ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Gebhardt, Heinz; Kambeck, Rainer; Rappen, Hermann

Research Report
Analyse der Nachhaltigkeit und der Wirtschaftsorientierung des Landeshaushalts Baden-Württemberg: Vom Musterschüler zum Problemfall? Endbericht - November 2012. Forschungsprojekt im Auftrag der IHK Region Stuttgart

RWI Projektberichte

Provided in Cooperation with:
RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Suggested Citation: Gebhardt, Heinz; Kambeck, Rainer; Rappen, Hermann (2012) : Analyse der Nachhaltigkeit und der Wirtschaftsorientierung des Landeshaushalts Baden-Württemberg: Vom Musterschüler zum Problemfall? Endbericht - November 2012. Forschungsprojekt im Auftrag der IHK Region Stuttgart, RWI Projektberichte, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/72585

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

RWI

Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Analyse der Nachhaltigkeit und der Wirtschaftsorientierung des Landeshaushalts Baden-Württemberg

Vom Musterschüler zum Problemfall?

Forschungsprojekt im Auftrag der IHK Region Stuttgart

RWI

Impressum

Vorstand des RWI

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)

Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Manfred Breuer; Dr. Henning Osthues-Albrecht; Reinhold Schulte (stellv. Vorsitzende);

Dr. Hans Georg Fabritius; Prof. Dr. Justus Haucap, Hans Jürgen Kerkhoff; Dr. Thomas Köster; Dr. Thomas A. Lange; Martin Lehmann-Stanislowski; Andreas Meyer-Lauber; Hermann Rappen; Reinhard Schulz; Dr. Michael N. Wappelhorst

Forschungsbeirat

Prof. Dr. Claudia M. Buch; Prof. Michael C. Burda, Ph.D.; Prof. Dr. Lars P. Feld; Prof. Dr. Stefan Felder; Prof. Nicola Fuchs-Schündeln, Ph.D.; Prof. Timo Goeschl, Ph.D.; Prof. Dr. Justus Haucap; Prof. Dr. Kai Konrad; Prof. Dr. Wolfgang Leininger; Prof. Regina T. Riphahn, Ph.D.

Ehrenmitglieder des RWI

Heinrich Frommknecht; Prof. Dr. Paul Klemmer †; Dr. Dietmar Kuhnt

RWI Projektbericht

Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Germany
Phone +49 201-81 49-0, Fax +49 201-81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2012

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

Analyse der Nachhaltigkeit und der Wirtschaftsorientierung des Landeshaushalts Baden-Württemberg – Vom Musterschüler zum Problemfall?

Endbericht – November 2012

Forschungsprojekt im Auftrag der IHK Region Stuttgart

Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Analyse der Nachhaltigkeit und der Wirtschaftsorientierung des Landeshaushalts Baden-Württemberg

Vom Musterschüler zum Problemfall?

Endbericht – November 2012

Forschungsprojekt im Auftrag der IHK Region Stuttgart

RWI

Projektbericht

Projektteam

Heinz Gebhardt, Dr. Rainer Kambeck (Projektleiter) und Hermann Rappen

Das Projektteam bedankt sich bei Ailine Lingnau und Daniela Schwindt für die Unterstützung bei der Erstellung des Berichts.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung 10

1.1 Aufgabenstellung und Zielsetzung des Studie 11

1.2 Aufbau der Studie 12

2. Nachhaltigkeitsanalyse der Haushalts- und Finanzpolitik 14

2.1 Die aktuelle Haushaltslage in Baden-Württemberg 14

2.2 Neue institutionelle Verschuldungsbegrenzungen 17

2.3 Bewertung der expliziten Verschuldung 21

2.3.1 Bewertung des baden-württembergischen Landeshaushalts anhand der vom Stabilitätsrat verwendeten Kennziffern 21

2.3.2 Bestimmung des strukturellen Defizits und Pläne der Landesregierung zu dessen Abbau 25

2.3.3 Primärsalden zur Bestimmung von Nachhaltigkeitslücken 30

2.3.4 Berücksichtigung ausgelagerter Aktivitäten und der Gemeinden 30

2.4 Bewertung der impliziten Verschuldung 31

2.5 Zwischenfazit 34

3. Konstruktion eines Wirtschaftshaushalts für das Land Baden-Württemberg 36

3.1 Gesamtwirtschaftliche Perspektive 36

3.1.1 Öffentliche Haushalte und Wirtschaftswachstum 36

3.1.2 Die produktiven Ausgaben Baden-Württembergs 43

3.1.2.1 Öffentliche Investitionen 43

3.1.2.2 Produktive Ausgaben im weiteren Sinne 46

3.2 Einzelwirtschaftliche Perspektive 48

3.2.1 Sachkapitalorientierte Wirtschaftsförderung 49

3.2.1.1 Finanzhilfen des Landes 49

3.2.1.2 Wirtschaftsförderung des Landes 51

3.2.1.3 Sachkapitalorientierter Wirtschaftshaushalt 52

3.2.2 Standortfaktoren in Baden-Württemberg 53
3.2.2.1 Standortfaktor „Qualität des Fachkräfteangebots“ 56
3.2.2.2 Standortfaktor „Verkehrsanbindung“ 65
3.2.2.3 Standortfaktor „Forschung und Entwicklung“ 73
3.3 Zwischenfazit 76
4. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen 81
Literatur 87

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1 Schwellenwerte für die Haushalte der Flächenländer 22
Tabelle 2 Bewertung durch Stabilitätsrat: Keine drohende Haushaltsnotlage in BW 23
Tabelle 3 Schätzung der Bundesregierung zu Produktionspotenzial und Produktionslücken 26
Tabelle 4 Die fiskalische Bedeutung der Landessteuern 42
Tabelle 5 Wachstumsfördernde Ausgaben im Ländervergleich 48
Tabelle 6 Wirtschaftsförderungsausgaben Baden-Württembergs im Ländervergleich 52
Tabelle 7 Sachkapitalorientierte Wirtschaftsförderung des Landes Baden-Württemberg 53
Tabelle 8 Regionale Standortfaktoren im Urteil baden-württembergischer und deutscher Betriebe 55
Tabelle 9 Förderung der Qualität der Arbeitskräfte im Ländervergleich 60
Tabelle 10 Bildungsausgaben im Ländervergleich 60
Tabelle 11 Schüler-Lehrkräfte-Verhältnis im Primar- und Sekundarbereich 2009 62
Tabelle12 Betreuungsrelationen an den Hochschulen im Ländervergleich 63
Tabelle 13 Beteiligung des Landes Baden-Württemberg an den Betriebsausgaben für die Kleinkinderbetreuung 65
Tabelle 14 Netzdichte des baden-württembergischen Straßennetzes im Ländervergleich 68

Tabelle 15	Durchschnittliche mittlere Verkehrsstärken (DTV) - Kraftfahrzeuge	69
Tabelle 16	Landesstraßen nach Noten-/Zustandsklassen 2008	70
Tabelle 16a	Bewertung des Erhaltungszustandes der Straßen in der Region Stuttgart durch Transportdienstleister und Industrieunternehmen	71
Tabelle 17	FuE-Aktive Unternehmen im deutschen Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe	74

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1	Kreditmarktschulden Baden-Württembergs	14
Schaubild 2	Schulden der Länder und Gemeinden/Gemeindeverbände	15
Schaubild 3	Produktionspotenzial und Bruttoinlandsprodukt	27
Schaubild 4	Von der Landesregierung geplanter Abbaupfad des strukturellen Defizits	28
Schaubild 5	Anteil der Versorgungsausgaben an gesamten Ausgaben	33
Schaubild 6	Haushaltsbelastungen durch Personalausgaben	35
Schaubild 7	Konstruktion eines Wirtschaftshaushalts	36
Schaubild 8	Varianten des Investitionsbegriffs	40
Schaubild 9	Zur Wachstumswirksamkeit öffentlicher Ausgaben	41
Schaubild 10	Baden-württembergische Sachinvestitionen im Vergleich westdeutscher Länder	43
Schaubild 11	Die Investitionstätigkeit der westdeutschen Länder und ihrer Gemeinden im Vergleich	44
Schaubild 12	Die finanzwirtschaftliche Investitionsquote Baden-Württembergs im Ländervergleich	45
Schaubild 13	Sachinvestitionen und ausgewählte Investitionsförder-maßnahmen Baden-Württembergs im Ländervergleich	46
Schaubild 13a	Entwicklung wachstumsfördernder Ausgaben	47
Schaubild 14	Die funktionale Struktur der baden-württembergischen Finanzhilfen	51
Schaubild 15	Systematisierung der Standortfaktoren	53
Schaubild 16	Die Bedeutung des Standortfaktors „Qualität des Fachkräfteangebots“ nach Betriebsgröße	56

Schaubild 17	Verhältnis von Arbeitssuchenden und offenen Stellen nach Qualifikation	57
Schaubild 18	Landesausgaben zur Förderung der Qualität der Arbeitskräfte	59
Schaubild 19	Ausgaben von Ländern und ihren Kommunen für öffentliche Schulen	61
Schaubild 20	Grundmittel der Hochschulen[1] im Ländervergleich	63
Schaubild 21	Soll-Ist-Vergleich der baden-württembergischen Betreuungsquoten	63
Schaubild 22	Die Bedeutung des Standortfaktors „Überregionale Verkehrsanbindung“ nach Betriebsgröße	66
Schaubild 23	Der Trade off zwischen den Standortfaktoren Nähe zu Kunden und überregionale Verkehrsanbindung	66
Schaubild 24	Entwicklung der Ausgaben für das Verkehrs- und Nachrichtenwesen	67
Schaubild 25	Ausgaben für die Unterhaltung der Landesstraßen	71
Schaubild 26	Die Bedeutung des Standortfaktors „Nähe zu Einrichtungen der Forschung und Entwicklung“ nach Betriebsgröße	73
Schaubild 27	Entwicklung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung außerhalb der Hochschulen	74
Schaubild 28	Baden-Württembergs FuE-Ausgaben im Ländervergleich	76

Die zentralen Ergebnisse vorab

Zur aktuellen Haushaltslage und zur Nachhaltigkeit der Haushalts- und Finanzpolitik der Landesregierung

- Die Landesregierung hat angekündigt, das strukturelle Defizit des Landes, das aktuell von der Landesregierung auf rd. 2,5 Mrd. € beziffert wird, bis zum Ende des Jahrzehnts auf null zu reduzieren. Damit würde die Vorgabe der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse zwar formal erfüllt, aufgrund der im Vergleich zu anderen Ländern noch guten Ausgangslage und wegen der in der Landeshaushaltsordnung aufgenommenen absoluten Verschuldungsobergrenze ist es allerdings als Rückschritt zu bezeichnen, wenn die Landesregierung das strukturelle Defizit nicht rascher abbaut.
- Grundsätzlich lassen die Ankündigungen der Landesregierung zwar erkennen, dass sie den Ernst der Haushalt- und Finanzlage des Landes erkannt hat, denn sowohl bei der Haushaltsplanung 2012 als auch bei der Vorstellung von Eckwerten des Doppelhaushaltes 2013/2014 wurde betont, dass die Einhaltung der Schuldenbremse das zentrale finanzpolitische Ziel der Landesregierung sei und dass dies letztlich nicht durch konjunkturbedingt höhere Steuereinnahmen, sondern nur über eine Reduzierung der strukturellen Neuverschuldung erreicht werden kann. Die angekündigten strukturellen Einsparungen reichen aber nicht aus, um einen insgesamt deutlichen Anstieg der Ausgaben zu verhindern.
- Weil Rücklagen aufgelöst werden konnten und weil die Steuereinnahmen erheblich stärker expandierten als erwartet, konnte im Jahr 2011 im Haushaltsvollzug kassenmäßig ein überschüssiger Haushalt von rd. 1 Mrd. € erzielt werden. Unter Nutzung dieses Überschusses und wegen des (im Vergleich zur Mai-Steuerschätzung erwarteten) nochmals stärkeren Zuwachses bei den Steuereinnahmen erwartet die Landesregierung den Haushalt auch im Jahr 2012 ohne Neuverschuldung ausgleichen zu können.
- Weil in den kommenden Jahren keine Möglichkeiten mehr bestehen, weitere Rücklagen aufzulösen oder auf Überschüsse aus Vorjahren zurückzugreifen, erwartet die Landesregierung in ihrer Finanzplanung bis 2015, dass die Entwicklung der laufenden Einnahmen der Entwicklung der Ausgaben deutlich hinterherhinken wird. Richtigerweise wurde von der Landesregierung deshalb angekündigt, im Haushaltsjahr 2013 rd. 550 Mill. € und im Haushaltsjahr 2014 rd. 800 Mill. € an strukturellen Einsparungen zu realisieren. Wünschenswert und ökonomisch sinnvoll wäre es, noch konsequentere Konsolidierungsschritte umzusetzen.

- Bei den Vorstellungen der Haushaltsentwürfe für 2012 und für den Doppelhaushalt 2013/2014 werden neben den Konsolidierungserfordernissen zwar neue Ausgabenschwerpunkte im Bildungs- und im Energiebereich benannt, aber es werden zu wenige konkrete Sparvorhaben angekündigt, um den durch die neuen Prioritätensetzung entstandenen Ausgabenanstieg stärker zu dämpfen. Vielversprechende Ansätze betreffen lediglich den Bereich der Personalausgaben, den die Landesregierung richtigerweise als wichtigste strukturelle haushaltsbelastende Position identifiziert hat. Insbesondere bei den Versorgungsaufwendungen sind aber weitere Reformmaßnahmen erforderlich, um den mittelfristig deutlichen Anstieg dieser Belastungen zu bremsen.
- Einberufen wurde von der Landesregierung eine „Kommission für Haushalt und Verwaltungsstruktur", ferner wurde ein vertieftes Haushaltscontrolling angekündigt. Diese Maßnahmen können grundsätzlich positiv bewertet werden. Zwar sollten die für diese Initiativen benannten Aufgaben zu den originären, zentralen Aufgaben des Finanzministeriums gehören und dort wahrgenommen werden, eine Bekräftigung des Konsolidierungswillens durch diese Maßnahmen kann aber durchaus die Umsetzung der Planungen und ggf. die interne Haushaltssteuerung verbessern. Zu begrüßen ist jedenfalls, dass zukünftig bedeutende finanzwirksame Vorhaben nur mit einem Votum des Haushaltscontrollings eingebracht werden können.

Zum Wirtschaftshaushalt

- Die Länder stehen unter einem erheblichen Konsolidierungsdruck, weil sie nach der Vorgabe der in der Verfassung verankerten Schuldenbremse bis zum Ende des Jahrzehnts einen strukturell ausgeglichen Haushalt vorlegen müssen. Auch das finanzstarke Baden-Württemberg steht vor der Notwendigkeit, in den kommenden Jahren strukturelle Einsparungen zu realisieren. Vor diesem Hintergrund kommt der Konstruktion eines Wirtschaftshaushaltes mit Blick auf eine qualitative Haushaltskonsolidierung eine wichtige Funktion zu: Er beschreibt aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive wachstumsfördernde Landesausgaben. In einzelwirtschaftlicher Perspektive umfasst er die finanzpolitischen Maßnahmen des Landes, die die Standortattraktivität für Unternehmen mittels sachkapitalorientierter Wirtschaftsförderung verbessern. Diese Maßnahmen sind mit den betrieblichen Standortanforderungen der Unternehmen zu verknüpfen.
- Ausgaben für das Bildungswesen (Schulen, Hochschulen), die Forschungsförderung, die aktive Arbeitsmarktpolitik sowie Teile der Ausgaben für Gesund-

heit und Umwelt, das Verkehrs- und Nachrichtenwesen und für die Infrastruktur werden hier als produktiv oder wachstumsfördernd angesehen. Baden-Württemberg plant für 2012 absolut wie relativ geringere wachstumsfördernde Ausgaben als Bayern; die geplanten produktiven Ausgaben je Einwohner liegen aber knapp über dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (ohne Baden-Württemberg). Betrachtet man die Entwicklung der sog. wachstumsfördernden Ausgaben seit 2006, so hat Baden-Württemberg gegenüber Bayern an Boden verloren. Nordrhein-Westfalen hat gegenüber Baden-Württemberg aufgeholt.

- Ein Vergleich der Wirtschaftsförderungsausgaben westdeutscher Flächenländer zeigt, dass sich das baden-württembergische Ausgabenniveau aktuell im Mittelfeld der westdeutschen Flächenländer bewegt, nachdem es in den Vorjahren noch unterhalb des Median gelegen hat. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass Baden-Württemberg weniger als andere Bundesländer von den Bundesmitteln für die Gemeinschaftsaufgaben profitiert, die sich in der Höhe der Wirtschaftsförderungsausgaben niederschlagen.
- Der Wirtschaftshaushalt Baden-Württembergs variiert, je nachdem ob man das Konzept der wachstumsfördernden Ausgaben oder der Wirtschaftsförderungsausgaben zu Grunde legt. Im ersten Fall kommt man zu einem Volumen des Wirtschaftshaushalts von 15,5 Mrd. € 2012 (einschließlich der Investitionen in anderen Aufgabenbereichen), im zweiten Fall beläuft sich das Volumen auf 3,4 Mrd. € (einschließlich der Finanzhilfen des Landes). Der Unterschied erklärt sich daraus, dass das Konzept der Wirtschaftsförderungsausgaben eher diejenigen Ausgaben berücksichtigt, die den Unternehmen unmittelbar zu Gute kommen.
- Die Untersuchungsergebnisse dürfen nicht dahingehend missverstanden werden, dass die Ausgaben des Wirtschaftshaushalts oder die Ausgaben der sachkapitalorientierten Wirtschaftsförderung für die notwendige Haushaltskonsolidierung sakrosankt sind. Es gilt auch hier: Die Höhe der Ausgaben ist ein Indiz für die Wachstumsfreundlichkeit des Landeshaushalts, besagt aber für sich genommen noch nichts über die Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung. Dazu bedürfte es tiefergreifenderer Analysen, die im Rahmen der vorliegenden Studie nicht geleistet werden konnten. Im Zuge der Verknüpfung von Wirtschaftsförderungsausgaben und Standortanforderungen ergaben sich jedoch einige Anhaltspunkte für Handlungsempfehlungen.
- Das Land kann einen Beitrag für ein hinreichendes Angebot an qualifizierten Arbeitskräften leisten, indem es u.a. ein leistungsfähiges Bildungswesen von der Schule über die Hochschule bis hin zu einer effektiven Weiterbildung zur Verfügung stellt. Das Land hat die entsprechenden Ausgaben von 858 € im

Jahr 2006 auf 937 € je Einwohner erhöht. Dies entspricht einem Anstieg von 1,5% p.a. Gleichwohl bleiben die Ausgaben nach wie vor hinter denen von Bayern (986 €), Hessen (982 €) und Nordrhein-Westfalen (960 €) zurück. Baden-Württemberg steht aktuell vor dem Problem, wie es angesichts kontinuierlich sinkender Schülerzahlen auf den sich abzeichnenden Lehrerüberhang reagieren soll. Die sich ergebende sog. demographische Rendite sollte lediglich in dem Maße wieder im Bildungssystem investiert werden, wie nachweislich Qualitätsverbesserungen erzielt werden können, ansonsten sollten auch diese Mittel genutzt werden, um den Haushalt zu entlasten. Das Land kann auch die Zahl der Erwerbspersonen merklich erhöhen, indem es die Vereinbarkeit von Familie und Beruf fördert, z.B. durch die Bereitstellung von Betreuungsplätzen von Kindern unter 3 Jahren. Baden-Württemberg liegt aber beim Ausbau der Kleinkinderbetreuung hinter den eigenen Vorgaben zurück. Vielleicht sollte das Land vorübergehend von seiner Politik abrücken, sich nur an den Betriebskosten zu beteiligen. Außerdem ist zu fragen, ob nicht der Familienpakt, der eine erhebliche Beteiligung des Landes an den zukünftigen Betriebskosten beinhaltet, durch den Konsolidierungsbeitrag der Kommunen in den nächsten Jahren konterkariert wird.

- Für die Unternehmen spielt auch die überregionale Verkehrsanbindung als Standortfaktor eine wichtige Rolle. Das Landesstraßennetz (Land- und Kreisstraßen) sieht sich steigenden Belastungen (Fahrleistungen, Verkehrsstärken) gegenüber. Gleichzeitig ergab eine Zustandserhebung für das Jahr 2008, dass für 44% der Landesstraßen kurzfristig oder dringend Erhaltungsmaßnahmen erforderlich sind. Aktuelle Befragungen von Unternehmen aus der Region Stuttgart bestätigen den schlechten Zustand der Landesstraßen – im Gegensatz zu der deutlich positiveren Bewertung der Bundesautobahnen und Bundesstraßen. Die anfallenden Kosten, um nur das Zustandsniveau von 2008 aufrecht zu erhalten, wurden für die Jahre 2012 bis 2022 mit 100 Mill. € p.a. veranschlagt. Aufgabe der Landesregierung ist es, die hierfür notwendigen Mittel zu mobilisieren. Es ist aber fraglich, ob dies gelingt. Aus den erhöhten Mitteln müssen Maßnahmen aus dem Landesinfrastrukturprogramm refinanziert werden. Hinzu kommt, dass die Mittel für den Straßenerhalt auch für Schallschutzmaßnehmen und Aus- sowie Neubau von Straßen eingesetzt werden können.
- Die Förderung von Forschung und Entwicklung spielt insgesamt für das Wirtschaftswachstum eines Landes eine herausragende Rolle, auch wenn unmittelbar nur ein kleiner Kreis von Unternehmen eigene FuE-Aktivitäten ausübt (bundesweit sind es lediglich nur etwa ein Fünftel der Unternehmen). Bezieht man neben der Forschungsförderung außerhalb von Hochschulen auch die

Forschungsaktivitäten der Hochschulen mit ein, ist Baden-Württemberg das Land mit der höchsten FuE-Intensität. Sie beträgt im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2009 0,34% des Bruttoinlandsprodukts und erreicht mit 0,41% 2009 einen vorläufigen Höchstwert. Den zweiten Platz belegt Bayern (0,33%) vor Nordrhein-Westfalen (0,31%). Der Median der westdeutschen Flächenländer beträgt 0,32%. Das Land sollte alles daran setzen, die Spitzenposition in diesem Bereich auch in den kommenden Jahren zu verteidigen und sie nach Möglichkeit sogar auszubauen.

1. Einleitung

Die Staatsverschuldung ist das bestimmende politische Thema dieser Tage. Obwohl Ökonomen bereits seit vielen Jahren vor den negativen Auswirkungen einer ausufernden Kreditfinanzierung von öffentlichen Ausgaben warnen, waren die öffentlichen Haushalte in vielen Staaten bereits in einer Schieflage, bevor die Folgen der Finanz- und Wirtschafskrise der Jahre 2008 und 2009 die Lage der öffentlichen Haushalte dramatisch zugespitzt haben. Obwohl auch in Deutschland der gesamtstaatliche Schuldenstand in Folge der Krise auf über 2 Bill. € gestiegen ist und die Schuldenstandsquote (Schuldenstand bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt) Ende 2011 mit 82% deutlich über der „Maastricht-Grenze" von 60% liegt, steht Deutschland insgesamt im Vergleich zu anderen Staaten noch gut da. Im März dieses Jahres wurde im Rahmen des EU-Stabilitäts- und Wachstumspakts ein „Fiskalvertag" beschlossen, in dem Deutschland sogar eine gewisse Vorbildfunktion zukommt, weil dem deutschen Beispiel folgend vereinbart wurde, dass die Staaten auf nationaler Ebene eine „Schuldenbremse" in ihrer Landesverfassung implementieren[1].

Im Mittelpunkt der hier vorgelegten Studie stehen aber nicht die europäische Staatsschuldenkrise und etwaige Lösungswege oder die gesamtstaatliche Finanzlage Deutschlands, sondern die Haushalts- und Finanzsituation des Landes Baden-Württemberg. Auch wenn in diesem Jahr in Deutschland wohl gesamtstaatlich ein annähernd ausgeglichener Haushalt erzielt werden dürfte (Döhrn et al. 2012), sind die Unterschiede der Teilhaushalte doch erheblich: Während in den Sozialversicherungszweigen hohe Überschüsse erzielt werden, werden die Haushalte des Bundes und der Länder insgesamt noch in erheblichem Umfang mit Krediten finanziert. Auch viele kommunale Haushalte können – obgleich die Gemeinden insgesamt einen positiven Finanzierungssaldo aufweisen – oftmals nur mit umfangreichen Kreditaufnahmen finanziert werden. Zwischen den Ländern und erst recht zwischen den Kommunen liegen erhebliche Unterschiede in den aktuellen Finanzlagen vor.

In der hier vorgelegten Studie wird die Haushalts- und Finanzpolitik des Landes Baden-Württemberg zum einen unter dem Blickwinkel der Nachhaltigkeit analysiert und bewertet, zum anderen wird die Struktur des Landeshaushalts genauer unter die Lupe genommen, wobei vor allem geprüft wird, welche Relevanz der Haushalt für die Unternehmen des Landes hat. Die inhaltliche Klammer dieser beiden Analyseebenen besteht in der herausragenden Bedeutung des Wirtschaftswachstums. Nachhaltige Haushalte sind ohne Wirtschaftswachstum nicht erreichbar, weil nur bei einem hohen Wirtschaftswachstum dauerhaft hohe Steuereinnahmen erzielt werden können und weil nur eine wachstumsfördernde Struktur der Ausgaben

[1] Verkannt wird dabei oftmals, dass die Schweiz als erstes Land eine Schuldenbremse in ihrer Verfassung verankert hat (siehe hierzu RWI 2010).

[2] Die Vorgaben dafür stammen vom Stabilitätsrat, der Teil der grundgesetzlichen Neurege-

öffentlicher Haushalte den Unternehmen eines Landes optimale Bedingungen für ein im internationalen Wettbewerb erfolgreiches Handeln bietet.

1.1 Aufgabenstellung und Zielsetzung des Studie

Ganz allgemein kann festgestellt werden, dass ein (Landes-)Haushalt als nachhaltig bezeichnet werden kann, wenn mit den zur Verfügung stehenden Mitteln dauerhaft eine stetige Aufgabenerfüllung durch das Land gewährleistet ist. In der ökonomischen Literatur und in der politischen Praxis haben sich (nach einer groben Systematisierung) zwei Konzepte zur Konkretisierung dieser allgemeinen Beschreibung einer nachhaltigen Haushalts- und Finanzpolitik etabliert: Das erste Konzept stellt auf die Begrenzung der Verschuldung durch Vorgabe eines (strukturellen) Haushaltsausgleichs (siehe Schuldenbremse) oder durch das Festlegen von einzuhaltenden Obergrenzen für bestimmte Quoten ab, wie der Defizitquote und der Schuldenstandsquote (siehe Maastricht-Kriterien). Im Grunde kann sogar als Minimalziel für Nachhaltigkeit gefordert werden, dass die Schuldenstandsquote nicht unbeschränkt wächst (Homburg, 2004: 7). Solche Vorgaben ermöglichen es, konkrete „Nachhaltigkeitslücken" zu quantifizieren, die zugleich als Vorlage für ein von der Politik umzusetzendes Konsolidierungsprogramm dienen. Dabei identifizieren solche Nachhaltigkeitsanalysen in erster Linie die Größenordnungen der Konsolidierungserfordernisse; eine Aufgabe für die Politik besteht dann darin, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, mit denen die vorgegebenen Ziele am ehesten erreicht werden können.

Das zweite Konzept der Nachhaltigkeit bewertet sog. Generationenbilanzen (Auerbach, Gokhale und Kotlikoff 1991, Moog und Raffelhüschen 2009). Eine „Generation" ist bei diesen Analysen durch alle Personen eines bestimmten Geburtenjahrgangs definiert. Verglichen werden Abgaben von Generationen (Leistungen der einzelnen Personen einer Generation an den Staat in Form von Steuer- oder Beitragszahlungen) mit von den Personen dieser Generation vom Staat empfangenen Leistungen (wie Sozialtransfers, Bafög, Renten etc.). In sogenannten Generationenbilanzen werden diese Vergleiche über einen sehr langen Zeitraum (von etwa 200 Jahren) fortgeführt, weil insbesondere auch die Effekte der demografischen Entwicklung abgebildet werden sollen. Zukünftige Beträge werden mit angenommenen Zinssätzen abdiskontiert und als Gegenwartswert für unterschiedliche Generationen ausgedrückt. Ziel auch dieser Analysen ist es, die Nachhaltigkeit von öffentlichen Haushalten zu bewerten, wobei die dauerhafte Funktionsfähigkeit von sozialen Sicherungssystemen, die wie die gesetzliche Rentenversicherung im Umlageverfahren organisiert sind, hier im Mittelpunkt steht.

Für die Analyse von öffentlichen Haushalten wird in der Regel das erste Konzept eingesetzt, wobei statt von Nachhaltigkeit auch von der Tragfähigkeit öffentlicher Haushalte gesprochen wird (Bundesregierung, 2011; Sachverständigenrat, 2010). Analog zur oben beschriebenen Definition der Nachhaltigkeit wird eine Haushalts- und Finanzpolitik dann als tragfähig bezeichnet, wenn im Zeitablauf die Vorgabe ausgeglichener Haushalte eingehalten wird, wobei auf der Ausgabenseite und auf der Einnahmeseite des Budgets insbesondere die Auswirkungen der demographischen Entwicklung berücksichtigt werden. Als Tragfähigkeitslücke werden dann die Anpassungen beim primären Finanzierungssaldo gegenüber dem Referenzpfad bezeichnet, die notwendig sind, um die Bedingung des Haushaltsausgleichs zu erfüllen.

Von großer Bedeutung für die Nachhaltigkeit der Haushaltspolitik ist die Struktur eines Haushalts, die bestmöglich für die weitere wirtschaftliche Entwicklung eines Landes ausgestaltet werden sollte. Deshalb liegt ein Schwerpunkt der hier vorgelegten Studie auf einer wissenschaftlichen Analyse der **„Wirtschaftsorientierung"** des Landeshaushalts. Unternehmer und Unternehmen erwarten als Teil der Leistungen eines Staates verlässliche Rahmenbedingungen für ihr wirtschaftliches Handeln. In ihrem Fokus stehen damit sowohl unternehmensorientierte materielle Leistungen (wie etwa die Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur oder die Förderung und Durchführung von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten) als auch unternehmensorientierte immaterielle Leistungen (wie z.B. Gesetze und Raumordnungskonzepte). Daraus resultiert die zweite Aufgabe, die die hier vorgelegte Studie erfüllen soll: Neben dem Aspekt der Nachhaltigkeit soll herausgearbeitet werden, in welchem Umfang der Landeshaushalt in unmittelbarer und mittelbarer Form unternehmensorientierte Leistungen bereitstellt. Es geht also darum, die Ausgaben des Landeshaushaltes hinsichtlich ihrer Relevanz für die Unternehmen zu untersuchen, wobei die Bewertung durch einen Vergleich von Ausgaben mit anderen westdeutschen Flächenländern vorgenommen wird.

1.2 Aufbau der Studie

Nach der Einleitung wird in Kapitel 2 eine Nachhaltigkeitsanalyse der baden-württembergischen Haushalts- und Finanzpolitik durchgeführt. Diese Analyse wird in zwei Unterkapitel gegliedert: Zunächst wird in Abschnitt 2.1 die explizite Verschuldung des Landeshaushalts analysiert, wobei die in der Literatur üblichen und vor allem die vom Stabilitätsrat verwendeten Kennziffern zur Bewertung der Haushalts- und Finanzpolitik herangezogen werden. Insbesondere auf längere Sicht spielt aber nicht nur die explizite, sondern gerade auf der Landesebene auch die implizite Verschuldung eine große Rolle, die vor allem in den Pensionsverpflichtun-

gen des Landes zum Ausdruck kommen. Eine Analyse dieser Belastungen wird in Abschnitt 2.2 durchgeführt.

In Kapitel 3 der Studie wird ein „Wirtschaftshaushalt" konstruiert und quantifiziert, nicht – wie üblich – auf der Grundlage des Ressortprinzips, sondern auf Basis einer ökonomischen Analyse. Dabei wird aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive darauf abgestellt, ob und wie öffentliche Haushalte das langfristige Wirtschaftswachstum beeinflussen; aus einzelwirtschaftlicher Perspektive wird analysiert, ob und wie öffentliche Haushalte die Standortattraktivität für Unternehmen fördern.

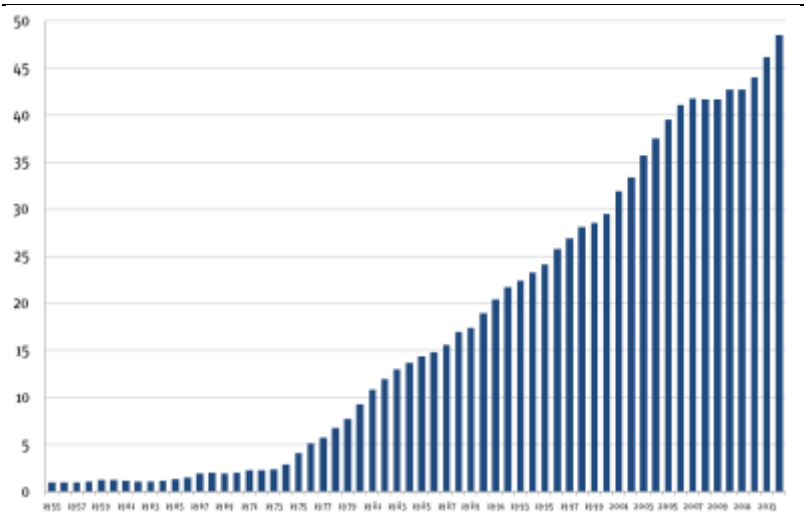
Im abschließenden 4. Kapitel werden die zentralen Ergebnisse der Studie zusammengefasst, Anforderungen an strukturelle Veränderungen im Haushalt benannt und Handlungsempfehlungen für eine erfolgreiche Umsetzung der Konsolidierungsaufgabe in Baden-Württemberg formuliert. Dabei werden der Landeshaushalt unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftsrelevanz bewertet und unter Wachstumsgesichtspunkten notwendige Anpassungen der Ausgabenstruktur aufgezeigt.

2. Nachhaltigkeitsanalyse der Haushalts- und Finanzpolitik

2.1 Die aktuelle Haushaltslage in Baden-Württemberg

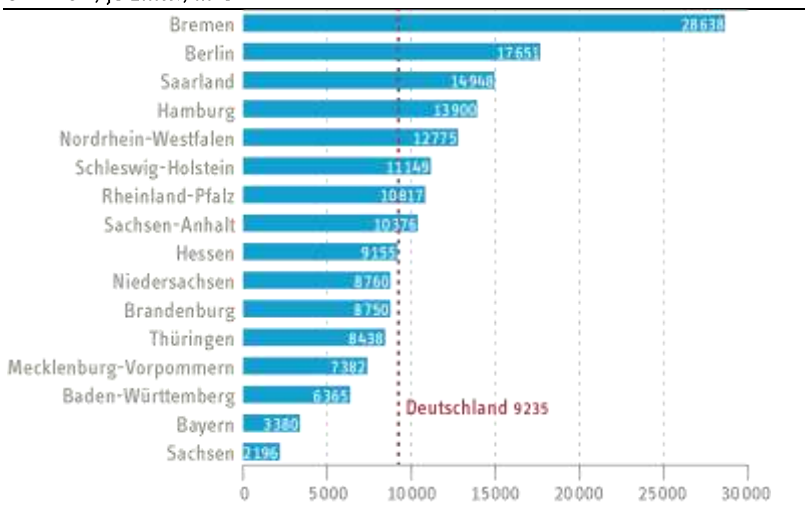
Wie Deutschland in Europa galt Baden-Württemberg neben Bayern lange Zeit als das Beispiel für eine solide Haushalts- und Finanzpolitik eines deutschen Bundeslandes. Zwar ist auch in Baden-Württemberg – wie beim Bund und bei vielen anderen Ländern – insbesondere seit Mitte der 1970er Jahre ein enormer Anstieg des Schuldenstands zu verzeichnen (Schaubild 1), aber pro Einwohner gesehen hat Baden-Württemberg (Ende 2011) nach Sachsen und Bayern noch immer die niedrigsten Schulden aller Flächenländer (Schaubild 2). Vor Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise war es der damaligen Landesregierung gelungen, den Anstieg des Schuldenstands zu stoppen und die Haushalte der Jahre 2008 und 2009 ohne Neuverschuldung zu finanzieren, wobei allerdings auch Rücklagen aufgelöst wurden, d.h. strukturell konnte der Haushalt nicht ausgeglichen werden. Im Haushalt 2010 waren dann allerdings Kredite in Höhe von gut 1,6 Mrd. € erforderlich, um die auch in Folge der Finanzkrise gestiegenen Ausgaben des Landes finanzieren zu können.

Schaubild 1
Kreditmarktschulden Baden-Württembergs[1]
1955 bis 2014; in €



Quelle: Statistisches Jahrbuch, Destatis, 2012. [1]Schulden beim nicht öffentlichen Bereich. 2012 bis 2014 Plandaten.

Schaubild 2
Schulden der Länder und Gemeinden/Gemeindeverbände[1]
31.12.2011; je Einw., in €



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5. Finanzen und Steuern. Schulden der öffentlichen Haushalte 2011. – [1]Schulden beim nicht öffentlichen Bereich.

Früher als andere Länder hatte Baden-Württemberg zu Beginn des Jahres 2008 durch eine Änderung des institutionellen Rahmens auf den Schuldenanstieg reagiert und mit dem „Schuldendeckel" die Vorgabe eines ausgeglichenen Haushalts in der Landeshaushaltsordnung (LHO, § 18) fixiert. Demnach wurde mit dem Ende 2007 erreichten Schuldenstand von 41,71 Mrd. € eine Begrenzung der Kreditfinanzierung eingeführt, die nur in Ausnahmefällen überschritten werden darf. Eine der Ausnahmen ist bei einem Einbruch der Steuereinnahmen gegeben: Sollten die Steuereinnahmen im Vergleich zum Vorjahr um 1% sinken, ist eine Kreditaufnahme und damit ein weiterer Anstieg der Landesverschuldung möglich – allerdings mit der Auflage, diese Überschreitung „zeitnah", jedoch spätestens innerhalb von sieben Jahren mittels eines konkreten Tilgungsplans wieder abzubauen.

Verfassungsrechtliche Vorgaben und erst Recht einfachgesetzliche Vorgaben sind aus einer ökonomischen Perspektive allerdings nur dann wertvoll, wenn sie auch eingehalten werden und wenn bei einer Nicht-Einhaltung effektive Sanktionsmechanismen greifen. Die baden-württembergische Landesregierung nutzte allerdings eine Möglichkeit zur Umgehung des in der Landesverfassung verankerten Verschuldungsverbotes, indem sie die Auswirkungen der Bankenkrise in Form der notwen-

digen Kapitalerhöhung der Landesbank Baden-Württemberg im Umfang von 2 Mrd. € über neu gegründete Zweckgesellschaften außerhalb des Kernhaushaltes per Kreditaufnehme am Kapitalmarkt finanzierte. Darüber hinaus übernahm das Land zur Risikoabschirmung Gewährleistungen in Höhe von 12,5 Mrd. €. Zwar hat die aktuelle Landesregierung zum Abbau der „übermäßigen" Schuldenaufnahme einen Tilgungsplan beschlossen, dieser sieht aber keine zeitnahe gleichmäßige Tilgung in den kommenden Jahre vor, sondern eine Tilgung erst in den beiden letzten Jahren des nach der LHO möglichen Zeitraums (2016: 646 Mill. € und 2017: 1 000 Mill. €). Zwar wird damit die Vorgabe der LHO formal eingehalten, offensichtlich wiederspricht diese Vorgehensweise aber der Absicht des Schuldendeckels, die „übermäßigen" Schulden möglichst gleichmäßig und im Prinzip bei verbesserten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen auch möglichst bald wieder zu tilgen. Mit dieser Vorgehensweise liefert die Landesregierung nochmals ein gutes Argument dafür, Schuldenbegrenzungen in der Verfassung eines Landes zu verankern. Denn die Nicht-Einhaltung einer Verfassungsvorgabe ist nur dann möglich, wenn sich eine qualifizierte Mehrheit des Landesparlaments dafür entscheidet; zudem können dann die Verfassungsgerichte eine wichtige Kontrollfunktion wahrnehmen. Eine Landeshaushaltsordnung kann hingegen mit einfacher Parlamentsmehrheit geändert werden.

Grundsätzlich lassen verschiedene Ankündigungen der Landesregierung allerdings erkennen, dass sie den Ernst der Haushalt- und Finanzlage des Landes, wie sie sich aktuell vor dem Hintergrund der geänderten institutionellen Rahmenbedingungen darstellt, erkannt hat. Denn sowohl bei der Haushaltsplanung 2012 als auch bei der Vorstellung von Eckwerten des Doppelhaushaltes 2013/2014 wurde betont, dass die Einhaltung der Schuldenbremse das zentrale finanzpolitische Ziel der Landesregierung sei und dass hierzu „enorme Kraftanstrengungen" erforderlich seien. Das mag man angesichts der Vorgabe des Grundgesetzes für eine Selbstverständlichkeit halten, wird aber beileibe nicht von allen Landesregierungen so deutlich formuliert und so klar als politische Agenda vorgegeben. Die Landesregierung hat bei den angekündigten Konsolidierungsmaßnahmen auch richtigerweise die Reduzierung des strukturellen Defizits als erklärtes Ziel vorgegeben. Zwar sollen die auf Grund der guten wirtschaftlichen Entwicklung zu erwartenden zusätzlichen Steuereinnahmen (im Vergleich zu den vom Arbeitskreis Steuerschätzungen prognostizierten) vollständig zum Abbau der Neuverschuldung eingesetzt werden, es ist aber durchaus die Einsicht vorhanden, dass das strukturelle Defizit nur über zusätzliche strukturelle Verbesserungen im Haushalt abgebaut werden kann. Konjunkturbedingt höhere Steuereinnahmen helfen also nicht, das strukturelle Defizit abzubauen, notwendig sind in der Tat Verbesserungen auf der Einnahme- und/oder der Ausgabenseite des Budgets, die dauerhaft wirken.

Irritierend ist allerdings, dass die Landesregierung einen von der Vorgängerregierung hinterlassenen „Sanierungsstau" (Landesregierung, PM vom 03.07.2012) und „haushaltswirtschaftliche Versäumnisse" (BW Fpl 2011 bis 2015: 16) beklagt. Solche Kritiken an der Politik der Vorgängerregierung sind zwar in den politischen Auseinandersetzungen nicht unüblich, sie verkennen aber, dass Vorgängerregierungen andere Prioritäten gesetzt haben können und dass es nicht unüblich ist, dass Ausgaben nicht dauerhaft ausfinanziert werden, wie es die aktuelle Landesregierung offensichtlich einfordert (BW Fpl 2011-2015: 17), sondern auch im Laufe der Zeit durch Anpassungen bzw. Umschichtungen im Haushalt „finanziert" werden können. Entscheidend ist nur, dass solche Anpassungen auch erfolgen und nicht auf die „lange Bank" geschoben werden. Die Kritik an der Vorgängerregierung verstellt jedenfalls eher den klaren Blick auf die anstehenden Erfordernisse und die nun von der aktuellen Regierung zu übernehmende Verantwortung für die Haushalts- und Finanzpolitik. Fakt bleibt, dass das im Haushaltsjahr 2012 nach Angaben der Landesregierung existierende strukturelle Defizit von etwa 2,5 Mrd. € bis zum Ende des Jahrzehnts abgebaut werden muss und dass die Landesregierung einen Pfad einschlagen muss, mit dem der Abbau dieses Defizits möglichst rasch erreicht werden kann.

Die finanzpolitische Handlungsfähigkeit des Landes hängt zum einen vom aktuellen, explizit ausgewiesenen Schuldenstand, aber auch von der impliziten Verschuldung ab. Der aktuelle Schuldenstand verursacht Zins- und Tilgungsverpflichtungen, die künftig den Umfang an finanziellen Mitteln reduzieren, der für die Erfüllung anderer Landesaufgaben zur Verfügung steht. Die implizite Verschuldung betrifft Verpflichtungen, die zwar bereits eingegangen worden sind, die sich im aktuellen Haushalt aber noch nicht niedergeschlagen haben. Dazu gehören auf Länderebene in erster Linie die Pensionsverpflichtungen, aber auch Verpflichtungen aus öffentlich-privaten Partnerschaften und privat vorfinanzierten öffentlichen Hochbaumaßnahmen. Darüber hinaus gilt es, Risiken zu berücksichtigen, die sich aus Landesbeteiligungen und Sondervermögen ergeben. Die Frage nach der finanzpolitischen Handlungsfähigkeit stellt sich zudem mit Blick auf die Ausgabenautonomie, die u.a. durch Bundesgesetze eingeschränkt wird. Mit Blick auf nachhaltige Ausgabestrukturen und etwaige Konsolidierungserfordernisse wird deshalb in Kapitel 3 der Studie die funktionale Ausgabenstruktur des Landeshaushalts analysiert und bei ausgewählten wachstumsrelevanten Ausgaben mit anderen westdeutschen Flächenländern verglichen.

2.2 Neue institutionelle Verschuldungsbegrenzungen

In Deutschland haben sich Bund und Länder im Rahmen der Vereinbarungen der Föderalismuskommission auf eine Änderung der in der Verfassung verankerten

Schuldenbegrenzung verständigt. Nach dem im August 2009 in der Verfassung verankerten und Anfang 2011 in Kraft getretenen Art. 109 GG müssen der Bund ab 2016 und die Länder ab 2020 ihre Haushalte in konjunkturellen Normallagen ausgeglichen gestalten, die Ausgaben müssen also bei Normalauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten mit laufenden Einnahmen und mithin ohne Kreditaufnahme finanziert werden. Dabei gilt der Bundeshaushalt bei einer Neuverschuldung bis zu einer Höhe von 0,35% des nominalen BIP als strukturell ausgeglichen (Art. 115 Abs. 2 GG), die Länder müssen ab 2020 bei konjunktureller Normallage gänzlich ohne Kreditaufnahmen auskommen. Konjunkturbedingte Defizite sind weiterhin möglich, wobei die Konstruktion der Schuldenbremse davon ausgeht, dass nicht nur in konjunkturellen Schwächephasen Defizite anfallen können, sondern dass in konjunkturell guten Zeiten, in denen die tatsächliche Steigerung des BIP sogar das Potenzial übersteigt, in den öffentlichen Haushalten auch Überschüsse erwirtschaftet werden, mit denen die konjunkturbedingten Defizite wieder ausgeglichen werden können.

Für den Bund ist die konkrete Umsetzung der Schuldenbremse bis zum Jahr 2016 im neuen Art. 115 GG und im Gesetz zur Ausführung dieses Artikels (Artikel 115-Gesetz) geregelt. Im Gegensatz dazu bestimmen die Länder jeweils selbst, wie sie den geänderten Art. 109 GG in Landesrecht umsetzen. Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Niedersachsen haben die neuen Vorgaben bereits in ihre Verfassung aufgenommen. Baden-Württemberg hat – wie Bayern, Bremen, Hamburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen – immerhin eine Schuldenbegrenzung in der Landeshaushaltsordnung verankert (Deutsche Bundesbank 2011: 34-37 und Gebhardt et al 2012). Mit Berlin, Bremen, dem Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein erhalten fünf Länder gemäß Art. 143d Abs. 2 GG Konsolidierungshilfen, ohne die für diese Länder eine Einhaltung der neuen Verfassungsvorgaben im Jahr 2020 nicht möglich wäre. Diese Länder sind bereits am dem Haushaltsjahr 2011 verpflichtet, Obergrenzen ihres strukturellen Finanzierungsdefizits einzuhalten.[2]

Der in der baden-württembergischen Landeshaushaltsordnung fixierte „Schuldendeckel" und der damit einhergehende Verzicht auf eine Nettokreditaufnahme zur Haushaltsfinanzierung war eine Reaktion auf die dem stetigen Anstieg des Schuldenstands des Landes in den zurückliegenden Jahren. Diese Vorgabe hat im Grunde die Schuldenbremse vorweggenommen, allerdings besteht ein zentraler Unterschied darin, dass die Schuldenbremse lediglich strukturell ausgeglichene Haushalte verlangt und damit die Konjunkturreagibilität des Haushalts ermöglicht,

[2] Die Vorgaben dafür stammen vom Stabilitätsrat, der Teil der grundgesetzlichen Neuregelung ist; den Rat bilden der Bundesminister der Finanzen, der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie sowie die Finanzminister bzw. -senatoren der 16 Länder.

damit die im Steuer- und Transfersystem eingebauten automatischen Stabilisatoren[3] wirken können. Letzteres macht unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten Sinn, obgleich zugestanden werden muss, dass solche Verschuldungsregeln in der Anwendung und der Überwachung komplizierter sind, weil Konjunktur- und Strukturkomponenten bestimmt werden müssen (siehe hierzu Abschnitt 2.3.2).

Der Konjunktureinbruch in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise belegt im Prinzip die ökonomische Überlegenheit der Schuldenbremse gegenüber der Forderung nach einem strikten Haushaltsausgleich, sofern dieser unabhängig von den konjunkturellen Rahmenbedingungen zu erzielen ist. Denn es besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass die in Deutschland in den Jahren 2009 und 2010 kreditfinanzierten Maßnahmen des Staates wie die Konjunkturpakete I und II ganz wesentlich zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Lage bzw. zur raschen Erholung der Wirtschaft beigetragen haben.

Insofern plädieren wir in der aktuellen Diskussion darüber, ob die Schuldenbremse im Wortlaut der Grundgesetzänderung von 2009 in die Landesverfassung übernommen, oder ob die strengere Deckelung des Schuldenstands der Landeshaushaltsordnung Verfassungsrang haben sollte, für eine Übernahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung. Zudem hat die Schuldenbremse den Vorzug, dass in konjunkturell guten Zeiten, in denen das Bruttoinlandsprodukt über dem Produktionspotenzial liegt und mithin eine Überauslastung der Produktionskapazitäten vorliegt, Haushaltsüberschüsse gebildet werden müssen. Damit bietet die Vorschrift der Schuldenbremse erstmals auch eine Handhabe gegen den in der Vergangenheit oft zu beobachtenden Mechanismus, dass in konjunkturellen Boomzeiten mit entsprechend hohen Steuereinnahmen die Ausgaben erhöht wurden, statt Rücklagen zu bilden. Dabei waren die erhöhten Ausgaben oftmals struktureller Natur und belasteten die Haushalte längerfristig, unabhängig von der sich auch aus der konjunkturellen Lage ergebenden Leistungsfähigkeit eines Haushalts.

Strukturelle Haushaltskonsolidierungen können mit Belastungen der Bürger einhergehen. Deshalb ist aus einer ökonomischen Perspektive auch prinzipiell wenig dagegen einzuwenden, wenn aktuell bestehende strukturelle Defizite über einen längeren Zeitraum abgebaut werden. Aus diesem Grund sieht die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse eine längere Übergangszeit zur Erreichung eines strukturell ausgeglichenen Haushalts vor. Wegen der prekären Lage einiger Länderhaushalte hat sich die Föderalismuskommission, die die Empfehlungen zur Aufnahme der Schuldenbremse in die Verfassung ausgearbeitet hat, mit dem Jahr 2020 auf

[3] Als „automatische Stabilisatoren" werden Einnahmeeffekte (z.B. der Einkommensteuer) und Ausgabeneffekte (z.B. des Transfersystems) bezeichnet, die die Wirkungen von konjunkturellen Schwäche- oder Boomphasen (teilweise) kompensieren.

einen längeren Zeitraum für die Länder verständigt als für den Bund, der den strukturellen Haushaltsausgleich bis 2016 erreichen muss (Gebhardt et al 2012).

Allerdings wird die Intension der Schuldenbremse – die Erreichung des strukturellen Haushaltsausgleichs – in ihr Gegenteil verkehrt, wenn die Vorschrift von Ländern wie Baden-Württemberg genutzt wird, um in der aktuellen Haushaltsplanung (zusätzliche) strukturelle Ausgaben mit (neuen) Krediten zu finanzieren, deren Abbau über einen längeren Zeitraum gestreckt wird. Die Landesregierung begründet solche Maßnahmen damit, dass das Land sich diesen Maßnahmen (bzw. Ausgaben) „faktisch nicht entziehen könne" (Landesregierung, PM vom 9.10.2012); als Beispiel für solche Ausgaben in den Haushalten 2013 und 2014 werden Ausgaben für den Hochwasserschutz am Rhein (in Höhe von jeweils 15 Mio. €), Mehrausgaben durch höhere Leistungen aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts für die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern, Ausgaben für ein Armutsbekämpfungsprogramm (5,3 bzw. 10 Mill. €) und Ausgaben für die Duale Hochschule (14,1 bzw. 15,3 Mill. €) genannt. Insgesamt werden von der Landesregierung für die Haushalte 2013 und 2014 zusätzliche Ausgaben in Höhe von 102,5 bzw. 110,4 Mill. € eingeplant. Zwar soll das Gros dieser Ausgaben durch Umschichtungen im Haushalt finanziert werden, aber es bleiben eben auch Ausgaben, die nicht mit ordentlichen Einnahmen finanziert werden können und deshalb eine Aufnahme von Krediten erfordern.

Durch den Fiskalvertrag[4] zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den anderen EURO-Mitgliedsländern vom 2. März 2012 wird die Bundesrepublik Deutschland zur Umsetzung bestimmter Vorgaben für nationale Fiskalregeln verpflichtet (Bundesrat, Drs. 571/12: 1). Gefordert wird darin, dass die Einhaltung der länderspezifischen mittelfristigen Haushaltsziele im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumspaktes durch verbindliche nationale Regeln dauerhaft garantiert werden muss. Erhebliche Abweichungen vom erforderlichen Konsolidierungspfad sollen automatisch zu Korrekturmechanismen führen, die von einer unabhängigen Institution zu überwachen sind. Bei einer Verletzung der Regeln sollen von dieser Institution Sanktionen verhängt werden können. In Deutschland haben sich der Bund und die Länder am 24. Juni 2012 auf Eckpunkte zur Umsetzung des Fiskalvertrages in nationales Recht geeinigt; ein entsprechender Gesetzentwurf der Bundesregierung (Bundesrat, Drs. 571/12) wurde in erster Lesung im Bundestag diskutiert, die Verabschiedung steht noch aus.

[4] Der genaue Titel lautet: „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion".

2.3 Bewertung der expliziten Verschuldung

Die explizite Verschuldung eines Landes lässt sich durch eine Reihe von Indikatoren beschreiben. Im Zuge der Haushaltsüberwachung auf europäischer Ebene hat sich mit den Maastricht-Kriterien eine Konzentration auf die Analyse der laufenden Haushaltsfehlbeträge (Finanzierungssalden bzw. Haushaltsdefizite) und des Schuldenstands etabliert. Diese Indikatoren werden deshalb auch in dieser Studie zur Bewertung des baden-württembergischen Landeshaushalts herangezogen. Naheliegend ist es allerdings, sich zugleich auch an der Vorgehensweise des Stabilitätsrats zu orientieren, dessen Bewertungen für die Länder bindende Wirkungen haben. Deshalb werden im Folgenden zusätzlich zu den genannten Indikatoren auch noch die Zins-Steuer-Quote und der strukturelle Finanzierungssaldo zur Bewertung der Haushalts- und Finanzpolitik verwendet. Dabei kommt der Analyse des strukturellen Finanzierungssaldos eine besondere Bedeutung zu, weil die Schuldenbremse schließlich auf den Abbau des strukturellen Budgetdefizits (bzw. Finanzierungssaldos) abstellt. Das Problem bei der Vorgehensweise des Stabilitätsrats besteht allerdings darin, dass er (noch) nicht für alle Länder ein differenziertes Verfahren zur Bestimmung dieser Salden anwendet (RWI 2011). In Abschnitt 2.3.2 beschreiben wir deshalb kurz das Verfahren, das vom RWI im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen entwickelt wurde und dessen Anwendung auf der Länderebene zu einer besseren Beschreibung der Ausgangslage auch für das Land Baden-Württemberg führt. In Abschnitt 2.3.3 wird zusätzlich der Indikator eines „Primärsaldos“ ermittelt, der in vielen Studien zur Nachhaltigkeit öffentlicher Haushalte verwendet wird und der vor allem eine weitere Orientierung für die Größe der ggf. noch zu bewältigenden Konsolidierungsaufgabe bietet, indem sogenannte Nachhaltigkeitslücken quantifiziert werden.

2.3.1 Bewertung des baden-württembergischen Landeshaushalts anhand der vom Stabilitätsrat verwendeten Kennziffern

Der mit den neuen Verschuldungsbegrenzungen in Deutschland installierte Stabilitätsrat ist ein Gremium von Bund und Ländern, das mit deutlich weiter gefassten Befugnissen bei der Überwachung der Länderhaushalte ausgestattet ist als sein Vorgänger, der Finanzplanungsrat. Aufgabe des Rates ist es, eine drohende Haushaltsnotlage frühzeitig zu erkennen und Maßnahmen zu ergreifen, mit denen Notlagen verhindert werden können (Artikel 109a GG und § 3 und § 4 Stabilitätsgesetz). Eine der wichtigsten Funktionen des Stabilitätsrats ist es deshalb, die Haushaltsdaten der Länder vergleichbar zu machen und einen Ablauf zu institutionalisieren, der dafür sorgt, dass zu bestimmten Zeitpunkten sämtliche für eine effektive Bewertung der Haushaltspolitik notwendigen Daten verfügbar sind. Der Stabilitätsrat fragt deshalb regelmäßig von allen Ländern zentrale, standardisierte Haushaltsdaten ab,

die auch Informationen liefern zu den finanziellen Transaktionen der Länder, den in den Ländern gebildeten Versorgungsrücklagen (Einrichtung von Pensionsfonds) und den in den Kernhaushalten nicht unmittelbar sichtbaren Vermögensveränderungen durch Grundstücksgeschäfte, Geschäfte mit grundstücksgleichen Rechten und Kapitalbeteiligungen.

Wenn Länder Aufgaben aus dem unmittelbaren Zuständigkeitsbereich der Landesverwaltung ausgliedern, kann dies großen Einfluss auf die oben genannten Kennziffern zur Bewertung eines Haushalts haben. Gliedert ein Land z.B. seine Gebäudewirtschaft in eine Kapitalgesellschaft aus, so fließt nur noch der Saldo aus Einnahmen und Ausgaben in den Kernhaushalt ein. Einnahmen und Ausgaben des Landes werden also sinken. Die Kreditfinanzierungsquote, die auf die bereinigten Ausgaben abzielt, wird sich daraufhin selbst dann verändern, wenn die Nettokreditaufnahme unverändert bleibt. Um die Datenlage für die Haushaltsanalyse zu optimieren, will der Stabilitätsrat möglichst bald Daten des statistischen Bundesamtes nutzen, die die Kern- und die Extrahaushalte und sonstige ausgelagerte öffentliche Einrichtungen berücksichtigen („Schalenkonzept") (Rücker 2011).

Die Haushaltsüberwachung des Stabilitätsrats durch die Kennziffernanalyse umfasst zwei Zeiträume; die „aktuelle Haushaltslage" und die „mittelfristige Finanzplanung". Die aktuelle Haushaltslage besteht aus dem laufenden Haushaltsjahr und den zwei vorangegangen Jahren. Die Finanzplanung umfasst die folgenden vier Jahre. Insgesamt wird also ein Zeitraum von sieben Jahren betrachtet. Für den gesamten Analysezeitraum bewertet der Stabilitätsrat auch den baden-württembergischen Landeshaushalt anhand von vier Kennziffern (Tabelle 1):

Der Stabilitätsrat bewertet die finanzielle Lage eines Landes, in dem die jeweiligen Länderwerte der Kennziffern mit Schwellenwerten verglichen werden. die aus dem Länderdurchschnitt der jeweiligen Kennziffern gebildet werden. Dabei werden unterschiedliche Auf- und Abschläge erhoben (Tabelle 1 für die Flächenländer; für die Stadtstaaten werden gesonderte Schwellenwerte definiert).

Tabelle 1
Schwellenwerte für die Haushalte der Flächenländer

	Zins-Steuer-Quote in %	Kreditfinanzierungs-quote in %	Schuldenstand € je EW	struktureller Finanzierungssaldo € je EW
aktuelle Haushaltslage	140% des Länderdurchschnitts	Länderdurchschnitt zzgl. 3 PP	130% des Länderdurchschnitts	Länderdurchschnitt je EW abzgl. 200€
Finanzplanungszeitraum	SW der akt. Haushaltslage zzgl. 1 PP	SW der akt. Haushaltslage zzgl. 4 PP	SW steigt jährlich um 200€	SW sinkt i.d.R. um 100€ je EW

Quelle: Stabilitätsrat (2010), eigene Darstellung. EW: Einwohner, PP: Prozentpunkt, SW: Schwellenwert.

Die Kennziffernanalyse des Stabilitätsrats weist dann einen Verdacht auf eine drohende Haushaltsnotlage aus, wenn in mindestens einem der betrachteten Zeiträume (aktuelle Haushaltslage und/oder Finanzplanung) mindesten zwei Werte einer Kennziffer die entsprechenden Schwellenwerte überschreiten. Dies war nach den in Tab. 2 ausgewiesenen Kennziffern in Baden-Württemberg nicht der Fall.

Tabelle 2
Bewertung durch Stabilitätsrat: Keine drohende Haushaltsnotlage in Baden-Württemberg
Stand: Feb. 2012

	Aktuelle Haushaltslage			Über-	**Finanzplanung**				Über-
	IST 2009	IST 2010	Soll 2011	schrei-tung	FPl. 2012	FPl. 2013	FPl. 2014	FPl. 2015	schrei-tung
Struktureller Finanzierungssaldo in € je EW	-77	-90	-92	nein	-39	19	63		nein
Schwellenwert	-403	-424	-465		-565	-565	-565	-565	
Länderdurchschnitt	-203	-224	-265						
Kreditfinanzierungquote in %	-1,4	5,1	0,5	nein	0,7	-0,4	-1,8		nein
Schwellenwert	8,8	9,2	8,9		12,9	12,9	12,9	12,9	
Länderdurchschnitt	5,8	6,2	5,9						
Zins-Steuer-Quote in %	6,7	7,5	7,6	nein	8,1	8,0	7,9		nein
Schwellenwert	14,2	13,7	14,6		15,6	15,6	15,6	15,6	
Länderdurchschnitt	10,1	9,8	10,4						
Schuldenstand in € je EW	3879	4031	4083	nein	4148	4185	4185		nein
Schwellenwert	8125	8439	8749		8949	9149	9349	9549	
Länderdurchschnitt	6250	6491	6730						
Auffälligkeit im Zeitraum	nein				nein				
Ergebnis der Kennziffern	Eine Haushaltsnotlage droht nicht								

Quelle: Stabilitätsbericht 2011 des Landes Baden-Württemberg, Stand Feb. 2012. Zins-Steuer-Quote: Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich (LFA) inklusive Bundesergänzungszuweisungen, Förderabgabe und Kfz-Steuerkompensation; Kreditfinanzierungsquote: Anteil der Nettokreditaufnahme an den bereinigten Ausgaben; Schuldenstand je Einw. immer zum 31.12.; **„Struktureller" Finanzierungssaldo je Einw**.: Differenz aus Einnahmen und Ausgaben bereinigt um den Saldo aus finanziellen Transaktionen (wichtig: diese Kennziffer wird von Stabilitätsrat ohne ein Konjunkturbereinigung ermittelt!).

Der Stabilitätsrat arbeitet im Wesentlichen mit den gängigen Kennziffern, weil die Zins-Steuer-Quote und die Kreditfinanzierungsquote bereits vom Bundesverfassungsgericht für die Bewertung von Länderhaushalten herangezogen wurden (BVerfGE 86, 148) und sich die Kennziffern Schuldenstand und struktureller Finanzierungssaldo an den Maastricht-Kriterien orientieren (wobei allerdings das Maastricht-Kriterium des maximalen Budgetdefizits des Staates in Höhe von 3% des BIP keine Trennung von konjunkturellen und strukturellen Schuldenkomponenten vorsieht!). Wichtig ist, dass der Stabilitätsrat lediglich bei den Konsolidierungsländern strukturelle Finanzierungssalden ermittelt – mit einem Verfahren, das sich im We-

sentlichen an einem Vorschlag orientiert, den das RWI im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen erarbeitet hat (Gebardt et al 2012, RWI 2010). Weil der Abbau des strukturellen Defizits bis zum Ende des Jahrzehnts die Konsolidierungsaufgabe definiert, wird im nachfolgenden Abschnitt 2.3.2 die Schätzung dieser Größen mit dem RWI-Verfahren kurz erläutert.

Vorausgesetzt der Stabilitätsrat wendet künftig – anders als derzeit noch praktiziert – für alle 16 Länder ein Verfahren zur Bestimmung des strukturellen Defizits an, dann sind die vier vom Stabilitätsrat verwendeten Kennziffern der Haushaltsanalyse prinzipiell geeignet, die eingangs genannten Aufgaben des Rates zu erfüllen. Dabei spiegeln die Kennziffern „Schuldenstand je Einw." und „Zins-Steuer-Quote" die Haushaltspolitik der Vergangenheit wider und die Kennziffern „Kreditfinanzierungsquote" sowie „struktureller Finanzierungssaldo je Einw." lassen Rückschlüsse auf die Tragfähigkeit der Haushalte zu. Allerdings kann die Kreditfinanzierungsquote durch diskretionäre Rücklagenzuführungen oder –auflösungen (wie in Baden-Württemberg im Jahr 2010) verzerrt werden, weshalb eine Bereinigung um dadurch ausgelöste Schwankungen erforderlich ist, um die strukturelle Haushaltslage effektiv bewerten zu können. Auch der berücksichtigte Zeitraum von sieben Jahren ist prinzipiell geeignet, die aktuellen Haushalte und die mittelfristige Finanzplanung zu bewerten. Zwar wird in Nachhaltigkeitsanalysen oftmals auf einen längeren Zeithorizont Bezug genommen, der – wie oben beschrieben – auch Generationen überspannen kann, die richtige Weichenstellung kann allerdings mit der vom Stabilitätsrat analysierten Zeitspanne durchaus bewertet werden. Ebenfalls positiv sind die Fortschritte bei der Datenaufbereitung zu bewerten: Die Vergleichbarkeit der Daten ist weitgehend gewährleistet und sie wird zukünftig noch weiter verbessert, wenn das Schalenkonzept des Statistischen Bundesamtes umfassend und systematisch angewendet wird.

Derzeit ist das Bewertungsverfahren des Stabilitätsrats allerdings noch nicht optimal, weil der Rat noch keine ökonomisch sinnvolle Definition eines strukturellen Finanzierungssaldos verwendet (Gebhardt et al 2012). Ohne eine systematische, in den Ländern einheitlich vorgenommene Bestimmung von strukturellen Defiziten kann aber nicht beurteilt werden, ob ein Land die Anforderungen der Schuldenbremse erfüllt. Das Problem bei der Ermittlung von strukturellen Finanzierungssalden besteht darin, dass diese nicht direkt beobachtbar sind, sondern mit Hilfe eines geeigneten Konjunkturbereinigungsverfahrens geschätzt werden müssen. Zudem hat die Definition der kritischen Schwellenwerte anhand des Durchschnittswertes der jeweiligen Kennziffer den gravierenden Nachteil, dass eine problematische Haushaltslage eines Landes nicht erkannt werden kann, wenn schon der Durchschnittswert kritisch ist. Eine alle Haushalte betreffende Anspannung der Haushaltslage (wie etwa bei der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise) führt eben auch zu

einem schlechten Durchschnittswert. Hinweise für sich abzeichnende Haushaltsnotlagen und eine mangelnde Nachhaltigkeit der Finanzpolitik werden so nur bei extremen Haushaltsentwicklungen angezeigt. Zudem können auch nur einige wenige Länder den Durchschnitt so deutlich negativ beeinflussen, dass alle anderen Länder zwangsläufig den Schwellenwert einhalten und nur Extremfälle auffällig werden. Als Schwellenwerte sollten aber nur solche Werte verwendet werden, die auch bereits vor dem Eintreten von extremen Haushaltslagen als Signal für eine Korrektur der Haushalts- und Finanzpolitik geeignet sind.

Deshalb ist die positive Bewertung der Haushalts- und Finanzpolitik Baden-Württembergs durch den Stabilitätsrat (Stabilitätsrat 2011) nicht als Beleg für eine unproblematische Lage geeignet – dies hat offensichtlich auch die Landesregierung so verstanden. Denn das Urteil des Rates, dass sowohl für die aktuelle Haushaltsplanung als auch für die Finanzplanung keine Haushaltsnotlage festgestellt werden kann, hilft der Landesregierung wenig bei der Erfüllung der von der Schuldenbremse vorgegebenen Aufgabe, das existierende strukturelle Defizit in Höhe von ca. 2,5 Mrd. € so rasch wie möglich (spätestens bis zum Ende des Jahrzehnts) abbauen zu müssen. Und an der Erfüllung dieser Aufgabe wird sowohl die aktuelle Landesregierung als auch die Landesregierung der kommenden Legislaturperiode zu messen sein.

2.3.2 Bestimmung des strukturellen Defizits und Pläne der Landesregierung zu dessen Abbau

Weil die neue Verschuldungsbegrenzung in Form der Schuldenbremse den Haushaltsausgleich in konjunkturellen Normalzeiten in den Mittelpunkt stellt und in der Übergangsphase bis 2020 den Abbau des strukturellen Defizits verlangt, müssen die derzeitigen Finanzierungssalden der Länder in konjunkturelle und strukturelle Komponenten zerlegt werden. Das RWI hat dazu (im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen) das "Aggregierte Quotierungsverfahren" konzipiert. Dieses Verfahren schätzt die Höhe des strukturellen Defizits eines Landes in drei Schritten: In einem ersten Schritt wird auf Basis des EU-Verfahrens zur Bestimmung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials die gesamtwirtschaftliche Produktionslücke für Deutschland (insgesamt) geschätzt. Im zweiten Schritt wird die Konjunkturkomponente für die Ländergesamtheit als Produkt der gesamtwirtschaftlichen Produktionslücke und der Budgetsensitivitäten der Steuereinnahmen der Länder ermittelt. In einem dritten Schritt wird die Konjunkturkomponente der Ländergesamtheit schließlich auf die Ebene eines Landes quotiert, indem das auf die einzelnen Länder nach Länderfinanzausgleich entfallende Steueraufkommen als Zuordnungsschlüssel verwendet wird. Das strukturelle Defizit ergibt sich schließlich als Restgröße, wenn die geschätzte Konjunkturkomponente vom ausgewiesenen

Finanzierungssaldo eines Landes abgezogen wird (RWI 2010). Für Baden-Württemberg wurde nach diesem Verfahren auf Basis der Plandaten für 2011 ein strukturelles Defizit von ca. 1,2 Mrd. € ausgewiesen. Das strukturelle Defizit Baden-Württembergs ist seit dem deutlich gestiegen; nach den Angaben der baden-württembergischen Landesregierung beträgt es in diesem Jahr etwa 2,5 Mrd. €.[5]

Die Auslastung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials ist mit dem Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Produktion im Jahr 2009 um mehr als 6 Prozentpunkte gefallen, so dass die Produktion um 4 Prozentpunkte unter dem potenziellen Niveau lag. Anschließend ist der Auslastungsgrad infolge der kräftigen konjunkturellen Erholung so rasch gestiegen, dass die Produktionslücke im vergangenen Jahr schon wieder fast vollständig geschlossen war. In diesem Jahr wird sich die Produktionslücke aufgrund der schwächeren Konjunktur nach Einschätzung der Bundesregierung vorübergehend auf 1% des potenziellen Bruttoinlandsprodukts öffnen. Für die Folgejahre geht sie davon aus, dass die Auslastung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials allmählich steigt und dass die Produktionslücke im Jahr 2016 geschlossen ist (Tabelle 3; BMWi, BMF 2012). Die auf Grundlage der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung (vom 25.4.2012) ermittelten Schätzergebnisse zum gesamtwirtschaftlichen Produktionspotential und den Produktionslücken sind in Tabelle 3 ausgewiesen.

Tabelle 3:
Schätzung der Bundesregierung zu Produktionspotenzial und Produktionslücken 2008 bis 2016

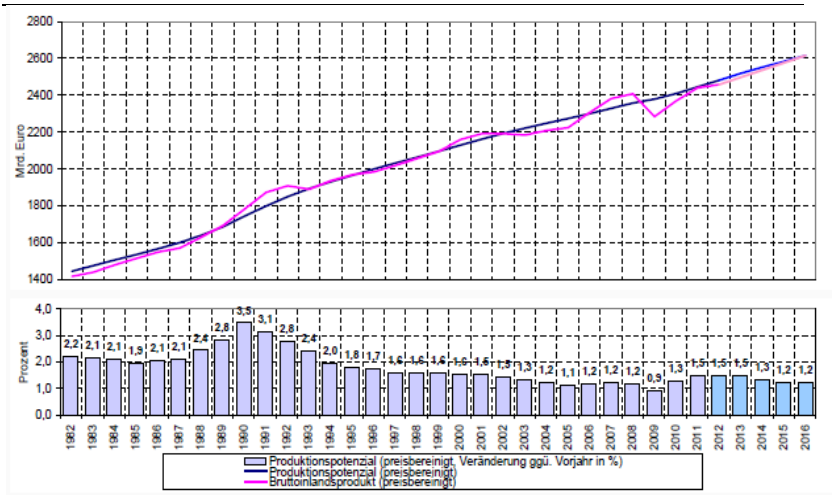
	Produktionspotenzial				Produktionslücken			
	preisbereinigt		nominal		preisbereinigt		nominal	
	Mrd. €	in % gg. Vj.	Mrd. €	in % gg. Vj.	Mrd. €	in % des pot. BIP	Mrd. €	in % des pot. BIP
2008	2357,2	1,2	2421,7	2,0	50,7	2,2	52,1	2,2
2009	2378,9	0,9	2472,7	2,1	-94,5	-4,0	-98,2	-4,0
2010	2409,1	1,3	2519,0	1,9	-40,4	-1,7	-42,2	-1,7
2011	2445,1	1,5	2576,4	2,3	-5,4	-0,2	-5,6	-0,2
2012	2481,6	1,5	2655,2	3,1	-24,1	-1,0	-25,8	-1,0
2013	2518,8	1,5	2737,4	3,1	-21,1	-0,8	-23,0	-0,8
2014	2551,8	1,3	2812,2	2,7	-15,6	-0,6	-17,2	-0,6
2015	2583,4	1,2	2886,8	2,7	-8,1	-0,3	-9,0	-0,3
2016	2615,1	1,2	2963,1	2,6	0,0	0,0	0,0	0,0

Quelle: Frühjahrsprojektion 2012 der Bundesregierung.

[5] Ein Ländervergleich der strukturellen Defizite anhand des vom RWI entwickelten Quotierungsverfahrens konnte für das Jahr 2012 noch nicht vorgenommen werden, weil nicht für alle Länder zuverlässige Plandaten vorlagen; vor allem in NRW ist der Haushalt 2012 wegen der Landtagswahl im Mai noch nicht verabschiedet.

Auf Basis der gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung vom Frühjahr 2012 (Schaubild 3) muss in diesem Jahr mit steigenden konjunkturbedingten Fehlbeträgen gerechnet werden, die dann aber bis 2016 auf null sinken. Weil sich die deutsche Konjunktur in den Sommermonaten aufgrund des sich verschlechternden internationalen Umfelds deutlich eingetrübt hat, prognostiziert das RWI in seiner aktuellen Konjunkturprognose nur noch Zuwächse des realen Bruttoinlandsprodukts um 0,8% in 2012 und 1,0% in 2013, nachdem es im März 2012 noch von 1,0% bzw. 2,0% ausgegangen war (Döhrn et al. 2012). Angesichts des schwächeren internationalen Umfelds hat sowohl die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (GD Herbst 2012) als auch die Bundesregierung ihre Prognosen für 2012 und 2013 auf die gleichen Werte gesenkt. Bei unverändertem Potenzialpfad folgt daraus für die kommenden beiden Jahre eine höhere Unterauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten und als Folge davon jeweils ein größerer Spielraum für konjunkturbedingte Defizite.

Schaubild 3
Produktionspotenzial und Bruttoinlandsprodukt
1982 bis 2016

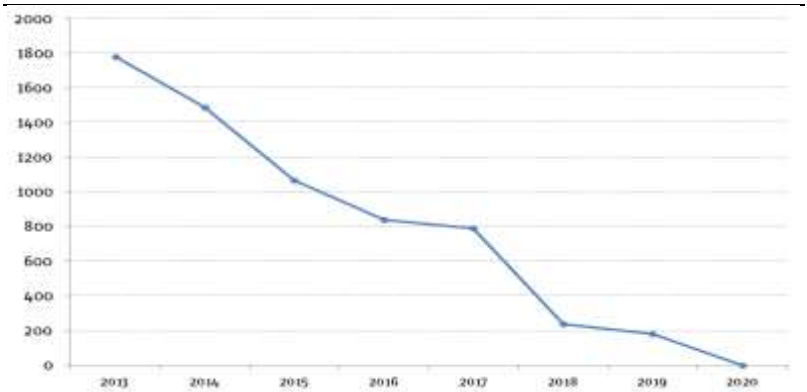


Quelle: Stat. Bundesamt, Frühjahrsprojektion 2012 der Bundesregierung.

Davon unbenommen muss die Landesregierung aber dafür Sorge tragen, dass die strukturelle Neuverschuldung des Landes so rasch wie möglich abgebaut wird. Der baden-württembergische Haushalt im Jahr 2011 konnte nur ausgeglichen werden, weil Rücklagen aufgelöst wurden und weil konjunkturbedingt unerwartet hohe

Zuwächse bei den Steuereinnahmen erzielt werden konnten. Rein rechnungsmäßig wurde im Haushalt 2011 sogar ein Überschuss von 1 Mrd. € erzielt, dessen Auslösen im Haushaltsjahr 2012 zusammen mit den auch in diesem Jahr unerwartet hohen Steuereinnahmen einen ausgeglichenen Haushalt ermöglicht. Strukturell ist der Haushalt unterfinanziert. Das gilt insbesondere für die kommenden Haushalte. Die Landesregierung geht von einem strukturellen Defizit im Jahr 2012 in Höhe von etwa 2,5 Mrd. € und im kommenden Jahr von knapp 1,8 Mrd. € aus, das so rasch wie möglich wieder abgebaut werden sollte. In der Landespressekonferenz am 9. Oktober 2012 hat die Landesregierung erstmals einen konkreten Abbaupfad des strukturellen Defizits vorgelegt (Schaubild 4).

Schaubild 4
Von der Landesregierung geplanter Abbaupfad des strukturellen Defizits 2013 bis 2020; in Mill. €



Quelle: Landespressekonferenz vom 9. Oktober 2012.

Zwar ist die Landesregierung mit dieser Planung bis zum Ende des Jahrzehnts sehr viel konkreter bei der Umsetzung der Schuldenbremse als andere Länder, wie zum Beispiel Nordrhein-Westfalen, das noch keine vergleichbare Planung vorgelegt hat, allerdings sprechen drei Gründe dafür, den Abbaupfad ehrgeiziger zu planen als hier vorgelegt:

- Erstens hätte die Landesregierung die unerwartet hohen Zuwächse bei den Steuereinnahmen der Jahre 2010 bis 2012 deutlicher nutzen können, um einen Anstieg der Neuverschuldung zu vermeiden. Ohne eine mit der Umsetzung „neuer Prioritäten" in der Landespolitik verbundene deutliche Ausweitung der Ausgaben wäre ein geringeres Defizit möglich.

- Zweitens hatte der baden-württembergische Landtag mit der Implementierung des Schuldendeckels in der Landesverfassung und den daraus folgenden Vorgaben für die Tilgung der im Jahr 2010 notwendigen Überschreitung der absoluten Schuldenobergrenze von 41,71 Mrd. € bereits vor der Einführung der Schuldenbremse beschlossen, nur in klar definierten Ausnahmesituationen eine Kreditfinanzierung von Landesausgaben zuzulassen. Hinter die damit verbundenen Absicht, den Landeshaushalt grundsätzlich ausgeglichenen zu gestalten, fällt die aktuelle Landesregierung wieder zurück, wenn sie nun den Abbau des (strukturellen) Defizits über einen Zeitraum von sieben Haushaltsjahren streckt.
- Folgt man - drittens - den Empfehlungen der Deutschen Bundesbank, sind die Länder gut beraten, bei ihren Abbaupfaden für das strukturelle Defizit unbedingt einen „Puffer" einzuplanen, der sicherstellt, dass die Vorgaben der Schuldenbremse auch tatsächlich eingehalten werden können. Das bedeutet, dass für den Abbau des bestehenden strukturellen Defizits nicht der komplette, formal zugestandene Zeitraum eingeplant werden sollte. Vielmehr sind mit der von der Landesregierung vorgelegten Planung durchaus Risiken verbunden, trotz einer im Vergleich zu anderen Ländern noch guten Ausgangslage am Ende des Jahrzehnts eventuell zu den Ländern zu gehören, die die Schuldenbremse nicht einhalten können.

Bei der Landesregierung ist durchaus die Einsicht vorhanden, dass der Abbau des strukturellen Defizits nicht mit konjunkturbedingten Mehreinnahmen erreicht werden kann. Solche Einnahmen sollen nach der Philosophie der neuen Verschuldungsbegrenzung die in konjunkturellen Schwächephasen hingenommenen Defizite ausgleichen. In konjunkturell guten Zeiten sind somit Überschüsse zu bilden; die Zielsetzung besteht also darin, über einen Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichene Haushalte zu erzielen. Die Konsolidierung des Landeshaushalts erfordert daher Maßnahmen mit langfristigem Charakter und vor allem eine ausreichende Gegenfinanzierung von Reformprojekten, um zusätzliche strukturelle Defizite zu vermeiden. Sollen künftig einzelne Ausgabekomponenten, wie die investiven Ausgaben in Human- und Sachkapital, erhöht werden, müssen diese Ausgaben zumindest zu einem großen Teil durch Einsparungen bei konsumtiven Ausgaben „gegenfinanziert" werden. Die Landesregierung steht damit vor der Aufgabe, zur Finanzierung von neuen vorrangigen Projekten auch Einsparpotentiale bei nachrangigen Projekten zu benennen oder deutlicher Einsparungen bei den laufenden Verwaltungsausgaben des Landes vorzunehmen als bisher angekündigt – nur dann kann von einer tatsächlich nachhaltigen Haushalts- und Finanzpolitik die Rede sein.

2.3.3 Primärsalden zur Bestimmung von Nachhaltigkeitslücken

Genauso wie das strukturelle Defizit ist der Primärsaldo eines Haushaltes letztlich ein normativer Indikator für die Bewertung eines Haushaltes. Im Falle des Primärsaldos muss als Bezugspunkt ein Schuldenstand eines konkreten Ausgangszeitpunkts zu Grunde gelegt werden; i.d.R. bezieht man sich auf den aktuellen Schuldenstand. Es werden aber auch andere normative Vorgaben wie die im Maastrichter Vertrag festgeschriebene Schuldenstandsquote von 60% verwendet. Nur mit solchen konkreten Festlegungen lassen sich auch Vorgaben für die Rückführung von Defiziten und ggf. für den Abbau des Schuldenstands ableiten. Die Vorgabe des Haushaltsausgleichs in konjunkturellen Normallagen und damit die gänzliche Vermeidung eines strukturellen Defizits impliziert, dass eine öffentliche Verschuldung nur noch in konjunkturell schlechten Zeiten und in klar definierten Notfällen (wie z.B. Naturkatastrophen) möglich ist.

Der Primärsaldo eines Landeshaushalts errechnet sich aus der Differenz von Primärausgaben (Bereinigte Ausgaben minus Zinsausgaben) und Primäreinnahmen (Bereinigte Einnahmen minus Erlöse aus der Veräußerung von Gegenständen und Kapitalrückzahlungen). Die Nachhaltigkeit eines Landeshaushalts wird dann daran gemessen, wie sich die Differenz von notwendigem Primärsaldo zur Stabilisierung der Schuldenstandsquote (Schuldenstand/BIP) und tatsächlichem Primärsaldo gestaltet. Die Konstanz der Schuldenstandsquote (b) hängt dabei wiederum von drei Größen ab: der Quote des Primärsaldos zum BIP (ps) sowie von der Differenz zwischen realem Zins (r) und realem Wirtschaftswachstum (n):

$$\Delta b = ps + (r-n)*b.$$

Falls der reale Zinssatz größer ist als die reale Wachstumsrate des Inlandsproduktes, gewährleisten nur Primärüberschüsse die Konstanz der Schuldenquote (RWI 2004).

2.3.4 Berücksichtigung ausgelagerter Aktivitäten und der Gemeinden

Eine Analyse der finanzwirtschaftlichen Situation des Landes Baden-Württemberg inklusive seiner Leistungen für die Wirtschaft kann sich nicht nur auf den Kernhaushalt beschränken. Vielmehr sind wegen der finanzwirtschaftlichen Verflechtungen mit dem Landeshaushalt auch die Landesbetriebe, Beteiligungen und Sondervermögen des Landes mit einzubeziehen. So leistete das Land zum Beispiel erhebliche Zuschüsse an seine Landesbetriebe, um dort anfallende Defizite auszugleichen. Es verfügte laut Haushaltsplan 2010/2011 zudem über unmittelbare und mittelbare Beteiligungen von etwa 1,3 Mrd. € (Nennwert, Stand November 2009), mit denen einerseits zwar Gewinne realisiert werden können, andererseits aber auch erhebli-

che Risiken verbunden sind. Diese finanzwirtschaftlichen Verflechtungen gehen einher mit dem Auftrag an die Landesbetriebe, die Anstalten des öffentlichen Rechts und die öffentlichen und privaten Unternehmen, spezifische Landesaufgaben wahrzunehmen. Beispiele hierfür sind der Landesbetrieb Forst Baden-Württemberg, die Landeskreditbank Baden-Württemberg oder die übernommene Energie Baden-Württemberg AG.

Für die Beurteilung der finanzwirtschaftlichen Lage des Landes und der wirtschaftsorientierten Leistungen ist auch der Kommunalisierungsgrad der öffentlichen Aufgabenerfüllung von Bedeutung. Dieser unterscheidet sich in Baden-Württemberg in globaler wie in funktionaler Betrachtung von dem anderer Bundesländer. So lag der baden-württembergische Kommunalisierungsgrad (Anteil der Nettoausgaben an den Grundmitteln) im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2007 mit 36,5% knapp über dem Durchschnitt der Flächenländer; im Bereich der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen mit 12,5% deutlich unter dem Durchschnitt von 21,4% (Schäfer, Zimmermann 2011). Es ist auch zu berücksichtigen, dass das Land letztlich für die Verbindlichkeiten seiner Kommunen einzustehen hat. In vielen Ländern wurden daher Entschuldungsfonds gebildet, um finanzschwache oder „insolvente" Kommunen aus Haushaltsnotlagen zu befreien.

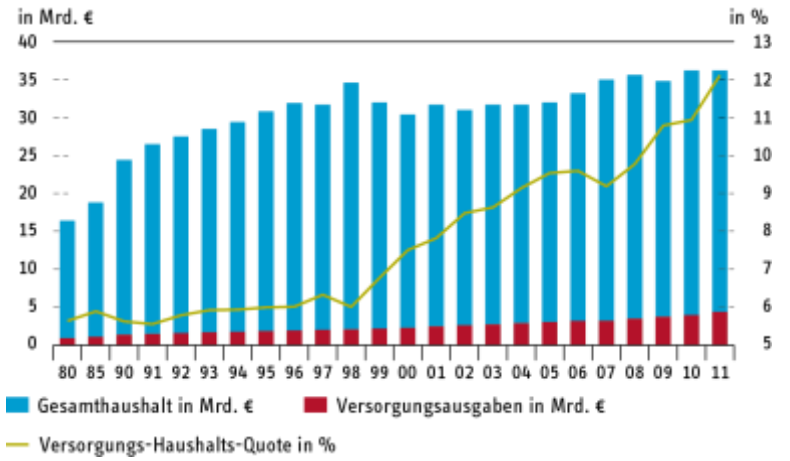
2.4 Bewertung der impliziten Verschuldung

Neben der in den vorangegangenen Abschnitten erläuterten expliziten Verschuldung gilt es, Ausgaben und Belastungen zu berücksichtigen, die in Zukunft vom Land zu tragen sind; weil es sich vertraglich zu Leistungen verpflichtet hat, wird auch von impliziten Schulden des Landes gesprochen. Die größte Rolle auf Landesebene spielen die Versorgungsleistungen für Beamte, die sich im Ruhestand befinden. Für den Staat (bzw. hier für ein Land) verursachen Beamte als Arbeitnehmer zunächst geringere Kosten als Angestellte, weil für letztere Beiträge an die Sozialversicherungszweige zu entrichten sind. Allerdings tritt die Belastung der öffentlichen Haushalte zeitversetzt ein, weil die Versorgung der Beamten nach Eintritt in den Ruhestand aus den laufenden Haushaltsmitteln finanziert werden muss (Benz, Hagis 2010: 1). Wie deutlich sich die Einbeziehung dieser Belastungen bei einem Vergleich der Länder auswirken kann, hat zum Beispiel eine im Jahr 2005 veröffentlichte Studie von Besendorfer, Phuong Dang, Raffelhüschen gezeigt, nach der das Land Baden-Württemberg im Jahr 2001 unter den Flächenländern zwar die niedrigste explizite Verschuldung je Einwohner aufwies, unter Berücksichtigung des Barwertes der Pensionsverpflichtungen (einschließlich derjenigen für die zukünftig noch einzustellenden Beamten) aber den höchsten Schuldenstand je Einwohner.

Die Versorgungsausgaben des Landes Baden-Württemberg (ohne Beihilfen) beliefen sich 2011 für rd. 98 000 Empfänger auf 3,6 Mrd. €. Die Zahl der Versorgungsempfänger wird sich in Baden-Württemberg bis zum Jahr 2030 auf rd. 156 000 erhöhen (BW Fpl 2011 bis 2015: 31). Die Bewältigung des damit verbundenen Anstiegs der Versorgungsausgaben wird deshalb von der Landesregierung als eine zentrale Aufgabe der Haushaltspolitik der nächsten Jahrzehnte bezeichnet (BW Fpl 2011 bis 2015: 31). Bereits ab 1999 sind die Länder aufgrund eines Bundesgesetzes verpflichtet, Versorgungsrücklagen zu bilden, um zumindest ansatzweise für die anstehenden Belastungen Vorsorge zu treffen. Das Gesamtvolumen dieses Sondervermögens betrug Ende 2010 rd. 1,2 Mrd. € und wird bis 2018, dem voraussichtlichen Beginn der schrittweisen Entnahme von Mitteln, auf ca. 4 Mrd. € wachsen. Seit 2008 hat das Land einen zusätzlichen Versorgungsfonds (ebenfalls in Form eines Sondervermögens) eingerichtet und diesen mit einem Startkapital von 500 Mill. € ausgestattet. Ab dem 1.1.2009 werden an dieses Sondervermögen für alle neu eingestellten Beamte und Richter monatlich 500 € abgeführt.

Nach dem Wechsel der Zuständigkeiten für die Beamtenversorgung vom Bund zu den Ländern wurde die Entwicklung der Beamtenversorgung und speziell die zukünftigen Versorgungsbelastungen des Landes im ersten Versorgungsbericht des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg (in Zusammenarbeit mit dem Finanzministerium Baden-Württemberg) dargestellt (Stat. Landesamt BW 2010). In diesem Bericht wird im Detail erläutert, von welchen Indikatoren die Höhe der zukünftigen Belastungen abhängen. Eine Möglichkeit zur Beschreibung der sich im Zeitablauf veränderten Belastung bietet der Vergleich von Anteilen der jährlichen Versorgungsausgaben an den Gesamtausgaben des Landes (Schaubild 5). 1980 betrug der Anteil der Versorgungsausgaben an den gesamten Ausgaben noch 5,7%, im Haushalt 2007 9,4% und im aktuellen Haushalt 2012 (inklusive Beihilfen) bereits 12,6%. Nach den Projektionen des Statistischen Landesamtes werden die Versorgungsausgaben in den kommenden Jahren deutlich steigen (Stat. Landesamt BW, 2010); weil der Zuwachs dieser Ausgaben höher sein dürfte als die Zunahme der gesamten (bereinigten) Ausgaben, wird auch der Anteil der Versorgungsausgaben am Gesamthaushalt zunehmen. Die Größe der Herausforderung für die Haushaltsgestaltung wird auch deutlich, wenn man die Versorgungsausgaben lediglich in Relation zu den Personalausgaben setzt: 2007 betrug dieser Anteil 26%, im Haushalt 2012 liegt der Anteil bereits bei 32%.

Schaubild 5
Anteil der Versorgungsausgaben an gesamten Ausgaben
1980 bis 2011



Quelle: Stat. Landesamt Baden-Württemberg, 2010.

Das Problem der zukünftigen Versorgungsbelastungen besteht darin, dass die entscheidende Determinante dieser Belastungen, die Zahl der zukünftigen Versorgungsempfänger, nur noch in geringem Maße von der Politik verändert werden kann, denn die stärksten Einstellungsphasen von Beamten haben bereits in den Jahren zwischen 1965 bis 1975 und nochmals zu Beginn der 1990er Jahre stattgefunden (Stat. Landesamt BW, 2010: 15). Allerdings stehen dem Land durchaus noch einige Steuerungsmöglichkeiten zur Verfügung. In den vorangegangenen Jahren wurden von der Politik bereits verschiedene Maßnahmen zur Dämpfung des Anstiegs der Versorgungsbezüge, die Anhebung der Altersgrenze zur Beendigung der aktiven Dienstzeit und die Senkung von Sonderzahlungen umgesetzt. Eine der nächsten Zielsetzungen sollte darin bestehen, durch geeignete Maßnahmen die Zahl derjenigen zu reduzieren, die sich zumeist aus gesundheitlichen Gründen vorzeitig in den Ruhestand versetzen lassen (Stat. Landesamt BW, 2010: 76). Wenn die Landesregierung in ihrer Finanzplanung festhält, dass die Bewältigung des Anstiegs der Versorgungsausgaben in den nächsten Jahrzehnten „eine zentrale Aufgabe" sein wird, ist wiederholt festzustellen, dass auch hier kein Erkenntnisproblem vorliegt: Die Herausforderung besteht vielmehr darin, die möglichen Maßnahmen zur Dämpfung der zukünftigen Belastungen für den Haushalt in Angriff zu nehmen. Dabei wäre in erster Linie eine konsequente Übernahme der in der Gesetzlichen Rentenversicherung bereits durchgeführten Reformschritte angezeigt, insbe-

sondere die Einführung eines systemkonformen Nachhaltigkeitsfaktors, der die zukünftigen Veränderungen des Verhältnisses zwischen Pensionären und Einkommensteuerzahlern berücksichtigt (Benz, Hagist, 2010: 15-19).

2.5 Zwischenfazit

Auf Grund der Auflösung von Rücklagen konnte im Jahr 2011 im Haushaltsvollzug kassenmäßig ein überschüssiger Haushalt von rd. 1 Mrd. € erzielt werden, weil die Steuereinnahmen erheblich stärker expandierten als erwartet. Unter Nutzung dieses Überschusses erwartet die Landesregierung auch das laufende Haushaltsjahr ohne eine Kreditaufnahme abzuschließen, zumal die Steuereinnahmen erneut stärker zunahmen als in der Steuerschätzung im November 2011 und auch als in der Steuerschätzung im Mai dieses Jahres veranschlagt.

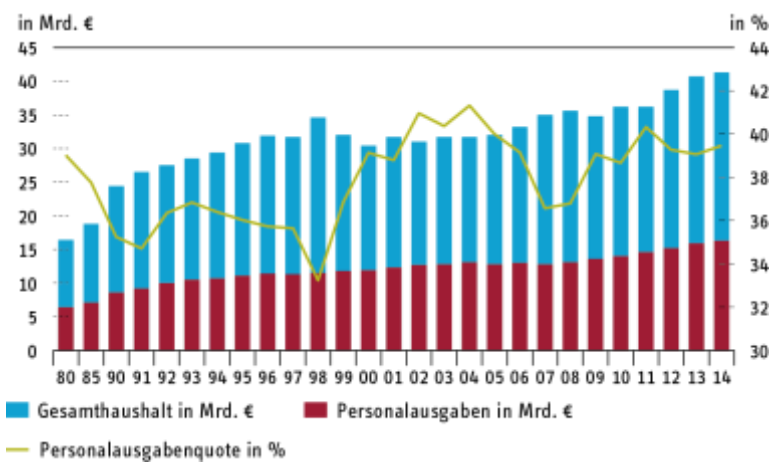
Weil in den kommenden Jahren keine Möglichkeiten mehr bestehen, weitere Rücklagen aufzulösen oder auf Überschüsse aus Vorjahren zurückzugreifen, erwartet die Landesregierung in ihrer Finanzplanung bis 2015, dass die Entwicklung der laufenden Einnahmen der Entwicklung der Ausgaben deutlich hinterherhinkt. Richtigerweise wurde von der Landesregierung deshalb angekündigt, im Haushaltsjahr 2013 rd. 550 Mill. € und im Haushaltsjahr 2014 rd. 800 Mill. € an strukturellen Einsparungen realisieren zu wollen, um weitere Konsolidierungsschritte umzusetzen.

Grundsätzlich lassen die Ankündigungen der Landesregierung erkennen, dass sie den Ernst der Haushalt- und Finanzlage des Landes erkannt hat. Denn sowohl bei der Haushaltsplanung 2012 als auch bei der Vorstellung von Eckwerten des Doppelhaushaltes 2013/2014 wurde betont, dass die Einhaltung der Schuldenbremse das zentrale finanzpolitische Ziel der Landesregierung sei und dass dies letztlich nur über eine Reduzierung des strukturellen Defizits umgesetzt werden kann. Das aktuelle strukturelle Defizit wird von der Landesregierung auf rd. 2,5 Mrd. € veranschlagt. Im kommenden Jahr soll es weniger als 1,8 Mrd. € betragen, bis 2020 soll es auf null reduziert werden.

Einberufen wurde von der Landesregierung eine „Kommission für Haushalt und Verwaltungsstruktur“, ferner wurde ein vertieftes Haushaltscontrolling angekündigt. Zwar sollten die für diese Initiativen benannten Aufgaben zu den originären, zentralen Aufgaben des Finanzministeriums gehören und dort wahrgenommen werden, wenn dadurch aber dem Konsolidierungswillen der Landesregierung Nachdruck verliehen und die Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen sowie ggf. die interne Haushaltssteuerung verbessert werden kann, können diese Maßnahmen durchaus positiv bewertet werden. Überzeugend ist jedenfalls, dass zukünftig bedeutende finanzwirksame Vorhaben nur mit einem Votum des Haushaltscontrollings eingebracht werden können.

Irritierend sind die Äußerungen der Landesregierung zur Politik der Vorgängerregierung. Bezeichnungen wie „Sanierungsstau“ und „haushaltswirtschaftliche Versäumnisse“ verstellen lediglich den klaren Blick auf die anstehenden Erfordernisse und die nun von der aktuellen Regierung zu übernehmende Verantwortung. Bei den Vorstellungen der Haushaltsentwürfe für 2012 und für den Doppelhaushalt 2013/2014 werden neben den Konsolidierungserfordernissen auch neue Ausgabenschwerpunkte im Bildungs- und Energiebereich benannt, aber es werden noch nicht in einem ausreichenden Maße konkrete Ausgabenbereiche adressiert, in denen in den kommenden Jahren ggf. Ausgaben reduziert bzw. Ausgabenanstiege gedämpft werden sollen; eine Ausnahme bilden allgemein die Personalausgaben, die die Landesregierung richtigerweise als wichtigste strukturelle haushaltsbelastende Position identifiziert hat. Denn nach einer deutlichen Rückführung des Anteils der Personalausgaben am Gesamthaushalt (Personalausgabenquote) in den Jahren 2005 bis 2007 werden die Personalausgaben nach der Planung der Landesregierung im Jahr 2014 schon wieder fast die 40%-Marke erreichen (Schaubild 6).

Schaubild 6
Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben
1980 bis 2014; 2012-2014 Plandaten

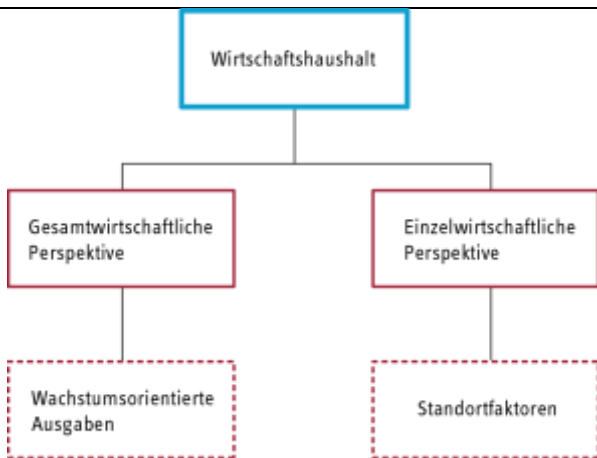


Quelle: Stat. Landesamt Baden-Württemberg, 2010.

3. Konstruktion eines Wirtschaftshaushalts für das Land Baden-Württemberg

Der Haushalt des Ministeriums für Wirtschaft wird üblicherweise als „Wirtschaftshaushalt" bezeichnet. Die vorliegende Studie konstruiert einen solchen Haushalt allerdings nicht auf der Grundlage des Ressortprinzips, sondern auf Basis einer ökonomischen Analyse (Schaubild 7). In einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive (3.1.) wird darauf abgestellt, ob und wie öffentliche Haushalte das langfristige Wirtschaftswachstum beeinflussen; in einer einzelwirtschaftlichen Perspektive (3.2.), ob und wie öffentliche Haushalte die Standortattraktivität für Unternehmen fördern.

Schaubild 7
Konstruktion eines Wirtschaftshaushalts



Eigene Darstellung.

3.1 Gesamtwirtschaftliche Perspektive

3.1.1 Öffentliche Haushalte und Wirtschaftswachstum

Ein hoher Anteil der Investitionen an den öffentlichen Ausgaben gilt allgemein als Kennzeichen einer „guten" Finanzpolitik, sei es auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene. Ihr positives Image gründet sich ursprünglich in der einzelwirtschaftlichen Rentabilität von Investitionsprojekten und in der zukünftig zu erwartenden Leistungsabgabe. Aktuell stehen die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen von Investitionen im Vordergrund. Öffentliche Investitionen werden als wachstumsfördernd

eingestuft, wenn sie direkt in die private Produktionsfunktion eingehen oder komplementär zu privaten Investitionen sind. Empirische Analysen kommen allerdings zu unterschiedlichen Ergebnissen sowohl bezüglich der Stärke der Wachstumswirkungen von Investitionen als auch der Wachstumsrelevanz des Infrastrukturkapitalstocks. Spezifischen Investitionen (z.B. Verkehrs- und Nachrichtenwesen) wird zudem ein größerer Einfluss auf das Wirtschaftswachstum zugeschrieben als den öffentlichen Investitionen insgesamt. Trotz widersprüchlicher empirischer Untersuchungsergebnisse gelten öffentliche (Infrastruktur-)Investitionen nach wie vor als wachstumsfördernd (Pfähler et al 1995; European Commission (eds.) 2004: 187; Gemmel, Kneller 2001), speziell für Deutschland: Kellermann, Schlag 1998 sowie Stephan 2003).

Das Abstellen allein auf öffentliche Investitionen verengt allerdings den Blick auf die Schaffung materieller Infrastruktur (sog. Betongold) und ignoriert den Prozess öffentlicher Leistungserstellung. Er erfordert Betriebsausgaben, die sich u.a. in steigenden Personal- und Sachkosten niederschlagen. Diese Folgekosten können sinkende Investitionsquoten nach sich ziehen, da die Bereitstellung von Infrastruktureinrichtungen nicht oder nur unzureichend durch Leistungsentgelte finanziert wird. Zudem stellt sich die Frage nach der Effektivität und Effizienz: Investitionen, z.B. in Verwaltungsgebäude, können zumindest der Tendenz nach unproduktiv sein, die den konsumtiven Ausgaben zugeordneten Gehälter für Lehrer dagegen tendenziell produktiv. Sozialtransfers können in beide Richtungen wirken: Sie können die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung mindern und damit das Arbeitsangebot verringern, sie können aber auch die individuelle Risikobereitschaft erhöhen und damit das Wachstum fördern.

Es ist deshalb sinnvoller, in der weiteren Analyse auf die mit öffentlichen Ausgaben verfolgten produktiven Zwecke bzw. auf die Wirkungen abzustellen als auf einzelne Ausgabearten als solcher. Danach sind diejenigen öffentlichen Ausgaben als wachstumsfördernd anzusehen, die die Produktionskapazitäten und/oder die Produktivität des privaten bzw. des öffentlichen Sektors erhöhen. Die endogene Wachstumstheorie liefert die notwendigen theoretischen Anhaltspunkte, um die produktiven von den nicht-produktiven Ausgaben abzugrenzen. Im Gegensatz zur neoklassischen Wachstumstheorie geht sie davon aus, dass der Staat nicht nur das Wachstumsniveau, sondern auch die Wachstumsraten über einen längeren Zeitraum positiv beeinflussen kann. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass durch das Eingreifen des Staates irgendeine Form des Marktversagens (Netzwerkexternalitäten, sinkende Durchschnittskosten oder monopolistische Konkurrenz) kompensiert wird. Die öffentliche Infrastruktur wird dann als komplementär zum privaten Infrastrukturkapitalstock bewertet. Die endogene Wachstumstheorie erweitert zudem die klassische Sichtweise, dass nur öffentliche Investitionen das Wachs-

tum befördern, indem sie neben den Investitionen auch laufende Ausgaben zu den produktiven Ausgaben zählt, sofern damit Marktversagen kompensiert werden kann. Dies gilt z.B. für das Bildungswesen (Humankapital) und für Forschung und Entwicklung (Sachkapital). Empirische Studien haben den Kreis der produktiven Ausgaben zum Teil nochmals erheblich erweitert um die Verwendungszwecke Gesundheitswesen, Allgemeine Sicherheit und Ordnung sowie Allgemeine Dienste (Übersicht 1). Dadurch ergibt sich eine erhebliche Bandbreite bezüglich des Anteils der als produktiv angesehen Ausgaben am gesamten Haushaltsvolumen. Sie reicht in den ausgewählten Studien von 5% (nur Investitionen) bis 44%.

Übersicht 1
Empirische Analysen der Wachstumswirksamkeit öffentlicher Ausgaben

Studie	Fölster, Henrekson (1998)	Kneller, Bleaney, Gemmel (1999,2001)	Kneller, Bleaney, Gemmel (2001)	Romero de Avila, Strauch (2003)	Thöne (2003)
Produktive Staatsausgaben	Subventionen für Forschung und Entwicklung; Bildung; Transport und Kommunikation	Allgemeine Verwaltung; Verteidigung; Wohnen; Verkehr und Kommunikation; Bildung; Gesundheit	Allgemeine Verwaltung; Verteidigung; Wohnen; Verkehr und Kommunikation	Öffentliche Investitionen	Allgemeine Dienste Bildungswesen, Wissenschaft und Forschung; Soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik; Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung; Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen; Verkehrs- und Nachrichtenwesen
Anteil an den Ausgaben insgesamt	Weniger als 20% in OECD-Ländern (1985)	44% in der EU-Zone und EU-15 (2001)	20% in der EU-Zone und EU-15 (2001)	5% in der EU-Zone und EU-15 (2001)	21% in Deutschland (2002)

Quelle: European Commission (2004: 189) Auszug Table IV.2

Die Ausgaben als monetäre Inputgröße besagen noch nichts über die Effektivität und Effizienz der finanzpolitischen Maßnahmen. Die Effizienz stellt auf die Input-Output-Relation ab; die Effektivität beschreibt das Verhältnis von Output zu Outcome. Der Outcome stellt das eigentliche finanzpolitische Ziel dar. Während der Staat die Effizienz der Leistungserstellung unmittelbar beeinflussen kann, hängt die Effektivität auch von der Mitwirkung der Wirtschaftssubjekte ab. Die Effizienz beeinflusst das Niveau der gesamtwirtschaftlichen Aktivität (statische Effizienz), die Effektivität mit Blick auf die wachstumswirksamen Zwecke die Dynamik.

Eine Analyse der Wachstumswirksamkeit öffentlicher Haushalte muss grundsätzlich sowohl die Ausgaben- als auch die Einnahmenseite betrachten. Produktive Ausgaben können etwa durch die Art und Weise der Finanzierung konterkariert werden. Dabei sind vier wachstumsfördernde bzw. wachstumshemmenden Ausgabe- und Einnahmekombinationen denkbar (Übersicht 2). Die Einkommen- und die Körperschaftsteuer gelten etwa als allokationsverzerrend, weil sie die Bildung von Sach- und Humankapital negativ beeinträchtigten können. Eine proportionale Steuer auf den Konsum wird dagegen als allokationsneutral eingeschätzt, weil sie die Preisverhältnisse und damit die individuellen Entscheidungsgrundlagen nicht verändert. Die Auswirkungen einer Kreditfinanzierung sind nicht eindeutig.

Übersicht 2
Wachstumseffekte öffentlicher Ausgaben in Abhängigkeit ihrer Finanzierung

Finanzierung durch		Öffentliche Ausgaben	
		Produktiv	Unproduktiv
Steuern	Allokativ-verzerrend[1]	Positiv/Negativ (kleinerer, größerer Staatsanteil)	Negativ
	Allokativ-neutral[1]	Positiv	Neutral
Kredite		Unklar	-

Quelle: Nach Angaben von Gemmel, Kneller (2001: 104). – [1]Mit Blick auf die Bildung von Sach- und Humankapital.

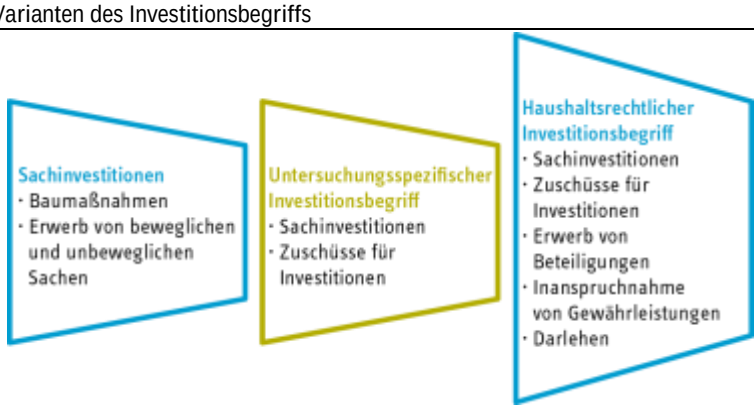
Zusammenfassend ist festzustellen: Eine Analyse der Wachstumswirkungen öffentlicher Haushalte muss eigentlich den gesamten öffentlichen Transformationsprozess in Augenschein nehmen. Dieser umfasst - vereinfacht dargestellt - die Finanzierung der Ressourcenentnahme (Transformationsinput) und die eigentliche Produktion (z.B. Herstellung von Straßen, Bereitstellung von Dienstleistungen) sowie die Leistungsabgabe (Transformationsoutput) in Form realer und monetärer Transfers. Mögliche positive Wachstumseffekte öffentlicher Ausgaben resultieren damit nachfrageseitig aus der Produktion öffentlicher Güter bzw. der staatlichen Nachfrage nach Ressourcen und angebotsseitig aus der Inanspruchnahme intermediärer öffentlicher Güter durch die Wirtschaftssubjekte und aus den Anreizeffekten monetärer Transfers. Der Gesamteffekt kann letztlich nur durch Einbeziehung der Art der Finanzierung ermittelt werden, da sie die positiven Wachstumswirkungen der Ausgaben konterkarieren kann.

Studiendesign

Der Landeshaushalt umfasst „produktive Ausgaben“, die hier dem Wirtschaftshaushalt zugerechnet werden, und „unproduktive Ausgaben“. In einer engen Abgrenzung zählen zu den produktiven Ausgaben nur die Investitionen, in einer weiteren Abgrenzung hingegen sämtliche Ausgaben bestimmter Aufgabenbereiche. In einem ersten Schritt der Analyse werden in dieser Studie die Landesausgaben in ökonomischer (öffentliche Investitionen, Staatskonsum, Transfers) und in funktionaler Gliederung (z.B. Allgemeine Verwaltung, Bildung oder Verkehrs- und Nachrichtenwesen) untersucht, um Volumen und Struktur der produktiven Ausgaben zu bewerten.

Öffentliche Investitionen gelten als produktiv, weil sie den physischen (Infrastruktur-)Kapitalstock erhöhen. Dies gilt zweifelsohne für die Sachinvestitionen, die indes lediglich ein Sechstel der Länderinvestitionen in der Abgrenzung des Haushaltsrechts ausmachen. Der haushaltsrechtliche Investitionsbegriff umfasst zudem Finanzinvestitionen und Investitionsfördermaßnahmen (Schaubild 8), deren Wachstumswirkungen umstritten sind.

Schaubild 8
Varianten des Investitionsbegriffs



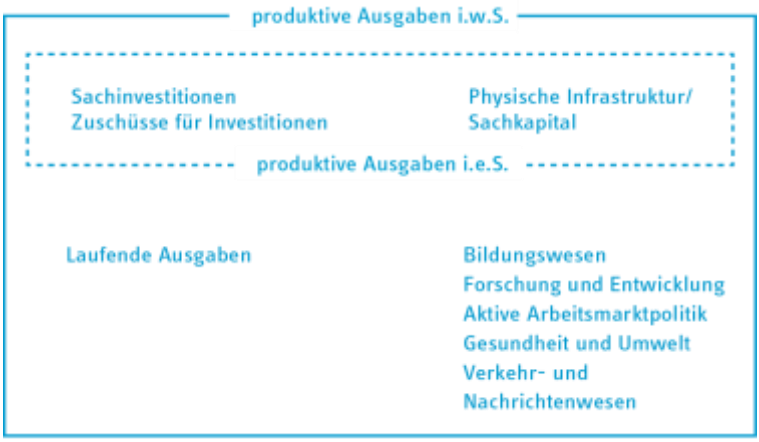
Eigene Darstellung.

Dies gilt insbesondere für den Erwerb von Beteiligungen und die Gewährung von Darlehen, auf die etwa ein Viertel der Investitionen gemäß Haushaltsrecht entfallen. Der Erwerb von Beteiligungen verändert nicht das gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzial; Darlehen können sowohl investiven wie konsumtiven Charakter aufweisen. Die Wachstumswirkungen von Finanzinvestitionen bleiben damit unklar; sie werden hier nicht berücksichtigt. Im Falle der Investitionszuweisungen und –zuschüsse stellt sich die Frage, in welchem Umfang sie zusätzliche öffentliche oder

private Investitionen generieren. Trotz möglicher Mitnahmeeffekte werden hier die Investitionsfördermaßnahmen zu den produktiven Ausgaben gerechnet, die mit 60% den Hauptteil der öffentlichen Investitionen im Sinne des Haushaltsrechts ausmachen.

In einem zweiten Schritt werden auch (laufende) produktive Ausgaben i.w.S. in die Analyse einbezogen. Die Wachstumswirksamkeit öffentlicher Ausgaben wird nicht mehr aus der Ausgabeart hergeleitet, sondern aus der Zielsetzung ihrer Verwendung bzw. ihrer funktionalen Zuordnung (Schaubild 9). Die Analyse der funktionalen Struktur des Landeshaushalts bildet damit die Grundlage, um den Wirtschaftshaushalt und seinen Anteil am Landeshaushalt abzuleiten. Es besteht weithin Einigkeit darüber, dass die Ausgaben für das Bildungswesen sowie für Forschung und Entwicklung zu den produktiven Ausgaben gezählt werden. Ausgeklammert bleiben hier die Aufgabenbereiche „Allgemeine Dienste“ und „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“, die zwar sicherlich auch Voraussetzungen für Wirtschaftswachstum schaffen, ihr Leistungsspektrum ist aber zu diffus, um es unmittelbar in den Wirtschaftshaushalt einzubeziehen. Einbezogen werden dagegen zumindest teilweise die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik, für Gesundheit und Umwelt sowie für das Verkehrs- und Nachrichtenwesen. Insoweit orientiert sich die hier vorgenommene Abgrenzung am Konzept der sog. wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben (WNA-Ansatz), wie es im Rahmen eines Gutachtens für das Bundesministerium der Finanzen entwickelt wurde (Thöne 2005).

Schaubild 9
Zur Wachstumswirksamkeit öffentlicher Ausgaben



Eigene Darstellung

Da es mit Blick auf künftige Wachstumsmöglichkeiten keine allgemeingültigen Maßstäbe für die angemessene Ausgabenhöhe in einzelnen Aufgabenbereichen gibt, wird die Bewertung des baden-württembergischen Wirtschaftshaushalts anhand eines Längs- und Querschnittvergleichs (mit den großen westdeutschen Flächenländern Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen) vorgenommen. Grundlage für diesen Vergleich bilden die Investitionsquote und der Anteil der produktiven Ausgaben (einschließlich Investitionen) an den Landesausgaben. Ergänzend wird die Relation der wachstumswirksamen Ausgaben zum Bruttoinlandsprodukt des Landes länderübergreifend untersucht. Als „Benchmark" gilt jeweils der Median der westdeutschen Flächenländer sowie der direkte Vergleich mit den Ländern Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen.

Die verschiedenen Volumina der Wirtschaftshaushalte sind dabei nicht allein auf unterschiedliche finanzpolitische Prioritäten zurückzuführen, sondern auch auf Unterschiede in der Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung. Weder die Steigerung spezifischer Ausgabearten (z.B. Investitionen) noch eine Ausweitung bestimmter funktionaler Ausgaben (z.B. im Bildungsbereich) garantieren für sich genommen positive Wachstumsimpulse. Effektivität und Effizienz konkreter finanzpolitischer Maßnahmen können hier allerdings nicht beurteilt werden. Dazu bedürfte es tiefergehender Fallstudien (z.B. auf Programmebene), die den Rahmen der hier vorgelegten Studie sprengen würden.

Die vorliegende Studie klammert zudem die Finanzierung der Landesausgaben aus, obwohl sie positive Wachstumseffekte der Ausgabenstruktur konterkarieren kann. Die Länder verfügen nur über eine geringe Steuerautonomie: So belief sich das Aufkommen der Landessteuern Baden-Württembergs 2011 lediglich auf 5,8% der gesamten Steuereinnahmen des Landes (Tabelle 4).

Tabelle 4
Die fiskalische Bedeutung der Landessteuern
2011; in % der Steuereinnahmen der Länder nach Verteilung

Steuer	Aufkommen in Mill. €	Anteile in %
Landessteuern insgesamt	13 096	5,8
Biersteuer	702	0,3
Erbschaft- u. Schenkungssteuer	4 246	1,9
Feuerschutzsteuer	365	0,2
Grunderwerbsteuer	6 366	2,8
Renn-, Wett- u. Lotteriesteuer	1 421	0,6
Vermögensteuer	-4	0,0
Gemeinschaftssteuern	177 213	79,0
Vertikale Verteilungsvorgänge	33 982	15,2
Steuern der Länder insgesamt	224 291	100,0

Eigene Darstellung u. Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes 2012: 9f.

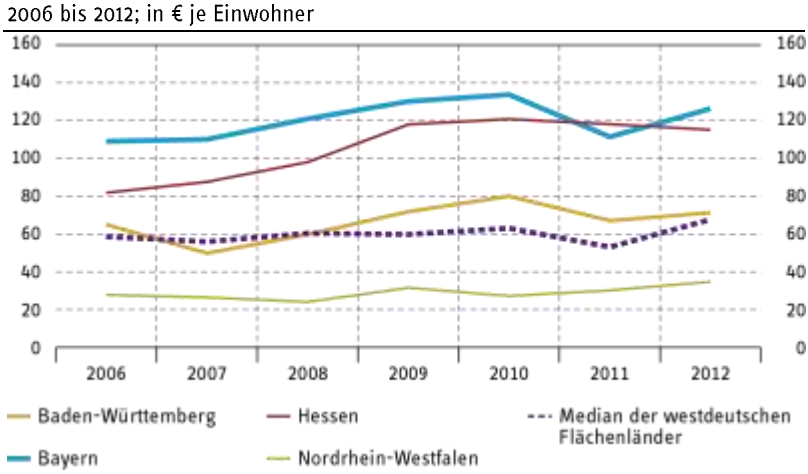
Ausgeklammert bleibt auch die Schuldenfinanzierung, da ein Land für sich genommen nur einen geringen Einfluss auf die Geld- und Kapitalmärkte hat. Die Auswirkungen der Schuldenfinanzierung auf die Nachhaltigkeit des Landeshaushalts werden im Kapitel 2 untersucht (s.o.).

3.1.2 Die produktiven Ausgaben Baden-Württembergs

3.1.2.1 Öffentliche Investitionen

Von öffentlichen Sachinvestitionen werden am ehesten Wachstumsimpulse erwartet. Die baden-württembergischen Sachinvestitionen sind mit 69 € je Einwohner im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2012 deutlich niedriger als in Bayern (123 €) und Hessen (104 €), aber auch merklich höher als in Nordrhein-Westfalen (30 €). Wählt man den Median der Flächenländer als Vergleichsmaßstab, so liegt das baden-württembergische Investitionsniveau knapp oberhalb des Median (65 €). Dies ist vor allem der erhöhten Investitionstätigkeit der Jahre 2009 bis 2011 zu verdanken (Schaubild 10), die stark von den zum Gegensteuern in der Wirtschaftskrise beschlossenen Konjunkturpaketen geprägt wurde.

Schaubild 10
Baden-württembergische Sachinvestitionen im Ländervergleich
2006 bis 2012; in € je Einwohner



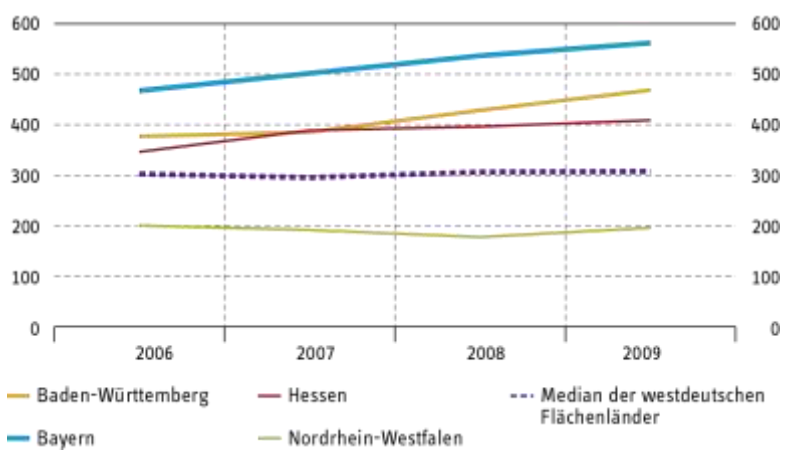
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes, des Bundesministeriums der Finanzen und der Finanzministerien der Länder.

Das Niveau der Sachinvestitionen liegt 2012 in den meisten westdeutschen Flächenländern noch immer über dem Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2011. Dies gilt

auch für Baden-Württemberg, wo in der Finanzplanung der Landesregierung noch eine Steigerung auf Grund des von ihr behaupteten „Sanierungsstaus“ vorgesehen ist. In Bayern und den kleineren und finanzschwächeren Ländern wurden dagegen die Sachinvestitionen gegenüber 2011 zum Teil deutlich zurückgeführt.

Bei der weiteren Interpretation der Investitionstätigkeit ist zu beachten, dass das Niveau der Sachinvestitionen auch von der föderalen Arbeitsteilung zwischen dem jeweiligen Land und seinen Kommunen bestimmt wird. An Stelle der Sachinvestitionen des Landes treten dann Investitionszuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände, die traditionell die Hauptträger öffentlicher Sachinvestitionen sind. Mit Blick auf die Sachinvestitionen ist es deshalb erforderlich, Land und Gemeinden als Einheit zu betrachten. Dadurch ergibt sich ein aussagefähigeres Bild: Das Investitionsniveau in Baden-Württemberg übertrifft nunmehr jenes von Hessen und liegt deutlich über dem Median der westdeutschen Flächenländer (Schaubild 11).

Schaubild 11
Investitionstätigkeit der westdeutschen Länder und ihrer Gemeinden im Vergleich 2006 bis 2009; Sachinvestitionen in € je Einwohner



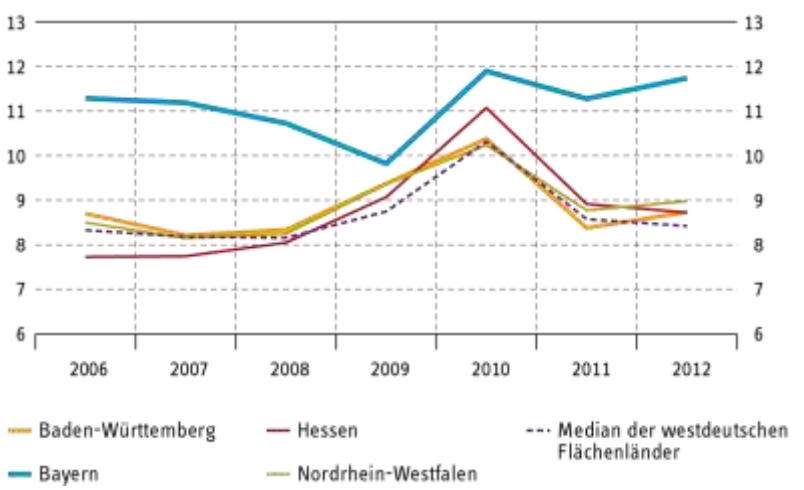
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Bei dieser Betrachtung werden die Investitionszuweisungen und -zuschüsse an öffentliche und an andere Bereiche zusätzlich zu den vom Land getragenen Sachinvestitionen in die Analyse einbezogen. Die Länder unterstützen eher die kommunale Investitionstätigkeit oder versuchen, private Investitionen anzuregen als eigene Investitionen zu tätigen. Mit dieser Vorgehensweise zeigen sich deutlich die Auswir-

kungen des Zukunftsinvestitionsprogramms des Bundes (Konjunkturpaket II). Die finanzwirtschaftliche Investitionsquote in den Länderhaushalten stieg 2009 und 2010 insbesondere infolge steigender Investitionszuweisungen an die Gemeinden deutlich, 2011 fiel sie wieder auf das Niveau der Jahre vor dem Konjunkturpaket (Schaubild 12). Die baden-württembergische Investitionsquote bewegt sich um den Median der westdeutschen Flächenländer.

Bezieht man die Investitionen auf die gesamtwirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Bundesländer (gemessen am Bruttoinlandsprodukt), so liegt der Anteil der öffentlichen Investitionen in Baden-Württemberg bei 0,9%. Dies entspricht dem Median der westdeutschen Flächenländer, weist also insoweit keine Auffälligkeiten auf. Auch hier liegt Bayern mit einem Anteil der Sachinvestitionen am BIP in Höhe von 1,1% vorne.

Schaubild 12
Investitionsquote Baden-Württembergs im Ländervergleich
2006 bis 2012; Investitionen in % der bereinigten Gesamtausgaben

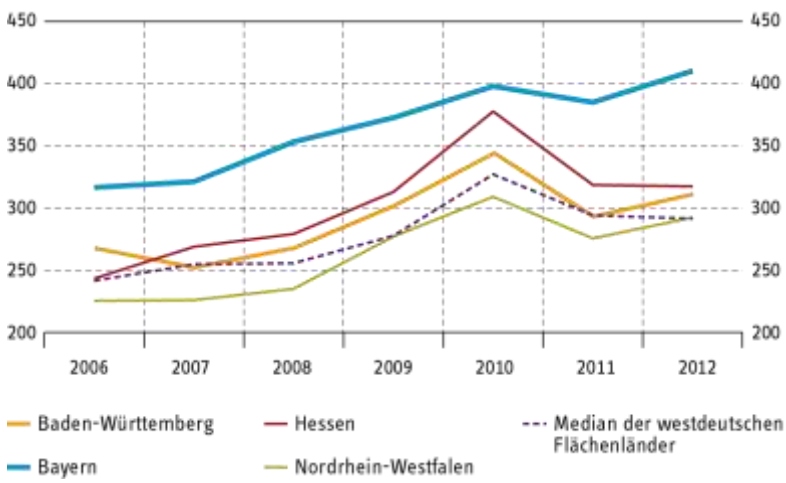


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und der Finanzministerien der westdeutschen Flächenländer.

Bei länderübergreifenden Vergleichen ist es üblich, auf die (Investitions-)Ausgaben je Einwohner abzustellen. Auch hier zeigt sich im Jahr 2010 ein Zwischenhoch der Investitionstätigkeit; sie normalisiert sich dann im Jahr 2011 wieder (Schaubild 13). Gravierende neue Einsichten ergeben sich nicht. Die baden-württembergischen Investitionsausgaben bewegen sich um den Median. Allerdings

schneidet nun Baden-Württemberg im Ländervergleich deutlich besser ab als Nordrhein-Westfalen: Im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2012 tätigte Baden-Württemberg 289 € je Einwohner an wachstumsfördernden Ausgaben, Nordrhein-Westfalen nur 264 € je Einwohner.

Schaubild 13
Sachinvestitionen und ausgewählte Investitionsfördermaßnahmen Baden-Württembergs im Ländervergleich
2006 bis 2012; in € je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistisches Bundesamtes und der Finanzministerien der westdeutschen Flächenländer.

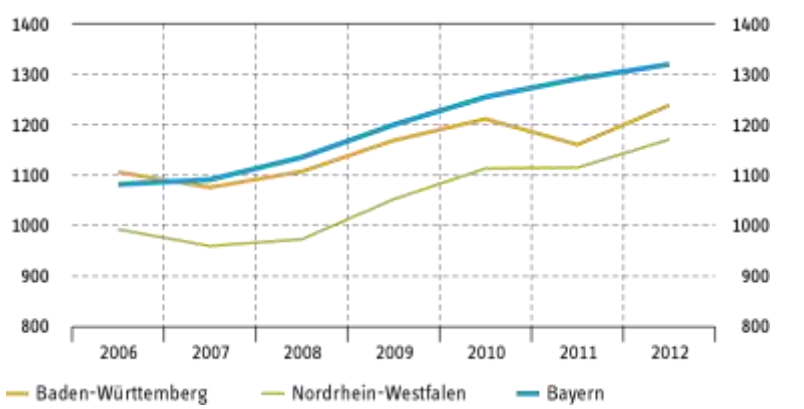
3.1.2.2 Produktive Ausgaben im weiteren Sinne

Als produktive Ausgaben des öffentlichen Sektors können vereinfacht diejenigen Ausgaben angesehen werden, die das Produktionspotenzial erweitern. Dies gilt insbesondere für die öffentlichen Bildungsausgaben, für die Förderung von Wissenschaft und Forschung sowie für die Ausgaben zum Ausbau, Erhalt und Betrieb von Infrastruktureinrichtungen (Gesundheitswesen, Verkehrsinfrastruktur). Tabelle 5 zeigt eine Auswahl öffentlicher Aufgaben und Ausgaben, die hier als wachstumsfördernd angesehen werden. Die Auswahl orientiert sich dabei an den Ergebnissen empirischer Studien zur Wachstumswirksamkeit öffentlicher Ausgaben (s.o.), insbesondere am sog. WNA-Ansatz (Thöne 2005).

Betrachtet man die Entwicklung der sog. wachstumsfördernden Ausgaben seit 2006, so hat Baden-Württemberg gegenüber Bayern an Boden verloren. Nord-

rhein-Westfalen hat aufgeholt (Schaubild 13a)[6]. Der Ausgabenzuwachs betrug von 2007 bis 2012 in Baden-Württemberg 1,9% p.a., in Bayern 3,4% p.a. und in Nordrhein-Westfalen 2,8% p.a. Baden-Württemberg plant 2012 wachstumsfördernde Ausgaben von 13,4 Mrd. €, Bayern von 16,6 Mrd. €, Hessen von 8 Mrd. € und Nordrhein-Westfalen von 20,9 Mrd. €. Der Vergleich der geplanten produktiven Ausgaben je Einwohner macht deutlich, dass Baden-Württemberg nicht nur absolut, sondern mit 1 239 € je Einwohner auch relativ geringere produktive Ausgaben tätigt als Bayern mit 1 319 €; die Pro Kopf-Ausgaben von Hessen übertreffen mit 1 313 € je Einwohner ebenfalls deutlich die von Baden-Württemberg. Die wachstumsfördernden Ausgaben liegen in Baden-Württemberg aber knapp über dem Durchschnitt (in Höhe von 1 217 €) der westdeutschen Flächenländer (ohne Baden-Württemberg). Funktionaler Schwerpunkt der wachstumsfördernden Ausgaben ist in allen Ländern das Schul- und Hochschulwesen, das auch einen Kernbereich der Länderzuständigkeiten ausmacht. Hierauf entfallen etwa 70% der als wachstumsfördernd eingestuften Ausgaben. Die Aufgabenbereiche Hochschulen und Förderung von Wissenschaft, Forschung, Entwicklung außerhalb der Hochsc**hule** erklären auch zum überwiegenden Teil die Unterschiede zu Bayern. Größere Unterschiede im Ausgabenniveau bestehen auch im Gesundheitswesen und im Straßenbau.

Schaubild 13a
Wachstumsfördernde Ausgaben
2006 bis 2012; in € je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und der Haushaltsrechnungen und Haushaltspläne der Finanzministerien der Länder Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen.

[6] Leider standen nicht für alle westdeutschen Länder Angaben in der hier vorgenommenen Differenzierung zur Verfügung, sodass der Vergleich auf drei Länder konzentriert werden muss.

Tabelle 5
Wachstumsfördernde Ausgaben im Ländervergleich
2012; in € je Einwohner

Funktion	BW[1]	BY[1]	HS[1]	NW[1]	FLW[1]
Auslandsschulwesen	0,41	-	-	0,01	0,06
Allgemeinbildende und berufliche Schulen[2]	579,11	585,20	583,99	599,35	580,77
Hochschulen[2]	303,16	326,94	337,23	288,70	288,61
Förderung für Schülerinnen u. Schüler	16,01	12,61	9,35	13,80	10,90
Förder. f. Studierende/Wissen. Nachwuchs	24,76	29,65	33,07	32,45	29,86
Sonstiges Bildungswesen	8,01	5,77	9,83	14,76	11,88
Wissenschaft, FuE außerh. d. Hochschulen	41,06	59,36	33,47	22,30	37,83
Aktive Arbeitsmarktpolitik	5,55	5,27	8,10	13,21	10,20
Gesundheitswesen	52,54	68,35	56,14	46,53	54,07
Umwelt- und Naturschutz	11,04	20,47	6,96	12,74	13,64
Reaktorsicherheit und Strahlenschutz	-	0,16	-	0,43	9,62
Erneuerbare Energieformen	0,72	1,78	1,38	0,86	1,07
Verbesserung der Infrastruktur	13,90	11,19	41,23	-	11,64
Verwaltung für Straßen- und Brückenbau	4,09	9,46	37,14	0,13	19,74
Verwaltung für Wasserstraßen und Häfen	-	-	-	-	0,01
Straßen	55,76	64,17	29,07	38,31	37,08
Wasserstraßen und Häfen	0,38	0,45	-	0,68	0,75
Eisenbahnen und ÖPNV	121,64	111,62	126,08	84,91	97,49
Luftfahrt	0,78	6,92	0,11	1,16	2,28
Wachstumsfördernde Ausgaben	1 238,50	1 319,38	1 313,17	1 170,32	1 217,49

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Finanzministerien der Länder (Auswertung der Funktionenübersichten der Haushaltspläne). – [1]BW=Baden-Württemberg; BY=Bayern; HE=Hessen; NW=Nordrhein-Westfalen; FLW=Flächenländer West. – [2]Ohne Ausgaben für Versorgungsempfänger.

Der Wirtschaftshaushalt des Landes Baden-Württemberg kann aber nicht alleine durch die obige funktional orientierte Auswahl öffentlicher Ausgaben abgebildet werden. Diese Ausgaben müssen mit den öffentlichen Investitionen zusammengeführt werden, wie sie im vorangegangenen Kapitel abgegrenzt wurden. Dabei sind natürlich Doppelzählungen zu vermeiden, da die Investitionen für die ausgewählten Aufgabenbereiche bereits berücksichtigt wurden. Danach ergibt sich für 2012 ein Wirtschaftshaushalt von 15,5 Mrd. €.

3.2 Einzelwirtschaftliche Perspektive

Aus einzelwirtschaftlicher Perspektive werden diejenigen Ausgaben zum Wirtschaftshaushalt zusammengefasst, die unmittelbar die Standortbedingungen für Unternehmen beeinflussen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Gebietskörperschaf-

ten und Unternehmen die Ergebnisse der Finanzpolitik möglicherweise unterschiedlich bewerten. Es wird hier deshalb zunächst ein angebotsorientierter Ansatz verfolgt, der auf die öffentliche, sachkapitalorientierte Wirtschaftsförderung abstellt, danach ein nachfrageorientierter Ansatz, der die öffentlichen Ausgaben mit den betrieblichen Standortanforderungen verknüpft.

3.2.1 Sachkapitalorientierte Wirtschaftsförderung

3.2.1.1 Finanzhilfen des Landes

Grundsätzlich lassen sich unter dem Begriff Wirtschaftsförderung sämtliche Maßnahmen subsumieren, die der Staat zugunsten des Unternehmenssektors ergreift. Finanzhilfen, die direkt oder indirekt den Unternehmen zu Gute kommen, sind ein klassisches Instrument der Wirtschaftsförderung und damit auch Teil des Wirtschaftshaushaltes. Das Land Baden-Württemberg vergab auf der Grundlage von Bundesgesetzen und EU-Regelungen sowie eigenen finanzpolitischen Entscheidungen Finanzhilfen von zuletzt etwa 400 Mill. € p.a. (Kasten 1). Sie sinken im aktuellen Haushaltsplan 2012 um 4,8% gegenüber 2011. Dazu tragen insbesondere die Finanzhilfen des Landes ohne gesetzliche Verpflichtungen bei, die um etwa ein Viertel von 132,5 auf 98,6 Mill. € zurückgehen. Dieser Rückgang erklärt sich zu etwa zwei Dritteln durch den Wegfall der Schuldendiensthilfen an die Projektgesellschaft Neue Messe (13,9 Mill. € 2011) sowie der abgeschlossenen Abwicklung von Unwetterhilfen (7 Mill. € 2011). Es handelt sich insoweit nicht um eine gezielte Kürzung von Finanzhilfen.

Finanzhilfen setzt das Land – nach eigener Einschätzung - vor allem zur Wachstumsförderung ein: Der Anteil der Produktivitätshilfen an den gesamten Finanzhilfen stieg von 40,9% 2009 auf 46,9% 2011, sinkt aber in 2012 laut Haushaltsplan wieder auf 43,4% (Kasten 1). Der funktionale Schwerpunkt der Finanzhilfen liegt – in der Abgrenzung des Subventionsberichts - im Aufgabenbereich Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Auf ihn entfallen etwa drei Viertel aller Finanzhilfen (Schaubild 14). Die neue Landesregierung setzt im Haushalt 2012 erste eigene Akzente im Bereich der Wohnraumförderung, konkret der Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus (Neubau, energetische Sanierung) sowie der Schaffung selbstgenutzten Wohnraums für Einkommensschwache. Zentrales Instrument sind zinsverbilligte Kredite. Für Zinszuschüsse werden 64,2 Mill. € in 2012 bereitgestellt nach 44,5 Mill. € in 2011. Dies entspricht einer Steigerung um 44%. Dabei bleibt der Finanzierungsbeitrag des Bundes mit 42 Mill. € unverändert; er entfällt ab 2014.

Kasten 1: Finanzhilfen des Landes Baden-Württemberg und ihre beabsichtigten Wirkungen

Die Studie analysiert die Finanzhilfen anhand des Subventionsberichtes des Landes Baden-Württemberg, dem ein enger Subventionsbegriff zu Grunde liegt. Andere Autoren, wie etwa das Kieler Institut für Weltwirtschaft, verwenden dagegen in ihren Analysen einen weiteren Subventionsbegriff. So beliefen sich die baden-württembergischen Subventionen nach Angaben des Finanzministeriums 2011 auf 0,4 Mrd. € (Tabelle), in der Abgrenzung des Kieler Instituts auf 3,6 Mrd. € (Klodt, Laaser, Rosenschon 2012: 3).

Finanzhilfen des Landes Baden-Württemberg nach Art und Umfang
2009 bis 2012

	Ausgaben in Mill. €				Struktur der Finanzhilfen in %			
	2009 (Ist)[1]	2010 (Ist)[1]	2011 (Soll)[1]	2012 (Soll)[2]	2009 (Ist)[1]	2010 (Ist)[1]	2011 (Soll)[1]	2012 (Soll)[2]
Anpassungshilfen	125,5	119,3	107,9	96,0	30,1	31,8	26,9	25,2
Erhaltungshilfen	53,2	51,5	56,6	52,1	12,7	13,8	14,1	13,7
Produktivitätshilfen	170,9	165,1	187,6	165,4	40,9	44,0	46,9	43,4
Sonstige Hilfen	68,0	39,1	48,4	67,7	16,3	10,4	12,1	17,8
Finanzhilfen								
in Mill. €	417,5	375,0	400,6	381,2	100	100	100	100
in € je Einw.	39	35	37	35				

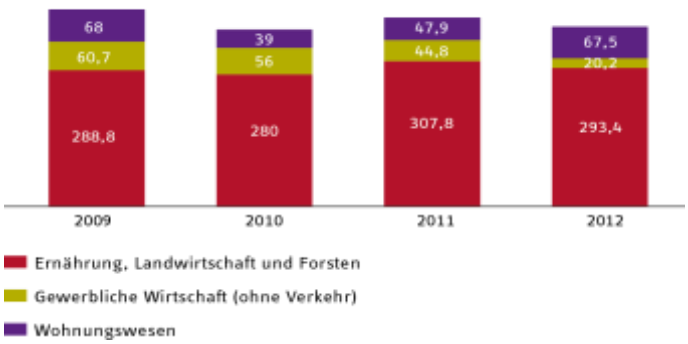
Quelle: Eigene Berechnungen und Angaben des Finanzministeriums des Landes Baden-Württemberg. – [1]Finanzministerium Baden-Württemberg (2011: 8). – [2]Eigene Berechnungen nach Angaben des Finanzministerium Baden-Württemberg (2012a).

Die amtlichen Subventionsberichte klassifizieren die Hilfen nach den vom Subventionsgeber beabsichtigten Wirkungen (Finanzministerium des Landes Baden-Württemberg 2012):

- Erhaltungshilfen, die vor allem aus verteilungs- und versorgungspolitischen Gründen gewährt werden;
- Anpassungshilfen, die notwendige strukturelle Anpassungsprozesse unterstützen sollen;
- Produktivitätshilfen, die den Produktivitätsfortschritt und das Wachstum von Betrieben und Branchen fördern sollen;
- sonstige Hilfen, die zwar Leistungen und Güter für private Haushalte verbilligen, aber mittelbar bestimmte Betriebe und Branchen begünstigen.

Auch wenn die erfolgten Zuordnungen bzw. die beabsichtigten Wirkungen im Einzelfall zu hinterfragen sind (insbesondere bei der Abgrenzung von Erhaltungs- und Anpassungshilfen; RWI 1991: 10f.), werden diese hier aus dem Subventionsbericht übernommen.

Schaubild 14
Funktionale Struktur der baden-württembergischen Finanzhilfen 2009 bis 20121; in Mill. €



Quelle: Finanzministerium des Landes Baden-Württemberg 2011: 8. – [1]Eigene Berechnungen nach Angaben des Finanzministerium Baden-Württemberg (2012a).

Umfang und Struktur der geleisteten Finanzhilfen sind nur zum Teil Ergebnis autonomer landespolitischer Entscheidungen. Sie resultieren auch aus Vorgaben des Bundes und der EU sowie dem Bemühen des Landes, Bundesmittel einzuwerben. Insgesamt werden ein Drittel der Finanzhilfen aufgrund von Bundesgesetzen und EU-Verordnungen gewährt. Ein Fünftel der Finanzhilfen ist erforderlich, um Bundesmittel zu binden. Das Land leistet nur ca. 40% der Finanzhilfen auf Grund autonomer Entscheidungen. Es kann deshalb auch nicht überraschen, dass zuletzt über die Hälfte der Finanzhilfen aus Bundes- und EU-Mitteln erbracht wurde.

3.2.1.2 Wirtschaftsförderung des Landes

Wirtschaftsförderung beschränkt sich nicht auf die Gewährung von Finanzhilfen. Es werden auch eine Reihe realer Leistungen für die Unternehmen erbracht. Die amtliche Statistik zählt die Ausgaben der Aufgabenbereiche „Ernährung, Landwirtschaft und Forsten“ sowie „Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen“ zur Wirtschaftsförderung. Das Statistische Bundesamt hat früher selbst darauf hingewiesen, dass mit diesem Kernbereich die Wirtschaftsförderungsaktivitäten nicht erschöpfend erfasst werden. Es nennt die Forschungsförderung, das Verkehrs- und Nachrichtenwesen, die Versorgungsunternehmen und die sonstige Wirtschaftsförderung als Aufgabenbereiche, die mit dem Kernbereich der Wirtschaftsförderung in einem Zusammenhang stehen.

Tabelle 6 zeigt die so abgegrenzten Wirtschaftsförderungsausgaben im Vergleich der westdeutschen Flächenländer. Bayern tätigt im Untersuchungszeitraum durchweg die höchsten Ausgaben je Einwohner für die Wirtschaftsförderung; das baden-württembergische Ausgabenniveau liegt 2012 mit 305 € je Einwohner im Mittel der westdeutschen Flächenländer nachdem es in den Vorjahren noch unterhalb des Median gelegen hat. Auffällig ist, dass Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein als kleinere und finanzschwächere Länder im Bereich der Wirtschaftsförderung vergleichbare Ausgaben je Einwohner tätigen wie Baden-Württemberg. Dies erklärt sich vor allem durch zwei Faktoren: Der Umfang regionaler Fördermaßnahmen ist etwa in Schleswig-Holstein und Niedersachsen deutlich höher als in Baden-Württemberg. Dafür mitverantwortlich ist, dass Baden-Württemberg im Gegensatz zu diesen Ländern keine Mittel aus der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur erhält. In einigen Ländern spielen auch die Landwirtschaft und damit die Agrarsubventionen eine größere Rolle (z.B. Bayern).

Tabelle 6
Wirtschaftsförderungsausgaben[1] Baden-Württembergs im Ländervergleich 2006 bis 2012; in € je Einwohner

Land[2]	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
BW	260	257	264	281	286	284	305
BY	382	354	369	374	371	375	397
HE	252	241	253	285	350	295	314
NI	266	253	271	321	282	259	238
NW	216	202	287	234	243	225	229
RP	288	277	280	375	372	319	308
SL	279	286	216	231	260	247	260
SH	286	314	302	320	365	306	303
Median	273	267	276	303	318	290	304

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes sowie der Haushaltsrechnungen und Haushaltspläne der Länder. – [1]Ausgaben der Aufgabenbereiche Wissenschaft, Forschung, Entwicklung außerhalb der Hochschulen; Ernährung, Landwirtschaft und Forsten; Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen; Verkehrs- und Nachrichtenwesen. – [2]BW=Baden-Württemberg; BY=Bayern; HE=Hessen; NI=Niedersachsen; NW=Nordrhein-Westfalen; RP=Rheinland-Pfalz; SL=Saarland; SH=Schleswig-Holstein.

3.2.1.3 Sachkapitalorientierter Wirtschaftshaushalt

Beide Ansätze zur Ableitung eines Wirtschaftshaushalts sind sachkapitalorientiert. Sie weisen erhebliche Überschneidungen auf, sind aber nicht deckungsgleich. Das Gros der Finanzhilfen entfällt zwar gemäß obiger Abgrenzung auf den Aufgabenbereich „Wirtschaftsförderung“; sie dienen aber auch als finanzpolitisches Instrument in anderen Aufgabenfeldern. Die Bildung eines Wirtschaftshaushalts sollte deshalb

auf einer Kombination aus gewährten Finanzhilfen laut Subventionsbericht und einer funktionalen Betrachtung der Wirtschaftsförderungsausgaben erfolgen. Doppelzählungen müssen durch entsprechende Korrekturen ausgeglichen werden. Aus einer sachkapitalorientierten Sicht stellt sich damit der Wirtschaftshaushalt wie folgt dar (Tabelle 7): Das Volumen des Wirtschaftshaushaltes beläuft sich 2012 auf voraussichtlich rund 3,4 Mrd. €, darunter Finanzhilfen im Umfange von 381 Mill. €. Den Schwerpunkt bildet in allen Jahren das Verkehrs- und Nachrichtenwesen; 2012 mit knapp 2 Mrd. € oder 58,6% der Wirtschaftsförderungsausgaben.

Tabelle 7
Sachkapitalorientierte Wirtschaftsförderung des Landes Baden-Württemberg 2012; in Mill. €

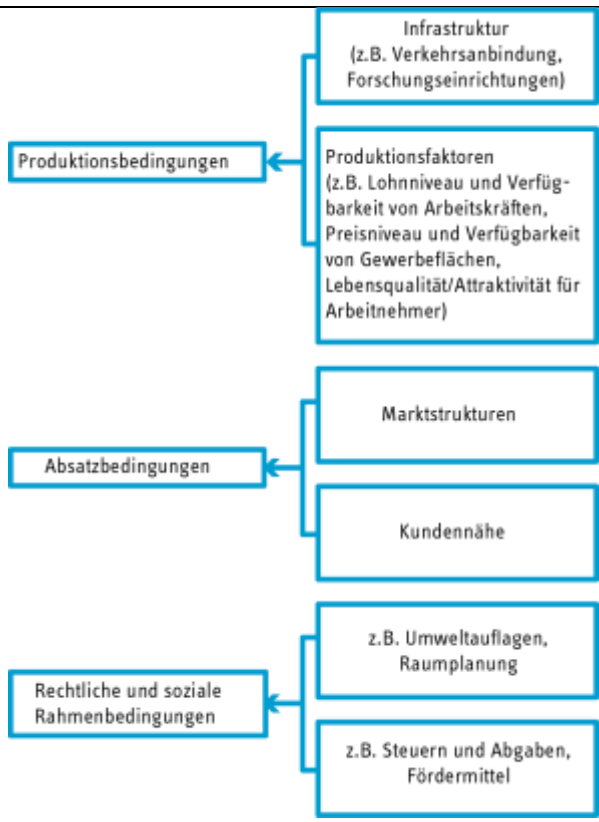
Aufgabenbereiche	Wirtschaftsförderungsausgaben	
	Insgesamt	darunter: Finanzhilfen[1] an Unternehmen
Wissenschaft, Forschung, Entwicklung außerhalb der Hochschulen	362	
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	345	289
Energie- u. Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleist.	440	61
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	1 814	-[a]
Wohnungswesen	68	68
Insgesamt	3 029	418

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Finanzministeriums Baden-Württemberg und des Statistischen Bundesamtes. – [1] In der Abgrenzung des Subventionsberichtes. – [a] 40 000 €.

3.2.2 Standortfaktoren in Baden-Württemberg

Standortfaktoren beschreiben die Produktions- und Absatzbedingungen sowie die rechtlichen und sozialen Rahmenbedingungen eines Produktionsortes in lokaler, regionaler, nationaler oder globaler Dimension (Schaubild 15). Sie sind für ein Unternehmen relevant, wenn sie kosten- und erlöswirksam sind. Ermittelt werden sie, indem man Unternehmen befragt oder die Standortwahl von Unternehmen mit Blick auf Standorttypen untersucht. Erstere Methode ist die zurzeit vorherrschende (Meier 2011: 27), wenngleich sie eine erhebliche Schwäche aufweist. Die Standortfaktoren werden den befragten Unternehmen vorgegeben, weshalb hier die relative Bedeutung einzelner Standortfaktoren durch die Gesamtauswahl beeinflusst wird. Vergleiche verschiedener Studien zeigen indes, dass fast immer vier Standortfaktoren als besonders wichtig eingestuft werden: das Angebot an qualifizierten Arbeitskräften, die Kundennähe, das Lohnniveau und die überregionale Verkehrsanbindung (s. Anhang Übersicht 3); dies gilt auch für ältere Studien (Fürst 1971).

Schaubild 15
Systematisierung der Standortfaktoren



Quelle: Eigene Darstellung.

Die im Folgenden beschriebene Auswahl von Standortfaktoren und ihre Bewertung durch die Betriebe stützt sich auf eine Auswertung des IAB-Betriebspanels Baden-Württemberg, damit regionale Besonderheiten berücksichtigt werden können. In der Erhebungswelle 2009 wurden 1 200 Betriebe befragt, die eine geschichtete Stichprobe aus der Grundgesamtheit sämtlicher Betriebe mit mindestens einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten darstellen (Bohachova, Krumm 2010:

41)[7]. Wie bei einer solchen Vorgehensweise üblich, wurde den Befragten eine Liste mit − hier: zwölf - Standortfaktoren zur Bewertung vorgelegt; sie betreffen insbesondere die Produktionsbedingungen. Tabelle 8 präsentiert die Ergebnisse der Befragung, wobei die Standortfaktoren nach ihrer Bedeutung für die baden-württembergische Wirtschaft geordnet sind. Dabei beurteilen die baden-württembergischen Betriebe ihre Standortqualität nicht besser oder schlechter als die befragten Betriebe in den anderen Bundesländern.

Tabelle 8
Regionale Standortfaktoren im Urteil baden-württembergischer und deutscher Betriebe
2009

Standortfaktor	Bewertung[1]		Länder-ranking[2]	Bedeutung der Standort-faktoren[3]
	BW	D		
Qualität des Fachkräfteangebots	2,4	2,5	4	90
Nähe zu Kunden	1,9	2,0	3	86
Regionales Lohnniveau	2,9	2,8	14	76
Kommunale Steuern	2,9	3,0	4	73
Preisniveau für Energie und Wasser	3,1	3,2	2	72
Zusammenarbeit mit Behörden	2,6	2,6	6	67
Überregionale Verkehrsanbindung	2,7	2,6	9	62
Attraktivität für Arbeitskräfte	2,4	2,5	2	61
Preisniveau von Gewerbeflächen	3,0	2,9	15	57
Nähe zu Lieferanten	2,6	2,6	8	45
Verfügbarkeit von Gewerbeflächen	2,5	2,7	5	44
Nähe zu Forschungs- u. Technologie-zentren bzw. Hochschulen	2,8	2,9	4	15
Gewichtete Durchschnittsnote	2,6	2,6		

Quelle: Nach Angaben von Bohachova, Krumm (2010: 7, 15). − [1]Schulnotensystem 1 bis 6. − [2]Bundesländer. − [3]Anteil der Betriebe, die den jeweiligen Standortfaktor als „äußerst wichtig", „sehr wichtig" oder „wichtig" eingestuft haben.

Die Landespolitik kann regionale Produktionsbedingungen mitgestalten, direkt etwa durch die Bereitstellung des Landesstraßennetzes, indirekt beispielsweise durch ein leistungsfähiges Bildungswesen und Beiträge zu einer hohen Lebensqualität (z.B. Wohnumfeld, Kultur- und Freizeitangebot). Es nimmt auch Einfluss über

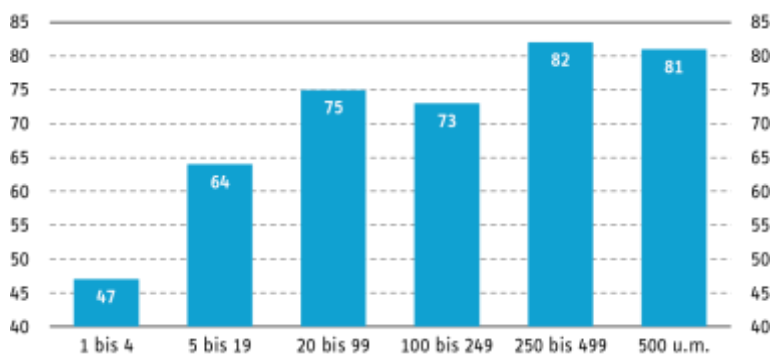
[7] Eine aktuellere Befragung war nicht verfügbar. Es ist nicht auszuschließen, dass sich die Bedeutung einzelner Standortfaktoren für die Unternehmen und ihre Bewertung durch die Unternehmen im Zeitablauf geändert haben. Dies zeigt auch der Vergleich dieser Umfrage mit dem Vorläufer aus dem Jahre 2006 (Bohachova, Krumm 2010: 6).

die Gestaltung der rechtlichen und sozialen Rahmenbedingungen. So hängt zum Beispiel die Verfügbarkeit von Gewerbeflächen auch von der Raumplanung ab und die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs hat Folgen für die kommunale Steuerpolitik. Die folgende Analyse untersucht, in welchem Umfang das Land Haushaltsmittel zur Gestaltung der drei aus der Sicht der Betriebe wichtigsten Standortfaktoren einsetzt: Erstens zur Förderung des Humankapitals (Qualität der Arbeitskräfte), zweitens für die verkehrsmäßige Erschließung des Landes (Verkehrsanbindung) und drittens zur Förderung von Forschung und Entwicklung (Nähe zu Forschungseinrichtungen und Universitäten). Diese Auswahl orientiert sich zum einen an der Relevanz der Standortfaktoren, zum anderen an der Möglichkeit, Landesausgaben dem einzelnen Standortfaktor zuzuordnen.

3.2.2.1 Standortfaktor „Qualität des Fachkräfteangebots“

Die Qualität der Arbeitskräfte ist – neben der Nähe zu den Kunden - der wichtigste Standortfaktor für die baden-württembergische Betriebe. Im Jahr 2009 stuften 58% der befragten Betriebe diesen Standortfaktor als „äußerst wichtig“ oder „sehr wichtig“ ein, wobei die Bedeutung mit der Betriebsgröße tendenziell zunimmt (Schaubild 16).

Schaubild 16
Bedeutung des Standortfaktors „Qualität des Fachkräfteangebots“ nach Betriebsgröße
2009; Anteil „äußerst wichtiger“/“sehr wichtiger“ Standortfaktor

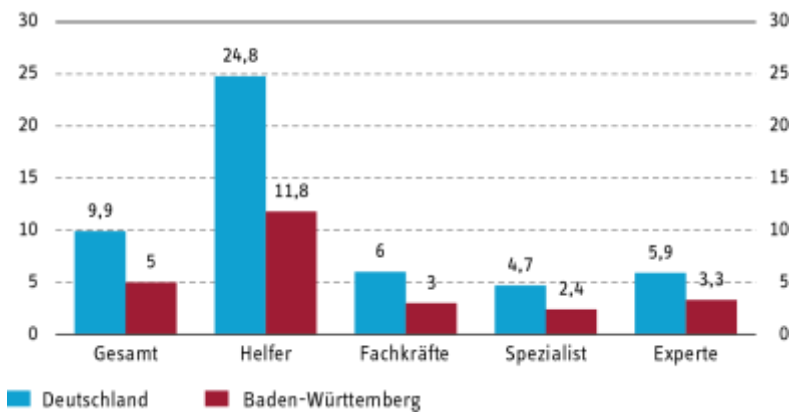


Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben von Bohachova, Krumm (2010: 20).

Die große Bedeutung dieses Standortfaktors für die baden-württembergische Wirtschaft kann angesichts der Arbeitsmarktdaten nicht verwundern. Während die Arbeitslosenquote bundesweit 7% beträgt (April 2012), ist sie in Ba-

den-Württemberg mit 4% erheblich niedriger. Bundesweit kommen auf eine offene gemeldete Stelle 9,9 Arbeitssuchende, in Baden-Württemberg sind es nur 5. Diese Unterschiede setzen sich über alle Qualifikationsprofile fort (Schaubild 17). Das Arbeitsangebot könnte sich weiter verknappen, wenn der demographische Wandel auf den Arbeitsmarkt voll durchschlägt (Kasten 2). Bleibt die Erwerbsbeteiligung unverändert, so wird die Zahl der Erwerbspersonen bis 2030 erheblich zurückgehen: Bundesweit auf 82,1% des Niveaus von 2005, in Baden-Württemberg auf 88,5%. Baden-Württemberg schneidet zwar im Vergleich der Flächenländer am besten ab; dennoch stellt sich die Frage, wie der Rückgang der Erwerbspersonen zumindest abgemildert werden kann.

Schaubild 17
Verhältnis von Arbeitssuchenden und offenen Stellen nach Qualifikation
2012; Arbeitssuchende je offene gemeldete Stelle



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit.

Die Studie der Statistischen Ämter zeigt zwei Wege auf: die Verlängerung der Lebensarbeitszeit und die Steigerung der Erwerbsbeteiligung der Frauen. Gelänge beides, so könnte die Zahl der Erwerbspersonen in Baden-Württemberg bis 2030 sogar noch um 2,6% gegenüber 2005 gesteigert werden. Der Beitrag des Landes hierzu könnte vor allem in einem Ausbau der (Klein-)Kinderbetreuung bestehen, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf fördert. Eine weitere Möglichkeit bestünde in der allgemeinen Verbesserung der Lebensqualität für Selbständige und Arbeitnehmer, zum einen, um Erwerbspersonen andernorts abzuwerben, zum anderen, um Erwerbspersonen im bundesdeutschen und europäischen Wettbewerb halten zu können. Die Zahl der Erwerbspersonen besagt allerdings noch nichts über deren

Qualifikation. Ein weiteres landespolitisches Handlungsfeld liegt deshalb in der Bereitstellung eines leistungsfähigen Bildungswesens von der Schule über die Hochschule bis hin zur Weiterbildung sowie in einer aktiven Arbeitsmarktpolitik. Im Folgenden werden zunächst die Ausgaben für das Schul- und Hochschulwesen untersucht, bevor auf den Stand des Ausbaus und die Finanzierung der Kleinkindbetreuung näher eingegangen wird.

Kasten 2: Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Erwerbspersonenzahl

Die Bevölkerung in Deutschland wird im Durchschnitt älter und ihre Zahl schrumpft. Dies bleibt nicht ohne Auswirkungen auf die Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials in Deutschland und in den Bundesländern, wie eine Studie der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2009) auf der Grundlage der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausrechnung zeigt (Tabelle).

Vorausberechnung der Erwerbspersonen

Land	Erwerbspersonen						
	Basis-jahr	Status quo-Variante		Primärvariante		Maximalvariante	
	2005	2020	2030	2020	2030	2020	2030
	in 1000						
BW	5 702	5 593	5 048	5 829	5 421	6 089	5 847
BY	6 632	6 487	5 854	6 762	6 288	7 066	6 780
HE	3 149	2 948	2 618	3 078	2 821	3 229	3 058
NW	8 863	8 332	7 469	8 716	8 067	9 216	8 852
D	42 627	39 480	35 016	41 206	37 702	43 092	40 709
	2005=100						
BW	100	98,1	88,5	102,2	95,1	106,8	102,6
BY	100	97,8	88,3	102,0	94,8	106,8	102,2
HE	100	93,6	83,1	97,8	89,6	102,5	97,1
NW	100	94,0	84,3	98,3	91,0	104,0	99,9
D	100	92,6	82,1	96,7	88,4	101,1	95,5

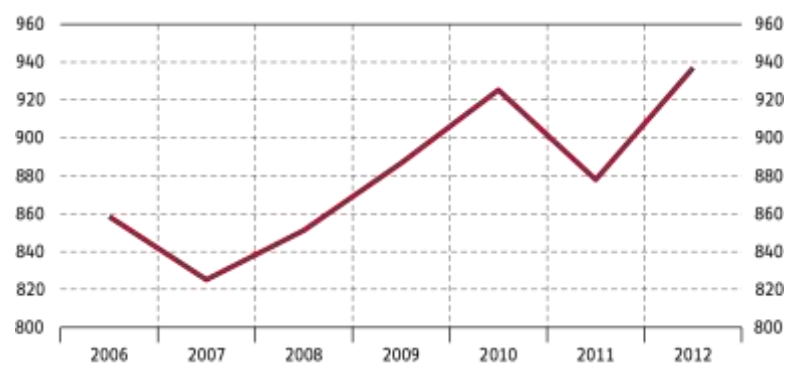
Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) (2009: 10f.).

Die Ergebnisse variieren mit der unterstellten Entwicklung der Erwerbsbeteiligung. Die Status quo-Variante unterstellt, dass die ermittelten Erwerbsquoten im Stützzeitraum auch zukünftig Bestand haben. Die anderen Varianten gehen von steigenden Erwerbsquoten aus. Die sog. Primärvariante geht davon aus, dass sich die Lebensarbeitszeit verlängert – durch einen früheren Berufseinstieg und einen späteren Übergang in die Rente. In der Maximalvariante wird zusätzlich angenommen, dass sich die Erwerbsquoten von Frauen denen der Männer angleichen.

Bildungswesen

Baden-Württemberg plant 2012 Ausgaben von 10,1 Mrd. € in den Aufgabenfeldern Allgemeine und berufsbildende Schulen, Hochschulen, Förderung von Schülern, Studenten und Nachwuchswissenschaftlern sowie Aktive Arbeitsmarktpolitik. Dies entspricht Ausgaben von 937 € je Einwohnern. Damit wird ein Trend fortgesetzt, der 2011 unterbrochen wurde. Von 2006 bis 2010 stiegen diese Ausgaben von 858 € je Einwohner auf 925 € je Einwohner, 2011 gingen sie auf 878 € zurück (Schaubild 18). Die Landesausgaben je Einwohner zur Förderung der Qualität der Arbeitskräfte waren damit in den Jahren 2011 und 2012 niedriger als in den anderen großen Flächenländern (Tabelle 9). Der Abstand verringert sich aber 2012 – eine Folge von Mehrausgaben vor allem im Schul- und Hochschulbereich.

Schaubild 18
Landesausgaben zur Förderung der Qualität der Arbeitskräfte
2006 bis 2012; in € je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Finanzministeriums des Landes Baden-Württembergs.

Die Bildungsausgaben des Landes Baden-Württemberg bewegen sich – gemessen an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des jeweiligen Landes - um den Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (Tabelle 10). 2010 fielen die Aufwendungen mit 3% des Bruttoinlandsprodukts allerdings geringer aus als im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer mit 3,2%. Es fällt zudem auf, dass der Kommunalisierungsgrad der Aufgabenerfüllung im Bildungswesen, insbesondere bei den allgemeinbildenden und beruflichen Schulen, deutlich geringer ist als in den anderen Ländern. Die Ausgaben für die Hochschulen bewegen sich mit 0,7% des BIP durchweg auf dem Niveau der westdeutschen Flächenländer.

Tabelle 9
Förderung der Qualität der Arbeitskräfte im Ländervergleich
2011 und 2012

	2011	2012	2011	2012
	in Mill. €		in € je Einwohner	
Baden-Württemberg	9 455	10 115	878	937
Bayern	11 723	12 427	933	986
Hessen	6 068	5 983	999	982
Nordrhein-Westfalen	16 258	17 120	912	960

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Finanzministerien der Länder.

Tabelle 10
Bildungsausgaben im Ländervergleich
1995, 2000, 2005 und 2010; in % des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts

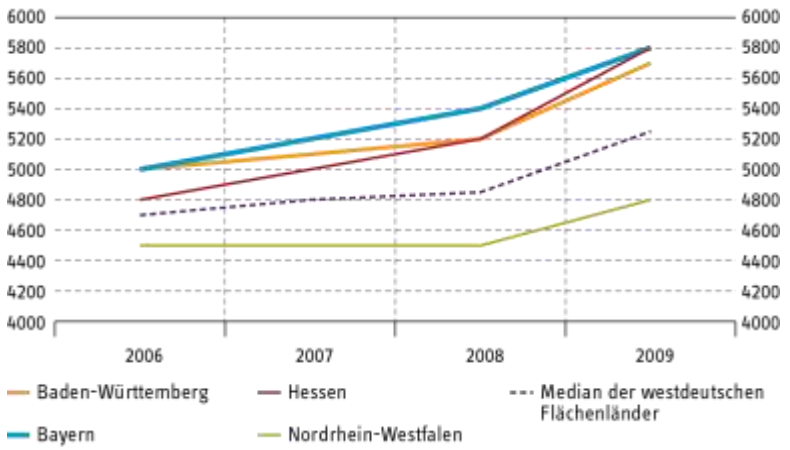
	Baden-Württemberg				Westdeutsche Flächenländer (ohne BW)			
	1995	2000	2005	2010	1995	2000	2005	2010
	Bildung zusammen							
Insgesamt	3,1	2,9	3,0	3,0	3,0	2,9	3,0	3,2
Länder	2,7	2,6	2,7	2,7	2,5	2,4	2,5	2,6
Gemeinden	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5
	Allgemeinbildende und berufliche Schulen							
Insgesamt	2,1	2,0	2,1	2,2	2,2	2,1	2,1	2,3
Länder	1,8	1,8	1,9	1,9	1,7	1,7	1,7	1,8
Gemeinden	0,3	0,3	0,2	0,3	0,5	0,4	0,4	0,5
	Hochschulen							
Länder	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (2011).

Schulbildung

Baden-Württemberg (Land und Kommunen) steigerte die Ausgaben je Schüler von 5 000 € im Jahr 2006 auf 5 700 € im Jahr 2009. Dies entspricht einem Anstieg um 4,5% p.a. Baden-Württemberg tätigte damit 2009 hinter Bayern und Hessen mit jeweils 5 800 € je Schüler die dritthöchsten Schulausgaben (Schaubild 19). Vor dem Hintergrund sinkender Schülerzahlen wird allerdings inzwischen diskutiert, in welchem Umfang Einsparungen im Schulbereich ohne Qualitätsverlust realisiert werden können.

Schaubild 19
Ausgaben von Ländern und ihren Kommunen für öffentliche Schulen 2006 bis 2009; in € je Schüler



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (2012: 10).

Die Schülerzahlen erreichten im Jahr 2003 mit 1 223 563 in Baden-Württemberg einen Höchststand; seitdem gehen sie zurück: 2009 besuchten noch 1 092 084 Schüler allgemeinbildende und berufsbildende Schulen. Dieser Rückgang wurde bislang genutzt, um die Schüler-Lehrer-Relationen zu verbessern. So kamen im Jahre 2000 an den allgemeinbildenden Schulen noch 17,7 Schüler auf einen Lehrer, 2011 waren es nur noch 14,2. Angesichts weiter sinkender Schülerzahlen wird nun erneut die Frage aufgeworfen, ob nicht Einsparungen im Bildungssystem infolge eines entstehenden Lehrerüberhangs realisiert werden können. Diese sog. demographische Rendite wird je nach Rechenmodell für den Zeitraum von 2012 bis 2022 mit 478 bis 785 Mill. € beziffert, die sich aus einem möglichen Abbau von 8 500 bzw. 14 100 Stellen ergeben würden (Rechnungshof Baden-Württemberg 2012: 125). Die neue Landesregierung will ein Drittel der demographischen Rendite im Bildungssystem belassen, um die Unterrichtsgrundversorgung im Sekundarbereich (Realschulen, Gymnasien, berufliche Schulen) zu verbessern. Dies überrascht insoweit, als Baden-Württemberg im Vergleich mit den anderen westdeutschen Flächenländern im Sekundarbereich ein zahlenmäßig besseres Schüler-Lehrkräfte-Verhältnis aufweist (Tabelle 11). Im Primarbereich liegt Baden-Württemberg bei der Lehrerausstattung im Mittelfeld. Dabei weichen die Leistungen der Grundschüler mit Blick auf die Kompetenzen Lesen und Zuhören nicht signifikant vom bundesdeutschen Mittelwert ab, in der Mathematik sind sie signifikant besser (Stanat u.a. 2012: 105ff. bzw. 117f.).

Dies zeigt, es ist schwierig eine angemessene Lehrerausstattung festzulegen. Es ist politisch zu diskutieren, in welchem Umfange die demographische Dividende zur Konsolidierung des Haushalts oder für bildungspolitische Maßnahmen genutzt werden soll.

Tabelle 11
Schüler-Lehrkräfte-Verhältnis im Primar- und Sekundarbereich 2009
2009; Schüler je Lehrkraft

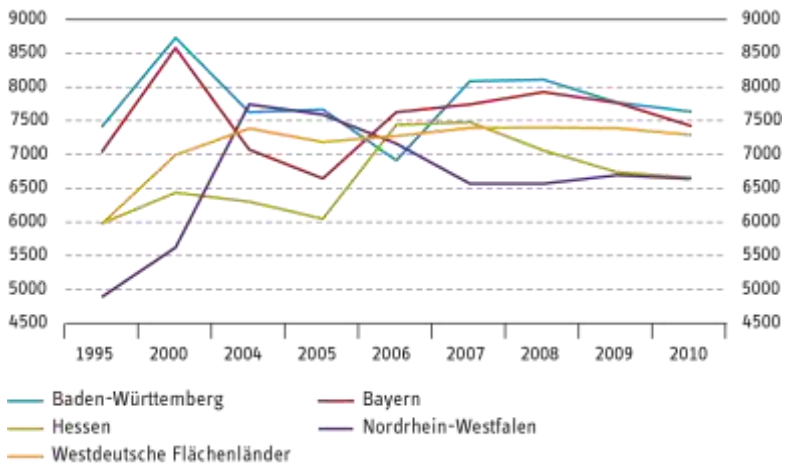
	Primarbereich			Sekundarbereich		
	öffentl.	privat	insges.	öffentl.	privat	insges.
BW	18,5	10,4	17,9	15,2	10,7	14,6
Bayern	18,0	14,1	17,8	16,1	15,2	16,0
Hessen	20,6	15,7	20,4	16,7	14,4	16,5
NRW	17,9	17,2	17,9	16,3	17,7	16,4
Median westdt. Flächenländer	18,0	14,6	17,9	16,0	14,8	16,0

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnungen nach Angaben der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2010: 65).

Hochschulausbildung

Der sich abzeichnende Fachkräftemangel schließt auch Akademiker mit ein. Zugleich erleben die Hochschulen zurzeit einen Ansturm von Studierenden, u.a. wegen des Wegfalls der Wehrpflicht und der Doppeljahrgänge auf Grund der Einführung des G8. Baden-Württemberg hat hier einen hohen Standard zu verteidigen. Die baden-württembergischen Hochschulen verfügten 2010 über Grundmittel in Höhe von 7 653 € je Studierenden, deutlich mehr als die Hochschulen im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (7 306 €) (Schaubild 20). Nur die niedersächsischen Hochschulen verfügten mit 9 870 € je Studierendem über relativ höhere Grundmittel. Allerdings hat sich der relative Vorsprung Baden-Württembergs gegenüber dem Durchschnitt zuletzt verringert. Der bisher hohe Standard zeigt sich auch in den Betreuungsrelationen: Eine wissenschaftliche Kraft betreute 2010 15,4 Studierende; im Durchschnitt der Flächenstaaten waren es 19,3 Studierende (Tabelle 12).

Schaubild 20
Grundmittel der Hochschulen[1] im Ländervergleich
1995, 2000 u. 2004 bis 2010; in € je Studierendem



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes 2011. –[1]Ohne Fächergruppe Humanmedizin/Gesundheitswissenschaften und ohne zentrale Einrichtungen der Hochschulkliniken.

Tabelle 12
Betreuungsrelationen an den Hochschulen[1] im Ländervergleich
2008 bis 2010; Studierende je wissenschaftliche Kraft

Land	2008	2009	2010
Baden-Württemberg	16,0	15,8	15,4
Bayern	16,7	16,6	17,1
Hessen	20,7	21,8	22,3
Nordrhein-Westfalen	23,8	23,5	22,6
Flächenstaaten	19,5	19,4	19,3

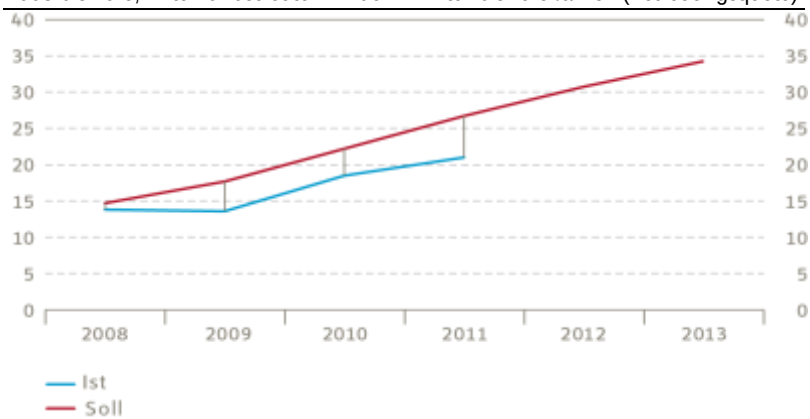
Quelle: Statistisches Bundesamt 2012. – [1]Ohne Fächergruppe Humanmedizin/Gesundheitswissenschaften und ohne zentrale Einrichtungen der Hochschulkliniken.

Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Eine zentrale Rolle für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie spielt das Betreuungsangebot für Kinder, insbesondere Kleinkinder. Das Land vereinbarte 2007 mit den kommunalen Landesverbänden einen konkreten und verbindlichen Fahrplan zum Ausbau der Kleinkindbetreuung. Er sieht vor, dass die landesdurchschnittliche

Versorgungsquote von 14,5% im Jahr 2008 auf 34% im Jahr 2013 gesteigert wird. Diese Planung wurde im Jahr 2010 von den Beteiligten bestätigt. Die angestrebten Betreuungsquoten wurden gleichwohl nicht erreicht; vielmehr öffnete sich die Schere zwischen Soll- und Ist-Werten (Schaubild 21).

Schaubild 21
Soll-Ist-Vergleich der baden-württembergischen Betreuungsquoten
2008 bis 2013; Anteil d. betreuten Kinder im Alter bis zu 3 Jahren (Betreuungsquote)



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der baden-württembergischen Landesregierung (Landtag von Baden-Württemberg 2011:2) und der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2009, 2010, 2011, 2011a).

Die baden-württembergische Betreuungsquote verfehlte im Jahr 2011 mit 20,8% die Zielvorgabe von 26,5% deutlich. Trotzdem wurde damit der Durchschnitt des früheren Bundesgebiets von 19,8% übertroffen. Von den westdeutschen Flächenländern erreichten 2011 Rheinland-Pfalz (24,7%), Schleswig-Holstein (21,6%) und Hessen (21,5%) eine höhere Betreuungsquote als Baden-Württemberg. Das Land setzt hierzu nicht auf Investitionszuweisungen an die Kommunen, obwohl die Ausbauerfolge in denjenigen Ländern am größten sind, in denen die Landesregierungen sich an den Investitionskosten beteiligt haben. Die Landesregierung von Baden-Württemberg vertritt die Ansicht, dass durch eine Investitionsförderung diejenigen Kommunen benachteiligt würden, die bereits aus eigenen Mitteln in die Schaffung von Betreuungseinrichtungen investiert haben. Sie will vielmehr die Kommunen gemäß dem Ausbauzustand fördern.

Die Landesbeteiligung an den Betriebskosten erfolgt seit 2009 über das kommunale Finanzausgleichsgesetz. Seitdem wurden die bereitgestellten Mittel erheblich gesteigert, zuletzt im Rahmen des Paktes für Familien (Tabelle 13). Die Zuwendun-

gen des Landes stiegen dabei von 1 945 € je betreutem Kind in 2009 auf 2 649 € in 2011. Im Rahmen des Paktes für Familien hat das Land eine Steigerung der Mittel von 129 Mill. € auf 444 Mill. € für 2012 und von 152 Mill. € auf 477 Mill. € 2013 zugesagt und veranschlagt. Ab 2014 will das Land 68% der Betriebskosten der Kleinkindbetreuung übernehmen, allerdings unter Berücksichtigung der Bundesmittel. Der Beitrag des Landes soll aus dem Mehraufkommen der Grunderwerbsteuer finanziert werden. Ob dies den Kommunen wirklich weiterhilft, ist vor dem Hintergrund des kommunalen Beitrags zur Konsolidierung des Landeshaushalts - 2013 324 Mill. €, 2014 314 Mill. € sowie 2015 und 2016 jeweils 289 Mill. € - zumindest auf mittlere Sicht zweifelhaft.

Tabelle 13
Beteiligung des Landes Baden-Württembergs an den Betriebsausgaben für die Kleinkinderbetreuung
2009 bis 2014

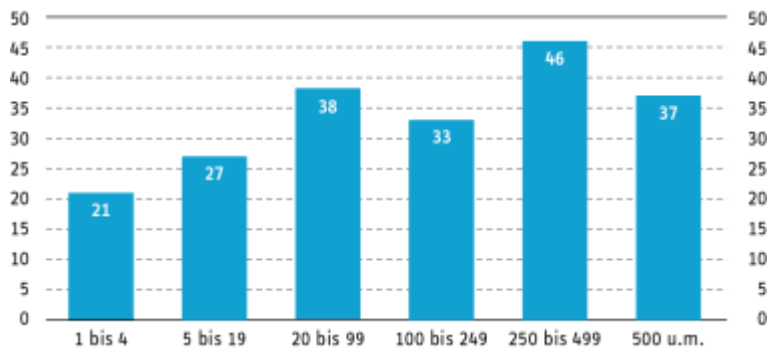
	Gesetzentwurf 2009[1]	Verabschiedetes Gesetz[2]	Ist-Ausgaben/ Pakt für Familien	Zuschüsse pro betreutes Kind[3]
		in Mill. €		in €
2009	50	60	73	1 945
2010	73	83	109	2 155
2011	96	106	151	2 649
2012	119	129	444[a]	
2013	142	152	477[a]	
ab 2014	165	175	68% der Betriebsausgaben u. Berücksichtigung der Bundesmittel[a]	

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der baden-württembergischen Landesregierung. – [1] Landtag von Baden-Württemberg (2008). – [2] Landtag von Baden-Württemberg (2009). – [3] Eigene Berechnungen. – [a] Pakt für Familien (Soll).

3.2.2.2 Standortfaktor „Verkehrsanbindung"

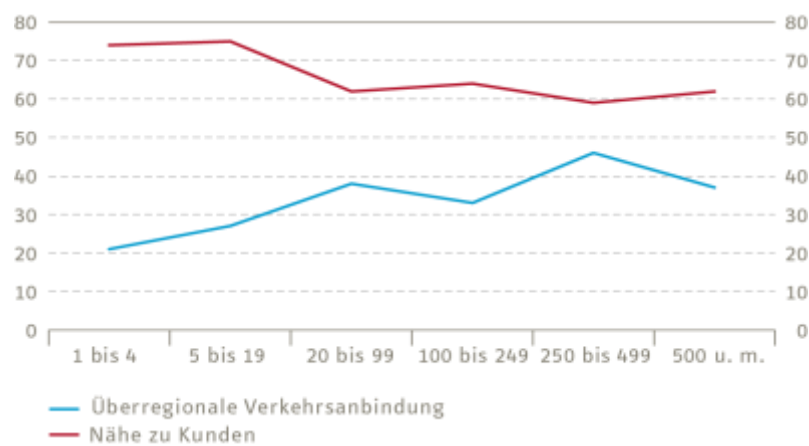
Die überregionale Verkehrsanbindung wird von 62% der baden-württembergischen Betriebe zumindest als wichtiger Standortfaktor eingestuft. 26% der befragten Betriebe betrachten ihn sogar als „äußerst wichtig" oder „sehr wichtig"; ihr Anteil nimmt mit der Betriebsgröße zu (Schaubild 22). Für Kleinunternehmen spielt die überregionale Verkehrsanbindung eine deutlich geringere Rolle, dafür die Kundennähe eine umso größere (Schaubild 23). Dies ist wohl darauf zurückzuführen, dass Kleinbetriebe vor allem nicht handelbare Güter produzieren.

Schaubild 22
Bedeutung des Standortfaktors „Überregionale Verkehrsanbindung“ nach Betriebsgröße
2009; Anteil äußerst wichtiger/sehr wichtiger Standortfaktor



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben von Bohachova, Krumm (2010:28).

Schaubild 23
Trade off zwischen den Standortfaktoren Nähe zu Kunden und überregionale Verkehrsanbindung
2009; Anteil äußerst wichtiger/sehr wichtiger Standortfaktor



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben von Bohachova, Krumm2010.

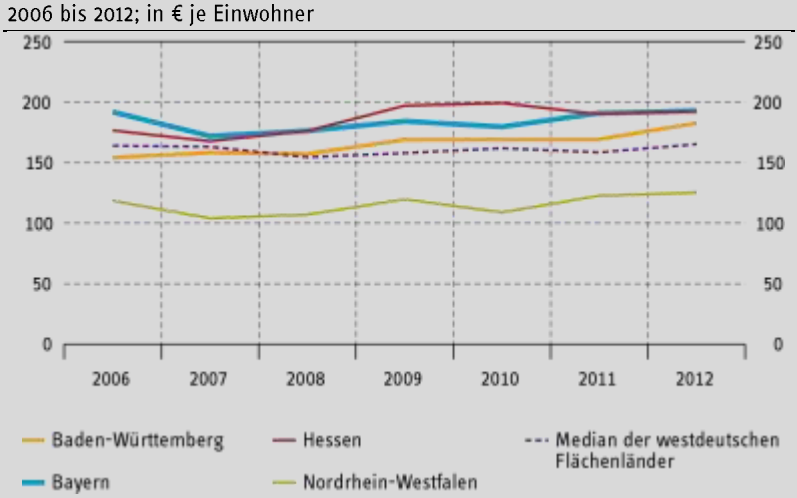
Die baden-württembergische Landesregierung betrachtet denn auch zu Recht eine gute Verkehrsinfrastruktur als eine wesentliche Voraussetzung für die wirtschaftli-

che Leistungsfähigkeit des Landes. Dazu zählt für sie neben dem Bundesfernstraßennetz auch ein leistungsfähiges Landesstraßennetz. Die Landesregierung erwartet indes von einem weiteren Neu- und Ausbau des Landesstraßennetzes keine nennenswerten Impulse mehr für die wirtschaftliche Entwicklung, da das Land bereits eine hohe Erreichbarkeits- und Verbindungsqualität aufweise (Landtag von Baden-Württemberg 2011: 3). Sie hat deshalb beschlossen, zunächst alle begonnenen Aus- und Neubaumaßnahmen des aktuellen Bauprogramms auszufinanzieren. Der Substanzerhaltung des Straßennetzes soll aber in den kommenden Jahren Priorität eingeräumt werden. Diese politischen Prioritäten sind vor dem Hintergrund des Landesstraßennetzes und seines Zustandes sowie der Verkehrsentwicklung zu bewerten.

Kasten 3: Ausgaben für das Verkehrs- und Nachrichtenwesen im Ländervergleich

Die Ausgaben des Landes Baden-Württemberg für das Verkehrswesen –Straßen und Brücken, Wasserstraßen und Häfen, Eisenbahn, ÖPNV und Luftfahrt- sind in zwei Schüben merklich angehoben worden: 2009 wurden die Ausgaben von zuletzt 1,7 Mrd. € auf 1,8 Mrd. € aufgestockt, 2012 von 1,8 Mrd. € auf knapp 2 Mrd. €. Die Ausgaben je Einwohner stiegen von 154 € je Einwohner 2006 auf 183 € je Einwohner 2012 (Schaubild). Damit schließt Baden-Württemberg zum Niveau von Bayern und Hessen (193 bzw. 192 €) allmählich auf.

Entwicklung der Ausgaben für das Verkehrs- und Nachrichtenwesen 2006 bis 2012; in € je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und der Finanzministerien der westdeutschen Flächenländer.

Das Straßennetz in Baden-Württemberg weist zurzeit eine Netzdichte von 0,766 km je qkm auf; dies entspricht dem Median der Flächenländer (Tabelle 14). Das Netz der Landes- und Kreisstraßen zusammengenommen ist indes erheblich dichter als in den anderen westdeutschen Flächenländer – mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen; die Netzdichte beträgt hier 0,615 km je qkm, der Median der westdeutschen Flächenländer dagegen nur 0,58 km je qkm. Das Landesstraßennetz kann insoweit tatsächlich als engmaschig bezeichnet werden.

Tabelle 14
Netzdichte des baden-württembergischen Straßennetzes im Ländervergleich 2010; Streckenlänge in km je qkm

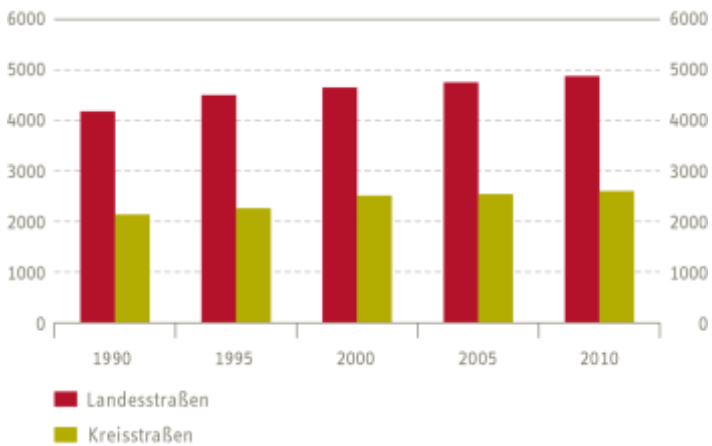
Land	Straßennetz insgesamt	Landes-straßen	Kreis-straßen
Baden-Württemberg	0,766	0,278	0,337
Bayern	0,593	0,199	0,267
Hessen	0,764	0,340	0,235
Nordrhein-Westfalen	0,867	0,377	0,286
Median der Flächenländer	0,765	0,304	0,276

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2011: 102).

Das Straßennetz wurde allerdings seit 1995 faktisch nicht mehr erweitert, obwohl seitdem die Fahrleistungen von 12,4 Mrd. € auf 13,3 Mrd. Fahrzeugkilometer im Jahr zunahmen. Stattdessen investierte das Land vor allem in den Ausbau der Landesstraßen, aber auch in Neubauten (z.B. Ortsumgehungen): 1,26 Mrd. € von 1995 bis Januar 2010 (Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr 2010: 56). Es ist zu fragen, ob diese Maßnahmen und die neu geplanten ausreichen, der wachsenden Belastung des Straßennetzes gerecht zu werden.

Die durchschnittliche Verkehrsstärke auf den Landes- und Kreisstraßen hat von 1996 bis 2010 um jährlich 0,5 bzw. 0,9% zugenommen. Von 2006 bis 2010 nahm die Verkehrsstärke landesweit auf den Land- und den Kreisstraßen um jeweils 0,5% p.a. zu (Schaubild 24). Dabei zeigen sich erhebliche Unterschiede in der Entwicklung der regionalen Verkehrsbelastung (Tabelle 15). Überproportionale Zuwächse in der Verkehrsbelastung verzeichneten insbesondere die Landstraßen in den Regierungsbezirken Stuttgart (+4,4%) und Tübingen (+4,9%) sowie die Kreisstraßen im Regierungsbezirk Tübingen (+3,2%). Es sind denn auch Unternehmen aus der Region Stuttgart, die im Gegensatz zur Landesregierung auch den Neubau von Straßen über die begonnenen Projekte hinaus für erforderlich halten: Immerhin 70% der Unternehmen vertreten diesen Standpunkt laut der Verkehrsumfrage 2012 (IHK Region Stuttgart 2012: 7).

Schaubild 24
Entwicklung der Verkehrsbelastung auf den Landes- und den Kreisstraßen Baden-Württembergs
1990 bis 2010; Durchschnittliche tägliche Verkehrsstärken (Kraftfahrzeuge)



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg.

Tabelle 15
Durchschnittliche mittlere Verkehrsstärken (DTV) - Kraftfahrzeuge
2005 und 2010; Kraftfahrzeuge in 24 Stunden

Straßenkategorie/ Raumbezug	DTV-Kfz/24		Veränderung in %
	2005	2010	
Landstraßen			
RP Stuttgart	9 383	9 794	4,4
RP Karlsruhe	11 122	11 335	1,9
RP Freiburg	5 710	5 250	-8,1
RP Tübingen	5 906	6 197	4,9
Baden-Württemberg	4 785	4 718	-1,4
Kreisstraßen			
RP Stuttgart	1 213	1 235	1,8
RP Karlsruhe	834	861	3,2
RP Freiburg	947	955	0,8
RP Tübingen	1 081	1 102	1,9
Baden-Württemberg	2 310	2 309	-

Quelle: Ministerium für Verkehr und Infrastruktur (Hrsg.) (2012: 16; Auszug Tabelle 9).

Die Verkehrsprognose bis 2025 geht davon aus, dass die durchschnittliche tägliche Verkehrsstärke auf den Landstraßen weiter zunimmt: Im Zeitraum von 2005 bis 2025 um 0,6% p.a. Der erwartete Anstieg fällt also etwas stärker aus als der in den Jahren 2006 bis 2010 beobachtete. Dies hängt möglicherweise mit dem konjunkturellen Einbruch ab 2008 zusammen. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Verkehrsqualität des Landesstraßennetzes zumindest erhalten werden kann, wenn auf Landesebene und in den Kommunen bereits realisierte Maßnahmen von 190,4 km und alle bis Anfang 2009 für den aktuellen Generalverkehrsplan 2010 geplante Landesmaßnahmen von 425,2 km umgesetzt werden (Modus Consult 2009).

Eine Erhebung des Straßenzustandes für das Jahr 2008 ergab, dass für 44% des Landesstraßennetzes kurzfristig oder dringend Erhaltungsmaßnahmen erforderlich seien (Tabelle 16). Eine aktuelle Umfrage für die Region Stuttgart ergab, dass 35% der befragten ansässigen Unternehmen den Zustand der Landesstraßen als mangelhaft oder unzureichend betrachten. Weitere 35% vergaben nur die Note ausreichend (IHK Region Stuttgart 2012: 10). Dabei fällt auf, dass der Zustand der Autobahnen und der Bundesstraßen deutlich besser bewertet wird als der der Landesstraßen (Tabelle 16a). Der unbefriedigende Zustand der Landesstraßen kann nicht verwundern, hat man in der Vergangenheit doch offensichtlich von der Substanz gelebt. Während im Durchschnitt der Jahre 1988 bis 1992 für die Straßenunterhaltung noch 73,5 Mill. € p.a. zur Verfügung standen, waren es von 2007 bis 2011 nur noch 60,9 Mill. € p.a (Schaubild 25). Den nominal rückläufigen Unterhaltungsausgaben steht eine wachsende Verkehrsbelastung bei einem nahezu unveränderten Landesstraßennetz gegenüber.

Tabelle 16
Landesstraßen nach Noten-/Zustandsklassen 2008

Notenklasse	Zustandsbeschreibung	Handlungsbedarf	Anteil am Straßennetz
≤1,5	Zustand muss bei der Abnahme der Straßenbaumaßnahme erreicht sein	keiner	25
1,5≤3,5	gut bis mittelmäßig	keiner	31
3,5≤4,5	schlechter Zustand	baulicher Erhalt ist kurzfristig erforderlich	27
>4,5	schlechter Zustand	Erhaltungsmaßnahmen sind dringend	17

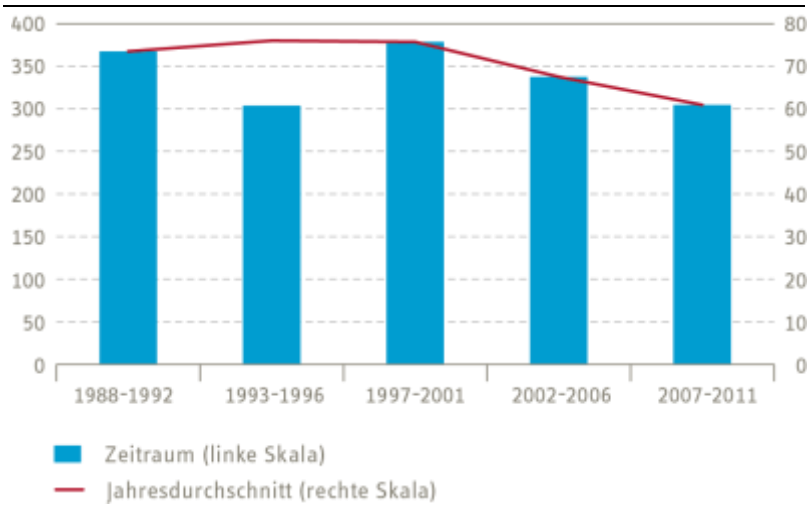
Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Rechnungshofs Baden-Württemberg (2009: 9f.)

Tabelle 16a
Bewertung des Erhaltungszustandes der Straßen in der Region Stuttgart durch Transportdienstleister und Industrieunternehmen

Branche	Benotung	Autobahnen	Bundes-straßen	Landes-straßen
Transportdienstleister	sehr gut	1,8	1,2	0,6
	gut	25,0	17,9	6,2
	befriedigend	40,2	47,5	21,6
	ausreichend	19,5	23,5	35,2
	mangelhaft	11,6	6,8	29,6
	ungenügend	1,8	3,1	6,8
Industrie	sehr gut	1,9	1,5	0,4
	gut	36,0	19,6	7,6
	befriedigend	39,3	44,5	23,2
	ausreichend	17,6	28,7	34,2
	mangelhaft	4,9	5,7	27,4
	ungenügend	0,4	0,0	7,2

Quelle: IHK Region Stuttgart (2012: 11).

Schaubild 25
Ausgaben für die Unterhaltung der Landesstraßen
1988 bis 2011; in Mill. €



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Landtags Baden-Württemberg (2009: 2).

Es wurde ein Erhaltungsaufwand von 100 Mill. € p.a. veranschlagt, damit sich der Zustand der Landesstraßen nicht noch weiter verschlechtere (Rechnungshof Baden-Württemberg 2009: 12). Die neue Landesregierung hat für 2012 sowie den Doppelhaushalt 2013/14 jährlich 100 Mill. € und ab 2014 zusätzlich 40 Mill. € für die Erhaltung von Brücken veranschlagt. Es wird allerdings befürchtet, dass die veranschlagten Mittel nicht in voller Höhe zur Verfügung stehen. Zum einen müssen noch bis 2014 23,3 Mill. € p.a. zur Refinanzierung des Landesinfrastrukturprogramms aufgebracht werden, zum anderen können die Mittel unter bestimmten Voraussetzungen auch für Schallschutzmaßnahmen an bestehenden Landesstraßen verwendet werden. Der Rechnungshof (2009: 25; 2012: 195) kritisiert zudem die gegenseitige Deckungsfähigkeit von Mitteln für die Erhaltung einerseits und zum Aus- und Neubau andererseits. Angesichts der Unterfinanzierung der Ausbau- und Neubaumaßnahmen ist zu befürchten, dass die gegenseitige Deckungsfähigkeit wie in der Vergangenheit zu Lasten des Erhalts geht. Hinzu kommt, dass die Erhöhung der Mittel derzeit durch eine Entnahme von 50 Mill. € aus der Rücklage für Sanierungs- und Erhaltungsmaßnahmen finanziert wird. Vor diesem Hintergrund bleibt es abzuwarten, ob das Land – wie im Frühjahr angekündigt – von 2012 bis 2016 tatsächlich 620 Mill. € für die Erhaltung der Landesstraßen und die Brückenertüchtigung bereitstellt (Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg 2012). Abweichungen hiervon wären angesichts des Zustands der Landesstraßen problematisch.

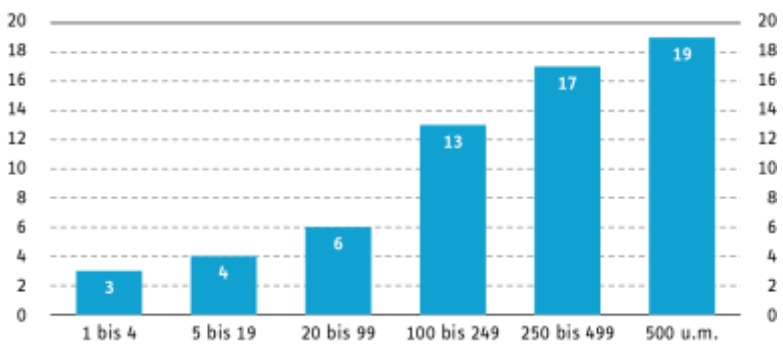
Die neue Landesregierung hat zudem eine weitere Prioritätensetzung vorgenommen, die sich negativ auf den kommunalen Straßenbau auswirkt. Baden-Württemberg erhält zurzeit noch Mittel aus dem föderalen Entflechtungsgesetz als Kompensation für den Wegfall der Finanzhilfen des Bundes für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden. Sie belaufen sich auf etwa 165 Mill. € p.a. Diese Zuweisungen wurden bislang im Verhältnis 60:40 auf den kommunalen Straßenbau und den sog. Umweltverbund (ÖPNV, Radverkehr, Fußgängerverkehr, Schnittstellen) aufgeteilt. Die neue Landesregierung kehrt nun dieses Verhältnis um. Dadurch bedingt stehen ab 2014 jährlich rund 35 Mill. € weniger für den kommunalen Straßenbau zur Verfügung.

Dabei ist offen, inwieweit ab 2014 überhaupt noch Bundesmittel zur Verfügung stehen. Sie werden nach jetzigem Stand letztmalig 2013 zur Verfügung gestellt. Der Bund plant möglicherweise von 2014 bis Ende 2019 eine lineare Abschmelzung der Mittel auf null. Wie sich der völlige Wegfall der Mittel bzw. ihr allmähliches Abschmelzen auf den kommunalen Straßenbau und den Umweltverbund (ÖPNV, Radverkehr, Fußgängerverkehr, Schnittstellen) auswirkte, bleibt unklar. Das Land hat bisher nicht erkennen lassen, ob sie den Wegfall völlig oder zumindest teilweise durch die Bereitstellung eigener Haushaltsmittel kompensiert.

3.2.2.3 Standortfaktor „Forschung und Entwicklung“

Die Nähe zu Einrichtungen der Forschung und Entwicklung spielt als Standortfaktor für die baden-württembergischen Betriebe nur eine untergeordnete Rolle (Schaubild 26). Sie ist sogar für 61% der Betriebe unwichtig. Dieses Ergebnis widerspricht auf den ersten Blick dem allgemeinen Urteil, dass es sich hier um einen wichtigen Standortfaktor handelt.

Schaubild 26
Bedeutung des Standortfaktors „Nähe zu Einrichtungen der Forschung und Entwicklung“ nach Betriebsgröße
2009; Anteil äußerst wichtiger/sehr wichtiger Standortfaktor



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben von Bohachova, Krumm (2010:30).

Fakt ist jedoch, dass nur ein geringer Teil der Unternehmen überhaupt Forschung und Entwicklung betreibt. Im Jahre 2007 waren es bundesweit nur etwa ein Fünftel der Unternehmen im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe (Tabelle 17). Außerdem zeigt sich, dass FuE-Aktivitäten und deren Umfang maßgeblich von der Betriebsgröße abhängig sind. Während nur 17% der Unternehmen mit 20 bis 99 Beschäftigten forschen und entwickeln, sind es mehr als drei Viertel der Unternehmen mit mehr als 1 000 Beschäftigten. Dies spiegelt sich auch in der Bewertung des Standortfaktors „Nähe zu Forschungseinrichtungen“ wider (Schaubild 25). Die Gruppe der Unternehmen mit FuE-Aktivitäten beschreibt zudem die Anzahl potenzieller Kandidaten für mögliche Kooperationen mit Wissenschaftseinrichtungen. Eine solche Kooperation setzt voraus, dass das zur Verfügung gestellte Wissen auch intern verarbeitet werden kann. Kooperierende Unternehmen weisen dabei eine über 50% höhere Wahrscheinlichkeit auf, ein Patent anzumelden, als die nichtkooperierenden (Zimmermann 2008: 75). Mit anderen Worten: Die Nähe zu Forschungseinrichtungen ist nur für einen kleinen Kreis von innovativen Unternehmen

relevant, der maximal etwa ein Fünftel der Unternehmen ausmacht. Meier (2011: 44) betont deshalb zu Recht, dass trotz der nachrangigen Bedeutung dieses Standortfaktors in verschiedenen Studien die Nähe zu Forschungseinrichtungen nicht generell als unbedeutender Standortfaktor angesehen werden dürfe. Dies gilt insbesondere für den hier skizzierten Kreis von Unternehmen, die in Forschung und Entwicklung aktiv sind.

Tabelle 17
FuE-aktive Unternehmen[1] im deutschen Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe 1995 bis 2007; in % aller Unternehmen

Unternehmen mit ... Beschäftigten	1995	1999	2003	2007
20 bis 99	21	16	12	17
100 bis 499	34	30	28	27
500 bis 999	40	47	42	46
1 000 und mehr	73	72	71	76
Insgesamt	26	22	18	21

Quelle: Legler u.a. (2010: 21). [1]Nach Angaben der Wissenschaftsstatistik des Stifterverbands und des Statistischen Bundesamtes.

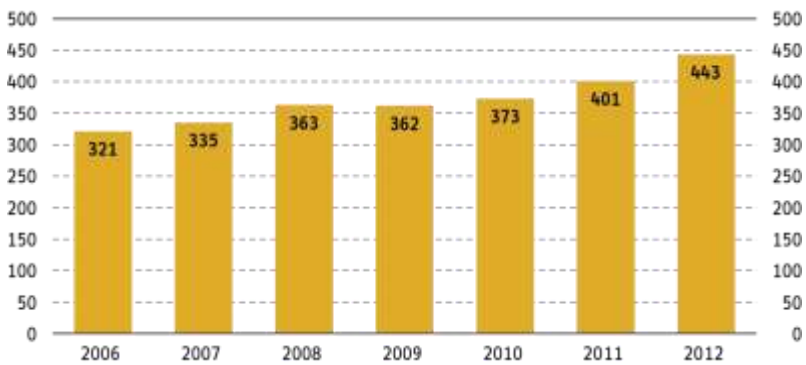
Die Bedeutung dieses Standortfaktors zeigt sich auch daran, dass 27% des bundesdeutschen FuE-Personals im Wirtschaftssektor in Baden-Württemberg tätig sind und etwa 29% der internen Aufwendungen der bundesdeutschen Wirtschaft für Forschung und Entwicklung auf das Land entfallen. Schwerpunkte der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten sind der Kraftfahrzeugbau, die Elektrotechnik und der Maschinenbau. Baden-Württemberg ist zudem das einzige Land, das die Lissabon-Kriterien erfüllt. Die FuE-Aufwendungen beliefen sich 2009 auf 4,79% des Bruttoinlandsprodukts. Der Löwenanteil der Aufwendungen wurde vom Wirtschaftssektor erbracht: Die internen Aufwendungen entsprachen 3,81% des BIP (Kreuels, Stenke 2012). Baden-Württemberg hat hier also eine Spitzenposition zu verteidigen.

Die Identifizierung von FuE-Aktivitäten der Gebietskörperschaften stellt kein triviales Problem dar. Es hat sich durchgesetzt, die Grundlagenforschung, die angewandte Forschung und die experimentelle Forschung[8] den FuE-Aktivitäten zuzurechnen (Lageman u.a. 2008: 25f.). Die Förderung der Forschung und Entwicklung außerhalb der Hochschulen gehört damit zweifelsohne zu den FuE-Aktivitäten. Das Land Baden-Württemberg hat seine Ausgaben hierfür von 321 Mill. € im Jahr 2007 auf 401 Mill. € im Jahr 2011 gesteigert. Dies entspricht einer jährlichen Steigerung von

[8] Die experimentelle Entwicklung versucht, auf der Grundlage vorhandenen Wissens u.a. neue Produkte zu entwickeln oder neue Prozesse zu installieren (Lageman u.a. 2008:26).

4,4% p.a. Im Jahr 2012 sollen die Ausgaben gegenüber 2011 nochmals um 10,5% steigen und zwar auf 443 Mill. € (Schaubild 27).

Schaubild 27
Entwicklung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung außerhalb der Hochschulen
2006 bis 2012; in Mill. €

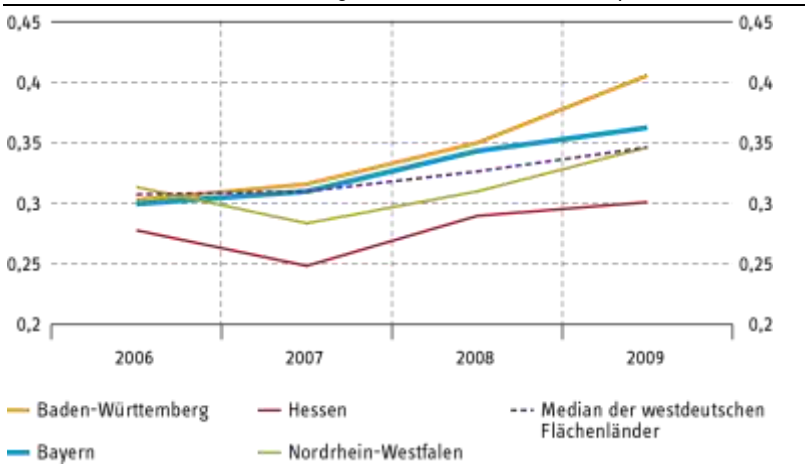


Eigene Darstellung nach Angaben des Finanzministeriums des Landes Baden-Württemberg.

Diese Zahlen geben allerdings kein vollständiges Bild über die Forschungsförderung des Landes. So fehlen etwa die Forschungsausgaben der staatlich finanzierten Hochschulen, deren Quantifizierung sich wegen der Lehrtätigkeit schwierig gestaltet. Bund und Länder haben deshalb ein besonderes Verfahren entwickelt, um die FuE-Ausgaben der Hochschulen zu ermitteln. Drittmittel der Hochschulen werden den FuE-Ausgaben zugerechnet, der FuE-Anteil ihrer Grundmittel wird mit Hilfe sog. FuE-Koeffizienten errechnet (zu Einzelheiten des Verfahrens siehe Statistisches Bundesamt 2011). Bezieht man die so ermittelten FuE-Ausgaben der Hochschulen mit ein, so erweist sich Baden-Württemberg als das Land mit der höchsten Förderintensität[9] (Schaubild 28): Sie beträgt im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2009 0,34% und erreicht mit 0,41% im Jahr 2009 einen vorläufigen Höchstwert. Den zweiten Platz belegt Bayern (0,33%) vor Nordrhein-Westfalen (0,31%). Der Median der westdeutschen Flächenländer beträgt 0,32%.

[9] Als FuE-Intensität bezeichnet man die Relation zwischen FuE-Ausgaben und dem Bruttoinlandsprodukt. Dieser Indikator wird für Vergleiche auf lokaler, regionaler oder internationaler Ebene verwendet.

Schaubild 28
Baden-Württembergs FuE-Ausgaben im Ländervergleich
2006 bis 2009; Öffentliche FuE-Ausgaben in % des Bruttoinlandsprodukts



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (2010: 448; 2012: 443).

3.3 Zwischenfazit

Die Länder stehen unter einem erheblichen Konsolidierungsdruck, weil sie nach der Vorgabe der in der Verfassung verankerten Schuldenbremse ihre Haushalte bis zum Ende des Jahrzehnts strukturell ausgeglichen gestalten müssen. Auch das finanzstarke Baden-Württemberg steht vor der Notwendigkeit, in den kommenden Jahren strukturelle Einsparungen zu realisieren. Vor diesem Hintergrund kommt der Konstruktion eines Wirtschaftshaushaltes mit Blick auf eine qualitative Haushaltskonsolidierung eine wichtige Funktion zu: Er beschreibt aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive wachstumsfördernde Landesausgaben. In einzelwirtschaftlicher Perspektive umfasst er die finanzpolitischen Maßnahmen des Landes, die die Standortattraktivität für Unternehmen mittels sachkapitalorientierter Wirtschaftsförderung verbessern. Diese Maßnahmen sind mit den betrieblichen Standortanforderungen der Unternehmen zu verknüpfen.

Ausgaben für das Bildungswesen (Schulen, Hochschulen), die Forschungsförderung, die aktive Arbeitsmarktpolitik sowie Teile der Ausgaben für Gesundheit und Umwelt, für das Verkehrs- und Nachrichtenwesen und für die Infrastruktur werden hier als produktiv oder wachstumsfördernd angesehen. Baden-Württemberg tätigt im Jahr 2012 voraussichtlich 13,4 Mrd. €, die in diesem Sinne als produktiv einzustufen sind. Dies entspricht 34,5% der Gesamtausgaben. Bayern plante für 2012 pro-

duktive Ausgaben von 16,6 Mrd. € oder 37,5% der Gesamtausgaben, Hessen von 8 Mrd. € (26,9%) und Nordrhein-Westfalen von 20,9 Mrd. € (35,5%). Der Vergleich der geplanten produktiven Ausgaben je Einwohner macht deutlich, dass Baden-Württemberg nicht nur absolut, sondern mit 1 239 € je Einwohner auch relativ geringere produktive Ausgaben tätigt als Bayern mit 1 319 €: die Pro Kopf-Ausgaben von Hessen übertreffen mit 1 313 € je Einwohner ebenfalls deutlich die von Baden-Württemberg. Die wachstumsfördernden Ausgaben liegen aber knapp über dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer ohne Baden-Württemberg (1 217 €). Betrachtet man die Entwicklung der sog. wachstumsfördernden Ausgaben seit 2006, so hat Baden-Württemberg gegenüber Bayern an Boden verloren. Nordrhein-Westfalen hat aufgeholt. Der Ausgabenzuwachs betrug von 2007 bis 2012 in Baden-Württemberg 1,9% p.a., in Bayern 3,4% p.a. und in Nordrhein-Westfalen 2,8% p.a.

Ein Vergleich der Wirtschaftsförderungsausgaben westdeutscher Flächenländer zeigt, dass Bayern zwischen 2006 und 2012 die höchsten Ausgaben je Einwohner tätigte. Sie beliefen sich im Jahr 2012 auf 397 € je Einwohner. Das baden-württembergische Ausgabenniveau liegt aktuell im Mittelfeld der westdeutschen Flächenländer, nachdem es in den Vorjahren noch unterhalb des Median gelegen hat. Dabei tätigen selbst kleinere und finanzschwächere Länder höhere Wirtschaftsförderungsausgaben je Einwohner als Baden-Württemberg. Eine Erklärung hierfür ist, dass Baden-Württemberg im Gegensatz zu diesen Ländern keine Mittel aus der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur erhält. Hinzu kommt die größere Bedeutung der Landwirtschaft und damit der Agrarsubventionen in anderen Ländern. Berücksichtigt man auch die Finanzhilfen an Unternehmen außerhalb des klassischen Aufgabenbereichs „Wirtschaftsförderung" ergeben sich die Gesamtausgaben für die sachkapitalorientierte Wirtschaftsförderung. Sie beliefen sich in Baden-Württemberg auf rd. 3,4 Mrd. € im Jahre 2009. Darin sind 381 Mill. € an Finanzhilfen in der Abgrenzung des Subventionsberichts enthalten. Den funktionalen Schwerpunkt bildete dabei – wie in den Vorjahren - das Verkehrs- und Nachrichtenwesen mit knapp 2 Mrd. €, was 58,6% der Wirtschaftsförderungsausgaben entspricht.

Das Volumen des Wirtschaftshaushalts Baden-Württembergs hängt davon ab, ob bei dessen Definition das Konzept der wachstumsfördernden Ausgaben oder lediglich die Wirtschaftsförderungsausgaben zu Grunde gelegt werden. Mit dem ersten Konzept wird das Volumen des Wirtschaftshaushalts mit rd. 15,5 Mrd. € im Jahr 2012 beziffert (einschließlich der Investitionen in anderen Aufgabenbereichen), mit dem zweiten Konzept beläuft sich das Volumen auf rd. 3,4 Mrd. € (einschließlich der Finanzhilfen des Landes). Der Unterschied erklärt sich daraus, dass das Konzept der

Wirtschaftsförderungsausgaben eher nur diejenigen Ausgaben berücksichtigt, die den Unternehmen unmittelbar zu Gute kommen.

Die Untersuchungsergebnisse dürfen nicht dahingehend missverstanden werden, dass die Ausgaben des Wirtschaftshaushalts oder die Ausgaben der sachkapitalorientierten Wirtschaftsförderung für die notwendige Haushaltskonsolidierung sakrosankt sind. Es gilt auch hier: Die Höhe der Ausgaben ist ein Indiz für die Wachstumsfreundlichkeit des Landeshaushalts, besagt aber für sich genommen noch nichts über die Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung. Dazu bedürfte es tiefergreifenderer Analysen, die im Rahmen der vorliegenden Studie nicht geleistet werden konnten. Im Zuge der Verknüpfung von Wirtschaftsförderungsausgaben und Standortanforderungen ergaben sich jedoch einige Anhaltspunkte für Handlungsempfehlungen.

Dem Land Baden-Württemberg droht ein merklicher Verlust an Erwerbspersonen, in quantitativer wie qualitativer Dimension. Die Landespolitik kann einen Beitrag für ein hinreichendes Angebot an qualifizierten Arbeitskräften leisten, indem sie u.a. ein leistungsfähiges Bildungswesen von der Schule über die Hochschule bis hin zu einer effektiven Weiterbildung zur Verfügung stellt, die Lebensqualität für die privaten Haushalte erhöht sowie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und damit die Frauenerwerbstätigkeit fördert. Die Bildungsausgaben des Landes bewegen sich gemessen an seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit im Mittel der westdeutschen Flächenländer. Das Land hat die entsprechenden Ausgaben von 858 € im Jahr 2006 auf 937 € je Einwohner erhöht. Dies entspricht einem Anstieg von 1,5% p.a. Gleichwohl bleiben diese Ausgaben nach wie vor hinter denen von Bayern (986 €), Hessen (982 €) und Nordrhein-Westfalen (960 €) zurück.

Angesichts anhaltend rückläufiger Schülerzahlen plant Baden-Württemberg, den gemessen am Status quo - entstehenden Lehrerüberhang abzubauen. Die Landesregierung will ein Drittel dieser sog. demographischen Rendite – zwischen 478 bis 785 Mill. € - im Bildungssystem belassen, um die Unterrichtsversorgung im Sekundarbereich zu verbessern. Dabei schneidet bezüglich der Schüler-Lehrer-Relation der Sekundarbereich im Ländervergleich deutlich besser ab als der Primarbereich. Die sog. demographische Rendite sollte nur in dem Maße wieder im Bildungssystem investiert werden, wie nachweislich Qualitätsverbesserungen erzielt werden können. Ansonsten sollten auch diese Mittel genutzt werden, um den Haushalt zu entlasten.

Das Land Baden-Württemberg hat an den Hochschulen einen vergleichsweise hohen Standard zu verteidigen. Die Hochschulen verfügen im Vergleich der westdeutschen Flächenländer – mit Ausnahme von Niedersachsen - über die höchsten Grundmittel je Studierendem. Allerdings schrumpfte der Vorsprung gegenüber dem

Durchschnitt zuletzt. Gleichwohl konnte Baden-Württemberg seinen Vorsprung bei der Betreuungsrelation (Studierende je wissenschaftliche Kraft) gegenüber dem Durchschnitt noch ausbauen.

Der Ausbau der Kleinkindbetreuung ist ein wichtiger Baustein zur Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit. Das Land vereinbarte 2007 mit den kommunalen Landesverbänden einen konkreten und verbindlichen Fahrplan zum Ausbau der Kleinkindbetreuung: Die landesdurchschnittliche Versorgungsquote sollte von 14,5% im Jahr 2008 auf 34% im Jahr 2013 gesteigert werden. Die baden-württembergische Betreuungsquote verfehlte in 2011 mit 20,8% die Zielvorgabe von 26,5% deutlich. Dies ist zwar besser als der Durchschnitt des früheren Bundesgebiets (19,8%). Jedoch sollte das Land vorübergehend von seiner Politik abrücken, sich nur an den Betriebskosten zu beteiligen. Der Ausbau der Kleinkinderbetreuung ging jedenfalls in den Ländern schneller voran, die sich auch an den Investitionskosten beteiligten. Außerdem ist zu fragen, ob nicht der Familienpakt, der eine erhebliche Beteiligung des Landes an den Betriebskosten beinhaltet, durch den Konsolidierungsbeitrag der Kommunen in den nächsten Jahren konterkariert wird.

Für die Unternehmen spielt auch die überregionale Verkehrsanbindung als Standortfaktor eine wichtige Rolle. Das Landesstraßennetz (Land- und Kreisstraßen) sieht sich steigenden Belastungen (Fahrleistungen, Verkehrsstärken) gegenüber, bei gleichzeitig nominal und real abnehmenden Mitteln für den Unterhalt des Netzes. Es kann deshalb nicht verwundern, dass sich der Zustand des Straßennetzes verschlechtert hat. Eine Zustandserhebung für das Jahr 2008 ergab, dass für 44% der Landesstraßen kurzfristig oder dringend Erhaltungsmaßnahmen erforderlich seien. Eine aktuelle Umfrage unter den in der Region Stuttgart ansässigen Unternehmen lässt vermuten, dass es nicht zu grundsätzlichen Verbesserungen gekommen ist. 35% der antwortenden Unternehmen bewerteten den Zustand der Landesstraßen als „mangelhaft“ oder „unzureichend“, weitere 35% als „lediglich ausreichend“. Dabei fällt auf, dass der Zustand der Bundesautobahnen und Bundesstraßen als erheblich besser eingeschätzt wird als der der Landesstraßen.

Um das Zustandsniveau der Landesstraßen nur auf dem Niveau von 2008 zu halten, wurden die Aufwendungen für die Jahre 2012 bis 2022 auf 100 Mill. € p.a. veranschlagt. Dieser Betrag soll 2012 und in den folgenden Jahren auch zur Verfügung stehen. Bis 2014 müssen aus diesen Mitteln 23,3 Mill. € p.a. für die Refinanzierung des Landesinfrastrukturprogramms eingesetzt werden. Hinzu kommt die Deckungsfähigkeit zu Gunsten von Lärmschutzmaßnahmen an Landesstraßen sowie des Aus- und Neubaus von Landesstraßen. Deshalb bleibt abzuwarten, ob wirklich von 2012 bis 2016 620 Mill. € für die Erhaltung der Landesstraßen und die Ertüchti-

gung von Brücken bereitstehen. Dies wäre allerdings das Minimum dessen, was erforderlich wäre.

Die Förderung von Forschung und Entwicklung spielt insgesamt für das Wirtschaftswachstum eines Landes eine herausragende Rolle, auch wenn unmittelbar nur ein kleinerer Kreis von Unternehmen eigene FuE-Aktivitäten ausübt (bundesweit sind es lediglich nur etwa ein Fünftel der Unternehmen). Bezieht man neben der Forschungsförderung außerhalb von Hochschulen auch die Forschungsaktivitäten der Hochschulen mit ein, ist Baden-Württemberg das Land mit der höchsten FuE-Intensität. Sie beträgt im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2009 0,34% des Bruttoinlandsprodukts und erreicht mit 0,41% im Jahr 2009 einen vorläufigen Höchstwert. Den zweiten Platz belegt Bayern (0,33%) vor Nordrhein-Westfalen (0,31%). Der Median der westdeutschen Flächenländer beträgt 0,32%. Das Land sollte alles daran setzen, die Spitzenposition in diesem Bereich auch in den kommenden Jahren zu verteidigen und sie nach Möglichkeit sogar auszubauen

.

4. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

„Vom Musterschüler zum Problemfall?", so fragt die hier vorgelegte Studie im Titel. Diese Frage kann nur beantwortet werden, wenn man sich intensiver mit der Haushalts- und Finanzpolitik der Landesregierung beschäftigt. Unsere Analyse hat gezeigt, dass Baden-Württemberg sicherlich kein „Problemfall" in dem Sinne ist, dass das Land die Vorgaben der neuen, im Grundgesetz verankerten Verschuldungsbegrenzung nicht aus eigener Kraft schaffen könnte. Allerdings hat die Analyse auch gezeigt, dass das Land durchaus vor großen Herausforderungen steht, den Haushalt (bei konjunktureller Normallage) ausgeglichen zu gestalten. Immerhin umfasst das strukturelle Defizit des Landes und damit der sich aus der Schuldenbremse ergebende Konsolidierungsbedarf aktuell rd. 2.5 Mrd. €.

Richtigerweise hat die Landesregierung inzwischen mit ihrer Finanzplanung bis 2015 und mit einer darüber hinaus bis zum Ende des Jahrzehnts reichenden Projektion auch einen Pfad vorgelegt, der den geplanten Abbau des strukturellen Defizits beschreibt. Sollte der Abbau entsprechend dieser Planung gelingen, würde Baden-Württemberg zwar die Vorgabe der Schuldenbremse einhalten. Es spricht aber vieles dafür, beim Abbau des Defizits ehrgeiziger vorzugehen und damit ein geringeres Risiko einzugehen, am Ende des Jahrzehnts vielleicht doch als „Problemfall" zu den Ländern zu gehören, die die Schuldenbremse nicht aus eigener Kraft einhalten können. Vor allem sollten die hohen zusätzlichen Steuereinnahmen und die derzeit historisch niedrigen Zinssätze dazu genutzt werden, um gleich zu Beginn der Konsolidierungsphase größere Konsolidierungsschritte vorzunehmen und damit einen „Puffer" zu schaffen, den einzurichten unter anderem die Deutsche Bundesbank den Ländern dringend empfiehlt (aktuell im Monatsbericht Oktober 2012). Zwar sieht die Schuldenbremse bei konjunkturellen Schwächephasen auch die Möglichkeit einer Kreditaufnahme vor, sie fordert aber spiegelbildlich auch die Bildung von Überschüssen in konjunkturell guten Zeiten. Es ist den Ländern daher dringend zu empfehlen, die gute ökonomischen Rahmenbedingungen zu nutzen, um beim Abbau des strukturellen Defizits so schnell wie möglich voranzukommen.

Es gehört zum Kern der finanzpolitischen Verantwortung der Landesregierung, die Ausgabenentwicklung im aktuell zu planenden Doppelhaushaltes 2013/2014 und für den Finanzplanungszeitrum bis 2015 so zu gestalten, dass bei erwarteten Rekordergebnissen bei den Steuereinnahmen das Defizit deutlicher gesenkt werden kann als von der Landesregierung bisher geplant. Sollte die Landesregierung den Abbaupfad für das strukturelle Defizit nicht nachbessern, würde sie im Prinzip dem Hauptanliegen der Schuldenbremse, so rasch wie möglich strukturell ausgeglichene Haushalte zu erreichen, nicht nachkommen. Die Mitglieder der Föderalismuskommission

hatten jedenfalls mit dem Vorschlag einer längeren Übergangsfrist zum Abbau des strukturellen Defizits für die Länder in erster Linie die Länder im Blick, die aufgrund ihrer sehr schlechten Ausgangssituation trotz der Unterstützung durch den Bund realistischer Weise kaum in einem kürzeren Zeitraum ihren Haushalt ausgleichen können. Nicht intendiert war freilich, Ländern wie Baden-Württemberg (oder Nordrhein-Westfalen) budgetäre Spielräume einzuräumen, um die **aus „Politikwechseln"** resultierenden zusätzlichen Ausgaben mit neuen Krediten finanzieren zu können.

Dabei spielt es im Grunde auch keine Rolle, dass es in einigen Bereichen (wie Bildung und Forschung, bei der Verkehrsinfrastruktur oder im Energiebereich) für zusätzliche Ausgaben durchaus auch gute Argumente geben mag. Entscheidend für den Abbau des strukturellen Defizits ist aber, dass solche Ausgabensteigerungen entweder durch Ausgabenkürzungen an anderer Stelle kompensiert werden oder dass damit nachweislich die wirtschaftliche Entwicklung unmittelbar gestärkt und damit die Steuereinnahmen bereits in den kommenden Jahren erhöht werden können.

Aus vielen Ankündigungen der Landesregierung ist zu entnehmen, dass sie den Ernst der finanziellen Lage des Landes erkannt hat. Vor allem wird richtigerweise betont, dass das strukturelle Defizit lediglich durch dauerhaft wirkende Maßnahmen reduziert werden kann. Freilich setzt die Landesregierung – wie im Falle der Anhebung der Grunderwerbsteuer – auch auf dauerhalte Steuererhöhungen und bringt hierbei auch auf Bundesebene zu beschließende Steuererhöhungen bei der Einkommensteuer oder der Vermögensteuer ins Spiel. Solche Maßnahmen sind allerdings kontraproduktiv, weil sie – falls sie überhaupt umgesetzt werden könnten – die wirtschaftliche Entwicklung eher dämpfen und damit die Erreichung des Haushaltsausgleichs noch erschweren.

Gezeigt werden konnte, dass die Vorgehensweise des Stabilitätsrates bei der Überwachung der Länderhaushalte noch verbessert werden muss, weil die von ihm verwendeten Kennziffern zur Bewertung der Haushalts- und Finanzplanungen noch nicht überzeugend ausgestaltet sind. Insbesondere werden noch nicht für alle Länder adäquate strukturelle Finanzierungssalden geschätzt, was eine zentrale Voraussetzung für die Umsetzung der Schuldenbremse ist. Zudem orientiert sich die mit den vier Kennziffern (struktureller Finanzierungssaldo, Kreditfinanzierungsquote, Zins-Steuer-Quote und Schuldenstand) vorgenommene Bewertung zu stark am Durchschnitt aller Länderergebnisse, womit die schlechte Finanzlage einiger Länder den Bewertungsmaßstab zu stark negativ beeinflusst. Dass der Stabilitätsrat in seiner Stellungnahme vom Dezember 2011 den Haushalt Baden-Württembergs und die im Stabilitätsbericht von der Landesregierung vorgelegte Planung bis 2015 als

„nicht auffällig“ bewertet, hat deshalb keine größere Bedeutung. Die in dieser Studie vorgenommene Nachhaltigkeitsanalyse hat vielmehr gezeigt, dass die Landesregierung dringend effektive Maßnahmen zur Reduzierung des strukturellen Defizits umsetzen muss; darüber hinaus sind ebenso dringend Maßnahmen einzuleiten, die den Anstieg bei der impliziten Verschuldung des Landes dämpfen. Letzterer ergibt sich in erster Linie durch die Versorgung der zunehmenden Anzahl von Pensionären (und Hinterbliebenen), die das Land zu leisten hat. Bis zum Jahr 2030 wird sich der Anteil dieser Leistungen an den gesamten Ausgaben des Landes noch einmal deutlich erhöhen; bereits heute absorbieren diese Leistungen (inklusive der Beihilfen) bereits über 12% der (bereinigten) Gesamtausgaben und etwa 23% der Personalausgaben.

Richtigerweise hat die Landesregierung bei den Konsolidierungsmaßnahmen vor allem die Personalausgaben im Blick. Geplant ist, neben Einsparungen durch eine Verbesserung der Verwaltungsabläufe vor allem auch Stelleneinsparungen umzusetzen, die sich aufgrund der demografischen Entwicklung – vor allem im Schulbereich – ergeben. Geprüft werden sollte allerdings nochmals, ob mit den in der Finanzplanung bis 2015 vorgesehenen Einsparungen das mögliche Einsparpotenzial bereits ausgeschöpft wird. Entsprechende Vorschläge sollten möglichst bald von der von der Landesregierung einberufenen „Kommission für Haushalt und Verwaltungsstruktur“ vorgelegt werden. Auch mit dem installierten vertieften Haushaltscontrolling sollten sich weitere Einsparungen realisieren lassen, vor allem wenn tatsächlich umgesetzt wird, dass zukünftig bedeutende ausgabenwirksame Vorhaben nur mit einem positiven Votum des Haushaltscontrollings umgesetzt werden.

Letztlich sollte die Landesregierung alles daran setzen, die Ausgabenstruktur des Haushaltes zu verbessern, was in erster Linie erfordert, die Wachstumsrelevanz der Ausgaben des Landes zu stärken. Denn eine Ausgabenstruktur, die den Bürgern und den Unternehmen eines Landes eine hohe Standortqualität bietet bzw. diese stetig verbessert, wird zugleich eine qualitative Konsolidierung des Landeshaushaltes bewirken. Fasst man die so qualifizierten Ausgaben des Landeshaushaltes zusammen, ergibt sich aktuell ein **„Wirtschaftsha**ushalt**“, der etwa ein Drittel** der bereinigten Gesamtausgaben umfasst. Das Gros dieser Ausgaben entfällt dabei auf Ausgaben für das Bildungswesen (Schulen und Hochschulen), auf die Forschungsförderung, auf die aktive Arbeitsmarktpolitik und auf den Bereich Infrastruktur (insbesondere das Verkehrswesen).

Ein Vergleich der Wirtschaftsförderungsausgaben westdeutscher Flächenländer zeigt, dass Bayern zwischen 2006 und 2012 die höchsten Ausgaben je Einwohner tätigte. Sie beliefen sich 2012 auf 397 € je Einwohner. Das baden-württembergische Ausgabenniveau liegt aktuell im Mittelfeld der westdeutschen Flächenländer, nach-

dem es in den Vorjahren noch unterhalb des Median gelegen hat. Dabei tätigen selbst kleinere und finanzschwächere Länder höhere Wirtschaftsförderungsausgaben je Einwohner als Baden-Württemberg. Eine Erklärung hierfür ist, dass Baden-Württemberg im Gegensatz zu diesen Ländern keine Mittel aus der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur erhält. Hinzu kommt die größere Bedeutung der Landwirtschaft und damit der Agrarsubventionen in anderen Ländern. Berücksichtigt man auch die Finanzhilfen an Unternehmen außerhalb des klassischen Aufgabenbereichs „Wirtschaftsförderung" ergeben sich die Gesamtausgaben für die sachkapitalorientierte Wirtschaftsförderung. Sie beliefen sich in Baden-Württemberg auf rd. 3,4 Mrd. € im Jahre 2009. Darin sind 381 Mill. € an Finanzhilfen in der Abgrenzung des Subventionsberichts enthalten. Den funktionalen Schwerpunkt bildete dabei – wie in den Vorjahren - das Verkehrs- und Nachrichtenwesen mit knapp 2 Mrd. €, was 58,6% der Wirtschaftsförderungsausgaben entspricht.

Die Ergebnisse der Studie dürfen allerdings nicht dahingehend missverstanden werden, dass die Ausgaben des Wirtschaftshaushalts oder die Ausgaben der sachkapitalorientierten Wirtschaftsförderung für die notwendige Haushaltskonsolidierung sakrosankt sind. Es gilt auch hier: Die Höhe der Ausgaben ist ein Indiz für die Wachstumsfreundlichkeit des Landeshaushalts, sie sagt aber für sich genommen noch nichts über die Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung aus. Um diese beurteilen zu können, müssten die einzelnen Ausgaben(-programme) ausführlicher evaluiert werden, was nicht Aufgabe der vorliegenden Studie war. Durch die in dieser Studie hergestellte Verknüpfung von Wirtschaftsförderungsausgaben und Standortbedingungen ergaben sich jedoch bereits interessante Anhaltspunkte für Handlungsempfehlungen.

Das Land kann einen Beitrag für ein hinreichendes Angebot an qualifizierten Arbeitskräften leisten, indem es u.a. ein leistungsfähiges Bildungswesen von der Schule über die Hochschule bis hin zu einer effektiven Weiterbildung zur Verfügung stellt. Entsprechende Ausgaben wurden in Baden-Württemberg von 858 € je Einwohner im Jahr 2006 auf aktuell 937 € erhöht. Dies entspricht einem Anstieg von 1,5% p.a. Gleichwohl sind die Bildungsausgaben je Einwohner in Baden-Württemberg nach wie vor niedriger als in Bayern (986 €), Hessen (982 €) und Nordrhein-Westfalen (960 €). Trotz aller Abgrenzungsprobleme lässt sich hier ein deutlicher Nachholbedarf für Baden-Württemberg feststellen. Nutzen sollte die Landesregierung hierfür Mittel, die in den kommenden Jahren aufgrund von sog. demographischen Renditen frei werden. Mit diesen Mitteln sollte sich die Qualität der Bildungsangebote noch einmal deutlich verbessern lassen. Freilich sollte die Verbesserung der Qualität auch als Voraussetzung für eine Reinvestition der frei werdenden Mittel im Bildungsbereich festgeschrieben werden; sollte diese Voraus-

setzung nicht erfüllt sein, sollten auch diese Mittel genutzt werden, um möglichst rasch einen strukturellen Haushaltsausgleich zu erreichen und dann langfristig zu sichern.

Ein wichtiger Standortfaktor für die Unternehmen ist die überregionale Verkehrsanbindung. Das Landesstraßennetz (Land- und Kreisstraßen) sieht sich steigenden Belastungen (Fahrleistungen, Verkehrsstärken) gegenüber. Gleichzeitig ergab eine Zustandserhebung für das Jahr 2008, dass für 44% der Landesstraßen kurzfristig Erhaltungsmaßnahmen erforderlich sind. Um das Zustandsniveau der Straßen aus dem Jahr aufrecht zu erhalten, wurden für die Jahre 2012 bis 2022 Ausgaben in einer Größenordnung von etwa 100 Mill. € p.a. veranschlagt. Aufgabe der Landesregierung ist es, die hierfür notwendigen Mittel zu mobilisieren. Die Regierung hat zwar die Ansätze in der Finanzplanung 2011 bis 2015 erhöht, sie sollte aber auch sicherstellen, dass die Mittel nicht für unterfinanzierte Ausbau- und Neubauprojekte verwendet werden.

Eine herausragende Rolle für das Wirtschaftswachstum spielen die Ausgaben zur Förderung von Forschung und Entwicklung, auch wenn unmittelbar nur ein kleiner Kreis von Unternehmen eigene FuE-Aktivitäten ausübt (bundesweit sind es nur etwa ein Fünftel der Unternehmen). Bezieht man neben der Forschungsförderung außerhalb von Hochschulen auch die Forschungsaktivitäten der Hochschulen mit ein, ist Baden-Württemberg vor Bayern und Nordrhein-Westfalen das Land mit der höchsten FuE-Intensität. Auch wenn natürlich jede neue Landesregierung allein aus ihrer Wahl eine Legitimierung zur Umsetzung von „neuen" Prioritäten ableiten kann, sollte die aktuelle Landesregierung alles daran setzen, die erreichte Spitzenposition in diesem Bereich in den kommenden Jahren zu verteidigen und sie nach Möglichkeit sogar auszubauen. Damit wäre eine gute Voraussetzung geschaffen, die Landesfinanzen nachhaltig gestalten zu können.

Insgesamt stehen in der deutschen Finanzverfassung spannende Jahre an. Nicht nur gilt es, den auf europäischer Ebene geschlossenen Fiskalvertrag in nationales Recht einzuarbeiten und die bereits im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse auf nationaler Ebene beim Bund und den Ländern umzusetzen, es gilt bis zum Ende des Jahrzehnts auch, den Finanzausgleich neu zu regeln. Letzteres wird allein schon deshalb notwendig, weil der Solidarpakt Ost zum Ende des Jahrzehnts ausläuft. Aber auch ohne diese Vorgabe ist der Finanzausgleich unter den Ländern reformbedürftig, weil er in seiner derzeitigen Ausgestaltung nach wie vor erhebliche Fehlanreize setzt. Es dürfte auch im Interesse Baden-Württembergs, das seit Jahren zu den Geberländern zählt, liegen, die Abschöpfung von Mitteln bei den Geberländern zu reduzieren. Die aktuelle Landesregierung ist aber nicht nur gefordert, sich dafür einzusetzen, dass das Land einen größeren Teil seiner Einnahmen behalten

darf, sie ist vor allem gefordert, durch geeignete Maßnahmen den Ausgabenanstieg in den kommenden Jahren so zu drosseln, dass der Haushalt bei gegebenen Rahmenbedingungen so schnell wie möglich strukturell ausgeglichen werden kann.

Literatur

Auerbach, A.J., Gokhale J. und L.J. Kotlikoff (1991), generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting. In: D. Bradford (Hrsg.): Tax Policy and the Economy, Vol.5, Cambridge, MIT Press.

Baden-Württemberg, Finanzministerium (Hrsg.) (2011), Bericht über die Finanzhilfen des Landes Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2009-2011 (Subventionsbericht). Stuttgart. http://www.mfw.baden-wuerttemberg.de/fm7/1106/Subventionsbericht%202009%20-%202011.pdf

Baden-Württemberg, Finanzministerium (Hrsg.), Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg, lfd. Jahrgänge ab 2006 bis 2011. Stuttgart.

Baden-Württemberg, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr (Hrsg.) (2010), Generalverkehrsplan Baden-Württemberg 2010. Nachhaltige Verkehrsentwicklung – Mobilität sichern. Stuttgart.

Baden-Württemberg, Statistisches Landesamt (2010), Versorgungsbericht Baden-Württemberg. Stuttgart. (Stand März 2010).

Baden-Württemberg, Ministerium für Finanzen und Wirtschaft (2011), Stabilitätsbericht 2011 des Landes Baden-Württemberg.

Baden-Württemberg, Staatsministerium für Finanzen und Wirtschaft (Hrsg.) (2011), Vierter Nachtrag zum Staatshaushaltsplan für 2011. Gesetz und Übersichten. Stuttgart.

Baden-Württemberg, Staatsministerium für Finanzen und Wirtschaft (Hrsg.) (2011), Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2010. Stuttgart.

Baden-Württemberg, Staatsministerium für Finanzen und Wirtschaft (Hrsg.) (2012), Staatshaushaltsplan für 2012. Vorheft. Stuttgart

Baden-Württemberg, Ministerium für Finanzen und Wirtschaft (Hrsg.) (2012), Finanzplan des Landes Baden-Württemberg für die Jahre 2011 bis 2015. Stand: Februar 2012.

Baden-Württemberg, Ministerium für Finanzen und Wirtschaft (Hrsg.) (2012), Staatshaushaltsplan für 2012. Vorheft.

Baden-Württemberg, Ministerium für Verkehr und Infrastruktur (Hrsg.) (2012), Unterhaltungsausgaben.

Baden-Württemberg, Ministerium für Verkehr und Infrastruktur, Regierungspräsidium Tübingen/ Landesstelle für Straßentechnik (Hrsg.) (2012), Straßenverkehr in Baden-Württemberg. Ergebnisse der großen Straßenverkehrszählung 2010. Stuttgart.

Baden-Württemberg, Staatsministerium und Ministerium für Finanzen und Wirtschaft (Hrsg.) (2012), Kommission für Haushalt und Verwaltungsstruktur und vertieftes Haushaltscontrolling beschlossen. Presseveranstaltung vom 20.03.2012.

Baden-Württemberg, Staatsministerium (Hrsg.) (2012), Landesregierung beschließt Eckpunkte des Haushalts 2013/14. Presseveranstaltung am 03.07.2012.

Baden-Württemberg, Staatsministerium (Hrsg.) (2012), Ministerrat beschließt Eckpunkte für die Aufstellung des Haushalts 2013/14. Pressemitteilung vom 03.07.2012.

Baden-Württemberg, Staatsministerium, Pressestelle der Landesregierung (2012), Pressemitteilung Nr. 186/2012 vom 25.09.2012.

Baden-Württemberg, Staatsministerium und Ministerium für Finanzen und Wirtschaft (Hrsg.) (2012), Kabinett beschließt Neuregelung zur Schuldenbremse. Presseveranstaltung am 09.10.2012.

Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (Hrsg.), Haushaltsrechnung des Freistaates Bayern lfd. Jahrgänge ab 2006 bis 2011. München.

Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (Hrsg.) (2011), Staatshaushaltsplan 2011/2012. München.

Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (Hrsg.) (2012), Nachtragshaushaltsplan 2012. München.

Benz, T. u. Chr. Hagist (2010), Der Rücklagenbedarf der Versorgungsausgaben in Baden-Württemberg – Projektion und Reformoptionen. No. 42, März 2010.

Bohachova, O. und R. Krumm (2010), Regionale Standortfaktoren in Baden-Württemberg vor und während der Krise als betriebliche Perspektive. Eine empirische Analyse auf der Basis des Betriebspanels (Wellen 2006 und 2009). IAW Brief Reports 3/2010. Tübingen.

Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2011), Dritter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (2012), Die wirtschaftliche Lage in Deutschland im November 2012. (http://www.bmwi.de/DE/Presse/pressemitteilungen,did=524372.html)

Bundesministerium für Forschung und Entwicklung (Hrsg.) (2010), Bundesbericht für Forschung Innovation 2010. Berlin.

Bundesministerium für Forschung und Entwicklung (Hrsg.) (2012), Bundesbericht für Forschung Innovation 2012. Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2011), Verkehr in Zahlen 2011/2012. Verantwortlich für den Inhalt: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Berlin.

Bundesrat, (2012), Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags. Drucksache (Drs.) 571/12. 27.09.2012.

Dahms, V. u.a. (2007), Standortbedingungen und Beschäftigung in den Regionen West- und Ostdeutschlands – Ergebnisse des IAB Betriebspanels 2006. IAB Forschungsbericht Nr. 5.

Deutsche Bundesbank (2011), Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung. Monatsbericht Oktober 2011: 15-40.

Deutsche Bundesbank (2012), Öffentliche Finanzen. Haushalte der Gebietskörperschaften. Monatsbericht August 2012: 59-75.

Deutsche Bundesbank (2012), Zur Entwicklung der Länderfinanzen in Deutschland seit dem Jahr 2005. Monatsbericht Oktober 2012: 31-51.

DIW – Deutsches Institut für Wirtschaft (Hrsg.) (2003): Wie ostdeutsche Unternehmen die Standortbedingungen in ihrer Region einschätzen – Ergebnisse einer Umfrage. Berlin.

DIW et al (Hrsg.) (2003) Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung: Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland. Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Finanzen. Halle (Saale).

Döhrn, R., Barabas, G., Gebhardt, H., Kitlinski, T., Micheli, M., Schmidt, T., Vosen S., und L. Zwick (2012), Die wirtschaftliche Entwicklung im Inland: Gedämpfte Expansion bei hohen Risiken. RWI Konjunkturberichte 63 (2): 41-92.

Ebertz, A., Kriese, M. und M. Thum (2008), Bewertung von lokalen Standortfaktoren für Haushalte und Unternehmen in Sachsen. Entwicklung von Indikatoren zur Überprüfung der Demographietauglichkeit von Förderprojekten der Sächsischen Aufbaubank. Gutachten im Auftrag der Sächsischen Aufbaubank. Ifo Dresden Studien 46. Dresden.

Ernst & Young (Hrsg.) (2006), Deutsche Großstädte: Zufriedenheit der Unternehmen mit ihren Standorten. Eschborn und Frankfurt/Main.

European Commission (eds.) (2004), Public Finances in EMU – 2004. European Economy 2004. Luxembourg. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication469_en.pdf

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Haushaltsrechnungen, lfd. Jahrgänge ab 2006 bis 2011. Düsseldorf.

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2012), Haushaltsplan 2012 Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

Fölster, S. and M. Henrekson (1998), Growth and the public sector: A critic of the critics. European Journal of Political Economy, 15: 3337–3358.

Fürst, D. (1971), Die Standortwahl industrieller Unternehmen: Ein Überblick über empirische Erhebungen. Jahrbuch für Sozialwissenschaft Bd. 22 Heft 2: 189-220.

Gebhardt, H., Kambeck, R. u. F. Matz (2012), Konjunktur- und Strukturkomponenten der Länderhaushalte. Wirtschaftsdienst 92 (4): 256-260.

Gebhardt, H., Kambeck, R., Matz, F. u. Chr. M. Schmidt (2012), Länderverschuldung: Hoher Konsolidierungsbedarf, unzureichende Konsolidierungsbemühungen. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 61 (2): 214-231.

Gemeinschaftsdiagnose (GD Herbst 2012), Eurokrise dämpft Konjunktur – Stabilitätsrisiken bleiben hoch. Dienstleistungsauftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. München.

Gemmell, N. and R. Kneller (2001), The impact of fiscal policy on long-run growth. In: European Economy – Current Issues in Economic Growth: 99-129 (Brussels: European Commission).

Glaser, J., Menze, A. und A. Beekmann (2003), Unternehmensbefragung: Standortanforderungen und Standortqualitäten in der Region Dresden. Hamburg.

Hessisches Ministerium der Finanzen (Hrsg.), Haushaltsrechnung des Landes Hessen, lfd. Jahrgänge ab 2008 bis 2011. Wiesbaden.

Hessisches Ministerium der Finanzen (Hrsg.) (2011), Haushaltsplan des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2012. Wiesbaden.

Homburg, St. (2004), Nachhaltige Finanzpolitik für Niedersachsen. Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen. April 2005.

IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.) (2007): IAB-Betriebspanel. Länderbericht Sachsen – Ergebnisse der elften Welle 2006. Berlin.

IHK Region Stuttgart (Hrsg.) (2012), Landesverkehrspolitik auf dem Prüfstand. Ergebnisse der IHK-Verkehrsumfrage 2012. Stuttgart.

Kellermann, K. und C.-H. Schlag (1998), Produktivitäts- und Finanzierungseffekte öffentlicher Infrastrukturinvestitionen. Kredit und Kapital 31 (1998): 315-342.

KfW-Bankengruppe (Hrsg.) (2008), Mittelstands- und Strukturpolitik. Ausgabe November 2008. Frankfurt am Main.

Klodt, H., Laaser, C.-F. und A. Rosenschon (2012), Potenziale zum Subventionsabbau in Baden-Württemberg. Forschungsprojekt im Auftrag der Industrie- und Handelskammer Region Stuttgart. Kiel: Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel. Zentrum Wirtschaftspolitik.

Kneller, R., M. Bleaney and N. Gemmell (1999), Fiscal policy and growth: Evidence from OECD countries. Journal of Public Economics, 74: 171–90.

Kneller, R., M. Bleaney and N. Gemmell (2001), Testing the endogenous growth model: Public expenditure, taxation and growth over the long run. Canadian Journal of Economics, 34: 36–57.

Kreuels, B. und G. Stenke (2012), Räumliche Verteilung von FuE in Deutschland: Strukturen und Veränderungen. In: Wissenschaftsstatistik gGmbH im Stifterverband für die Deutsche Wirtschaft (Hrsg.): 17-22.

Lageman, B., Chr. M. Schmidt, D. Engel u. M. Rothgang (2008), Der Lissabon-Prozess: Anspruch und Realität. Forschung und Entwicklung in Nordrhein-Westfalen. RWI: Schriften Heft 82. Berlin.

Land Niedersachsen (Hrsg.) (2011), 2. Nachtragshaushalt für das Haushaltsjahr 2011.

Hannover.

Land Niedersachsen (Hrsg.) (2012), Haushaltsplan des Landes Niedersachsen 2012 und 2012. Hannover.

Land Schleswig-Holstein (Hrsg.) (2011), Landeshaushaltsplan Schleswig-Holstein. Haushaltsjahre 2001/12. Kiel.

Land Schleswig-Holstein (Hrsg.), Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht, lfd. Jahrgänge ab 2006 bis 2011. Kiel.

Landesregierung Baden-Württemberg, Kommunale Spitzenverbände (Hrsg.) (2011), Pakt für Familien. Stuttgart. (www.baden-wuerttemberg.de/.../Anlage%20)

Landtag Baden-Württemberg (Hrsg.) (2008), Gesetz zur Änderung des Kindertagesbetreuungsgesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes. Gesetzentwurf der Landesregierung. Drucksache 14/3659. Stuttgart.

Landtag Baden-Württemberg (Hrsg.) (2009), Gesetz zur Änderung des Kinderbetreuungsgesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes. Drucksache 14/4082. Stuttgart.

Landtag Baden-Württemberg (Hrsg.) (2009), Kleine Anfrage des Abg. Dr. Friedrich Bullinger FDP/DVP und Antwort des Innenministeriums. Entwicklung der Mittel für den Landesstraßenbau in Baden-Württemberg. Drucksache 14/5059. Stuttgart.

Landtag Baden-Württemberg (Hrsg.) (2011), Antrag der Abg. Georg Wacker u.a. CDU und Stellungnahme des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport. Ausbau der Kleinkindbetreuung sichert die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Drucksache 15/187. Stuttgart.

Landtag Baden-Württemberg (Hrsg.) (2011), Antrag des Abg. Manfred Groh u.a. CDU und Stellungnahme des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur. Landesstraßen in Baden-Württemberg. Drucksache 15/1066. Stuttgart.

Legler H. u. U. Schasse (2010), Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten der deutschen Wirtschaft – eine strukturelle Langfristbetrachtung. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung und Stifterverband für die Deutsche Wirtschaft. Studie zum deutschen Innovationssystem Nr. 2.-2010. Berlin.

Meier, J. (2011), Standortfaktoren im Wandel? Erkenntnisse aus der Forschung zu Standortfaktoren und Standortwahl von Unternehmen. Difu-Impulse Bd.1/011. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.

Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2011), Haushaltsrechnung des Landes Rheinland-Pfalz für das Haushaltsjahr 2010. Mainz.

Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2012), Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2012/13. Haushaltsgesetz, Gesamtplan, Übersichten zum Haushaltsplan. Mainz.

Ministerium der Finanzen Saarland (Hrsg.), Haushaltsrechnung des Saarlandes, lfd. Jahrgänge ab 2006 bis 2011. Saarbrücken.

Ministerium der Finanzen Saarland (Hrsg.) (2011), Haushaltsplan des Saarlandes für das Rechnungsjahr 2012. Saarbrücken.

Modus Consult und K+P Transport Consultants (Hrsg.) (2009), Baden-Württemberg Straßenverkehrsprognose 2009. Analyse/Prognose – Struktur- und Verkehrsdaten. Ergebnisbericht. Erstellt im Auftrag des Innenministeriums Baden-Württemberg. Karlsruhe und Freiburg.

Moog, St. u. B. Raffelhüschen (2009), Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz. Update 2009: Wirtschaftskrise trifft Tragfähigkeit. Stiftung Marktwirtschaft: Argumente zu Marktwirtschaft und Politik. Nr. 108, September 2009.

Niedersächsisches Finanzministerium (Hrsg.) (2008), Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen 2008. Hannover.

Niedersächsisches Finanzministerium (Hrsg.) (2010), Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen 2009. Hannover.

Niedersächsisches Finanzministerium (Hrsg.) (2011), Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen 2010. Hannover.

Oberhauser, A. (Hrsg.) (1995), Ausbau der Infrastruktur und kommunaler Finanzausgleich. Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit III. Schriften des Vereins für Socialpolitik Band 229/III. Berlin: Duncker&Humblot.

Pfähler, W., Hofmann, U. und U. Lehmann-Grube (1995), Infrastruktur und Wirtschaftsentwicklung. Kritische Bestandsaufnahme, Erweiterungen und Fallstudien. In: A. Oberhauser (1995: 71-187).

Prognos AG (Hrsg.) (2005), Standortbedingungen in Sachsen aus Sicht mittelständischer Unternehmen – Ergebnisse einer Unternehmensbefragung. Basel u. a.

Rechnungshof Baden-Württemberg (Hrsg.) (2009), Ansätze für ein optimiertes Erhaltungsmanagement bei Landesstraßen. Beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung. Karlsruhe.

Rechnungshof Baden-Württemberg (Hrsg.) (2012), Denkschrift 2012. Karlsruhe.

Romero de Avila, D. and R. Strauch (2003), 'Public finances and long-term growth in Europe: Evidence from a panel data analysis', ECB Working Paper, 246.

Rücker, Chr. (2011), Integration in den Finanz- und Personalstatistiken – Auf dem Weg zum finanzstatistischen Gesamtbild. Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, November 2011: 1104-1110.

RWI (1991), Ausgaben- und Einnahmengestaltung der Gemeinden unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftsförderung – Allgemeine Problematik und Fallbeispiele. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen. (Bearbeiter: Loeffelholz, H.D. und H. Rappen).

RWI (2004), Entwicklung eines Nachhaltigkeitskonzepts für den Landeshaushalt NRW. Forschungsprojekt im Auftrag des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen. RWI-Projektbericht, Essen.

RWI (2010), Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung. RWI-Projektbericht im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Essen.

RWI (2011), Sprengsatz Länderhaushalte – Wege zu einer nachhaltigen Haushaltspolitik: Was taugt der Stabilitätsrat? Taugt er als Vorbild für Europa?. RWI Projektberichte. Forschungsprojekt im Auftrag von ASU - Die Familienunternehmer und BJU – Die Jungen Unternehmer. Essen.

Stabilitätsrat (2011), Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung im Stabilitätsrat (Berichtsjahr 2011). 4. Sitzung des Stabilitätsrats am 1. Dezember 2011.

Stanat, P. u.a. (Hrsg.) (2012), Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern am Ende der vierten Jahrgangsstufe in den Fächern Deutsch und Mathematik. Ergebnisse des IQB-Ländervergleichs 2011. Münster u.a.: Waxmann. http://www.iqb.hu-berlin.de/laendervergleich/LV2011/Bericht/LV_2011_Bericht.pdf.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) (2009), Auswirkungen auf die Zahl der Erwerbspersonen. Ausgabe 2009. Demografischer Wandel in Deutschland, Heft 4. Wiesbaden.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) (2011), Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich. Ausgabe 2011. Wiesbaden.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.), Kindertagesbetreuung regional ab 2008 bis 2011. Ein Vergleich aller Kreise in Deutschland. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2008), Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2006. Finanzen und Steuern. Fachserie 14 Reihe 3.1. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2010), Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2007. Finanzen und Steuern. Fachserie 14 Reihe 3.1. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2011), Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2008. Finanzen und Steuern. Fachserie 14 Reihe 3.1. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2012), Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2009. Finanzen und Steuern. Fachserie 14 Reihe 3.1. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2011), Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen 2009. Bildung und Kultur Fachserie 11 Reihe 4.3.2. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2012), Nicht-monetäre hochschulstatistische Kennzahlen 1980-2010. Bildung und Kultur Fachserie 11 Reihe 4.3.1. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2012), Steuerhaushalt 2011. Finanzen und Steuern. Fachserie 14 Reihe 4. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2012), Fachserie 14, Reihe 5. Finanzen und Steuern.

Schulden der öffentlichen Haushalte 2011. Wiesbaden. (Erschienen: 13.09.2012).

Stephan, A. (2003). Assessing the contribution of public capital to private production: evidence from the german manufacturing sector, International Review of Applied Economics 17(4): 399.

SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2011), Demographie und öffentliche Haushalte. Simulationen zur langfristigen Tragfähigkeit der gesamtstaatlichen Finanzpolitik in Deutschland. Arbeitspapier 03/2011 (Martin Werding, Ruhr-Universität Bochum).

SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2011/2012), Fiskalische Situation der Länder, Textziffern 319 bis 431), Jahresgutachten 2011/2012.

Thöne, M. (2003), Public expenditure for growth and sustainable development (PEGS): Conceptual, empirical and quantitative issues. Summary and main conclusions of a study commissioned by the German Federal Ministry of Finance. Cologne Centre for Public Finance.

Thöne, M. (2005), Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben (WNA). Fifo-Berichte 2. Köln: Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.

Wissenschaftsstatistik gGmbH im Stifterverband für die Deutsche Wirtschaft (Hrsg.) (2012), FuE-Datenreport 2012. Analysen und Vergleiche. Forschung und Entwicklung in der Wirtschaft 2009/2010. Essen.

Zimmermann, V. (2008) Bestimmungsfaktoren des Innovations- und Patentierungsverhaltens von kleinen und mittleren Unternehmen. In: Kfw-Bankengruppe (Hrsg.) (2008): 51-99.

Anhang

Übersicht : Auswahl und Bedeutung von Standortfaktoren

	DIW (2003)	ERNST & YOUNG (2006)	PROGNOS AG (2005)	IAB Betriebspanel Sachsen (2007)	IAB Betriebspanel Deutschland (2007)	Universität Hamburg-Harburg (2003)
1	Angebot an qualifizierten Arbeitskräften	Verfügbarkeit von qual. Arbeitskräften	Qualifizierte Arbeitskräfte	Qualität Fachkräfteangebot	Qualität Fachkräfteangebot	Qualifikation Fachkräfteangebot
2	Kundennähe	Nähe zu Kunden	Kundennähe	Nähe zu Kunden	Nähe zu Kunden	
3	Lohnkosten	Gehalts- und Lohnniveau	Lohniveau	Regionales Lohnniveau	Regionales Lohnniveau	Lohnniveau
4	Autobahnanschluss, Öffentlicher Nachverkehr, Luftverkehrsanbindungen, Überregionale Bahnverbindungen	Verkehrsanbindung / Infrastruktur	Verkehrsanbindung	Überregionale Verkehrsanbindung	Überregionale Verkehrsanbindung	Infrastruktur. örtliche und überörtliche Verkehrsanbindung Öffentlicher Personennahverkehr
5	Kommunale Abgaben	Steuern, Grundstücks-Immobilienpreise, Gebühren		Kommunale Steuern	Kommunale Steuern	Kommunale Abgaben und Steuern (z.B. Hebesatz)
6	Fördermittel	Fördermöglichkeiten	Staatl. Förderung / Finanzierungsmöglichkeiten			Beihilfen, Fördermöglichkeiten (z.B. Übernahme, Erschließungskosten)
7	Gutes Image der Stadt oder Region, Wohnungen und Wohnumfeld, Bildungseinrichtungen, medizinische Versorgung, kulturelles Angebot, Naherholungsmöglichkeiten	Attraktivität der Stadt / Region, Image der Stadt/Region als Unternehmensstandort	Lebensqualität und Kulturangebot	Attraktivität für Arbeitskräfte	Attraktivität für Arbeitskräfte	Wohn- und Lebensqualität, Wohnungsmarkt, Freizeitqualität, Kulturangebot Schul- und Ausbildungssituation Wirtschaftsklima, Image der Region
8	Energiekosten			Preisniveau Energie u. Wasser	Preisniveau Energie u. Wasser	Energie-, Wasserversorgung, Abwasser, Abfallentsorgung

noch Übersicht

	DIW (2003)	ERNST & YOUNG (2006)	PROGNOS AG (2005)	IAB Betriebspanel Sachsen (2007)	IAB Betriebspanel Deutschland (2007)	Universität Hamburg-Harburg (2003)
9	Unterstützung durch Landesregierung, IHK und Wirtschaftsförderung, Qualität d. komm. Verwaltung	Effizienz und Wirtschaftsfreundlichkeit der Stadtverwaltung, Politik, Serviceeinrichtungen		Zusammenarbeit mit Behörden	Zusammenarbeit mit Behörden	Dienstleistungsqualität, Hilfsangebote der Verwaltung
10	Lieferantennähe		Zulieferer u. Unternehmen der gleichen Branche vor Ort	Nähe zu Lieferanten	Nähe zu Lieferanten	Unternehmensumfeld. Nähe zertifizierter Zulieferer. Koop.partner
11	Angebot an Gewerbeflächen, Gewerbemieten, Grundstückspreise			Preisniveau Gewerbeflächen, Mieten, Verfügbarkeit Gewerbeflächen	Verfügbarkeit Gewerbeflächen, Preisniveau Gewerbefläche, Büro-Ladenmieten	Flächen-, Grundstückspreise, Gewerbeflächenangebot in der Stadt/ Region
12	Nähe zu Hochschulen, Nähe zu Forschungseinricht.		Forschungseinrichtungen in der Region	Nähe zu Forschungs-/ Technologiezentren	Nähe zu Forschungs-/ Technologiezentren	Forschungseinrichtungen

Quelle: Ebertz, Kriese, Thum (2008: 9f.).