der Produktivität noch signifikant unterscheiden. Daher empfiehlt es sich, Kennzahlen je Vollzeitäquivalent (VZÄ) statt je Erwerbstätigem zu verwenden. Wir ermitteln diese, indem wir das landesspezifische Arbeitsvolumen aller Erwerbstätigen (VGRdL 2018) durch die durchschnittlichen jährlichen Arbeitsstunden einer Vollzeitarbeitskraft gemäß Arbeitszeitrechnung (IAB 2018) teilen. Da sich

⁷ Die Budgetsemielastizität basiert auf den von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) geschätzten Teilelastizitäten der einzelnen Einnahmen und Ausgaben in Bezug zur Produktionslücke (Girouard/André 2005) und den methodischen Erweiterungen und Aktualisierungen des für die Einnahmen- und die Ausgabenstruktur und deren Verhältnis zum BIP herangezogenen Stützungszeitraums durch die Europäische Kommission (Mourre et al. 2014; Price et al. 2014).

⁸ Für die Einwohnerzahlen nutzen wir die Daten der VGR der Länder (VGRdL 2018). Für die Erwerbstätigenzahlen und die Arbeitsvolumina verwenden wir die Länderergebnisse des Arbeitskreises „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“ (AKETR 2018).

zwischen den Ländern aber auch die Produktivität eines durchschnittlichen Erwerbstätigen bei Vollzeit unterscheidet, berechnen wir für jedes Land produktivitätsbereinigte VZÄ. Die Produktivität eines Landes messen wir anhand seines BIP in jeweiligen Preisen je Arbeitsstunde der Erwerbstätigen. Diese landesspezifische durchschnittliche Produktivität teilen wir durch das durchschnittliche BIP in jeweiligen Preisen je Arbeitsstunde der Erwerbstätigen der Ländergesamtheit (VGRdL 2018), um Bereinigungskoeffizienten zu erhalten. Die VZÄ eines Landes multiplizieren wir mit diesen Bereinigungskoeffizienten, um die produktivitätsbereinigten VZÄ zu erhalten.⁹

Um bei strukturellen Budgetdefiziten das Ausmaß des Konsolidierungsbedarfs vergleichbar zu machen, werden die SK der einzelnen Länder in der Regel in Relation zu den jeweiligen bereinigten Ausgaben ausgewiesen. Dieser Quotient informiert, um wieviel die bereinigten Ausgaben prozentual gekürzt werden müssten, um einen strukturellen Haushaltsausgleich zu erzielen. Da aber durch die Verschuldung der Länder ein Teil der bereinigten Ausgaben für den Schuldendienst (Zinsausgaben) gebunden ist und damit für eine ausgabenseitige Konsolidierungspolitik nicht zur Verfügung steht, erscheint dieses Vorgehen zumindest bei hoch verschuldeten Ländern problematisch. Daher beziehen wir die SK der einzelnen Länder auf die Primärausgaben, also auf die um die Zinsausgaben bereinigten Ausgaben.

Die empirische Basis zur Analyse der Finanzlage der einzelnen Länder bildet die Kassenstatistik, in der seit dem Berichtsjahr 2011 mit der Einführung des so genannten Schalenkonzepts alle dem Staatssektor zuzurechnenden Einheiten erfasst werden (Rückner 2011). Damit beschränkt sich die Analyse nicht nur auf die Kernhaushalte, sondern bezieht auch die ausgegliederten Extrahaushalte ein. Die vorliegenden Daten werden dann weiter aufbereitet, um möglichst aussagekräftige Kennzahlen erstellen und die tatsächlich erreichten Konsolidierungsfortschritte der einzelnen Länder einschätzen zu können.¹⁰ Da Daten in der entsprechend umfassenden Abgrenzung für die Vorjahre, in denen der Berichtskreis schrittweise erweitert wurde, nicht

⁹ Die Zahl der Erwerbstätigen und die Arbeitsvolumina, auf die wir die SK beziehen, schwanken mit der Konjunktur. Daher erscheint die Verwendung von Erwerbstätigenpotenzialen und Arbeitsvolumenpotenzialen angezeigt. Zu beiden Größen existieren auf Länderebene aber keinerlei Daten. Unterstellt man, dass sich die gesamtdeutsche Konjunktur aufgrund der Auswirkungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ähnlich auf die Finanzlage der einzelnen Bundesländer auswirkt, dürfte die Konjunkturabhängigkeit der Erwerbstätigkeit und der Arbeitsvolumina bei einem Ländervergleich praktisch kaum Bedeutung haben.

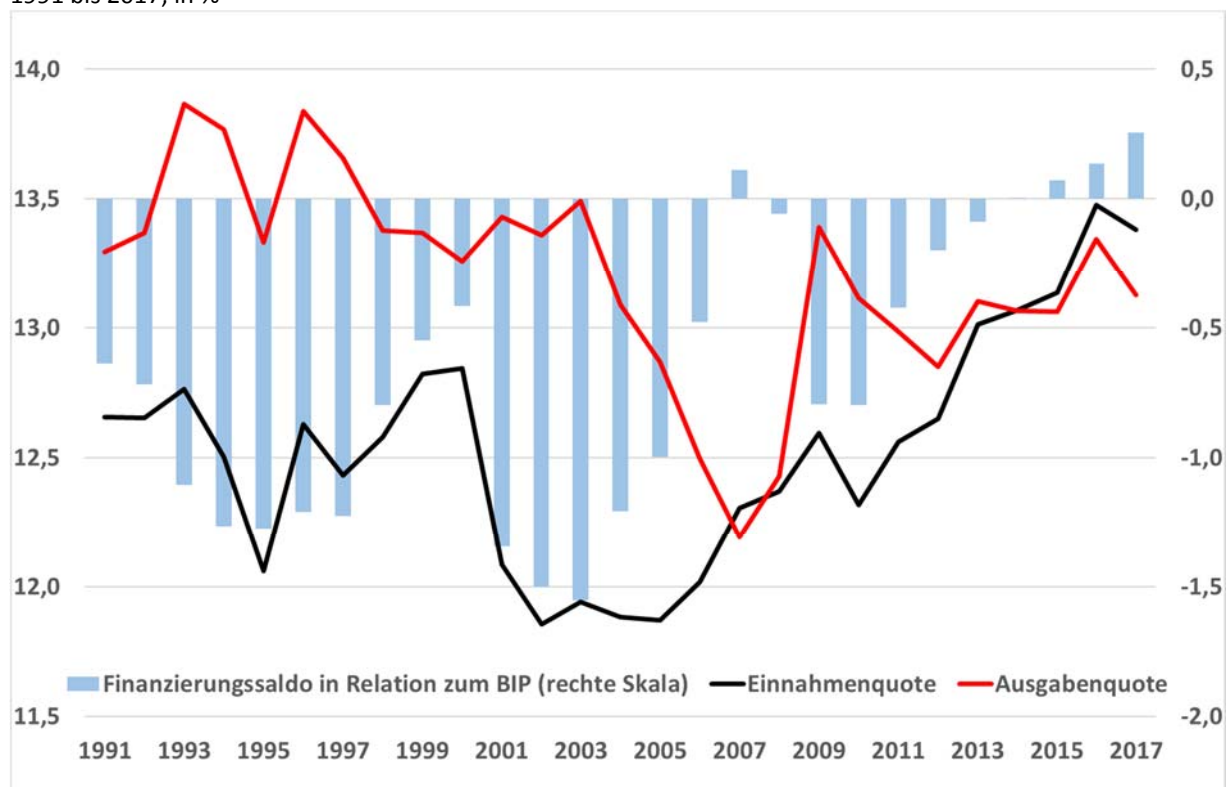
¹⁰ Die sog. sonstigen Öffentlichen Fonds, Einrichtungen und (wirtschaftlichen) Unternehmen des privaten Sektors (sonstige FEUs) werden allerdings nicht erfasst. Hier handelt es sich um Unternehmen, bei denen die öffentliche Beteiligung über 50% liegt, die aber als Marktproduzenten gelten (Eigenfinanzierungsanteil von mehr als 50%).

vorliegen, ist in dieser Abgrenzung eine Vergleichbarkeit der Daten über einen längeren Zeitverlauf nicht oder nur eingeschränkt möglich. Für die längerfristige Analyse der Länderfinanzen nutzen wir deshalb mangels geeigneter Angaben in finanzstatistischer Abgrenzung die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR). Diese weisen allerdings nicht die Finanzlage der einzelnen Länder, sondern lediglich die der Ländergesamtheit aus.

Schaubild 1

Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssalden der Ländergesamtheit in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP)

1991 bis 2017; in %



Eigene Berechnungen nach Angaben der VGR des Statistischen Bundesamtes (Destatis 2018a).

3. Haushaltsanalyse der Ländergesamtheit auf Basis der Daten der VGR

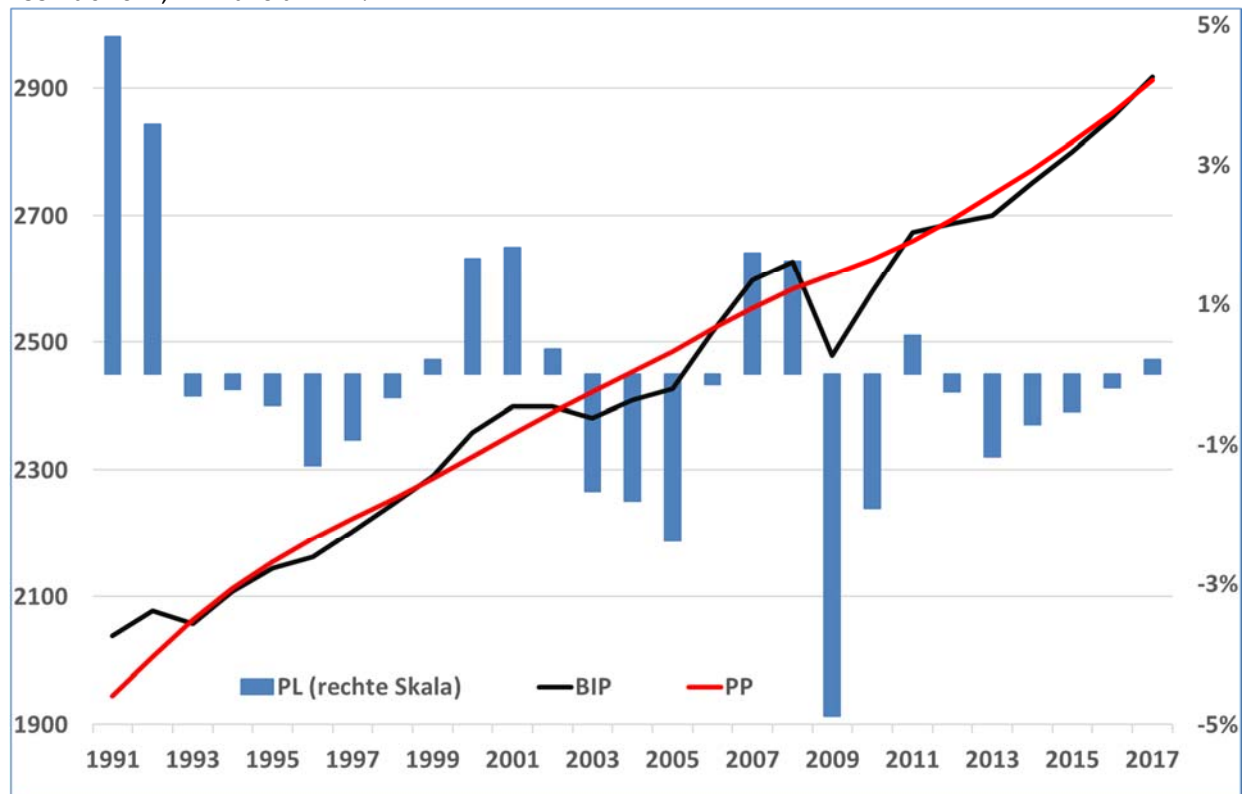
Die Entwicklung der FS der Ländergesamtheit seit dem Jahr 1991 (Schaubild 1) zeigt, dass weder die nationalen noch die europäischen Haushaltsregeln die Kreditaufnahme der Länder ausreichend begrenzen konnten. So fielen in den ersten beiden Jahrzehnten nach der deutschen Wiedervereinigung in der Regel hohe Budgetdefizite an; nur im Jahr 2007 wurde – begünstigt durch eine gute Konjunktur – ein geringer Überschuss erzielt, so dass der Schuldenstand der Länder deutlich gestiegen ist. Erst als die Verschuldungsregeln im Jahr 2009 durch die neue Schuldenregel verschärft wurden, kam es zu einer Trendwende. Das in den

Jahren 2009 und 2010 infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise kräftig gestiegene Defizit¹¹ der Ländergesamtheit wurde schrittweise abgebaut und nach langjährigen Haushaltsdefiziten werden seit dem Jahr 2014 steigende Überschüsse erzielt. Der FS der Länder verbesserte sich in Relation zum BIP von -0,8% im Jahr 2010 auf 0,3% im Jahr 2017.

Schaubild 2

Bruttoinlandsprodukt (BIP), Produktionspotenzial (PP)¹ und Produktionslücke (PL)², jeweils real

1991 bis 2017; in Mrd. € bzw. in %



Darstellung nach Angaben der Frühjahrsprojektion 2018 der Bundesregierung (BMW/BMF 2018). – ¹ Bei konjunktureller Normalauslastung der Produktionsfaktoren erreichbares reales BIP. – ² Zyklische Abweichung des realen BIP vom potenziellen BIP in %.

Die Konjunktur in Deutschland war seit dem Jahr 1991 in der Regel aufwärtsgerichtet (Schaubild 2). Die Länder profitierten insbesondere in den Jahren 1991 und 1992, 2000 und 2001 sowie 2007 und 2008 von einer guten Konjunktur und den daraus resultierenden Mehreinnahmen. Trotz der temporär positiven KK konnte die Ländergesamtheit in den 1990er-Jahren aber in keinem Jahr und in den 2000er-Jahren nur im Jahr 2007 einen Überschuss erzielen (Schaubild 3). Infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise musste die Ländergesamtheit in den Jahren 2009 und 2010 dann zwar hohe Budgetdefizite hinnehmen, die KK war aber schon im Jahr 2011 wieder positiv; dem konjunkturbedingten Überschuss in 2011 folgten dann bis 2016 geringe

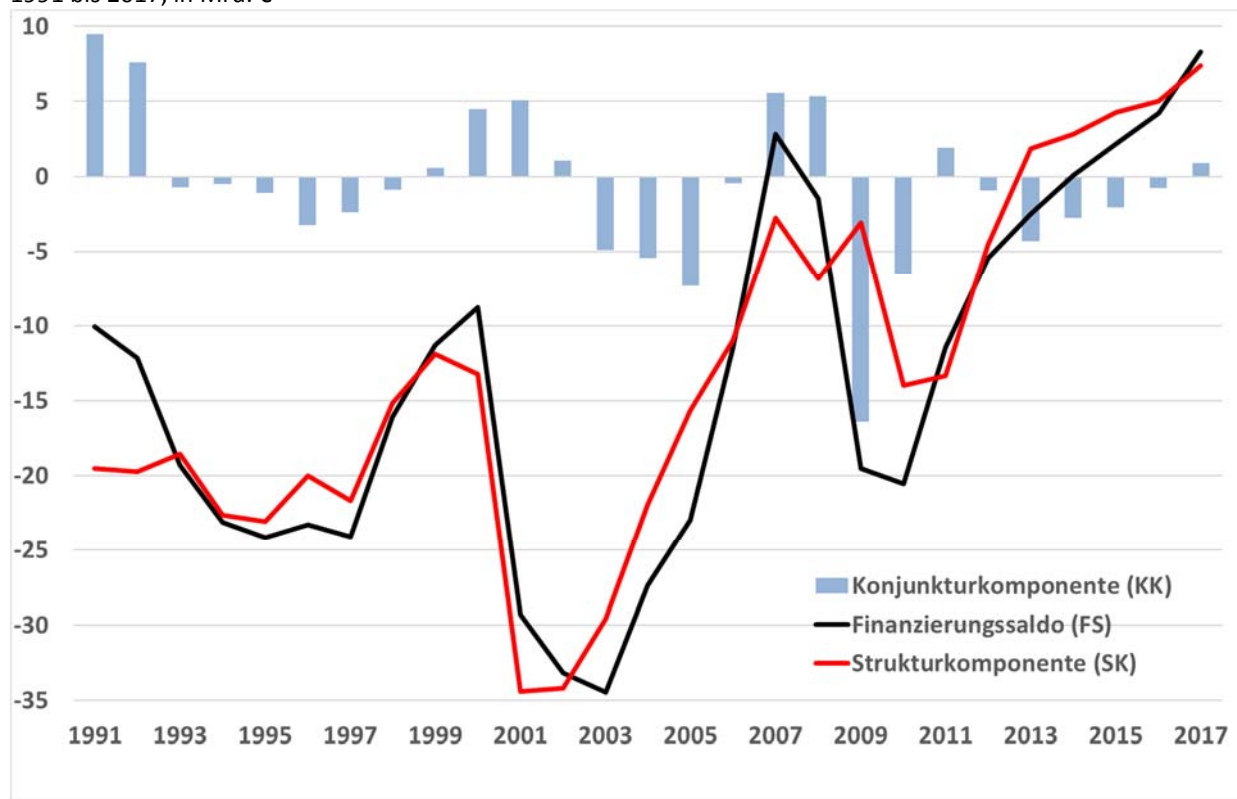
¹¹ Zu den Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Staatsfinanzen vgl. Döhrn/Gebhardt (2013).

konjunkturbedingte Defizite und im Jahr 2017 ein geringer konjunkturbedingter Überschuss. Die strukturelle, um Konjunkturlinien bereinigte Finanzlage der Ländergesamtheit (SK) war von 1991 bis 2012 stets defizitär; erst seit dem Jahr 2013 hat die Ländergesamtheit kontinuierlich steigende strukturelle Überschüsse erzielt (Schaubild 3). Die mit der Einführung der Schuldenbremse intendierte Besserung der Finanzlage kam somit in den vergangenen Jahren rasch voran; eine mehrjährige Phase mit strukturellen Überschüssen hat es in der jüngeren Vergangenheit nicht gegeben.

Schaubild 3

Finanzierungssalden, Konjunktur¹- und Strukturkomponenten² der Ländergesamtheit

1991 bis 2017, in Mrd. €



Eigene Berechnungen nach Angaben der VGR des Statistischen Bundesamtes (Destatis 2018a) und der Frühjahrsprojektion 2018 der Bundesregierung (BMWi/BMF 2018a). – ¹ Die KK ergibt sich durch die Multiplikation der nominalen Produktionslücke (laut Frühjahrsprojektion 2018 der Bundesregierung) und der Budgetsemielastizität für die Länder. – ² Die SK errechnet sich aus der Differenz von FS und KK.

Die Finanzpolitik hat die Entwicklung der Länderfinanzen in den vergangenen Jahren merklich beeinflusst. Die zur Stabilisierung der Konjunktur und zur Stützung des Finanzsektors beschlossenen Maßnahmen (Barabas et al. 2009, 2011) trugen in den Jahren 2009 und 2010 zum kräftigen Anstieg des Budgetdefizits der Länder bei. In den Folgejahren war die

Finanzpolitik dann vorrangig auf Haushaltskonsolidierung ausgerichtet.¹² Die Länder haben Einsparungen realisiert, und mit Ausnahme von Bayern und Sachsen haben alle Länder die Grunderwerbsteuer angehoben.¹³ Zudem wurden erhebliche Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer erzielt, weil der Grund- und der Kinderfreibetrag und die übrigen Tarifeckwerte des Einkommensteuertarifs seit der letzten großen Korrektur des Tarifs im Jahr 2010 nur zum Teil an die Inflation angepasst wurden, so dass nominale Einkommenssteigerungen, die lediglich die Inflation ausglich, zu Steuer Mehrbelastungen führten (kalte Progression im engeren Sinne). Durch die Progressivität des Einkommensteuertarifs profitierte der Staat auch von der sogenannten kalten Progression im weiteren Sinne,¹⁴ denn die Realeinkommenszuwächse führten dazu, dass zusätzliche Teile der zu versteuernden Einkommen mit höheren Grenzsteuersätzen belastet wurden und der Staat einen zunehmend größeren Teil der privaten Einkommen absorbierte.

4. Die landesspezifischen Ergebnisse

Auf Basis der Daten der Finanzstatistik (Destatis 2011-2018) kann analysiert werden, wie sich die Finanzlage der einzelnen Länder in diesem Jahrzehnt entwickelt hat. In Schaubild 4 sind für die einzelnen Länder und die Ländergesamtheit die FS je Einwohner für das erste Jahr der Übergangsphase (2011) und für das Jahr 2017 ausgewiesen. Es zeigt sich, dass im Jahr 2011 lediglich Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Bayern und Brandenburg Budgetüberschüsse erzielten, wie es bei guter Konjunktur geboten ist. Alle anderen Länder wiesen trotz der guten konjunkturellen Lage Budgetdefizite aus. Dagegen konnten die meisten Länder im Jahr 2017, in dem die deutsche Wirtschaft nach Einschätzung der Bundesregierung leicht überausgelastet war und die KK mithin positiv ausfielen, Budgetüberschüsse erzielen; Defizite wiesen nur das Saarland und (in sehr geringem Maße) Nordrhein-Westfalen aus. In allen Ländern ist aber von

¹² Zu den Konsolidierungsanstrengungen der Länder zu Beginn dieses Jahrzehnts vgl. Gebhardt et al. (2012b) und Gebhardt/Möhring (2013).

¹³ Den Grunderwerbsteuersatz können die Länder seit dem 1. September 2006 selbst festlegen. Seitdem beließen ihn nur Bayern und Sachsen bei 3,5%; alle anderen Länder haben ihn angehoben. Hamburg steigerte ihn auf 4,5%, Baden-Württemberg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen erhöhten ihn auf 5%, Berlin und Hessen auf 6% sowie Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Schleswig-Holstein auf 6,5%; in Thüringen wurde die Grunderwerbsteuer zum 1. Januar 2017 auf 6,5% weiter angehoben. Die Steuerbelastung auf Immobilientransaktionen ist damit auf ein im internationalen Vergleich hohes Niveau gestiegen (Bechtoldt et al. 2014).

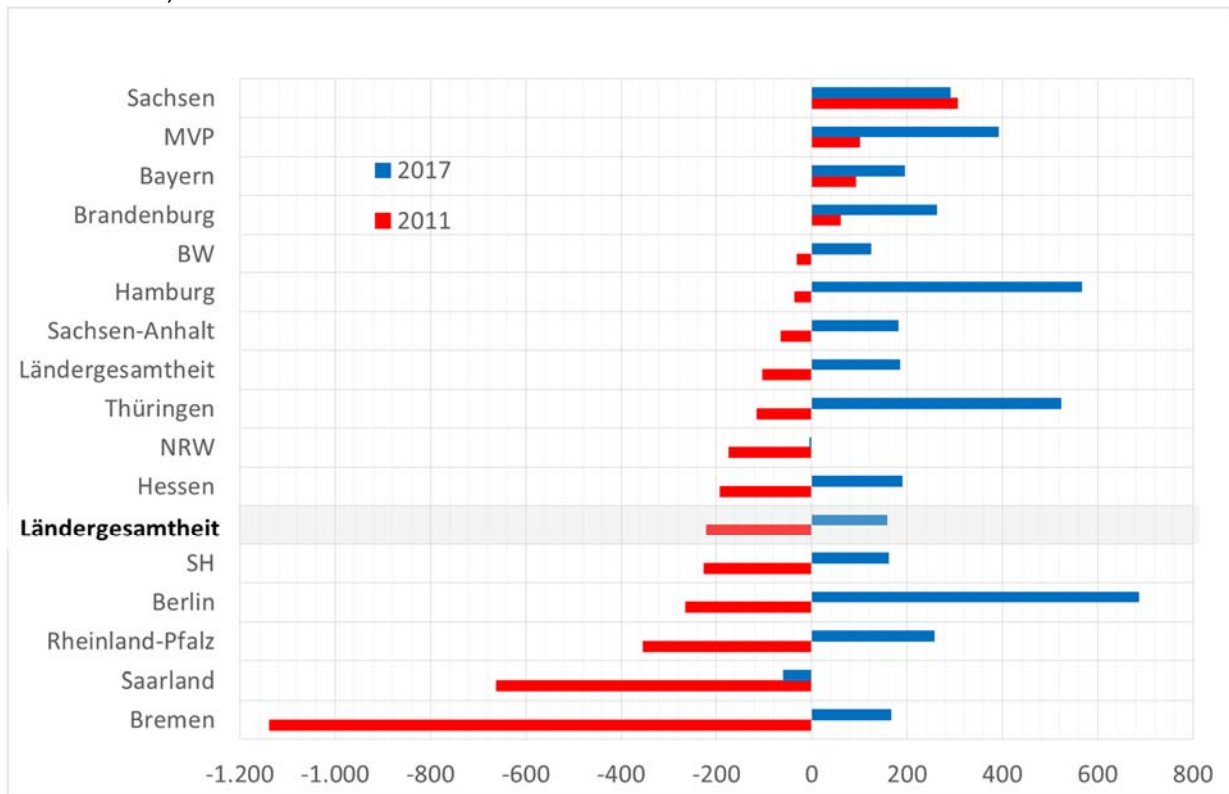
¹⁴ Nach Berechnungen des ifo Instituts beliefen sich die zwischen 2011 und 2016 durch die kalte Progression erzielten Mehreinnahmen auf 70,1 Mrd. €, die zu 42,5% dem Bund, zu 42,5% den Ländern und zu 15% den Gemeinden zugutekamen; die Mehreinnahmen insgesamt resultierten zu 33,5 Mrd. € aus der kalten Progression im engeren Sinne und zu 36,6 Mrd. € aus der kalten Progression im weiteren Sinne (Dorn et al. 2016, 2017).

2011 bis 2017 eine deutliche Zunahme des FS zu konstatieren. Im Saarland stieg der FS je Einwohner von -662 € auf -60 €, in Nordrhein-Westfalen von -174 € auf -3 €, wobei Nordrhein-Westfalen im Jahr 2016 vorübergehend schon einen Überschuss erzielen konnte. Bremen verbesserte seinen FS je Einwohner von -1.138 € auf 166 €. Der FS der Ländergesamtheit je Einwohner entwickelte sich von einem Defizit von 104 € zu einem Überschuss in Höhe von 185 €.

Schaubild 4

Finanzierungssalden¹ der Länder je Einwohner

2011 und 2017, in €



Eigene Berechnungen auf Basis der vierteljährlichen Kassenstatistik inkl. Auslaufperiode des Statistischen Bundesamtes (Destatis 2011-2018). – ¹ Der Finanzierungssaldo ergibt sich als Differenz zwischen bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben abzüglich des Saldos der haushaltstechnischen Verrechnungen und der finanziellen Transaktionen (Veräußerung und Erwerb von Beteiligungen, Schuldenaufnahme und Tilgung im öffentlichen Bereich, Rückzahlung und Vergabe von Darlehen). – Bei den Stadtstaaten einschließlich der kommunalen Finanzierungssalden. – Verwendete Abkürzungen: BW (Baden-Württemberg), MVP (Mecklenburg-Vorpommern), NRW (Nordrhein-Westfalen), SH (Schleswig-Holstein).

4.1 Die konjunkturbereinigte Finanzlage der einzelnen Länder

Im Jahr 2011 wiesen alle Länder bis auf Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen sowohl in unbereinigter als auch konjunkturbereinigter Betrachtung noch Defizite aus. Die Entwicklung der SK je bereinigtem VZÄ der Länder in den Jahren 2011 bis 2017 (Schaubild A.1 im Anhang) zeigt, dass sich die strukturelle Finanzlage der Ländergesamtheit mit der Ausnahme von 2014 in allen Jahren verbessert hat; sie zeigt in diesem Jahrzehnt einen klaren

Trend zur Haushaltssanierung. Der strukturelle Fehlbetrag der Ländergesamtheit ist je bereinigtem VZÄ von 297 € im Jahr 2011 auf 51 € im Jahr 2012 gesunken; seit 2013 werden in der Grundtendenz steigende strukturelle Überschüsse erzielt: 207 € (2013), 162 € (2014), 269 € (2015), 363 € (2016) und 393 € (2017). Bei den meisten Ländern verlief die Entwicklung der SK je bereinigtem VZÄ ähnlich. Positiv hervorzuheben sind die Länder Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen, die in allen Jahren strukturelle Überschüsse erzielen konnten. Auch Berlin, Sachsen-Anhalt und Thüringen konnten seit 2012/13 strukturelle Überschüsse erwirtschaften. Baden-Württemberg hat seit 2012 stets strukturell ausgeglichene oder leicht überschüssige Haushalte erzielt.

Um den Umfang des zur Erzielung strukturell ausgeglichener Haushalte erforderlichen Konsolidierungsbedarfs und die seit 2011 erzielten Konsolidierungsfortschritte zu verdeutlichen, beziehen wir in den Jahren 2011 und 2017 die SK der Länder ergänzend auf die Primärausgaben (vgl. Tabelle A.1 im Anhang). Während sich das strukturelle Defizit der Ländergesamtheit – und damit der Konsolidierungsbedarf – im Jahr 2011 auf 3,4% der Primärausgaben belief, war er im Saarland, in Bremen und in Rheinland-Pfalz deutlich höher; diese Länder hätten ihre Primärausgaben um 19,6%, 16,5% bzw. 11,2% reduzieren müssen, um einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Auch Schleswig-Holstein (-8,1%), Niedersachsen (-7,6%), Hessen (-5,9%) und Nordrhein-Westfalen (-5,8%) wiesen noch einen hohen Konsolidierungsbedarf auf. Vier Länder konnten hingegen schon im Jahr 2011 Überschüsse erzielen: in Relation zu den Primärausgaben beliefen sie sich in Brandenburg auf 0,9%, in Mecklenburg-Vorpommern auf 1,8%, in Bayern auf 1,9% und in Sachsen auf 7,1%. Der Vergleich mit den Werten für das Jahr 2017 offenbart die zwischenzeitlich erzielten Konsolidierungsfortschritte der Länder. Der Konsolidierungsbedarf schrumpfte im Saarland auf 1,7% der Primärausgaben und in Nordrhein-Westfalen betrug er lediglich 0,3%. Alle anderen Länder wiesen im Jahr 2017 strukturell überschüssige Haushalte auf; diese waren in Thüringen (12%), Berlin (9,3%) und Mecklenburg-Vorpommern (8,6%) am höchsten.

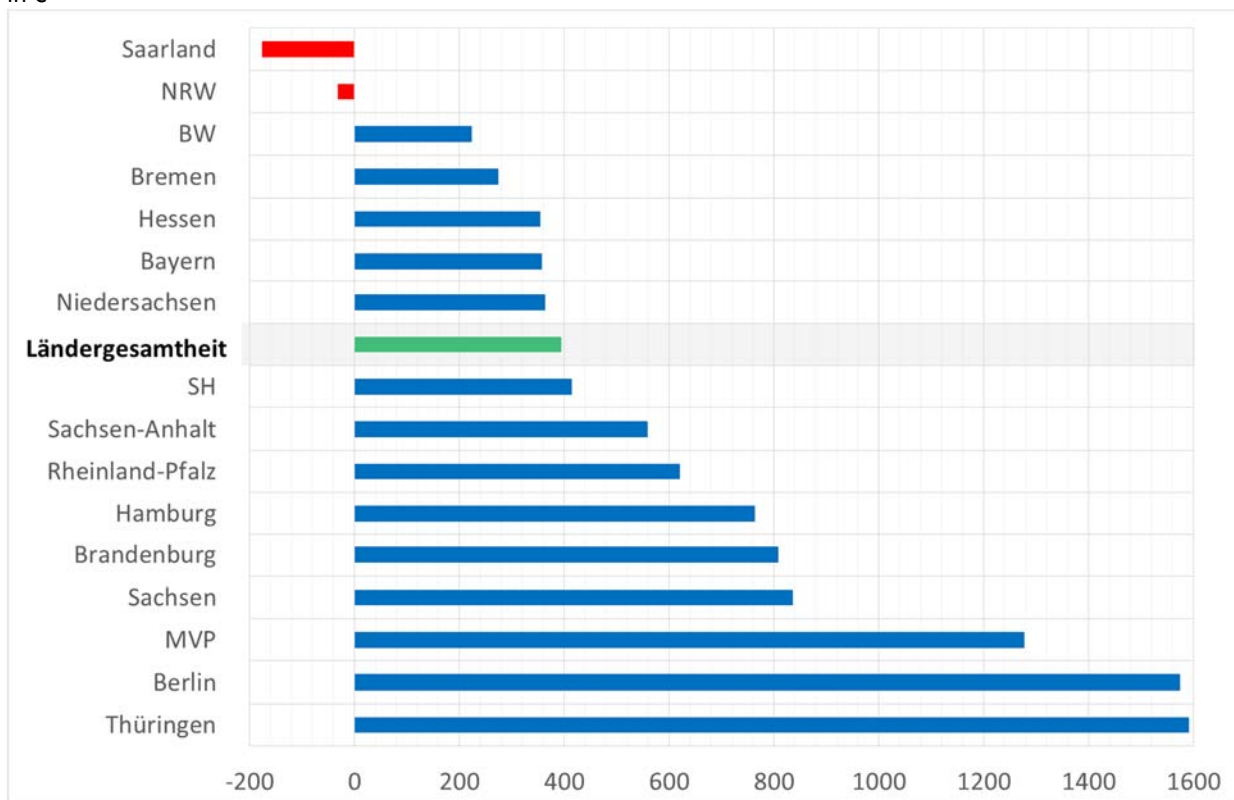
Die SK der Länder je produktivitätsbereinigtem Vollzeitäquivalent (kurz je bereinigtem VZÄ) werden in Schaubild 5 für 2017, dem letzten Jahr des Untersuchungszeitraums, gegenübergestellt. In diesem Jahr mussten nur das Saarland und Nordrhein-Westfalen ein strukturelles Defizit hinnehmen. Die Ländergesamtheit erreichte einen strukturellen Überschuss in Höhe von 393 € je bereinigtem VZÄ. Das Saarland verfehlte den strukturellen

Ausgleich um 176 € je bereinigtem VZÄ und Nordrhein-Westfalen um 32 €; Nordrhein-Westfalen konnte indes schon in den Jahren 2014 bis 2016 leichte strukturelle Überschüsse erzielen. Auch wenn das Saarland in diesem Jahrzehnt noch in keinem Jahr einen strukturell ausgeglichenen Haushalt erzielen konnte, so ist doch ein klarer positiver Trend zu erkennen. Bremen konnte in 2017 erstmals in diesem Jahrzehnt einen strukturellen Überschuss je bereinigtem VZÄ (274 €) erzielen. Unterdurchschnittliche Überschüsse fielen auch in Baden-Württemberg (223 €), Bayern (357 €), Hessen (354 €) und Niedersachsen (362 €) an, während alle anderen Länder überdurchschnittliche strukturelle Überschüsse je bereinigtem VZÄ erzielten; besonders hoch waren diese in Thüringen (1.590 €), Berlin (1.574 €) und Mecklenburg-Vorpommern (1.277 €).

Schaubild 5

Strukturkomponenten¹ der Länder im Jahr 2017 je bereinigtem VZÄ

in €



Eigene Berechnungen mit dem Aggregierten Quotierungsverfahren nach Angaben der vierteljährlichen Kassenstatistik inkl. Auslaufperiode des Statistischen Bundesamtes (Destatis 2011-2018) und der Frühjahrsprojektion 2018 der Bundesregierung (BMWi/BMF 2018). – ¹ Bei den Stadtstaaten einschließlich der kommunalen Strukturkomponente. – Verwendete Abkürzungen: BW (Baden-Württemberg), MVP (Mecklenburg-Vorpommern), NRW (Nordrhein-Westfalen), SH (Schleswig-Holstein).

4.2 Besonderheiten der Konsolidierungshilfelande, der Neuen Länder und der Stadtstaaten

Bei unseren Berechnungen ist zu beachten, dass die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, die im Jahr 2009 eine besonders schwierige Haushaltslage

aufwiesen, in der Übergangsfrist von 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen von der bundesstaatlichen Gemeinschaft in Höhe von insgesamt 800 Mill. € je Jahr erhalten (Art. 143d Abs. 2 GG; BMF 2012), die ihre Einnahmenseite „künstlich“ verbessern. Bereinigt man die strukturellen FS um diese Hilfen, fallen die Konsolidierungsfortschritte entsprechend bescheidener aus (Tabelle 1).

Tabelle 1

Strukturkomponenten¹ der Länder unter Bereinigung der Konsolidierungshilfen

2011 und 2017

	Strukturkomponenten				Strukturkomponenten, bereinigt um Konsolidierungshilfen			
	in Mill. €		in % der Primärausgaben		in Mill. €		in % der Primärausgaben	
	2011	2017	2011	2017	2011	2017	2011	2017
Berlin	-976	2.414	-4,6	9,3	-1.056	2.334	-5,0	9,0
Bremen	-762	103	-16,4	1,9	-1.062	-197	-22,9	-3,6
Saarland	-685	-70	-19,5	-1,7	-945	-330	-27,0	-7,8
Sachsen-Anhalt	-200	380	-1,9	3,6	-280	300	-2,7	2,8
Schleswig-Holstein	-699	434	-8,0	3,3	-779	354	-8,9	2,7

Eigene Berechnungen mit dem Aggregierten Quotierungsverfahren nach Angaben der vierteljährlichen Kassenstatistik inkl. Auslaufperiode des Statistischen Bundesamtes (Destatis 2011-2018) und der Frühjahrsprojektion 2018 der Bundesregierung (BMWi/BMF 2018).). –¹ Bei Berlin einschließlich der kommunalen Strukturkomponente.

Die Bereinigung um die Konsolidierungshilfen führt bei vier Konsolidierungshilfeländern zu keinem Wechsel des Vorzeichens der SK: Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein hätten auch ohne die Konsolidierungshilfen im Jahr 2017 einen strukturellen Überschuss erzielt, und das Saarland wäre ohne die Hilfen noch weiter von einem strukturell ausgeglichenen Haushalt entfernt. Bremen, das in diesem Jahrzehnt jährlich 300 Mill. € Konsolidierungshilfen erhält, hätte dagegen im Jahr 2017 keinen strukturellen Überschuss in Höhe von 103 Mill. € bzw. von 1,9% der Primärausgaben erzielt, sondern ein strukturelles Defizit von 197 Mill. €, was einen Konsolidierungsbedarf von 3,6% der Primärausgaben ausmacht. Beim Saarland, das Hilfen in Höhe von 260 Mill. € erhält, wäre ein strukturelles Defizit von 330 Mill. € oder 7,8% der Primärausgaben angefallen (statt eines Konsolidierungsbedarfs von lediglich 1,7%). Die beiden besonders hoch verschuldeten Länder Bremen und Saarland werden vom Bund ab dem Jahr 2020 Sanierungshilfen¹⁵ erhalten, die sich auf jeweils 400 Mill. € jährlich belaufen und die damit sogar höher ausfallen als die derzeit gewährten Konsolidierungshilfen. Im Gegenzug sollen beide Länder dann Maßnahmen zur Stärkung ihrer Wirtschafts- und Finanzkraft sowie zum

¹⁵ Die Sanierungshilfen sind mit Tilgungsaufgaben verknüpft; sie sollen nur dann in vollem Umfang gewährt werden, wenn zuvor mindestens ein Achtel der gewährten Hilfen zur Tilgung verwandt wurde.

Abbau ihrer übermäßigen Verschuldung ergreifen (BMF 2016). Alle Konsolidierungshilfsländer hatten sich schon im Gegenzug für die ab 2011 erhaltenen Konsolidierungshilfen verpflichtet, ihre strukturellen Defizite aus dem Jahr 2010 in gleichmäßigen Schritten bis 2020 vollständig abzubauen. Auch wenn Bremen und das Saarland ihre strukturellen Defizite bis zum Jahr 2017 de facto noch nicht vollständig abgebaut haben, wäre ihnen dies mit weiteren Konsolidierungsanstrengungen bis zum Jahr 2020 möglicherweise noch gelungen. Die Anreize hierfür wurden durch die frühzeitig gewährten Sanierungshilfen ab dem Jahr 2020 indes gemindert.

Auch die strukturellen Überschüsse der Neuen Länder signalisieren für sich genommen ein zu günstiges Bild ihrer Finanzlage, da sie zum Teil den Bundeshilfen zu verdanken sind, die diese Länder im Rahmen des „Aufbau Ost“ zum Abbau der historisch bedingten Infrastrukturlücke und zum Ausgleich für die besondere kommunale Finanzschwäche erhalten. Diese Hilfen sind degressiv ausgestaltet und laufen im Jahr 2019 ebenfalls aus. Aufgrund der hohen strukturellen Überschüsse im Jahr 2017 ist indes zu erwarten, dass es den Neuen Ländern gelingen wird, den Wegfall dieser Hilfen zu kompensieren. Zudem wird ab dem Jahr 2020 die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems für jedes Bundesland strukturelle Entlastungen bewirken, da sich der Bund bei der Umverteilung finanziell stärker einbringen wird (BMF 2017; Hentze 2017).

Bei den drei Stadtstaaten (Berlin, Bremen, Hamburg) muss beachtet werden, dass dort – im Gegensatz zu den Flächenländern – die KK nicht nur die Landes- sondern auch die Gemeindeebene umfasst, da die kommunalen und die landesspezifischen Einnahmen und Ausgaben nicht getrennt ausgewiesen werden. Die ermittelten SK der Stadtstaaten umfassen also auch die kommunalen SK, was bei den Flächenländern nicht der Fall ist. Des Weiteren wird den drei Stadtstaaten im Rahmen des Länderfinanzausgleichs das „Stadtstaatenprivileg“ gewährt, indem ihre Einwohnerzahl fiktiv um 35% erhöht wird („Einwohnerveredelung“), um den besonderen Charakteristika der Stadtstaaten Rechnung zu tragen. Dies schränkt die Vergleichbarkeit zwischen Stadtstaaten und Flächenländern ein.

4.3 Der Vorteil produktivitätsbereinigter Vollzeitäquivalente als Bezugsgröße

Um die Finanzlage der einzelnen Länder realistisch bewerten zu können, ist es – wie erläutert – bei pro-Kopf-Kennzahlen erforderlich, auch die strukturellen Unterschiede bei der Erwerbstätigkeit und der Produktivität zu beachten, zumal diese das Länderranking verändern

können. Um dies zu belegen, haben wir die SK mit verschiedenen Bezugsgrößen berechnet und die Rangordnungseffekte untersucht. Die Ergebnisse für die SK je Einwohner, je Erwerbstätigem, je VZÄ und je bereinigtem VZÄ werden im Anhang in Tabelle A.1 ausgewiesen. Der Übergang von SK je Einwohner zu SK je Erwerbstätigem und zu SK je VZÄ verdeutlicht, dass die SK je Einwohner die Finanzlage vor allem in den strukturschwachen Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit günstiger darstellen als sie tatsächlich ist. Die SK steigt bei der Ländergesamtheit im Jahr 2017 beim Übergang von Einwohnern zu Erwerbstätigen um 87% und beim Übergang von Einwohnern zu VZÄ um 126%. Auch die SK der einzelnen Länder steigen merklich; die jeweiligen Zunahmen weisen eine große Spannbreite auf; sie reicht beim Übergang zu den Erwerbstätigen von 46% (Hamburg) bis 124% (Brandenburg) und beim Übergang zu VZÄ von 72% (Hamburg) bis 157% (Brandenburg). Die Länderindikatoren verändern sich somit von Land zu Land sehr unterschiedlich, so dass es nicht nur zu einfachen Niveaushiftungen kommt.

Tabelle 2

Rangliste der Länder bei unterschiedlichen Bezugsgrößen

2017

	je Einwohner	je Erwerbstätigem	je VZÄ	je bereinigtem VZÄ
Berlin	1	1	1	2
Hamburg	2	4	3	6
Thüringen	3	2	2	1
Mecklenburg-Vorpommern	4	3	4	3
Sachsen	5	6	6	4
Brandenburg	6	5	5	5
Rheinland-Pfalz	7	7	7	7
Bayern	8	11	11	12
Hessen	9	10	10	13
Ländergesamtheit	10	9	9	10
Sachsen-Anhalt	11	8	8	8
Bremen	12	14	14	14
Schleswig-Holstein	13	12	12	9
Niedersachsen	14	13	13	11
Baden-Württemberg	15	15	15	15
Nordrhein-Westfalen	16	16	16	16
Saarland	17	17	17	17

Eigene Berechnungen mit dem Aggregierten Quotierungsverfahren nach Angaben der vierteljährlichen Kassenstatistik inkl. Auslaufperiode des Statistischen Bundesamtes (Destatis 2011-2018) und der Frühjahrsprojektion 2018 der Bundesregierung (BMW/BMF 2018).

Der Übergang von VZÄ zu bereinigtem VZÄ erhöht die SK in denjenigen Ländern weiter, in denen die Erwerbstätigen unterdurchschnittlich produktiv sind, während die SK bei

überdurchschnittlich produktiven Ländern abnimmt. Zu letzteren zählen Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen. Die Produktivitätsbereinigung senkt die SK je VZÄ im Jahr 2017 am stärksten in Hamburg (-19,9%) und in Hessen (-9,4%). Den größten Anstieg der SK je VZÄ verzeichnen Mecklenburg-Vorpommern (35,0%) und Thüringen (32,0%); deutliche Zunahmen weisen auch Sachsen (29,6%), Sachsen-Anhalt (28,3%) und Brandenburg (25,1%) auf.

Die tatsächliche Leistungsfähigkeit wird bei Verwendung von Einwohnerzahlen also möglicherweise auch im ordinalen Sinne nicht adäquat abgebildet: der Übergang von Einwohner-Kennzahlen zu den anderen Bezugsgrößen ist funktional nicht einfach eine monotone Transformation, vielmehr können sich die Rangziffern der Länder innerhalb der jeweiligen Ordinalskala ändern, so dass sich die Finanzlage eines Landes im Vergleich zu einem anderen als besser oder schlechter erweisen könnte als beim Ansatz mit Einwohnerbezug. Dies ist bei Ländervergleichen zu berücksichtigen, damit es nicht zu irreführenden Bewertungen kommt. Um dies zu belegen, vergleichen wir in Tabelle 2 für jedes Konzept die jeweilige Rangordnung der Länder (inklusive der Ländergesamtheit) im Jahr 2017. Man erkennt, dass sich zwar die Position der drei Länder mit den geringsten SK je Bezugsgröße – dies sind stets das Saarland, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg – sowie die von Rheinland-Pfalz nicht ändern. Bei allen anderen Ländern ändert sich aber das Ranking bei mindestens einem Wechsel der Bezugsgröße. So ist beispielsweise bei der üblichen Verwendung der Bezugsgröße „Einwohner“ Hamburg das Land mit der zweithöchsten SK im Jahr 2017. Aber schon bei der Beachtung der Anzahl an Erwerbstätigen fällt Hamburg auf Position 4, und Thüringen nimmt Position 2 ein. Beim Übergang zu VZÄ verbessert sich Hamburg auf Position 3 und fällt schließlich beim Übergang zu bereinigten VZÄ auf Position 6. Beim Übergang zu bereinigten VZÄ verdrängt Thüringen Berlin von Position 1. Ein ähnliches Bild wie bei Hamburg ergibt sich für Bayern und Hessen, die von den Positionen 8 bzw. 9 erst auf die Positionen 11 bzw. 10 und schließlich auf die Positionen 12 bzw. 13 zurückfallen. Bei Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Niedersachsen ist es dagegen so, dass diese beim Einwohnerbezug nur auf den Positionen 11, 13 bzw. 14 landen und bei Verwendung der produktivitätsbereinigten VZÄ auf den Positionen 8, 9 bzw. 11.

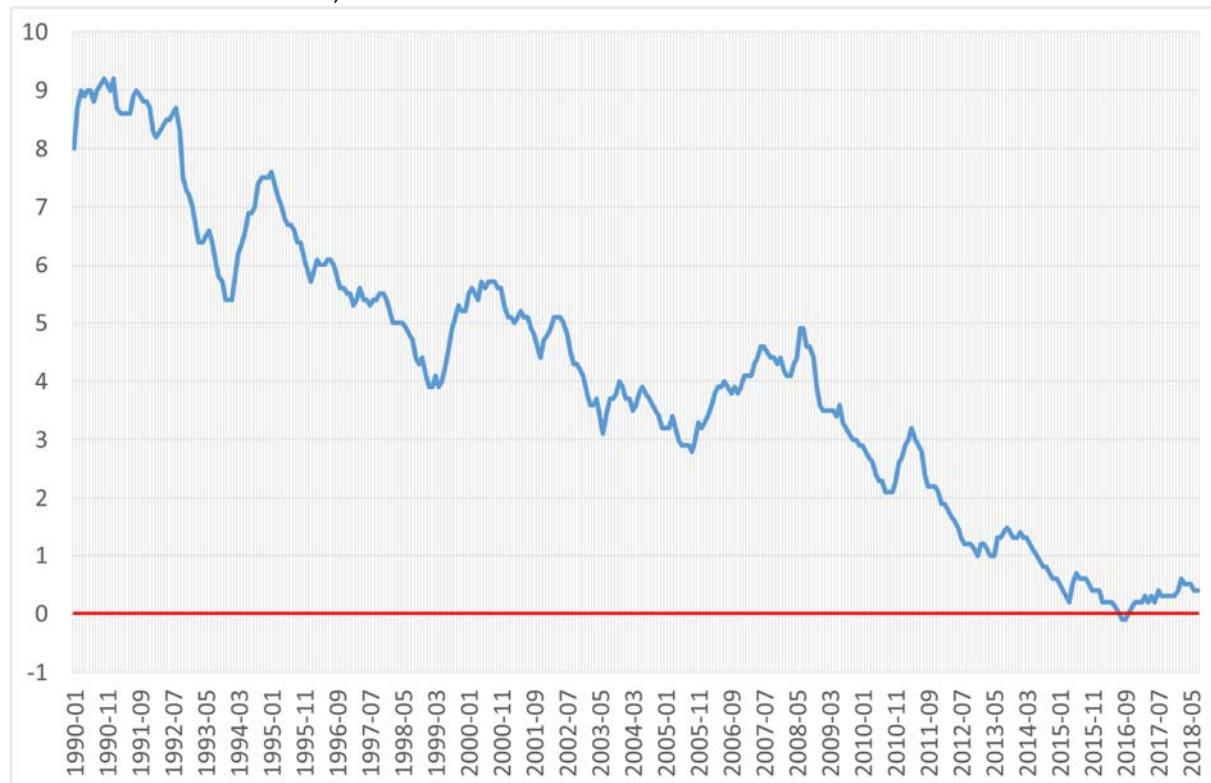
Während Bayern und Hessen bei Einwohner-Bezug im Vergleich zur Ländergesamtheit noch überdurchschnittlich gut abschneiden, weisen sie schon bei Erwerbstätigen-Bezug nur noch

unterdurchschnittliche Kennzahlen auf. Bei Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein ist es dagegen so, dass diese bei Einwohner-Bezug noch als unterdurchschnittlich eingestuft werden, während sie bei Verwendung der produktivitätsbereinigten VZÄ als überdurchschnittlich bewertet werden.

Schaubild 6

Umlaufrenditen von Anleihen der Bundesländer

Januar 1990 bis Oktober 2018, Monatsdurchschnitte in %



Darstellung nach Angaben der Deutschen Bundesbank.¹⁶

5. Die historisch günstigen Zinskonditionen und deren Effekte auf die Strukturkomponente

Die Umlaufrendite der von den Ländern emittierten Anleihen ist im Verlauf dieses Jahrzehnts auf einen historischen Tiefstand gesunken. Während sie vor Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise noch bei 4¼% lag, ist sie bis zum Spätsommer 2016 erstmals auf unter null Prozent gesunken; im Oktober 2018 lag sie mit 0,5% weiterhin auf sehr tiefem Niveau (Schaubild 6). Das äußerst niedrige Zinsniveau resultiert zum einem aus der sehr expansiven Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB), die den Leitzins seit der großen Rezession 2008/2009 deutlich senkte. Lag der Hauptrefinanzierungssatz im September 2008 noch bei 4¼%, so wurde er bis Ende 2014 auf 0,05% und am 16. März 2016 sogar auf 0% gesenkt. Zusätzlich kauft die EZB seit

¹⁶ Siehe www.bundesbank.de (Statistiken, Geld und Kapitalmärkte, Zeitreihen, Zinssätze und Renditen, Umlaufrenditen von Schuldverschreibungen inländischer Emittenten, Umlaufrenditen nach Wertpapierarten).

2010 Staatsschuldtitel an den Sekundärmärkten, so dass die Staaten ihre Schuldtitel bei Neuemissionen günstiger platzieren können (siehe auch WissBeiratBMF 2014).¹⁷ Zudem profitierten der Bund und die Länder im Gefolge der Wirtschafts- und Finanzkrise davon, dass internationale Investoren aufgrund der gestiegenen Unsicherheit verstärkt die als besonders sicher eingeschätzten deutschen Bundes- und Länderanleihen nachfragten (*Safe Haven*-Effekt), was deren Verzinsung weiter sinken ließ.¹⁸

Der deutliche Rückgang des Zinsniveaus in den vergangenen Jahren ermöglichte den Bundesländern spürbare Ersparnisse bei der Refinanzierung ihrer auslaufenden Kredite und bei der Emission von zusätzlichen Schuldtiteln für die Neuverschuldung. Auf Basis der VGR-Daten ist die durchschnittliche Verzinsung der Länderschulden von 4,2% im Jahr 2008 auf 2% im Jahr 2017 gefallen (Schaubild 7). Als Folge der sehr günstigen Finanzierungsbedingungen sind die Zinsausgaben im Jahr 2017 auf 12,8 Mrd. € gesunken – ein Niveau, das zuletzt zu Beginn der deutschen Wiedervereinigung erreicht wurde. Während die Länder im Jahr 2008 noch 22 Mrd. € für den Schuldendienst aufbringen mussten, beliefen sich ihre Zinsausgaben im Jahr 2017 – trotz der gegenüber 2008 um 114 Mrd. € höheren Verschuldung – nur noch auf 12,8 Mrd. € (Schaubild 7). Die aus dem historisch niedrigen Zinsniveau resultierenden Einsparungen sind immens. Bei gegebener Verschuldung beliefen sie sich im Jahr 2017 rechnerisch auf knapp 13 Mrd. €, wenn man als Referenzwert das Zinsniveau aus dem Vorkrisenjahr 2008 unterstellt.

Das im Rahmen der Haushaltsüberwachung auf europäischer Ebene verwandte Konjunkturbereinigungsverfahren stuft bei der Berechnung des konjunkturellen Einflusses Zinsausgaben generell als nicht konjunkturreegibel ein (Girouard/André 2005; Mourre et al.

¹⁷ Für die USA und Großbritannien existiert empirische Evidenz, dass die quantitative Lockerungs-Politik der Zentralbanken die Renditen der Staatsschuldtitel reduziert hat (Deutsche Bundesbank 2016). Die deutschen Daten legen dies auch für Deutschland nahe.

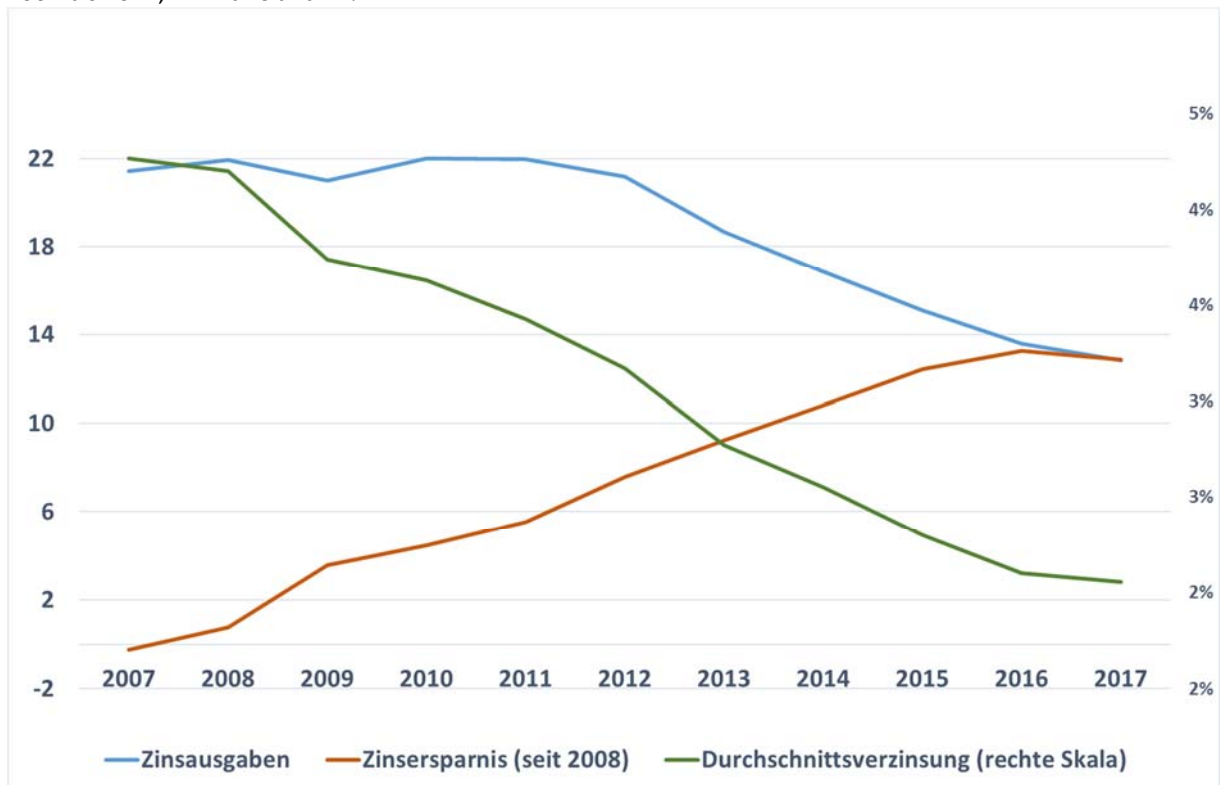
¹⁸ Neben diesen vor allem geldpolitischen Ursachen der Niedrigzinsphase gibt es auch einige realwirtschaftliche Ursachen für die niedrigen Kapitalmarktzinsen (für einen Überblick vgl. WissBeiratBMF 2017). Sinkende nominale und reale Zinsen sind ein globales Phänomen, das nicht nur den Euro-Raum betrifft und das auch schon vor der Finanzkrise zu beobachten war (siehe auch Schaubild 6); allerdings ist seit der Finanzkrise das Zinsniveau so stark gesunken, dass die Zinsen real negativ sind. Die realwirtschaftlichen Ursachen hierfür werden in einem Anstieg der weltweiten Ersparnisse kombiniert mit einer anhaltenden Investitions- und Wachstumsschwäche gesehen. Die Gründe hierfür werden kontrovers diskutiert (z.B. Bernanke 2005, 2015; Blanchard/Furceri/Pescatori 2014; Eichengreen 2015; Homburg 2014; Krugman 2014; Summers 2015; Teulings/Baldwin 2014; von Weizäcker 2015). Speziell für Staatsschuldtitel ist die Beobachtung interessant, dass zwar deren Renditen gefallen sind, die für Aktienkapital aber nach wie vor relativ hoch sind. Demnach könnte es nicht – wie die Thesen einer Ersparnischwemme oder säkularen Stagnation unterstellen – zu einem generellen Sinken des Zinsniveaus gekommen sein, sondern zu einer strukturellen Verschiebung beim Zinsspread zwischen beiden Anlageformen (Staatsschuldtitel versus Eigenkapital-Investitionen), die mit veränderten Risikoprämien erklärt wird (Daly 2016).

2013; Mourre et al. 2014). Die aus den stark rückläufigen Kapitalmarktzinsen resultierenden Einsparungen beim Schuldendienst werden somit vollständig als strukturelle Verbesserung klassifiziert.

Schaubild 7

Zinsausgaben, Zinsausgabenersparnis¹ und Durchschnittsverzinsung² der Ländergesamtheit

2007 bis 2017; in Mrd. € und in %



Eigene Berechnungen nach Angaben der VGR des Statistischen Bundesamtes (Destatis 2018a) und der Verschuldung gemäß Maastricht-Vertrag der Deutschen Bundesbank. – ¹ Zinsausgaben (ohne die unterstellten Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Kreditvergabe (FISIM)) im Vergleich zu hypothetischen Ausgaben unter Zugrundelegung der Verzinsung von 2008. – ² Gemessen als Zinsausgaben eines Jahres in Relation zum Durchschnitt der Schuldenstände am Ende des Vorjahres und des Berichtsjahres.

Die deutliche Besserung der strukturellen Finanzlage der Länder in den vergangenen Jahren beruht daher nicht nur auf Konsolidierungsmaßnahmen und einer gestiegenen Steuerbelastung, sondern vor allem auf Einsparungen beim Schuldendienst durch das historisch niedrige Zinsniveau. Es ist indes davon auszugehen, dass das aus der sehr expansiven Geldpolitik der EZB und der verstärkten Nachfrage nach deutschen Staatsanleihen resultierende niedrige Zinsniveau nicht dauerhaft so gering bleiben wird (siehe auch z.B. Deutsche Bundesbank 2013; WissBeiratBMF 2017). Die Minderausgaben bei den Zinsen sind daher – ähnlich wie konjunkturelle Effekte – zum Teil nur temporärer Natur. Spätestens wenn sich die gesamtwirtschaftliche Lage im Euro-Raum weiter erholt und die EZB ihren

geldpolitischen Kurs strafft, ist mit steigenden Kapitalmarktzinsen zu rechnen.¹⁹ Ein steigendes Zinsniveau führt zwar erst zeitverzögert zu höheren Zinsausgaben, da niedrig verzinsten Länderanleihen aufgrund der Zinsbindungsfristen erst nach und nach durch höher verzinsten Anleihen ersetzt werden. Die Länder werden bei der Emission ihrer Schuldtitel aber künftig wieder höhere Renditen bieten müssen, so dass mittel- bis langfristig mit erheblich höheren Zinsausgaben zu rechnen ist. Ein Anstieg der Durchschnittsverzinsung um beispielsweise einen Prozentpunkt würde beim derzeitigen Schuldenstand zu Mehrausgaben von reichlich 6 Mrd. € je Jahr führen; eine Zunahme des Zinsniveaus auf das Vorkrisenniveau wäre mit noch höheren Mehrausgaben verbunden. Soll eine Tragfähigkeitsillusion vermieden werden, sollten die strukturellen FS der Länder daher um denjenigen Teil der Einsparungen beim Schuldendienst bereinigt werden, der als nicht nachhaltig einzustufen ist.

Um zu ermitteln, wie stark die strukturellen Budgetüberschüsse wegen der aus dem niedrigen Zinsniveau resultierenden Einsparungen die tatsächlich erzielten Konsolidierungsfortschritte überzeichnen, haben wir in einem ersten Schritt auf Basis der VGR-Daten die Primärstrukturkomponente (PSK) der Ländergesamtheit berechnet, indem wir die SK um die Zinsausgaben bereinigen. Die PSK der Länder ist von 8,0 Mrd. € im Jahr 2010 kontinuierlich auf 20,5 Mrd. € bzw. in Relation zum BIP von 0,3% auf 0,7% im Jahr 2013 gestiegen. Seitdem sind die Konsolidierungsfortschritte – gemessen an der PSK – ins Stocken geraten; die PSK verbesserte sich nicht weiter, sondern entwickelte sich unter Schwankungen seitwärts (Schaubild 8). Die Primärausgaben der Länder sind von 2010 bis 2017 in Relation zum BIP von 12,3% auf 12,7% gestiegen; in den ersten acht Jahren dieses Jahrzehnts waren sie in Relation zum BIP mit durchschnittlich 12,5% sogar höher als im Durchschnitt der 2000er-Jahre (12,1%).

Die strukturelle Besserung der Länderfinanzen resultiert somit nicht aus einer engen Begrenzung des Anstiegs der Primärausgaben. Zum Abbau der strukturellen Defizite wurden in

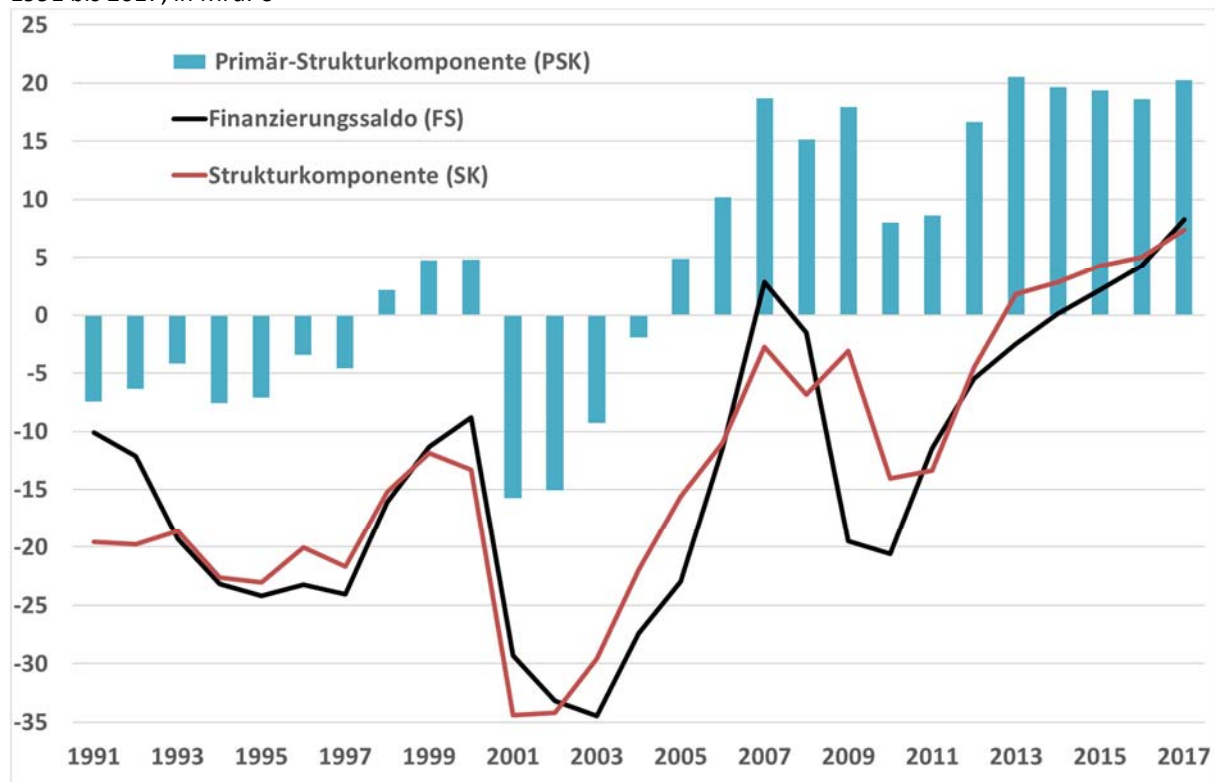
¹⁹ Auch die Notenbanken gehen davon aus, dass die Zinsen nach einer wirtschaftlichen Erholung der Volkswirtschaften in den USA und der EU wieder auf ein „deutlich positives Niveau“ steigen werden (Beyer/Wieland 2015). Ziel der Strategie einer quantitativen Lockerung ist es, die niedrigen Inflationserwartungen nachhaltig wieder auf das Ziel einer Inflation von unter, aber nahe bei 2% zu erhöhen, so dass dann die Nominalzinsen wieder steigen. Anhänger der Einschätzung, dass die Industrienationen vor einer „säkularen Stagnation“ stünden, bei der die Volkswirtschaften dauerhaft unter Potenzial blieben, verweisen allerdings auf die Gefahr, dass die Realzinsen dauerhaft negativ bleiben könnten, wenn nicht durch Staatsnachfrage und höhere Verschuldung massiv gegengesteuert würde (z.B. Sumner 2014; von Weizsäcker 2014, 2015). Letztere Argumentation wird allerdings mehrheitlich eher skeptisch diskutiert (Bernanke 2015; Homburg 2014; WissBeiratBMF 2017), insbesondere da negative Realzinsen über eine längere Frist als unplausibel erscheinen (z.B. Bernanke 2015; Homburg 1991; Rhee 1991).

den vergangenen Jahren auch nicht – wie nach der Verabschiedung der Schuldenbremse im Jahr 2009 teilweise befürchtet – die Investitionsausgaben der Länder gekürzt. Diese fielen vielmehr in den ersten acht Jahren dieses Jahrzehnts in Relation zum BIP mit durchschnittlich 0,7% etwas höher aus als im vergangenen Jahrzehnt (0,6%). Die Länderausgaben ohne Zins- und ohne Investitionsausgaben waren im Jahr 2017 in Relation zum BIP mit 12% hingegen merklich höher als im Durchschnitt des vergangenen Jahrzehnts (11,5%). Die Besserung der strukturellen FS der Länder, die nicht den rückläufigen Zinsausgaben zugeordnet werden kann, wurde demnach nicht auf der Ausgabenseite, sondern auf der Einnahmenseite erzielt. Das Steueraufkommen der Länder fiel im Jahr 2017 in Relation zum BIP mit 8,9% deutlich höher aus als im Durchschnitt der 2000er-Jahre (8,0%).

Schaubild 8

Finanzierungssalden, Strukturkomponenten¹ und Primär-Strukturkomponenten² der Ländergesamtheit

1991 bis 2017, in Mrd. €



Eigene Berechnungen nach Angaben der VGR des Statistischen Bundesamtes (Destatis 2018a) und der Frühjahrsprojektion 2018 der Bundesregierung (BMW/BMF 2018a). – ¹ Die SK ergibt sich aus der Differenz von FS und KK. – ² Die PSK errechnet sich aus der Summe der SK und der Zinsausgaben.

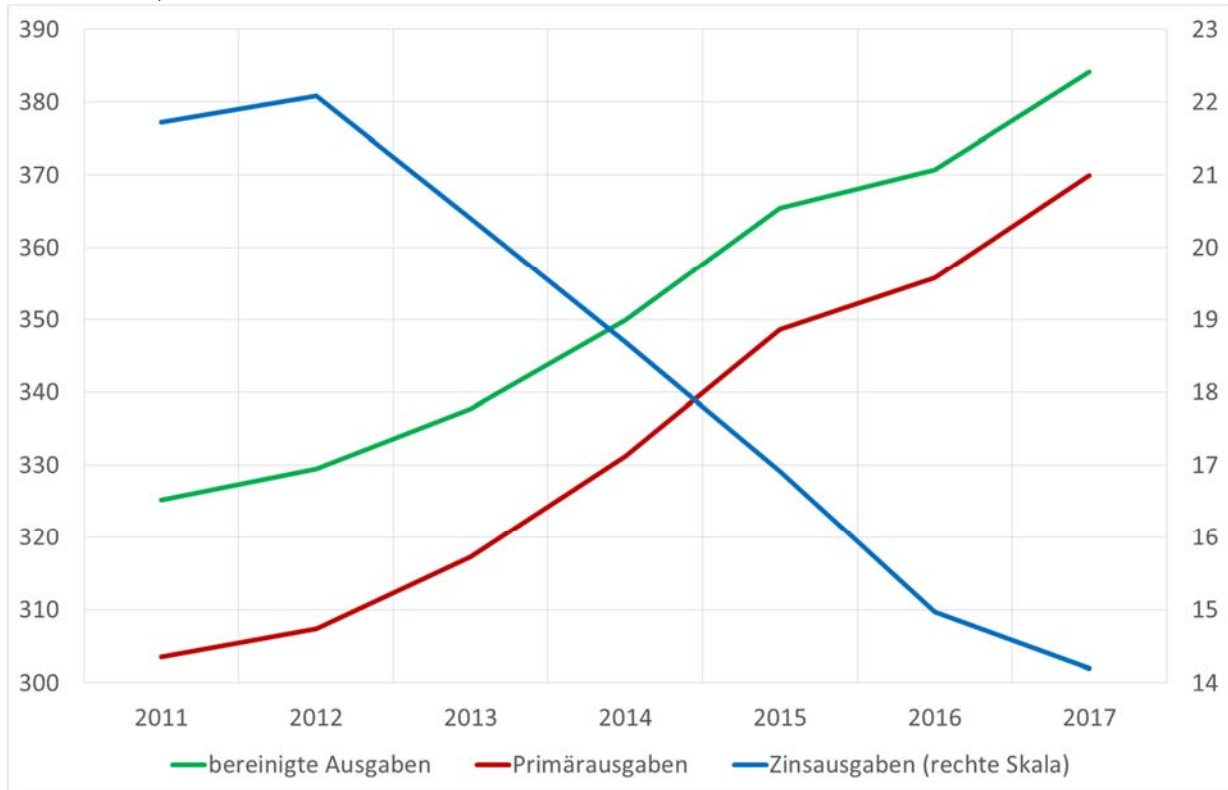
Schaubild 9 stellt auf Basis der Kassenstatistik die Entwicklung der bereinigten Ausgaben, der Primärausgaben und der Zinsausgaben (Sekundärausgaben) der Ländergesamtheit in den Jahren 2011 bis 2017 dar. Unser mittels VGR-Daten hergeleitetes Ergebnis bestätigt sich. Die bereinigten Ausgaben haben seit 2011 stetig zugenommen, und zwar merklich. Die Entwicklung

der Primärausgaben verlief ähnlich, war in der Grundtendenz aber stärker aufwärtsgerichtet, denn – anders als bei den bereinigten Ausgaben – schlagen hier nicht die aus den sehr günstigen Zinskonditionen resultierenden Minderausgaben zu Buche.²⁰

Schaubild 9

Bereinigte Ausgaben, Primärausgaben und Zinsausgaben der Ländergesamtheit

2011 bis 2017, in Mrd. €



Auf Basis der Angaben der vierteljährlichen Kassenstatistik inkl. Auslaufperiode des Statistischen Bundesamtes (Destatis 2011-2018) und eigener Berechnungen.

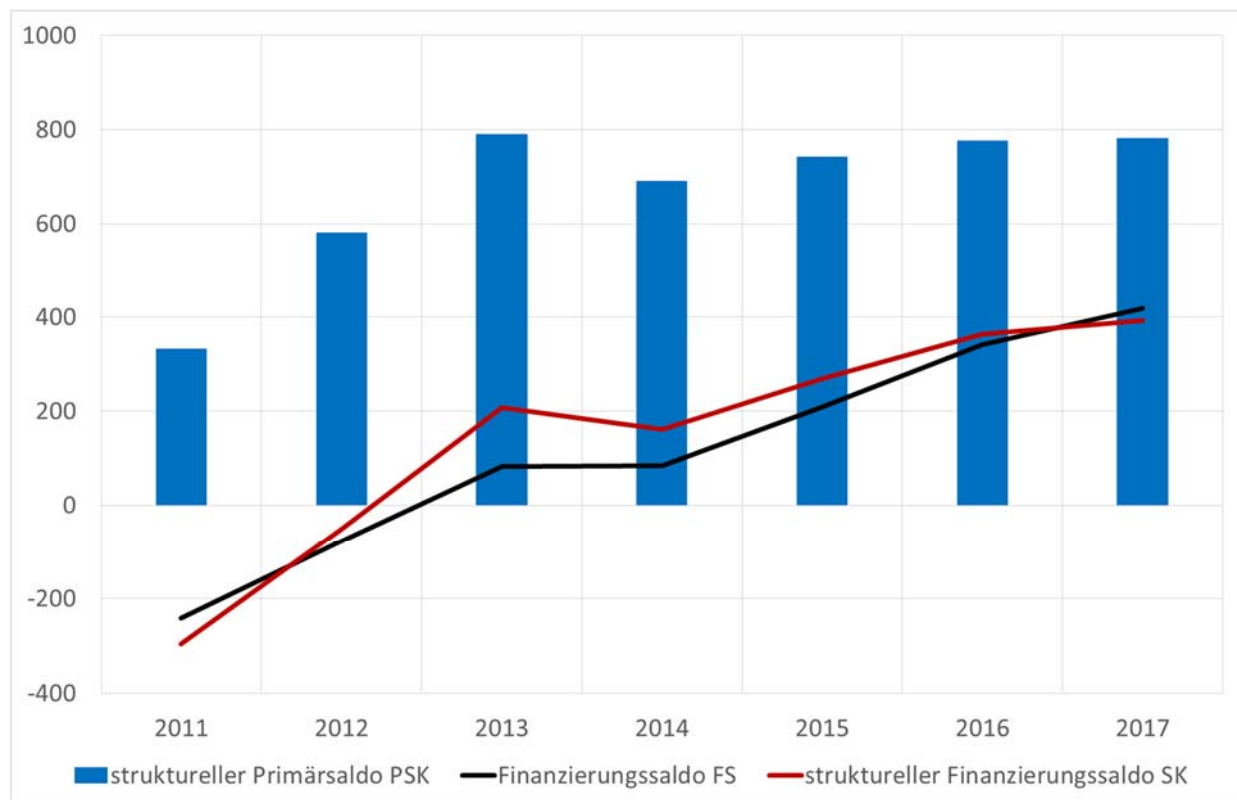
Die PSK der Ländergesamtheit je produktivitätsbereinigtem VZÄ stieg von knapp 332 € im Jahr 2011 auf 789,5 € im Jahr 2013; nach einer Verschlechterung auf 691 € im Jahr 2014 stieg sie dann zwar wieder, lag im Jahr 2017 mit 781 € aber noch unter dem Wert des Jahres 2013 (Schaubild 10). Die PSK besserte sich somit – anders als die SK – ab 2013 nicht weiter; die Besserung der SK ist von 2013 bis 2017 deshalb auf die kräftig gesunkenen Zinslasten zurückzuführen und somit wohl nicht nachhaltig. Die PSK je bereinigtem VZÄ zeigen zwischen den Ländern indes Unterschiede auf (Schaubild A.2 im Anhang). Während einige Länder anfangs steigende PSK erzielten, die danach geringer ausfielen (z.B. Mecklenburg-

²⁰ Es sei darauf hingewiesen, dass die Niedrigzinsphase bei Pensionsrückstellungen zu Mehrbelastungen führt, da der Barwert der zukünftigen Lasten mit einem kleineren Zinssatz zu diskontieren ist (Deutsche Bundesbank 2017c). Auch hier gilt es zu beachten, dass für eine Bemessung dieser zukünftigen Lasten eher ein für die lange Frist realistischer Diskontfaktor Verwendung finden sollte, der nicht durch das temporär niedrige Zinsniveau verzerrt ist.

Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen oder Sachsen-Anhalt), wiesen andere Länder eher einen Trend zu steigenden PSK auf (z.B. Bremen, Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz oder das Saarland). Im Jahr 2011 konnten Bremen, Rheinland-Pfalz und das Saarland (auch im Jahr 2012) mit ihren Einnahmen nicht einmal ihre Primärausgaben decken, mussten also noch strukturelle Primärdefizite hinnehmen. Seit dem Jahr 2013 weist aber kein Land mehr ein Defizit bei der PSK auf. In den Problemländern Bremen und Saarland sind im Trend steigende PSK zu beobachten.

Schaubild 10

Finanzierungssalden, Strukturkomponenten und Primär-Strukturkomponenten der Ländergesamtheit, jeweils je bereinigtem VZÄ
2011 bis 2017, in €



Eigene Berechnungen mit dem Aggregierten Quotierungsverfahren nach Angaben der vierteljährlichen Kassenstatistik inkl. Auslaufperiode des Statistischen Bundesamtes (Destatis 2011-2018) und der Frühjahrsprojektion 2018 der Bundesregierung (BMWi/BMF 2018). – Die SK der Ländergesamtheit umfassen auch die kommunalen SK der Stadtstaaten.

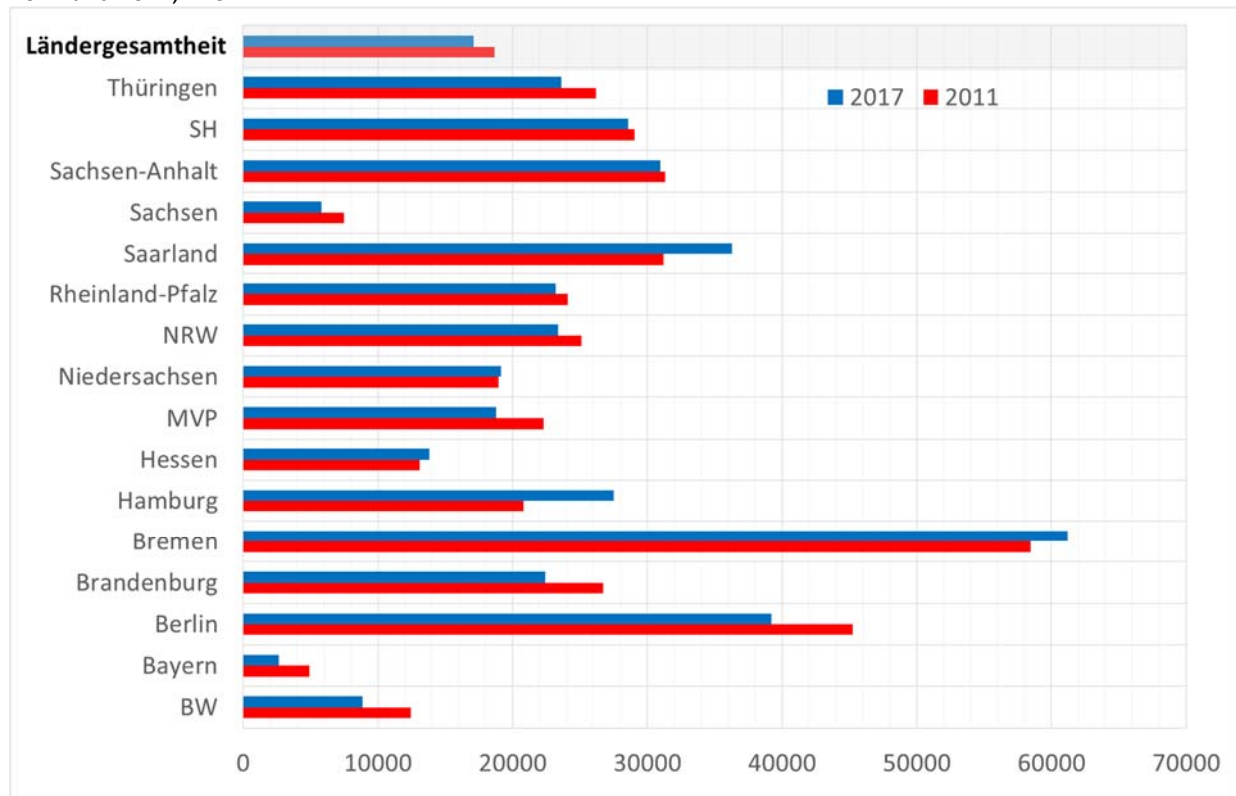
Um das Ausmaß der Haushaltsentlastung durch die gesunkenen Zinsausgaben landesspezifisch einschätzen und den Anteil des niedrigen Zinsniveaus hieran beziffern zu können, haben wir die gesunkenen Zinsausgaben in einem zweiten Schritt in ihre zwei Determinanten zerlegt: den rückläufigen Schuldenstand (Haushaltskonsolidierung durch Schuldenabbau) und das gesunkene Zinsniveau. Den Schuldenstand (ohne innere Darlehen) der Ländergesamtheit und

der einzelnen Länder je bereinigtem VZÄ haben wir in Schaubild 11 für die Jahre 2011 und 2017 ausgewiesen.

Schaubild 11

Schuldenstand der Länder je bereinigtem VZÄ

2011 und 2017, in €



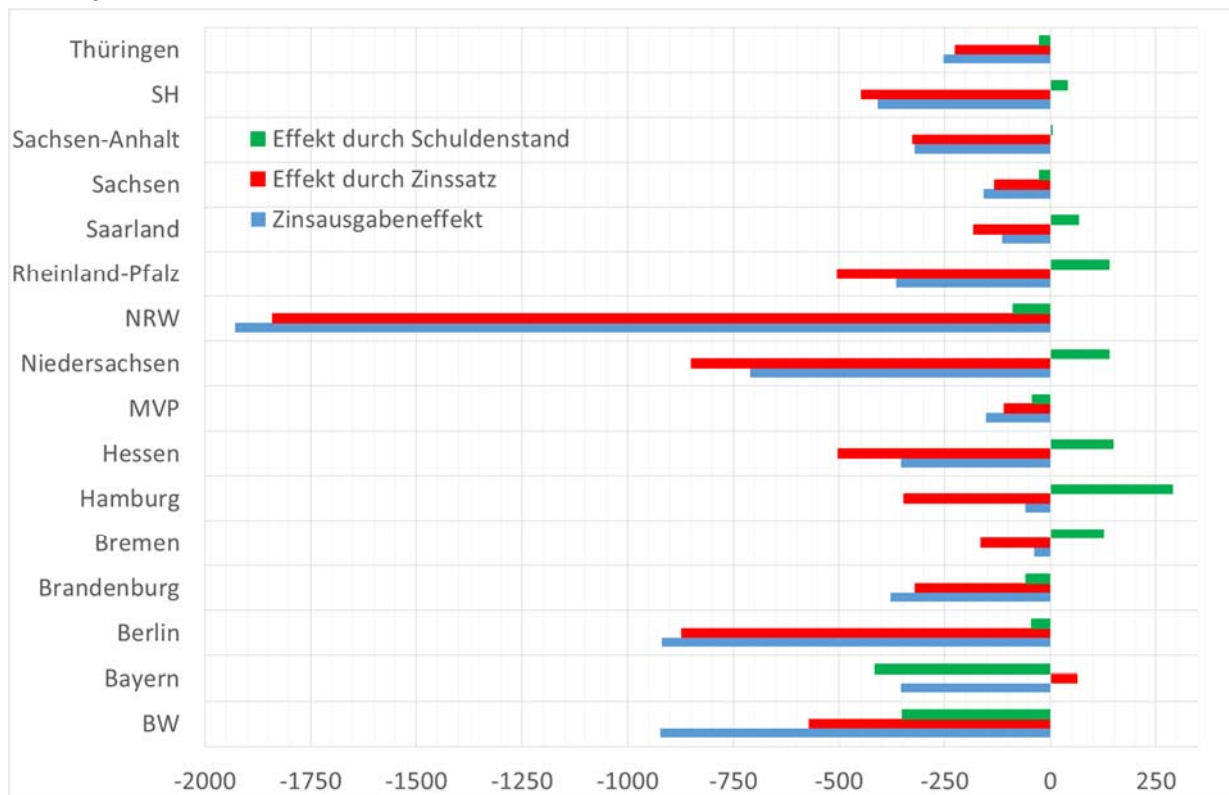
Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Destatis 2018b). Schuldenstand der Länder am 31.12. des Berichtjahres; innere Darlehen wurden nicht berücksichtigt. – Verwendete Abkürzungen: BW (Baden-Württemberg), MVP (Mecklenburg-Vorpommern), NRW (Nordrhein-Westfalen), SH (Schleswig-Holstein).

Der Schuldenstand (zum 31.12. des Berichtjahres) der Ländergesamtheit ist seit dem Jahr 2011 leicht gesunken, und zwar je bereinigtem VZÄ von 18.676 € auf 17.107 € (bzw. je Einwohner von 8.031 € auf 7.580 €). Während der Schuldenstand seit 2011 in acht Ländern verringert werden konnte (Thüringen, Sachsen, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Berlin, Bayern, Baden-Württemberg), wurde er in Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein noch ausgeweitet, teilweise sogar deutlich. Die Schuldenpolitik der Länder kann die Einsparungen beim Schuldendienst somit nur zum Teil erklären. Um dies empirisch zu untermauern, haben wir die Reduktion der Zinsausgaben der 16 Länder aufgeteilt in einen Schuldenstandeffekt, bei dem die gesunkenen Zinsausgaben dem rückläufigen Schuldenstand zu verdanken sind, und in einen Zinsniveaueffekt, bei sie aus einem niedrigeren Zinsniveau resultieren (Schaubild 12).

Schaubild 12

Aufteilung des Zinsausgabeneffekts von 2011 bis 2017 auf Schuldenstand- und Zinsniveaueffekt

in Mill. €



Eigene Berechnungen auf Basis der vierteljährlichen Kassenstatistik und der Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamtes (Destatis 2011-2018; 2018b). – Verwendete Abkürzungen: BW (Baden-Württemberg), MVP (Mecklenburg-Vorpommern), NRW (Nordrhein-Westfalen), SH (Schleswig-Holstein).

Berechnungsgrundlage ist die Tatsache, dass aus dem totalen Differential der Gleichung

$$Z = r \cdot S$$

(mit der Notation Z für Zinsausgaben, r für das Zinsniveau und S für den Schuldenstand) folgt, dass

$$\Delta Z = r \cdot \Delta S + S \cdot \Delta r .$$

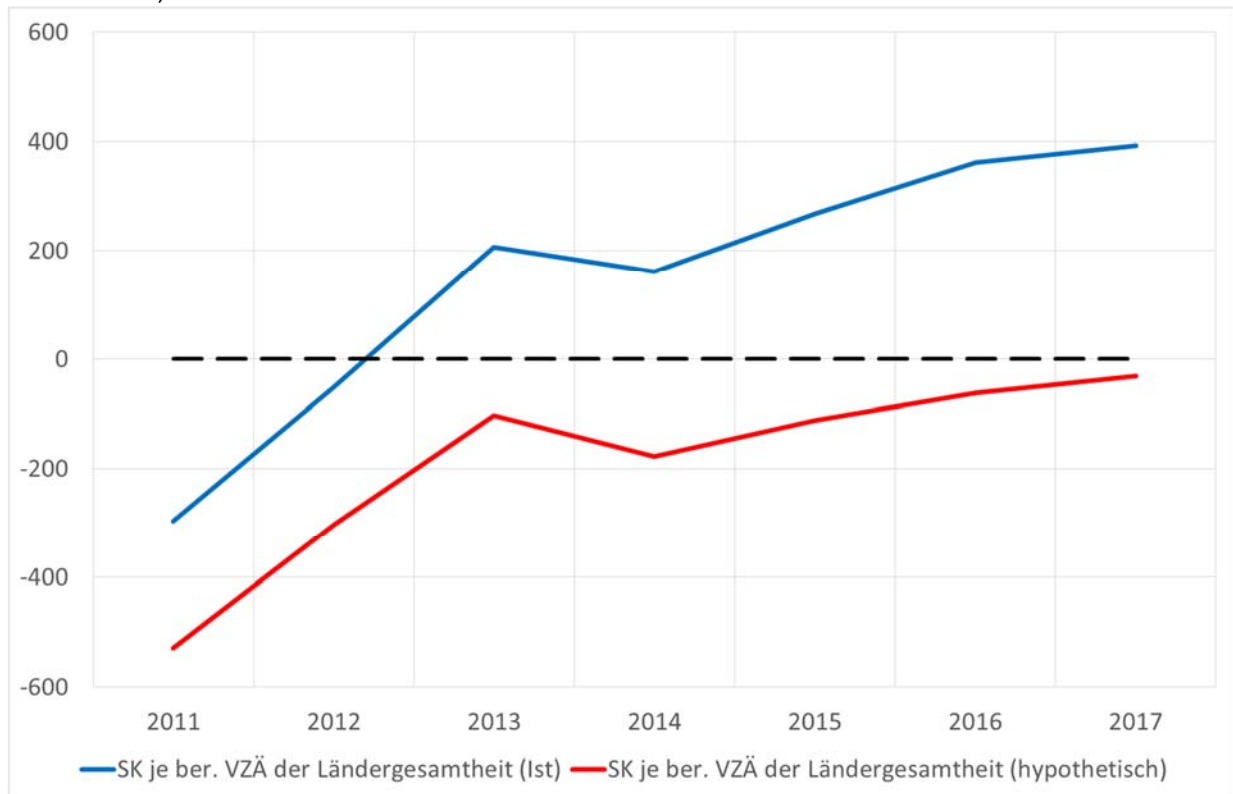
Um den durchschnittlichen Schuldzins eines Landes zu bestimmen, beziehen wir die Zinsausgaben des Jahres auf den durchschnittlichen Schuldenstand des jeweiligen Jahres; diesen berechnen wir als arithmetisches Mittel aus den Schuldenständen zum Ende des Vorjahres und des Berichtsjahres. Hier zeigt sich, dass der so ermittelte durchschnittliche Schuldenstand der Ländergesamtheit von 635 Mrd. € im Jahr 2011 auf 667 Mrd. € im Jahr 2013

stieg und danach wieder auf 635 Mrd. € im Jahr 2017 sank.²¹ Trotzdem profitierten die Länder von Einsparungen beim Schuldendienst seit dem Jahr 2011 in Höhe von 7,5 Mrd. €.²² Bei der Ländergesamtheit ist der Rückgang der Zinszahlungen daher vollständig auf das äußerst niedrige Zinsniveau zurückzuführen.

Schaubild 13

Hypothetische Strukturkomponenten¹ der Ländergesamtheit je bereinigtem VZÄ

2011 bis 2017, in €



Eigene Berechnungen mit dem Aggregierten Quotierungsverfahren nach Angaben der vierteljährlichen Kassenstatistik inkl. Auslaufperiode des Statistischen Bundesamtes (Destatis 2011-2018) und der Frühjahrsprojektion 2018 der Bundesregierung (BMWi/BMF 2018). – ¹ Strukturkomponente, wenn man alternativ das durchschnittliche Zinsniveau der Jahre 2001 bis 2008 als Annäherung an das „natürliche“ Zinsniveau unterstellt.

Die Entwicklung in den einzelnen Ländern wies teilweise beträchtliche Unterschiede auf. So konnte etwa Bayern den durchschnittlichen Schuldenstand sehr deutlich reduzieren (um knapp 10 Mrd. € oder 37%) und hätte sich strukturell sogar noch weiter verbessern können, wenn das durchschnittliche Zinsniveau, das auf den Schulden von Bayern lastet, wie in allen anderen Ländern gesunken wäre. Dies war aber nicht der Fall, so dass die gesunkenen Zinsausgaben in Bayern vollständig aus der Rückführung der Schulden resultieren. Die auf Basis der

²¹ Der Schuldenstand der Länder insgesamt ist vor allem im Jahr 2011 stark gestiegen; am Ende des Jahres 2010 war er noch um knapp 20 Mrd. € geringer.

²² Zieht man die Einsparungen, die bis 2011 schon anfielen, hinzu, so ergibt sich im Jahr 2017 eine akkumulierte Gesamtersparnis von 15,6 Mrd. €.

Finanzstatistik ermittelte rechnerische Durchschnittsverzinsung sank bei der Ländergesamtheit von 3,4% im Jahr 2011 auf 2,2% im Jahr 2017. Die durchschnittliche Verzinsung verringerte sich in allen Ländern bis auf Bayern; dort stieg sie von 3½% im Jahr 2011 auf 3,8% im Jahr 2017, so dass die Konsolidierungserfolge in Bayern nicht durch das historisch niedrige Zinsniveau verzerrt werden.²³ Auch Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern konnten ihre Schuldenstände beachtlich reduzieren, so dass die gesunkenen Zinsausgaben immerhin zu 38% (Baden-Württemberg) bzw. 28% (MVP) durch ihre Schuldenpolitik erklärt werden können; in Brandenburg und Sachsen sind dies etwa 16%, in Thüringen reichlich 10% und in Berlin sowie Nordrhein-Westfalen nur noch knapp 5%.

Bei den verbleibenden Ländern konterkarierte die Erhöhung des Schuldenstands die Chancen zu einer Besserung der Finanzlage, die das historisch niedrige Zinsniveau bot. Die strukturellen Verschlechterungen durch die gestiegene Verschuldung sind vor allem bei Bremen und Hamburg beträchtlich: die Einsparungen beim Schuldendienst hätten ohne den Anstieg der Länderverschuldung in Bremen statt lediglich 38,3 Mill. € fast 180 Mill. € und in Hamburg statt lediglich 58,7 Mill. € über 400 Mill. € betragen; die Zinsausgaben wären dann in Bremen um 370% und in Hamburg um sogar 580% geringer ausgefallen. Aber auch im Saarland (70% geringer) sowie in Hessen und Rheinland-Pfalz (50% geringer) wäre die Haushaltskonsolidierung weiter vorangeschritten. Mit Ausnahme Bayerns sind die strukturellen Besserungen der Finanzlagen der Länder somit zum größten Teil dem historisch niedrigen Zinsniveau zu verdanken. Nach unseren Berechnungen ist die Durchschnittsverzinsung der Länderschulden von 2011 bis 2017 um 1,2%-Punkte gesunken; sie verringerte sich damit um mehr als ein Drittel. Den stärksten Rückgang verzeichnete Brandenburg (-1,7%-Punkte), gefolgt von Sachsen-Anhalt (-1,6%-Punkte), Sachsen und Schleswig-Holstein (jeweils -1,5%-Punkte).

²³ Die Ursachen dieser bayrischen Besonderheit sind uns nicht bekannt. Inwieweit ein Land von der Niedrigzinsphase profitieren kann, hängt stark von der Fälligkeit der Altschulden und der Variabilität des vereinbarten Kreditzinses ab, also von der Möglichkeit, auslaufende Kredite mit neuen Krediten zu günstigeren Konditionen zu prolongieren oder laufende Kredite mit variablen Zinskonditionen an die niedrigeren Zinsen anzupassen. Bayern hatte 2017 am Kapitalmarkt unter den Ländern die niedrigste Rendite zu zahlen (Deutsche Bundesbank 2017c). Laut Keilmann/Burth (2017) waren die Schulden Bayerns zum 31.12.2015 so strukturiert, dass der Anteil an variabler Verzinsung der zweitniedrigste unter den Ländern war und die Kreditlaufzeiten tendenziell länger waren als in vielen Ländern; der Anteil an Schulden, die etwa im Jahr 2016 fällig wurden, war der zweitniedrigste unter den Ländern. Der Grund für den nicht gesunkenen Durchschnittszins ist also in einem hohen Anteil an Altschulden zu hohen fixen Zinsen zu vermuten. Es sei in diesem Kontext darauf hingewiesen, dass sich die auf Basis der Finanzstatistik ermittelten impliziten Durchschnittszinsen auch aufgrund von methodischen Unterschieden leicht unterscheiden könnten: „möglicherweise wurden Schulden und Zinszahlungen zwischen Kern- und Extrahaushalten nicht einheitlich konsolidiert“ (Deutsche Bundesbank 2017c: Fußnote 23).

Um für den Effekt des historisch niedrigen Zinsniveaus bei der Berechnung der Strukturkomponenten zu korrigieren, muss geschätzt werden, in welchem Maße die Zinskonditionen der Länder bei der Kreditaufnahme in der Niedrigzinsphase nach unten verzerrt wurden. Wie sie sich in einer Referenzwelt ohne Finanz- und Schuldenkrise im Euro-Raum und speziell in Deutschland entwickelt hätten, ist als kontrafaktische Situation in der Realität nicht zu beobachten; da die Niedrigzinsphase ein globales Phänomen ist, existieren auch keine passenden Kontrollgruppen, die herangezogen werden können. Daher muss ein Referenzwert für das kontrafaktische Zinsniveau über möglichst realistische Annahmen ermittelt werden.

Wir berechnen für jedes Land und die Ländergesamtheit das jeweilige durchschnittliche Zinsniveau des letzten Konjunkturzyklus vor der Finanz- und Wirtschaftskrise, der sich – gemessen vom Beginn der Abschwungphase zur nächsten – über die Jahre 2001 bis 2008 erstreckte.²⁴ Dieses Zinsniveau war noch nicht durch die sehr expansive Geldpolitik der EZB und den Safe-Haven-Effekt verzerrt; es generiert ein konjunkturbereinigtes Zinsniveau, das mit dem Ziel, die strukturelle Finanzlage zu ermitteln, konsistent ist. Unser Ansatz zielt in Anlehnung an das Konzept des „natürlichen Outputs“ bzw. Produktionspotenzials auf ein „natürliches“ (Schuld-)Zinsniveau, wie es schon Wicksell (1898) diskutierte (siehe z.B. auch Friedman 1968; Phelps 1968; Deutsche Bundesbank 2017d). Aufgrund von Risikoaspekten, wie beispielsweise dem unterschiedlichen Ausmaß der Verschuldung, variieren diese natürlichen Darlehenszinsen und -konditionen bei den einzelnen Bundesländern, auch wenn grundsätzlich der gesamtwirtschaftliche natürliche Zins, der einem konjunkturbereinigten langfristigen inflationsneutralen Gleichgewichtszins entspricht, die Zinskonditionen der öffentlichen Hand in den einzelnen Ländern mitbestimmt.²⁵

Bei unserer Methode, welche die Durchschnittsverzinsung des letzten Konjunkturzyklus vor der Finanz- und Wirtschaftskrise zugrunde legt, ergibt sich für die Ländergesamtheit ein

²⁴ Bei der Berechnung der Vorteile durch die Niedrigzinsphase hat der Wissenschaftliche Beirat beim BMF als Referenzwert die durchschnittlichen Zinskonditionen in den Jahren 2005 bis 2007 gewählt (WissBeiratBMF 2017). Durch unseren längeren Stützzeitraum über den gesamten Konjunkturzyklus vor der Finanz- und Wirtschaftskrise versuchen wir, den konjunkturbereinigten strukturellen Zins vor der großen Krise zu treffen.

²⁵ Die bisherigen Ansätze zur Schätzung eines gesamtwirtschaftlichen natürlichen Zinses gehen mit einer großen Schätzunsicherheit einher und blenden den gerade für die Länderunterschiede beim Schuldzins relevanten Aspekt des Risikos aus (Deutsche Bundesbank 2017d). Beyer/Wieland (2015) zeigen die erheblichen Schwierigkeiten im Detail auf, die speziell in Europa und Deutschland bei der Schätzung von gleichgewichtigen makroökonomischen Zinsniveaus bestehen. Da die durchschnittliche Verzinsung der Länderschulden schon seit längerer Zeit rückläufig ist, könnten die von uns genutzten „Normalzinsen“ das „strukturelle Zinsniveau“ möglicherweise überzeichnen (siehe hierzu auch die Diskussion zur Möglichkeit einer säkularen Stagnation in Fußnote 18).

konjunkturbereinigtes Vor-Krisen-Zinsniveau von 4,7%, das als Näherung an ein kontrafaktisches „normales“ Zinsniveau dient;²⁶ bei den einzelnen Ländern weist es eine Spannbreite von 4,4% in Bayern²⁷ und Berlin bis zu 5,1% im Saarland und in Sachsen auf. Mit den jeweiligen landesspezifischen konjunkturbereinigten Vor-Krisen-Zinsniveaus haben wir die hypothetischen Zinsausgaben in den einzelnen Jahren seit 2011 simuliert. Demnach profitierte die Ländergesamtheit schon im Jahr 2011 vom niedrigen Zinsniveau; rechnerisch beliefen sich die Ersparnisse auf gut 8 Mrd. €. ²⁸ Dieser Effekt stieg von Jahr zu Jahr auf 15,6 Mrd. € im Jahr 2017. In Schaubild 13 haben wir die simulierte hypothetische SK der Ländergesamtheit je bereinigtem VZÄ mit der tatsächlichen SK der Ländergesamtheit in den Jahren von 2011 bis 2017 verglichen, um den Effekt auf die strukturelle Finanzlage zu identifizieren. Dabei bestätigt sich zwar der positive Trend der strukturellen Finanzlage, doch hätte die Ländergesamtheit im Jahr 2017 noch keinen strukturell ausgeglichenen Haushalt erzielen können, wenn sie ihre Schulden noch mit dem konjunkturbereinigten Vor-Krisen-Zinsniveau hätte finanzieren müssen. Statt eines Überschusses von 393 € je produktivitätsbereinigtem VZÄ hätte sie vielmehr ein strukturelles Defizit von 31 € hinnehmen müssen. Insgesamt wäre ein struktureller Fehlbetrag von 1,4 Mrd. € angefallen (statt eines Überschusses von 14,4 Mrd. €). Unterstellt man also, dass das „normale“ Zinsniveau durch das im vergangenen Zyklus vorherrschende durchschnittliche Zinsniveau gegeben ist, so wäre die SK um knapp 15,6 Mrd. € geringer ausgefallen und ein strukturelles Defizit zu konstatieren. Der so ermittelte hypothetische Fehlbetrag im Jahr 2017 weist den noch bestehenden Konsolidierungsbedarf aus, der durch die äußerst günstigen Zinskonditionen verdeckt wird.

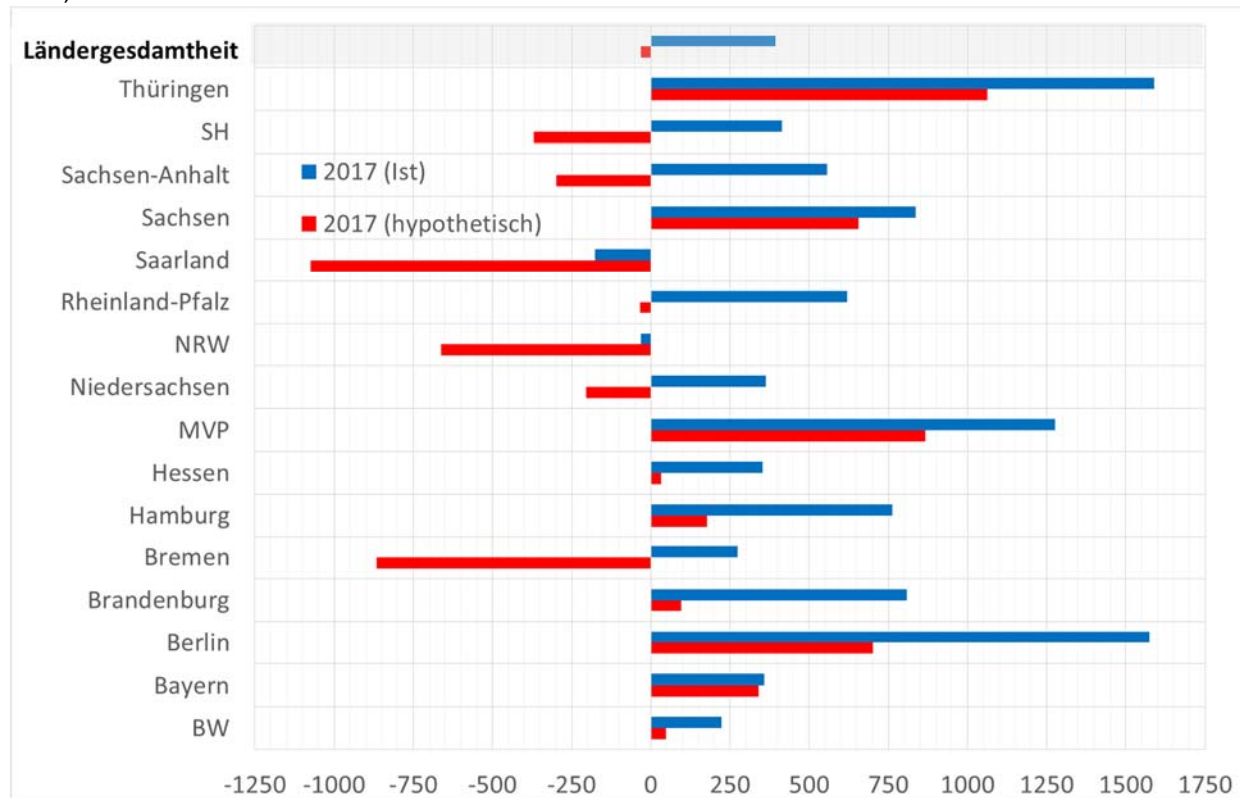
²⁶ Naumer (2015) legt einen Stützzeitraum über die Jahre 1997 bis 2007 zugrunde und berechnet für die deutsche Staatsschuld einen durchschnittlichen Zins von 5%. Dieser lag nach Naumer im Jahr 2015 nur noch bei 2,4%; nach unseren Berechnungen bei 2,6%.

²⁷ Demnach profitierte auch Bayern von der Niedrigzinsphase: der rechnerische Durchschnittszins in den Jahren 2011 bis 2017 lag stets unterhalb des konjunkturbereinigten Vor-Krisen-Niveaus; der Zins ist in Bayern seit 2011 indes nicht weiter gesunken, wie es bei allen anderen Ländern der Fall war.

²⁸ Die Niedrigzinsphase hatte in einigen Ländern auf der Einnahmenseite vermutlich einen gegenläufigen Effekt, da auch die Zinseinnahmen auf das Finanzvermögen gesunken sein dürften. Die Netto-Zinslast-Betrachtung, bei der die Zinseinnahmen bei den Zinsausgaben gegengerechnet werden (vgl. z.B. Deutsche Bundesbank 2018), offenbart, dass Zinseinnahmen bei den meisten Ländern im Vergleich zu den Zinsausgaben eine vernachlässigbare oder geringe Größenordnung darstellen, so dass eine zusätzliche Bereinigung bei den Zinseinnahmen die ausgewiesenen SK meist nur sehr geringfügig verändern würde. Die erforderliche Bereinigung ist aufgrund fehlender Daten zu den Finanzvermögen über den gesamten Konjunkturzyklus vor der Wirtschafts- und Finanzkrise (2001 bis 2008) nicht möglich; zudem ist die Vergleichbarkeit der verfügbaren Daten durch einen im Zeitverlauf veränderten Berichtskreis eingeschränkt.

Schaubild 14

Tatsächliche und hypothetische¹ Strukturkomponenten² der Länder je bereinigtem VZÄ 2017, in €



Eigene Berechnungen mit dem Aggregierten Quotierungsverfahren nach Angaben der vierteljährlichen Kassenstatistik inkl. Auslaufperiode des Statistischen Bundesamtes (Destatis 2011-2018) und der Frühjahrsprojektion 2018 der Bundesregierung (BMWi/BMF 2018). ¹ Strukturkomponente, wenn man alternativ das durchschnittliche Zinsniveau der Jahre 2001 bis 2008 als Annäherung an das „natürliche“ Zinsniveau unterstellt. – Verwendete Abkürzungen: BW (Baden-Württemberg), MVP (Mecklenburg-Vorpommern), NRW (Nordrhein-Westfalen), SH (Schleswig-Holstein). – ² Bei den Stadtstaaten einschließlich der kommunalen Strukturkomponente.

Die tatsächlichen und die simulierten SK je bereinigtem VZÄ im Jahr 2017 vergleichen wir in Schaubild 14 für alle 16 Länder und die Ländergesamtheit. Wegen der unterschiedlichen Durchschnittsverzinsung (über die Jahre 2001 bis 2008) profitierten die einzelnen Länder nicht in gleichem Ausmaß von der Niedrigzinsphase. Bei einem nicht nach unten verzerrten Zinsniveau hätten nach unseren Berechnungen lediglich neun Länder im Jahr 2017 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt erzielt, und zwar Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen. Dagegen hätten nicht nur Nordrhein-Westfalen und das Saarland einen strukturell ausgeglichenen Haushalt verfehlt, sondern auch die anderen noch verbliebenden fünf Länder. Bereinigt man bei den Konsolidierungshilfsländern noch um die Konsolidierungshilfen, so verbleibt beim Saarland ein Konsolidierungsbedarf von 17,4% der Primärausgaben (732 Mill. €); berücksichtigt man, dass das Saarland nach 2019 weiterhin Sanierungshilfen erhält, die mit jährlich je

400 Mill. € sogar höher ausfallen als die bis 2019 gewährten Hilfen, dann beläuft sich der Konsolidierungsbedarf auf 7,9% der Primärausgaben (332 Mill. €). Kontrolliert man bei den verbleibenden vier Konsolidierungsländern für deren Hilfen, so erreichen lediglich zwei Länder einen strukturell ausgeglichenen Haushalt, und zwar Berlin und Sachsen-Anhalt. Der strukturelle Überschuss belief sich in Berlin auf 0,3% der Primärausgaben (78 Mill. €) und in Sachsen-Anhalt auf 1,3% (134 Mill. €). Bremen hätte noch einen Konsolidierungsbedarf von 11,4% der Primärausgaben (627 Mill. €); auch mit den ab 2020 zugesagten 400 Mill. € Sanierungshilfen verfehlt Bremen mit einem Konsolidierungsbedarf von 4,1% der Primärausgaben (227 Mill. €) einen strukturell ausgeglichenen Haushalt. Bei Schleswig-Holstein kehrt sich der ursprüngliche strukturelle Überschuss von 434 Mill. € um in ein Defizit von 56 Mill. € (0,4% der Primärausgaben).

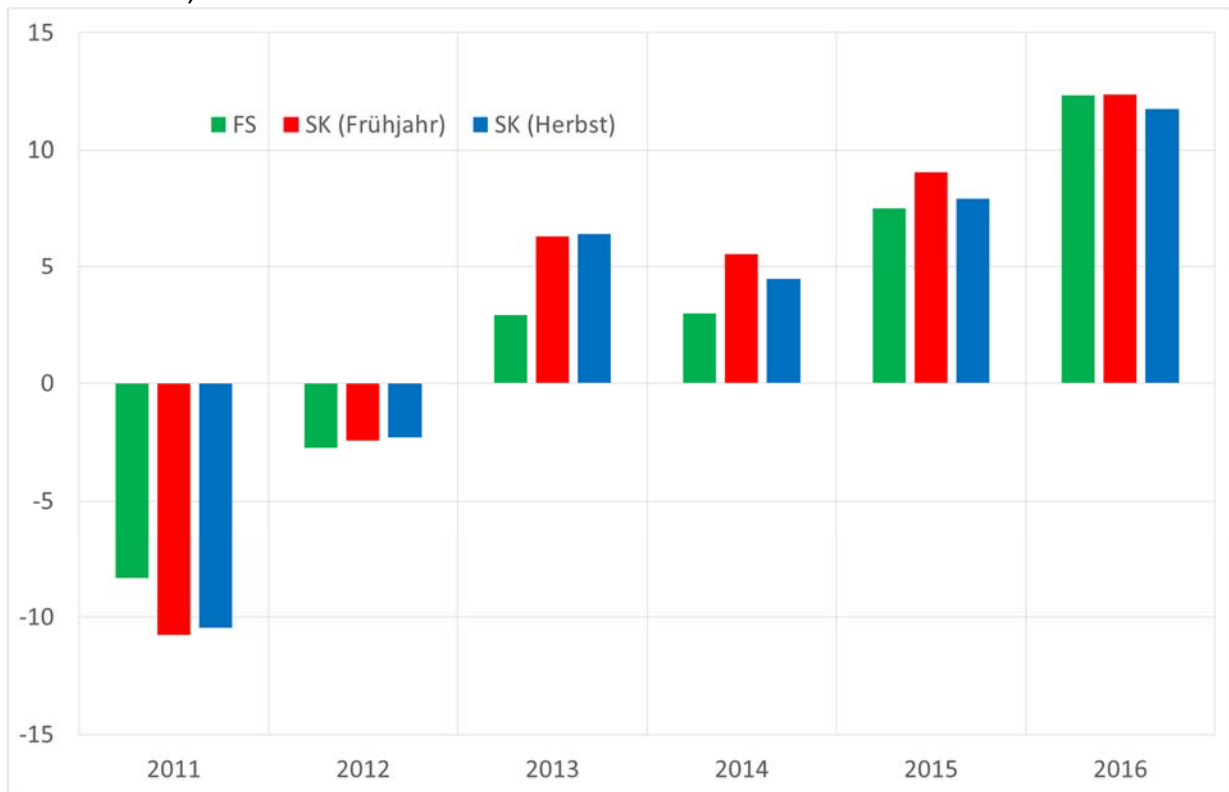
Da die aus dem außergewöhnlichen Niedrigzinsumfeld am Kapitalmarkt resultierenden Minderausgaben bei den Zinsen zum Teil nur temporärer Natur sind und damit nicht als nachhaltig eingeschätzt werden sollten, zeichnen die SK ein zu günstiges Bild der strukturellen Finanzlage und verdecken den tatsächlich noch bestehenden Konsolidierungsbedarf der Länder. Deshalb plädieren wir dafür, die nicht nachhaltigen Einsparungen beim Schuldendienst ähnlich wie konjunkturell bedingte Effekte zu interpretieren und sie nicht der Strukturkomponente zuzuordnen. Um eine trügerische Tragfähigkeitsillusion zu vermeiden, empfiehlt es sich vielmehr, die strukturelle Finanzlage auf Basis von Kennzahlen zu beurteilen, die um alle temporären Verzerrungen und Einmaleffekte bereinigt sind.

6. Weitere methodische Probleme bei der Bestimmung struktureller Finanzlagen

Bei der Bestimmung der strukturellen Finanzlage sind neben der schon diskutierten methodischen Frage, wie mit den aus dem historisch niedrigen Zinsniveau resultierenden Einsparungen beim Schuldendienst verfahren werden sollte, weitere methodische Aspekte zu beachten. So ist zum einen zu bedenken, dass die Schätzungen der KK mit erheblicher Unsicherheit behaftet sind, weil sich zum einen die Produktionslücken nicht eindeutig ableiten lassen (Abschnitt 6.1), und zum anderen die konjunkturbedingten Schwankungen des Steueraufkommens nur näherungsweise bestimmen lassen (Abschnitt 6.2). Schließlich wird bei den Regelungen zur Schuldenbremse nicht berücksichtigt, dass Mehreinnahmen aus der kalten Progression bei der Einkommensteuer zumindest nicht in vollem Umfang als dauerhaft eingeschätzt werden können (Abschnitt 6.3).

Schaubild 15

Finanzierungssalden und Strukturkomponenten der Ländergesamtheit auf Basis der Frühjahrs- und Herbstprojektion 2017 der Bundesregierung
2011 bis 2016, Mrd. €



Eigene Berechnungen mit dem Aggregierten Quotierungsverfahren nach Angaben der vierteljährlichen Kassenstatistik inkl. Auslaufperiode des Statistischen Bundesamtes (Destatis 2011-2017), der VGR der Länder (VGRdL 2017), des IAB (2017) und der Frühjahrs- bzw. Herbstprojektion 2017 der Bundesregierung (BMWi/BMF 2017a, b). – Verwendete Abkürzungen: FS (Finanzierungssaldo), SK (Strukturkomponente).

6.1 Schätzunsicherheiten bei der Bestimmung der Produktionslücke

Zur Einschätzung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials und der Produktionslücke haben wir die Frühjahrsprojektion 2018 der Bundesregierung zugrunde gelegt. Diese basiert auf einem Produktionsfunktionsansatz, bei dem das potenzielle Arbeitsvolumen, der Kapitalstock und der Trend der totalen Faktorproduktivität in eine Cobb-Douglas-Produktionsfunktion eingehen (Havik et al. 2014). Der Auslastungsgrad der deutschen Wirtschaft kann dabei vor allem am aktuellen Rand nur mit einem hohen Grad an Unsicherheit geschätzt werden, weil die zur Bestimmung der „normalen“ Auslastung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials verwendeten statistischen Filterverfahren nicht eindeutig zwischen Zyklus und Trend trennen können und die konjunkturellen Erwartungen unterschiedlich ausfallen.²⁹ Erschwerend kam in den vergangenen Jahren hinzu, dass die Auswirkungen der Flüchtlingsmigration auf das

²⁹ Zu den Problemen bei der Potenzialschätzung vgl. z.B. GD (2015: 72-79); zur geringen Verlässlichkeit der Produktionslückenschätzungen internationaler Organisationen vgl. Deutsche Bundesbank (2014: 13-38).

potenzielle Arbeitsvolumen schwierig abzuschätzen waren. Fraglich war, ob anerkannte Flüchtlinge im erwerbsfähigen Alter unmittelbar dem Erwerbspersonenpotenzial zugerechnet werden können – wie dies das EU-Verfahren unterstellt – oder ob sie das Produktionspotenzial erst allmählich steigern, da sie häufig erst nach einer Qualifizierungsphase in den Arbeitsmarkt integriert werden können.³⁰ U.a. deshalb unterschieden sich z.B. die im Herbst 2017 vorliegenden Schätzungen des Produktionspotenzials und der Produktionslücke. Während die Europäische Kommission für das Jahr 2016 von einer negativen Produktionslücke von -0,2% des Potenzials ausging, legten andere Institutionen eine günstigere Konjunktur zugrunde und gingen von einer positiven Produktionslücke aus. So veranschlagten die Bundesregierung und der SVR die Produktionslücke auf 0,1% des Produktionspotenzials, die Gemeinschaftsdiagnose (GD) und der IWF auf 0,4% und die OECD sogar auf 1,1%. Auch für das Jahr 2017 variierten die Schätzungen zur Produktionslücke in Deutschland, und zwar von 0,0% (EU) bis 2,3% (OECD) (Beirat des Stabilitätsrats 2017). Dies belegt die hohe Unsicherheit bei der Einschätzung der Konjunkturlage am aktuellen Rand.³¹

Geht man von einer günstigeren konjunkturellen Einschätzung als die Bundesregierung aus und legt eine höhere Auslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten und damit eine größere positive Produktionslücke zugrunde, dann errechnen sich höhere KK und entsprechend geringere SK. Die von uns aktuell auf Basis der Frühjahrsprojektion 2018 der Bundesregierung berechneten strukturellen Überschüsse sollten vor diesem Hintergrund mit entsprechender Vorsicht interpretiert werden. Zur Illustration vergleichen wir im ersten Schritt die SK in den Jahren 2011 bis 2016 auf Basis der Frühjahrs- und Herbstprojektion 2017 der Bundesregierung in Schaubild 15. Es zeigt sich, dass sie in den Jahren 2011 bis 2013 nur leicht variieren, dass sie aber in den Jahren 2014 bis 2016 stärker voneinander abweichen. So wurden die strukturellen Überschüsse der Jahre 2014 bis 2016 auf Basis der Herbstprojektion, die aktuellere Daten und mehr Informationen verwendete, deutlich geringer eingeschätzt. Wie beschrieben, können sich auch bei gleicher Datenbasis die Einschätzungen der unterschiedlichen Institutionen zum Potenzialwachstum und zu den Produktionslücken merklich unterscheiden und als Folge davon

³⁰ Zu einer ausführlichen Darstellung der Auswirkungen der Flüchtlingsmigration auf das Produktionspotenzial vgl. GD (2016: 49-58).

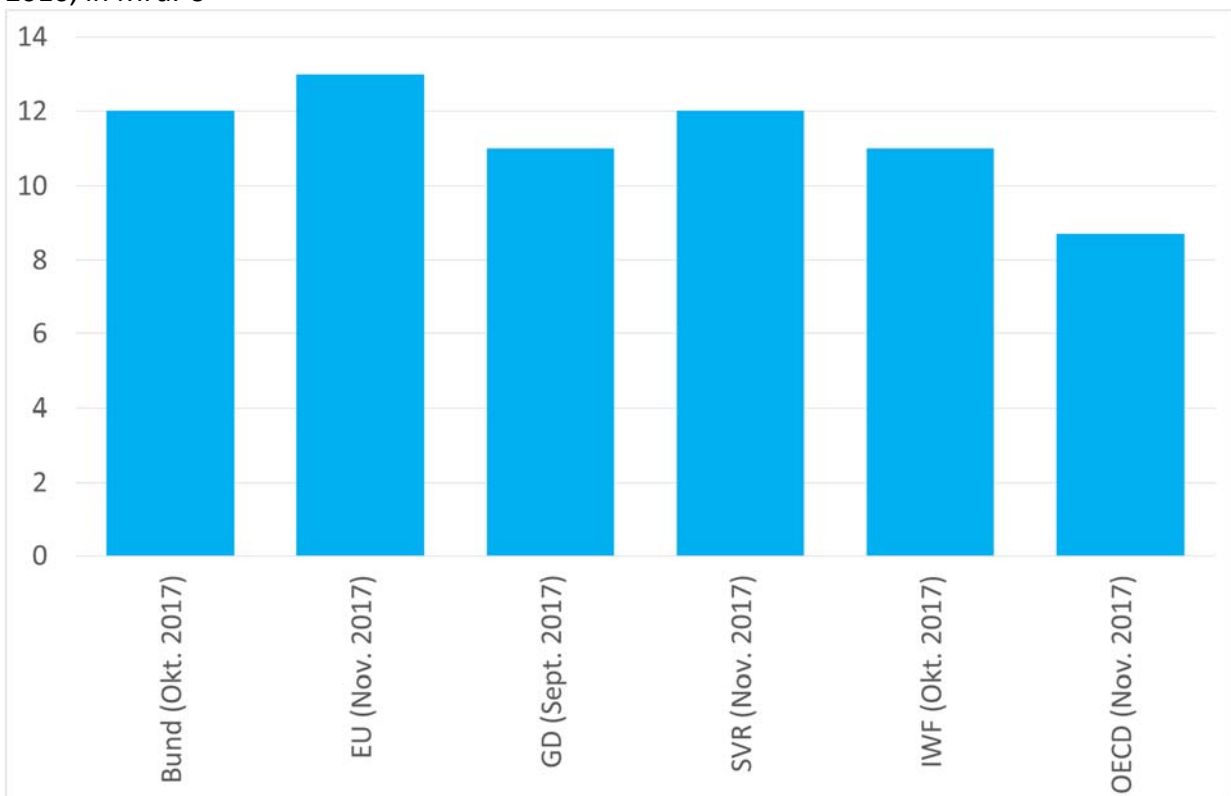
³¹ Der Beirat des Stabilitätsrats betont nicht nur, dass Schätzungen der Produktionslücke verschiedener unabhängiger Institutionen recht unterschiedliche Ergebnisse liefern, sondern verweist auch darauf, dass die Schätzungen der Bundesregierung mittels EU-Verfahren die strukturelle Haushaltssituation des Bundes als zu günstig ausweisen (Schweisfurth/Jahn/Lück 2017).

die Einschätzung der SK. Legt man beispielsweise die im Herbst 2017 vorliegenden gesamtwirtschaftlichen Einschätzungen der Bundesregierung, der EU, der GD, des SVR, des IWF und der OECD zugrunde, die im Jahr 2016 eine Bandbreite von -0,2% (EU) bis 1,1% (OECD) des jeweils geschätzten Potenzialoutputs aufweisen, variieren die berechneten SK der Ländergesamtheit von weniger als 9 Mrd. € (OECD) bis 13 Mrd. € (EU) (Schaubild 16).³²

Schaubild 16

Strukturkomponente der Ländergesamtheit auf Basis der Produktionslücken-Schätzungen der verschiedenen Institutionen

2016, in Mrd. €



Eigene Berechnungen mit dem Aggregierten Quotierungsverfahren (altes Verfahren) nach Angaben der vierteljährlichen Kassenstatistik inkl. Auslaufperiode des Statistischen Bundesamtes (Destatis 2011-2017), der VGR der Länder (VGRdL 2017), des IAB (2017) und der Herbstprojektion 2017 der Bundesregierung (BMW/BMF 2017a, b).

Die Produktionslücken können alternativ auch direkt mit univariaten statistischen Filter-Konjunkturbereinigungsverfahren wie dem Hodrick-Prescott-Filter (Hodrick und Prescott 1997) oder, wie bei der Schweizer Schuldenbremse, mit dem modifizierten HP-Filter (Bruchez 2003) geschätzt werden. Auch diese alternativen Methoden können in einzelnen Jahren zu deutlichen Unterschieden in der Einschätzung der Konjunktur führen (vgl. RWI 2010: Kapitel 6.1; SVR 2017:

³² Zu den Auswirkungen unterschiedlicher Potenzialschätzungen auf die strukturellen Finanzierungssalden der Länder vgl. auch Gebhardt (2016: 39-40).

104). All dies zeigt deutlich, dass die Bestimmung der SK, vor allem am aktuellen Rand, stets mit einem großen Ausmaß an Unsicherheit behaftet ist.

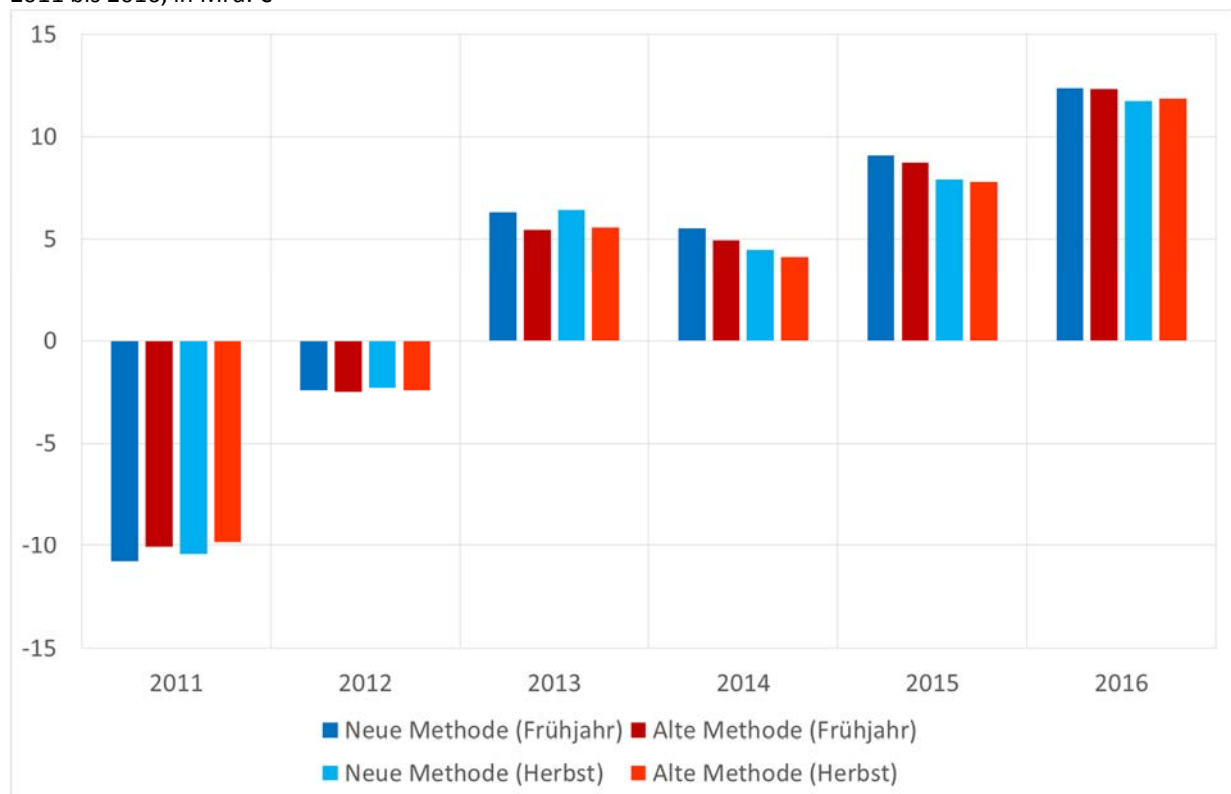
6.2 Risiken bei der Erfassung konjunkturbedingter Schwankungen des Steueraufkommens

Auch die Auswirkungen zyklischer Schwankungen auf das Steueraufkommen lassen sich nicht verlässlich bestimmen, denn das Aufkommen der gewinnabhängigen Steuern weist im Konjunkturverlauf aufgrund des Erhebungs- und Veranlagungsrythmus eine hohe Volatilität auf. Diese wird aber vom EU-Verfahren nur zum Teil herausgefiltert, so dass hohe Nachzahlungen im Aufschwung vielfach nur zum Teil als zyklisch klassifiziert werden. Dies ist insofern problematisch, als dauerhaft nicht mit hohen Nachzahlungen gerechnet werden kann und die strukturelle Finanzlage mithin zu günstig bewertet wird. Auch die in den vergangenen Jahren aus dem binnenwirtschaftlich getriebenen Aufschwung resultierenden Mehreinnahmen (vor allem bei der Lohnsteuer und den Steuern vom Umsatz) werden in diesem Verfahren nicht explizit erfasst, da sich die Budgetsemielastizität lediglich auf die Produktionslücke bezieht und damit die Aufkommenswirkungen nicht beachtet, die von der sich im Konjunkturverlauf ändernden Entstehungs- und Verwendungsstruktur des BIP ausgehen. Vor der Frühjahrsprojektion 2013 wurde beim EU-Verfahren der Einfluss der Konjunktur auf die Einnahmen der Länder separat für die Einnahmen aus persönlichen Einkommensteuern, aus Gewinnsteuern und aus indirekten Steuern erfasst. Beim „alten“ Verfahren wurden daher alle als konjunkturreagibel einzuschätzenden Einnahmen in diese drei Kategorien unterteilt. Danach wurde durch Anwendung speziell für diese drei Kategorien geschätzter Budgetelastizitäten der Einfluss konjunktureller Schwankungen auf die Einnahmen berechnet (zu einer detaillierten Darstellung vgl. z.B. RWI 2010). Während man heute lediglich die geschätzte Budgetsemielastizität auf die Produktionslücke bezieht, führten beim alten Verfahren Strukturveränderungen zwischen den drei Einnahmekategorien zu einer veränderten Gesamtelastizität beim Budget. Insofern ist die neue Methode diesbezüglich anfälliger als die alte. Wir haben deshalb die Finanzanalyse auch mit der alten Methode durchgeführt. Die auf Basis der beiden Methoden berechneten absoluten SK für die Ländergesamtheit haben wir in Schaubild 17 auf Basis der Frühjahrs- und der Herbstprojektion der Bundesregierung 2017 ausgewiesen. Die SK unterscheiden sich in allen Jahren, in denen eine Über- oder Unterauslastung des Produktionspotenzials konstatiert wurde und die Budgetsensitivität eine Rolle spielte. Mit Ausnahme des Jahres 2012 weist die neue Methode in absoluten Werten stets höhere SK aus, da sie die konjunkturellen Einflüsse auf das Steueraufkommen meist geringer

veranschlagt als die alte Methode. Daher ergeben sich auf Basis der alten Methode in den vergangenen Jahren meist geringere strukturelle Überschüsse der Ländergesamtheit, aber auch ihr strukturelles Defizit im Jahr 2011 fällt geringer aus.

Schaubild 17

Strukturkomponenten der Ländergesamtheit nach neuer und alter Methodik zur Berechnung der Konjunkturkomponenten sowie bei unterschiedlichen Produktionslücken 2011 bis 2016, in Mrd. €



Eigene Berechnungen mit dem neuen und dem alten Aggregierten Quotierungsverfahren nach Angaben der vierteljährlichen Kassenstatistik inkl. Auslaufperiode des Statistischen Bundesamtes (Destatis 2011-2017), den VGR der Länder (VGRdL 2017), des IAB (2017) und der Frühjahrs- bzw. der Herbstprojektion 2017 der Bundesregierung (BMWi/BMF 2017a, b).

Die Deutsche Bundesbank kann mit ihrem disaggregierten Konjunkturbereinigungsverfahren (Deutsche Bundesbank 2006) die hohe Steuerergiebigkeit des in den vergangenen Jahren von den Zuwächsen bei Löhnen und privatem Verbrauch getriebenen Aufschwungs besser erfassen, da die Konjunkturkomponenten einzelner Budgetkategorien aus den Trendabweichungen der wichtigen makroökonomischen Bezugsgrößen (wie den Bruttolöhnen und -gehältern, dem privaten Konsum, den Unternehmens- und Vermögenseinkommen) ermittelt werden. Sie schätzt die KK aufgrund der Berücksichtigung der steuerergiebigen Inlandsnachfrage höher ein und den strukturellen Budgetüberschuss entsprechend geringer (Deutsche Bundesbank 2017b) – wie dies auch die alte Methode nahelegt.

6.3 Fehlende Bereinigung um Mehreinnahmen aus der kalten Progression

Die Konsolidierungsfortschritte der Länder werden auch durch die Mehreinnahmen aus der kalten Progression bei der Einkommensteuer überzeichnet, da der nominal fixierte Einkommensteuertarif in diesem Jahrzehnt nur unzureichend an die gestiegenen Einkommen und Preise angepasst wurde. Dadurch kam es zu Steuer Mehrbelastungen, die sich nicht durch höhere Realeinkommen und eine gestiegene wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen begründen lassen. Zudem profitierten die Länder aufgrund des progressiven Einkommensteuertarifs von den Realeinkommenszuwächsen. Geht man davon aus, dass die aus der kalten Progression im engeren Sinne beruhenden Mehrbelastungen künftig – wie politisch üblich und ökonomisch geboten³³ – und zum Teil wohl auch die Mehrbelastungen aus der kalten Progression im weiteren Sinne durch Anpassungen des Einkommensteuertarifs abgebaut werden, dann können die Mehreinnahmen aus der kalten Progression nicht als dauerhaft eingestuft werden. Um für nachholende Korrekturen des Einkommensteuertarifs vorzusorgen und die dauerhaft tatsächlich verfügbaren fiskalischen Handlungsspielräume zu ermitteln, müssten die FS folglich auch um die nicht dauerhaften Mehreinnahmen aus der kalten Progression bereinigt werden. Jedoch lässt sich nicht eindeutig bestimmen, in welchem Umfang die angefallenen Mehrbelastungen aus der kalten Progression durch Tarifanpassungen abgebaut werden. Letztlich ist dies immer eine politische Entscheidung, die – wie die bisherige Praxis zeigt – von verschiedenen Aspekten beeinflusst wird, die nicht vorhergesehen werden können.

Da die auf die kalte Progression zurückzuführenden Einnahmeschwankungen in den Regelungen zur Schuldenbremse – anders als die konjunkturbedingten Schwankungen des Steueraufkommens – keine Berücksichtigung finden und beim Abbau der kalten Progression gegebenenfalls die Einhaltung der Schuldenbremse gefährdet sein könnte, halten Altemeyer-Bartscher/Zeddies (2016) die schon lange diskutierte Indexierung des Einkommensteuertarifs für angebracht, um die mit nachholenden Korrekturen am Einkommensteuertarif verbundenen

³³ Um zu verhindern, dass Einkommenserhöhungen, die lediglich die Inflation ausgleichen, durch das inflationsbedingte Hineinwachsen der Steuerpflichtigen in höhere Progressionszonen zu einer größeren durchschnittlichen Einkommensteuerbelastung führen, ist entweder in regelmäßigen Rhythmen eine Reform des Einkommensteuertarifs zum Abbau der zwischenzeitlich entstandenen Mehrbelastungen aus der kalten Progression erforderlich oder eine Indexierung des Einkommensteuertarifs, die eine automatische Korrektur der kalten Progression vorsieht („Tarif auf Rädern“).

Einnahmeschwankungen zu verhindern und für ein weniger volatiles Einkommensteueraufkommen zu sorgen.

7. Schlussfolgerungen

Die Finanzlage der Länder hat sich in den vergangenen Jahren aufgrund sehr günstiger gesamt- und finanzwirtschaftlicher Rahmenbedingungen erheblich verbessert. Die hohen rezessionsbedingten Defizite im Gefolge der Wirtschafts- und Finanzkrise wurden rasch abgebaut, und seit 2014 erzielt die Ländergesamtheit steigende Überschüsse. Eine mehrjährige Phase mit Überschüssen hat es in der jüngeren Vergangenheit nicht gegeben; die mit Einführung der Schuldenbremse intendierte Trendwende ist somit eingetreten.

Auf dem Weg zu strukturell ausgeglichenen Haushalten haben fast alle Länder in den vergangenen Jahren deutliche Fortschritte erzielt. Im Jahr 2017 konnten nach unseren Berechnungen mit dem Aggregierten Quotierungsverfahren schon 14 Länder strukturell ausgeglichene oder überschüssige Haushalte erzielen; lediglich das Saarland und Nordrhein-Westfalen wiesen strukturelle Defizite auf. Die verbesserte strukturelle Finanzlage überzeichnet indes die Konsolidierungsfortschritte deutlich. Sie ist in fast allen Ländern vor allem dem historisch niedrigen Zinsniveau zu verdanken, das zu kräftig sinkenden Zinsausgaben führte. Zudem profitierten die Länder von Mehreinnahmen aus der kalten Progression bei der Einkommensteuer. Die aus den äußerst günstigen Finanzierungsbedingungen und der kalten Progression resultierenden Entlastungen erweitern die budgetären Spielräume indes nicht dauerhaft und können somit nicht als nachhaltig eingeschätzt werden. Insbesondere das Zinsniveau wird bei Normalisierung der Geldpolitik und einem Abflauen der allgemeinen Unsicherheit nicht so niedrig bleiben wie derzeit, sondern steigen, so dass mittel- bis langfristig mit deutlich höheren Zinslasten zu rechnen ist. Zur Ermittlung der tatsächlich realisierten Konsolidierungserfolge sollten die Finanzierungssalden daher nicht nur um Konjunktoreinflüsse, sondern auch um nicht nachhaltige Einsparungen beim Schuldendienst bereinigt werden.

Wir haben deshalb ein Bereinigungsverfahren entwickelt, das neben den Konjunktoreinflüssen auch die nicht nachhaltigen Einsparungen durch das äußerst niedrige Zinsniveau berücksichtigt. Legt man dieses Verfahren zugrunde, konnte die Ländergesamtheit im Jahr 2017 noch keinen strukturell ausgeglichenen Haushalt erzielen. Auch hätten dann nicht 14, sondern nur neun Länder dieses Ziel im Jahr 2017 erreicht, und zwar Baden-Württemberg, Bayern, Berlin,

Brandenburg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen. Die verbleibenden sieben Länder hätten hingegen noch strukturelle Fehlbeträge aufgewiesen, so dass bei ihnen bis zum effektiven Start der Schuldenbremse der Länder im Jahr 2020 weiterhin Konsolidierungsbedarf besteht. Dieser dürfte im Saarland, aber auch in Bremen und Nordrhein-Westfalen noch beträchtlich sein, zumal mittelfristig nicht nur Mehrbelastungen aus der anstehenden Zinswende drohen, sondern auch damit zu rechnen ist, dass der Einkommensteuertarif angesichts der in vergangenen Jahren aufgelaufenen Mehrbelastungen aus der kalten Progression angepasst wird und die Steuerpflichtigen entlastet werden. Zusätzlich dürfte die in den USA in Kraft getretene Steuerreform den Druck erhöhen, auch in Deutschland die Steuersätze zu senken (ZEW 2018). Außerdem zeichnen sich mittel- und langfristig erhebliche Mehrbelastungen aufgrund des demografischen Wandels ab (vgl. auch WissBeiratBMF 2017; Deutsche Bundesbank 2017c).³⁴ Angesichts dieser Haushaltsrisiken und des vielfach noch bestehenden Konsolidierungsbedarfs erscheint es zur Sicherung von langfristig tragfähigen Länderfinanzen vor allem bei den hoch verschuldeten Ländern³⁵ geboten, den aufgrund der erheblich gesunkenen Zinslasten in den vergangenen Jahren ins Stocken geratenen Konsolidierungsprozess wieder zu intensivieren.

Unsere Berechnungen belegen darüber hinaus, dass der übliche Ländervergleich auf Basis von Einwohner-Kennzahlen wesentliche Strukturunterschiede zwischen den Ländern unberücksichtigt lässt und damit zu irreführenden Schlussfolgerungen führen kann. Erstellt man auf Basis der strukturellen Finanzierungssaldos eine Rangliste der Länder, so erscheint beispielsweise Schleswig-Holstein bei der üblichen Pro-Kopf-Betrachtung im Jahr 2017 als das Land mit der fünftkritischsten strukturellen Finanzlage; beachtet man aber wesentliche Strukturunterschiede zwischen den Ländern, so weist es die neuntbeste Finanzlage aus.

³⁴ Die von uns zur Beurteilung der strukturellen Finanzlage der Länder verwendeten Finanzierungssalden spiegeln die sich abzeichnenden Belastungen aus dem demografischen Wandel nicht wider. Diese werden in der Schuldenstatistik nicht erfasst, und die Schuldenregeln beziehen sich nur auf die expliziten Verschuldungsvorgänge, berücksichtigen aber nicht die implizite, also verdeckte Verschuldung. Die steigenden Pensionsverpflichtungen der Länder werden nur im System der Doppik aufgrund von Pensionsrückstellungen transparent.

³⁵ Von einem Anstieg des Zinsniveaus wären insbesondere die hoch verschuldeten Länder betroffen, die relativ deutlich höhere Zinsausgaben stemmen müssen als die weniger verschuldeten Länder. So musste beispielsweise Bremen im Jahr 2017 immer noch 11% seiner bereinigten Ausgaben für den Schuldendienst aufbringen, während es in Sachsen lediglich 1% war; im Durchschnitt beliefen sich die Zinsausgaben auf 3,7% der bereinigten Ausgaben. Ländern wie Bremen oder das Saarland (8,3%) drohten bei einer Zinswende somit viel größere Finanzprobleme als Sachsen oder Bayern (1,2%).

Zusammenfassend können wir damit festhalten, dass die für 2017 berechneten strukturellen Finanzierungssalden der Länder durch das historisch niedrige Zinsniveau und anderen Sonderfaktoren wie den in den vergangenen Jahren aufgelaufenen Mehrbelastungen aus der kalten Progression signifikant überzeichnet werden. Für eine realistische Einschätzung benötigt man Methoden, welche die Finanzierungssalden der Länder nicht nur um konjunkturelle Schwankungen, sondern zumindest auch um bedeutsame Sonderfaktoren bereinigen. Mit unserem Vorschlag, die aus den stark rückläufigen Kapitalmarktzinsen resultierenden nicht nachhaltigen Zinersparnisse in die Bereinigung der Finanzierungssalden einzubeziehen, haben wir einen ersten Schritt in diese Richtung gemacht. Zudem sollten bei Ländervergleichen Indikatoren verwendet werden, die strukturelle Unterschiede zwischen den Ländern beachten. Unser Vorschlag berücksichtigt Strukturunterschiede bei der Erwerbstätigkeit und Produktivität.

Literatur

- Altemeyer-Bartscher, M. und G. Zeddies (2016), Kalte Progression – Gefahr für die Stabilität der Schuldenbremse. *Wirtschaft im Wandel* 22 (5): 93-96.
- AKETR – Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung (2018), Aktuelle Länderergebnisse für Deutschland. www.ake-tr.de. Abgerufen am 20.07.2018.
- Barabas, G., R. Döhrn, H. Gebhardt und T. Schmidt (2009), Was bringt das Konjunkturpaket II? *Wirtschaftsdienst* 89 (2): 128-132.
- Barabas, G., R. Döhrn und H. Gebhardt (2011), Was brachte das Konjunkturpaket II? *Wirtschaftsdienst* 91 (7): 496-498.
- Bechtoldt, S., R. Freier, J. Geyer und F. Kühn (2014), Acht Jahre nach der Reform der Grunderwerbsteuer: Bundesländer nutzen ihre Spielräume für Steuererhöhungen. *DIW Wochenbericht* 50: 1283–1290.
- Beirat des Stabilitätsrats (2017), Achte Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 HGrG. 11. Dezember 2017. http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/20171211_16.Sitzung/Sitzung20171211_node.html;jsessionid=661F5B03D22F6851D46FD5BA109BD02E.internet2. Abgerufen am 14.12.2017.
- Bernanke, B. (2015), Why are Interest Rates so Low, Part 2: Secular Stagnation, Ben Bernanke's Blog. <http://www.brookings.edu/blogs/ben-bernanke/posts/2015/03/31-whyinterest-rates-low-secular-stagnation>. Abgerufen am 30.08.2018.
- Bernanke, B. (2005), The Global Saving Glut and the U.S. Current Account Deficit. Sandridge Lecture, Virginia Association of Economics, Richmond, Virginia, Federal Reserve Board.
- Beyer, R. C. M. und V. Wieland (2015), Schätzung des mittelfristigen Gleichgewichtszinses in den Vereinigten Staaten, Deutschland und dem Euro-Raum mit der Laubach-Williams-Methode. Arbeitspapier 03/2015, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Blanchard, O. J., D. Furceri und A. Pescatori (2014), A prolonged period of low real interest rates? In: C. Teulings und R. Baldwin (Hrsg.), *Secular stagnation: Facts, causes and cures*: 101-110. Centre for Economic Policy Research (CEPR Press), London.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2012), Konsolidierungsverpflichtungen der Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Monatsbericht des BMF – Juni 2012: 41-47.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2016), Beziehungen zwischen Bund und Ländern, werden modernisiert. Pressemitteilungen – 14.12.2016. <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2016/12/2016-12-14-pm26-bund-laender-finanzbeziehungen.html>. Abgerufen am 27.12.2016.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2017), Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Monatsbericht des BMF – August 2017: 8-15.
- BMWi/BMF – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Bundesministerium der Finanzen (2018), Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten –

- Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung. Stand: Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 25.04.2018. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Abt_1/1110171a5002.pdf?__blob=publicationFile&v=4. Abgerufen am 19.07.2018.
- BMWi/BMF – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Bundesministerium der Finanzen (2017a), Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten – Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung. Stand: Herbstprojektion der Bundesregierung vom 11.10.2017. http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Abt_1/1110171a5002.pdf?__blob=publicationFile&v=4. Abgerufen am 14.12.2017.
- BMWi/BMF – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Bundesministerium der Finanzen (2017b), Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten – Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung. Stand: Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 26.04.2017. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/G/gesamtwirtschaftliches-produktions-potenzial-fruehjahrsprojektion-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=4. Abgerufen am 14.12.2017.
- Bruchez, P.-A. (2003), A Modification of the HP Filter Aiming at Reducing the End-Point Bias. Eidgenössische Finanzverwaltung, Working Paper Nr. ÖT/2003/3.
- Daly, K. (2016), A Secular Increase in the Equity Risk Premium. *International Finance* 19(2): 179-200.
- Destatis – Statistisches Bundesamt (2011-2018), Finanzen und Steuern – Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts – 1.-4. Vierteljahr 2010-2017 inklusive Auslaufperiode (meist enthalten in Veröffentlichung zum 1. Vierteljahr des Folgejahres). Fachserie 14, Reihe 2. Wiesbaden.
- Destatis – Statistisches Bundesamt (2018a), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsproduktberechnung. Detaillierte Jahresergebnisse 2017 (Stand: 04.09.2018). Fachserie 18 Reihe 1.4. Wiesbaden.
- Destatis – Statistisches Bundesamt (2018b), Finanzen und Steuern – Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts 2017. Fachserie 14, Reihe 5. Wiesbaden.
- Destatis – Statistisches Bundesamt (2017a), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsproduktberechnung. Detaillierte Jahresergebnisse 2016 (Stand: 30. Mai 2017). Fachserie 18 Reihe 1.4. Wiesbaden.
- Deutsche Bundesbank (2006), Ein disaggregierter Ansatz zur Analyse der Staatsfinanzen: die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2005. Monatsbericht, März 2006, Frankfurt am Main: 63–79.
- Deutsche Bundesbank (2013), Die Entwicklung staatlicher Zinsausgaben in Deutschland. Monatsbericht, September 2013, Frankfurt am Main: 47-67.
- Deutsche Bundesbank (2014), Zur Verlässlichkeit der Schätzungen internationaler Organisationen zur Produktionslücke. Monatsbericht, April 2014, Frankfurt am Main: 13–38.
- Deutsche Bundesbank (2016), Zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der quantitativen Lockerung im Euro-Raum. Monatsbericht, Juni 2016, Frankfurt am Main: 29-54.

- Deutsche Bundesbank (2017a), Zur Konjunkturbereinigung der Länder im Rahmen der Schuldenbremse. Monatsbericht, März 2017, Frankfurt am Main: 35-58.
- Deutsche Bundesbank (2017b), Zur strukturellen Entwicklung der Staatsfinanzen – Ergebnisse des disaggregierten Ansatzes für das Jahr 2016. Monatsbericht, Februar 2006, Frankfurt am Main: 61–62.
- Deutsche Bundesbank (2017c), Zur Entwicklung der staatlichen Zinsausgaben in Deutschland und anderen Ländern des Euroraums. Monatsbericht, Juli 2017, Frankfurt am Main: 35-70.
- Deutsche Bundesbank (2017d), Zur Entwicklung des natürlichen Zinses. Monatsbericht, Oktober 2017, Frankfurt am Main: 29-44.
- Deutsche Bundesbank (2018), Länderfinanzen: Entwicklungen im Vergleich, Schuldenbremsen und Haushaltsüberwachung. Monatsbericht, Oktober 2018, Frankfurt am Main:13-47.
- Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2016), Heimliche Steuererhöhungen – Belastungswirkungen der Kalten Progression und Entlastungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern. ifo Forschungsberichte 76, ifo Institut, München.
- Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2017), Steuererhöhungen durch die Hintertür – fiskalische Aufkommenswirkungen der Kalten Progression. ifo Schnelldienst 70 (2): 51-58.
- Döhrn, R. und H. Gebhardt (2013), Die fiskalischen Kosten der Finanz- und Wirtschaftskrise. IBES Diskussionsbeiträge 198, University of Duisburg-Essen, Institute of Business and Economic Studies (IBES).
- Eichengreen, B. (2015), Secular stagnation: the long view. American Economic Review 105(5): 66-70.
- Friedman, M. (1968), The Role of Monetary Policy. American Economic Review 58(1): 1-17.
- GD – Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2015), Deutsche Konjunktur stabil – Wachstumspotenziale heben. Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2015, Essen.
- GD – Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2016), Aufschwung bleibt moderat – Wirtschaftspolitik wenig wachstumsorientiert. Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2016, München.
- Gebhardt, H. (2016), Haushaltskonsolidierung in den meisten Bundesländern weit vorangeschritten. RWI Konjunkturberichte 67 (4): 33-48.
- Gebhardt, H., R. Kambeck und F. Matz (2012a), Konjunktur- und Strukturkomponenten der Länderhaushalte. Wirtschaftsdienst 92 (4): 256-260.
- Gebhardt, H., R. Kambeck, F. Matz und C. M. Schmidt (2012b), Länderverschuldung: Hoher Konsolidierungsbedarf, unzureichende Konsolidierungsbemühungen. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 61 (2): 214-231.
- Gebhardt, H. und N. Möhring (2013), Länderfinanzen 2012: Konsolidierungserfolge bei vielen Ländern. RWI Konjunkturberichte 64 (2): 35–44.

- Girouard, N. und C. André (2005), Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for OECD Countries. OECD Economics Department Working Papers 434. Paris.
- Havik, K., K. Mc Morrow, F. Orlandi, C. Planas, R. Raciborski, W. Roeger, A. Rossi, A. Thum-Thysen und V. Vandermeulen (2014), The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps, European Economy-Economic Papers 535, Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission, Brüssel.
- Hentze, T. (2017), Die Abschaffung des Länderfinanzausgleichs – Was der neue Finanzkraftausgleich für Bund und Länder bedeutet. IW policy paper 16/2017.
- Hodrick, R. J. und E. C. Prescott (1997), Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation. Journal of Money, Credit and Banking 29(1): 1-16.
- Homburg, S. (1991), Interest and Growth in an Economy with Land. Canadian Journal of Economics 24(2): 450-459.
- Homburg, S. (2014), Overaccumulation, Public Debt and the Importance of Land. German Economic Review 15 (4): 411-435.
- IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2018), Daten zur Entwicklung der Arbeitszeit und ihrer Komponenten, Durchschnittliche Arbeitszeit und ihre Komponenten in Deutschland (Stand: Mai 2018), doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/AZ_Komponenten.xlsx. Abgerufen am 19.07.2018.
- IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2017), Daten zur Entwicklung der Arbeitszeit und ihrer Komponenten, Durchschnittliche Arbeitszeit und ihre Komponenten in Deutschland (Stand: Mai 2017), <http://www.iab.de/de/daten/arbeitsmarktentwicklung.aspx>. Abgerufen am 08.08.2017.
- Keilmann, U. und A. Burth (2017), Zinsausgaben der Länder. In: T. Schweisfurth und W. Voß (Hrsg.), Haushalts- und Finanzwirtschaft der Länder in der Bundesrepublik Deutschland: 841-854 (Kapitel III(5)). BWV Berliner Wissenschaftsverlag.
- Krugman, P. (2014), Four observations on secular stagnation. In: C. Teulings und R. Baldwin (Hrsg.), Secular stagnation: Facts, causes and cures: 61-68. Centre for Economic Policy Research (CEPR Press), London.
- Mourre, G., G.-M. Isbasoiu, D. Paternoster und M Salto (2013), The cyclically-adjusted budget balance used in the EU fiscal framework: an update. European Commission, European Economy-Economic Papers 478, Brüssel.
- Mourre, G., C. Astarita und S. Princen (2014), Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology. European Commission, European Economy-Economic Papers 536, Brüssel.
- Naumer, H.-J. (2015), Fördern Geldpolitik und Niedrigzinsen einen nachhaltigen Rückgang der Staatsschulden? Wirtschaftsdienst 95(9): 614-618.
- Phelps, E. S. (1968), Money-Wage Dynamics and Labor Market Equilibrium. Journal of Political Economy 76(4), Part 2: 678-711.

- Price, R.W.R., T-T. Dang und Y. Guillemette (2014), New Tax and Expenditure Elasticity Estimates for EU Budget Surveillance. OECD Economics Department Working Papers 1174. Paris.
- Rhee, C. (1991), Dynamic inefficiency in an economy with land. *Review of Economic Studies* 58(4): 791-797.
- Rückner, C. (2011), Integration in den Finanz- und Personalstatistiken – Auf dem Weg zum finanzstatistischen Gesamtbild. Statistisches Bundesamt, *Wirtschaft und Statistik* 2011(11): 1104-1110.
- RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2010), Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. RWI Projektberichte. Essen.
- Schweisfurth, T., S. Jahn und O. Lück (2017), Schuldengrenzen und Konjunkturbereinigungsverfahren. In: T. Schweisfurth und W. Voß (Hrsg.) (2017), *Haushalts- und Finanzwirtschaft der Länder in der Bundesrepublik Deutschland: 511-526 (Kapitel III(3) „Konzeptionen der Planung der Länderhaushalte“)*. BWV Berliner Wissenschaftsverlag.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2017), Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik. *Jahresgutachten 2017/18*, Wiesbaden.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010), Chancen für einen stabilen Aufschwung. *Jahresgutachten 2010/11*, Wiesbaden.
- Summer, L. (2014), U.S. Economic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis, and the Zero Lower Bound. *Business Economics* 49(2): 65-73.
- Summers, L. H. (2015), Demand Side Secular Stagnation. *American Economic Review* 105(5): 60-65.
- Teulings, C. und R. Baldwin (2014), Introduction. In: C. Teulings und R. Baldwin (Hrsg.), *Secular stagnation: Facts, causes and cures: 1-26*. Centre for Economic Policy Research (CEPR Press), London.
- VGRdL – Statistische Ämter der Länder (2018), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder. Reihe 1, Länderergebnisse Band 1, Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2017 (Stand: August 2017/Februar 2018). Stuttgart.
- VGRdL – Statistische Ämter der Länder (2017), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder. Reihe 1, Länderergebnisse Band 1, Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2016 (Stand: November 2016/Februar 2017). Stuttgart.
- Weizsäcker, C. C. von (2014), Public Debt and Price Stability. *German Economic Review* 15 (1): 42–61.
- Weizsäcker, C. C. von (2015), Kapitalismus in der Krise? Der negative natürliche Zins und seine Folgen für die Politik. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 16(2): 189-212.
- Wicksell, K. (1898), *Geldzins und Güterpreise: Eine Studie über die den Tauschwert des Geldes bestimmenden Ursachen*. Jena: Fischer Verlag.

WissBeiratBMF – Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2014), Der Staat als privilegierter Schuldner – Ansatzpunkte für eine Neuordnung der öffentlichen Verschuldung in der Europäischen Währungsunion. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaefsbereich/Wissenschaftlicher_Beirat/Gutachten_und_Stellungnahmen/Ausgewaehlte_Texte/2014-04-10-gutachten-staat-als-schuldner-anlage.pdf?__blob=publicationFile&v=3. Abgerufen am 15.7. 2017

WissBeiratBMF – Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2017), Herausforderungen der Niedrigzinsphase für die Finanzpolitik. Gutachten 2/2017, Mai 2017.

ZEW (2018), Analysis of US Corporate Tax Reform Proposals and their Effects for Europe and Germany. Mannheim. <https://www.zew.de/de/presse/pressearchiv/deutschland-ist-der-verlierer-der-us-steuerreform/?cHash=75addafc432190cf3c257046de2fb167>. Abgerufen am 15.5. 2018.

Anhang

Tabelle A.1

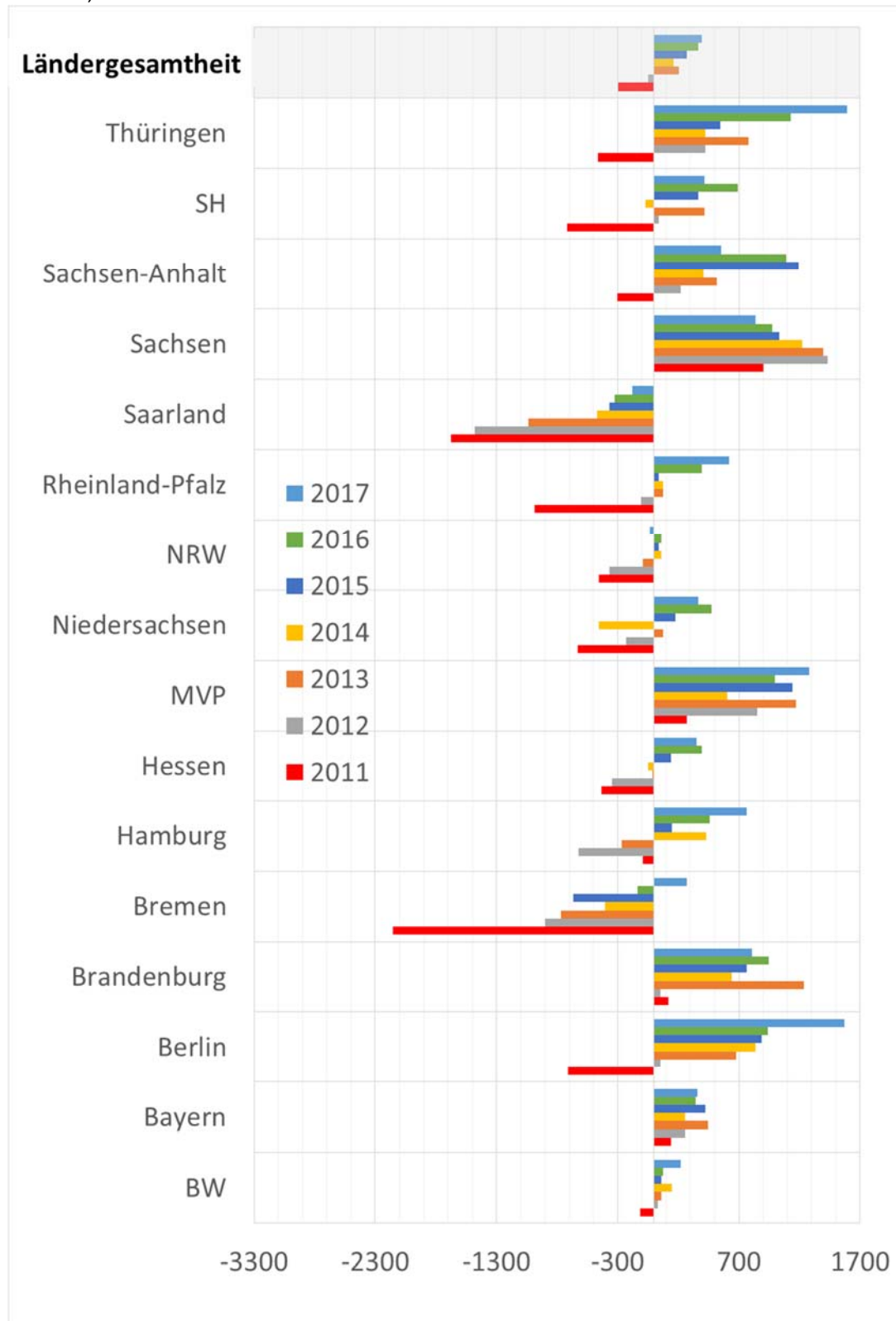
Strukturkomponenten¹ der Länder bei unterschiedlichen Bezugsgrößen

2011 und 2017, in € bzw. in %

Land/Jahr	SK je Einwohner		SK je Erwerbstätigem		SK je Vollzeitäquiv.		SK je bereinigtem Vollzeitäquiv.		SK je € bereinigte Ausgaben		SK je € Primärausgaben	
	2011	2017	2011	2017	2011	2017	2011	2017	2011	2017	2011	2017
Baden-Württemberg	-55,18	112,40	-99,85	197,27	-121,29	238,89	-111,71	223,10	-1,4%	2,4%	-1,5%	2,5%
Bayern	67,71	183,50	121,67	316,04	146,12	380,94	136,98	356,87	1,9%	4,1%	2,0%	4,2%
Berlin	-295,59	672,04	-571,62	1238,26	-665,66	1465,92	-706,79	1574,21	-4,2%	8,8%	-4,6%	9,3%
Brandenburg	36,63	251,01	83,06	562,49	94,93	645,95	122,05	808,00	0,9%	5,2%	0,9%	5,3%
Bremen	-1168,48	152,31	-1861,76	240,98	-2305,06	298,01	-2155,87	273,74	-14,2%	1,7%	-16,4%	1,9%
Hamburg	-67,61	553,15	-100,78	808,64	-118,78	952,63	-94,54	763,22	-0,9%	5,2%	-1,0%	5,5%
Hessen	-216,89	178,04	-402,57	323,18	-483,85	390,83	-431,23	354,01	-5,5%	3,7%	-5,9%	3,8%
Mecklenburg-Vorpommern	78,37	380,78	170,32	817,37	195,00	946,18	272,60	1277,22	1,7%	8,3%	1,8%	8,6%
Niedersachsen	-243,52	147,15	-497,68	288,24	-609,55	352,79	-628,64	362,48	-7,0%	3,6%	-7,5%	3,8%
Nordrhein-Westfalen	-196,43	-13,78	-386,57	-26,17	-478,18	-32,44	-458,36	-31,77	-5,3%	-0,3%	-5,8%	-0,3%
Rheinland-Pfalz	-376,98	246,69	-779,44	496,38	-962,34	614,33	-985,26	619,87	-10,2%	5,6%	-11,2%	5,9%
Saarland	-684,76	-70,20	-1308,86	-131,91	-1623,64	-164,17	-1673,68	-176,38	-17,1%	-1,5%	-19,5%	-1,7%
Sachsen	282,50	279,99	578,33	555,93	663,52	644,53	902,58	835,47	7,0%	6,1%	7,2%	6,1%
Sachsen-Anhalt	-87,40	170,42	-194,89	376,25	-223,85	434,79	-300,77	557,73	-1,8%	3,4%	-1,9%	3,6%
Schleswig-Holstein	-249,40	150,30	-528,94	309,54	-639,90	375,51	-714,21	414,03	-7,2%	3,1%	-8,0%	3,3%
Thüringen	-136,86	512,98	-284,66	1053,30	-321,21	1204,50	-460,14	1589,76	-3,1%	11,5%	-3,3%	12,0%
Ländergesamtheit	-127,74	174,32	-246,63	325,50	-297,04	393,39	-297,04	393,39	-3,2%	3,8%	-3,4%	3,9%

Eigene Berechnungen mit dem Aggregierten Quotierungsverfahren nach Angaben der vierteljährlichen Kassenstatistik inkl. Auslaufperiode des Statistischen Bundesamtes (Destatis 2011-2018) und der Frühjahrsprojektion 2018 der Bundesregierung (BMWi/BMF 2018). – ¹ Bei den Stadtstaaten einschließlich der kommunalen Strukturkomponente.

Schaubild A.1
Strukturkomponenten¹ der Länder je bereinigtem VZÄ
 2011 bis 2017, in €

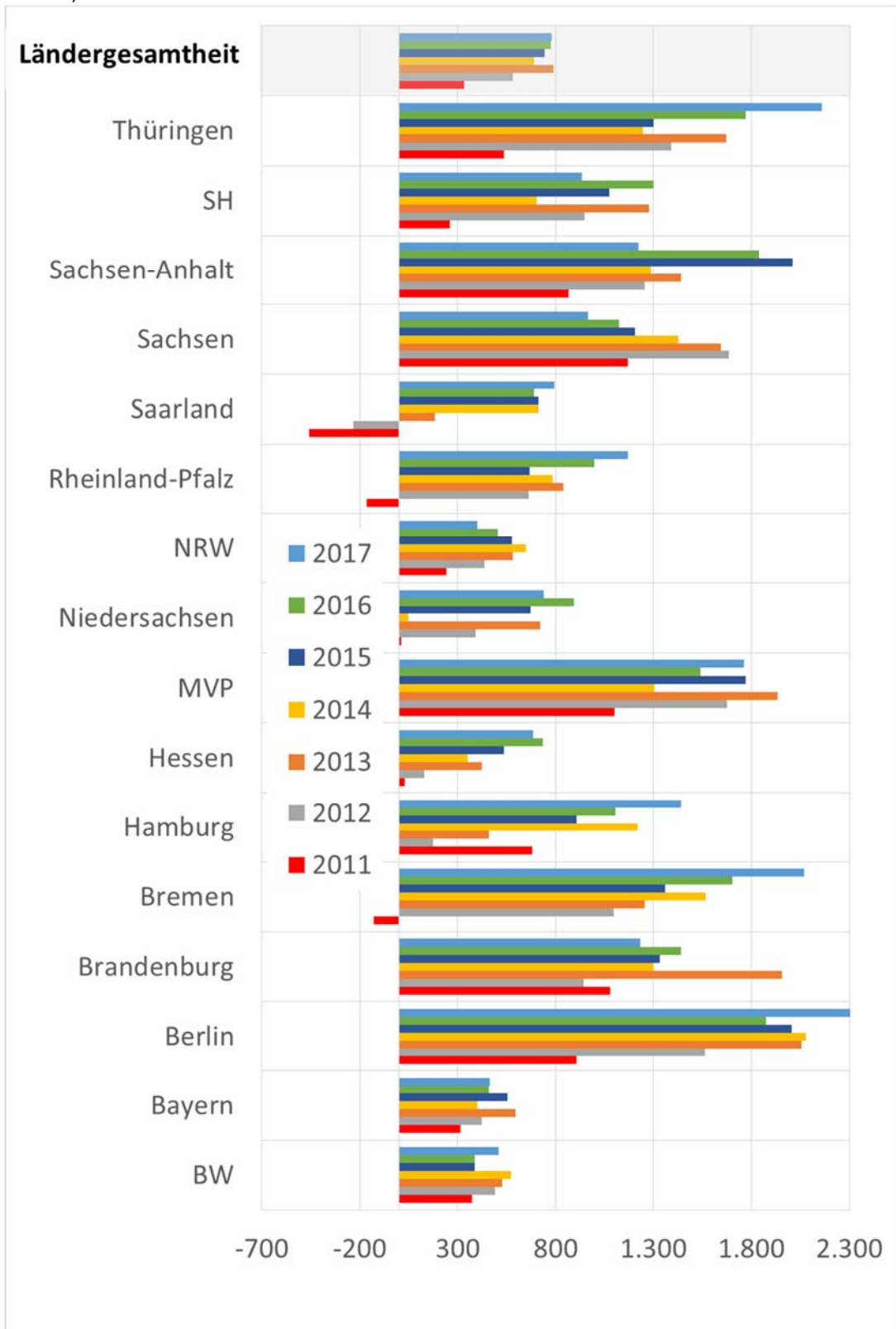


Eigene Berechnungen mit dem Aggregierten Quotierungsverfahren nach Angaben der vierteljährlichen Kassenstatistik inkl. Auslauferperiode des Statistischen Bundesamtes (Destatis 2011-2018) und der Frühjahrsprojektion 2018 der Bundesregierung (BMWi/BMF 2018). – Verwendete Abkürzungen: BW (Baden-Württemberg), MVP (Mecklenburg-Vorpommern), NRW (Nordrhein-Westfalen), SH (Schleswig-Holstein). – ¹ Bei den Stadtstaaten einschließlich der kommunalen Strukturkomponente.

Schaubild A.2

Primär-Strukturkomponenten¹ der Länder je bereinigtem VZÄ

2011 bis 2017, in €



Eigene Berechnungen mit dem Aggregierten Quotierungsverfahren nach Angaben der vierteljährlichen Kassenstatistik inkl. Auslaufperiode des Statistischen Bundesamtes (Destatis 2011-2018) und der Frühjahrsprojektion 2018 der Bundesregierung (BMWi/BMF 2018). – Verwendete Abkürzungen: BW (Baden-Württemberg), MVP (Mecklenburg-Vorpommern), NRW (Nordrhein-Westfalen), SH (Schleswig-Holstein). – ¹ Bei den Stadtstaaten einschließlich der kommunalen Strukturkomponente.