

Freye, Sabine

Working Paper

Zum Zusammenhang zwischen der Verschuldung der Bundesländer und ihren finanziellen Handlungsspielräumen

IWH Discussion Papers, No. 12/2009

Provided in Cooperation with:

Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

Suggested Citation: Freye, Sabine (2009) : Zum Zusammenhang zwischen der Verschuldung der Bundesländer und ihren finanziellen Handlungsspielräumen, IWH Discussion Papers, No. 12/2009, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:3:2-8783>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/29996>

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.

**Zum Zusammenhang zwischen
der Verschuldung der Bundesländer und
ihren finanziellen Handlungsspielräumen**

Sabine Freye

Mai 2009

Nr. 12

**Zum Zusammenhang zwischen
der Verschuldung der Bundesländer und
ihren finanziellen Handlungsspielräumen**

Sabine Freye

Mai 2009

Nr. 12

Autor: *Sabine Freye*
Strukturökonomik
Sabine.Freye@iwh-halle.de
Tel.: (0345) 77 53-702

The responsibility for discussion papers lies solely with the individual authors. The views expressed herein do not necessarily represent those of the IWH. The papers represent preliminary work and are circulated to encourage discussion with the author. Citation of the discussion papers should account for their provisional character; a revised version may be available directly from the author.

Comments and suggestions on the methods and results presented are welcome.

IWH-Discussion Papers are indexed in RePEc-Econpapers and in ECONIS.

Herausgeber:
INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG HALLE – IWH
Prof. Dr. Ulrich Blum (Präsident), Dr. Hubert Gabrisch (Forschungsdirektor)
Das IWH ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Hausanschrift: Kleine Märkerstraße 8, 06108 Halle (Saale)
Postanschrift: Postfach 11 03 61, 06017 Halle (Saale)
Telefon: (0345) 77 53-60
Telefax: (0345) 77 53-8 20
Internetadresse: <http://www.iwh-halle.de>

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5
Abstract	6
Einleitung	7
1. Daten und Methodik	8
2. Begriffsbestimmung	9
3. Öffentliche Verschuldung – ein kontrovers diskutiertes Thema	12
4. Öffentliche Verschuldung – ein unterschätztes Risiko für die finanzielle Handlungsfähigkeit der Länder?	14
4.1. Die Entwicklung der Verschuldung seit der Wiedervereinigung	14
4.1.1. Die Alten Flächenländer	14
4.1.2. Die Neuen Flächenländer	15
4.1.3. Die Stadtstaaten	17
4.2. Die Bedeutung des Zinssatzes	19
4.3. Die Zins-Steuer-Quote	20
4.3.1. Die Alten Flächenländer	20
4.3.2. Die Neuen Flächenländer	20
4.3.3. Die Stadtstaaten	23
4.4. Die Zins-Ausgaben-Quote	25
4.4.1. Die Alten Flächenländer	25
4.4.2. Die Neuen Flächenländer	26
4.4.3. Die Stadtstaaten	28
4.5. Schlussfolgerungen für die finanzielle Handlungsfähigkeit	29
5. Zusammenfassung	31
Literaturverzeichnis	33
Anhänge	35

Zum Zusammenhang zwischen der Verschuldung der Bundesländer und ihren finanziellen Handlungsspielräumen

Zusammenfassung

Die Bundesländer haben sowohl einnahmen- als auch ausgabenseitig nur eng begrenzte finanzielle Handlungsspielräume. Aus dieser Situation heraus resultierte ein seit Jahrzehnten zu beobachtender Anstieg der öffentlichen Schulden. Gegenwärtig steht die Verschuldung der Bundesländer aufgrund der Beschlüsse der Föderalismuskommission II vom März 2009 erneut im Mittelpunkt des Interesses. Die Schuldenbremse beinhaltet die schrittweise erfolgende Rückführung der strukturellen Defizite sowie ein strukturelles Nettoneuverschuldungsverbot der Länder ab dem Jahr 2020. Auf kurze Sicht bedeuten diese Regelungen für die Mehrzahl der Länder eine Einschränkung ihrer finanziellen Handlungsspielräume. Der vorliegende Beitrag untersucht, inwieweit diese Spielräume zum gegenwärtigen Zeitpunkt in den einzelnen Ländern bestehen. Hierfür werden die Kreditmarktschulden je Einwohner sowie die Zins-Steuer- und Zins-Ausgaben-Quoten der Länder betrachtet. Es zeigt sich, dass die fünf Länder, die ab dem Jahr 2010 Konsolidierungszahlungen zum Abbau ihrer strukturellen Defizite erhalten werden, im Jahr 2006 im Ländervergleich zumeist die geringsten finanziellen Handlungsspielräume auswiesen. Die höchsten Belastungen verzeichneten die Stadtstaaten Berlin und Bremen.

Schlüsselwörter: Öffentliche Schulden, Länderfinanzen, Bundesländer, Kreditmarktschulden, Zins-Steuer-Quote, Zins-Ausgaben-Quote

JEL-Klassifikation: H11, R58

Are Public Debts of the German Federal States Influencing their Financial Scope?

Abstract

The German Federal States have little impact on their budget. Both, revenues and expenditures, are basically determined by federal and European law. For a long time, this situation has been causing increasing debts. Today, public debts are again a top issue. The planned federal “debt brake” includes a gradual reduction and an interdiction of structural debts as from 2020. In a short perspective, this means an additional financial limitation to the public budgets. With regard to the described situation, the main question of this paper is: Do the German states actually have financial scope to realize the implementation of the planned “debt brake”? The analyses show that the financial scope for reducing their structural debts is particularly small in the five Federal States benefiting from additional transfers as from 2010. The highest budget restrictions do show the city states Berlin and Bremen.

Keywords: debts, public budget, Federal States, interest-tax-rate, expenditure-tax-rate

JEL classification: H11, R58

Zum Zusammenhang zwischen der Verschuldung der Bundesländer und ihren finanziellen Handlungsspielräumen

Einleitung

Die Problematik der Verschuldung öffentlicher Haushalte ist nicht neu. Der seit Jahrzehnten dauernde Anstieg der öffentlichen Schulden führte immer wieder zu Debatten über Grenzen und Regeln für einen nachhaltigen Umgang mit den öffentlichen Schulden. Einen vorerst letzten Höhepunkt erreichte die Debatte während der Neuverhandlungen des bundesdeutschen Finanzausgleichs im Jahr 2001. Fast zehn Jahre später steht die öffentliche Verschuldung durch die Beschlüsse der Föderalismuskommission II zur Implementierung einer Schuldenbremse für Bund und Länder sowie durch die seit dem Jahr 2008 andauernde weltweite Finanzkrise erneut im Mittelpunkt des Interesses. Die Schuldenbremse beinhaltet ein strukturelles Nettoneuverschuldungsverbot der Länder ab dem Jahr 2020 sowie eine finanzielle Unterstützung der fünf am höchsten verschuldeten Länder. Die neue gemeinsame Schuldenregel soll für Bund und Länder ab dem Haushaltsjahr 2011 gelten. Die Jahre 2011 bis 2019 werden dabei als Übergangszeit für die Länder betrachtet, in der die bisher bestehenden strukturellen Haushaltsdefizite schrittweise zurückgeführt werden sollen. Auf kurze Sicht bedeuten diese Regelungen für die Mehrzahl der Länder eine Einschränkung ihrer finanziellen Handlungsspielräume. Inwieweit diese zum gegenwärtigen Zeitpunkt überhaupt noch bestehen, soll im Rahmen dieses Diskussionspapiers untersucht werden.

Der vorliegende Beitrag gliedert sich wie folgt: Vor dem Einstieg in die eigentliche Untersuchung liefert das erste Kapitel eine kurze Erläuterung der verwendeten Daten und Methoden. Im Anschluss daran erfolgt die Einordnung und Definition der verwendeten Begriffe. Im dritten Kapitel werden die theoretischen Grundlagen zum Thema der Verschuldung öffentlicher Haushalte skizziert. Das darauffolgende Kapitel beschäftigt sich mit der empirischen Analyse der Handlungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte. Hierfür werden zunächst die Kreditmarktschulden der Länder betrachtet. Anschließend werden die Folgen der Verschuldung der Länder anhand der einnahmen- und ausgabenseitigen Wirkungen der Zinsverpflichtungen auf die Länderhaushalte dargestellt. Abschließend werden im fünften Kapitel die gewonnenen Erkenntnisse zusammengefasst.

1 Daten und Methodik

Die hier verwendeten Daten sind überwiegend der Fachserie 14 Reihe 5 „Schulden der öffentlichen Haushalte“ des Statistischen Bundesamtes des Jahres 2008 entnommen. Die Daten der Zins-Steuer-Quoten bzw. der Zins-Ausgaben-Quoten der Jahre 1992 bis 2006 wurden ebenfalls vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt.

In diesem Beitrag werden die Pro-Kopf-Werte der jeweiligen Kreditmarktschulden (im weiten Sinn) der Bundesländer miteinander verglichen. Dieses Vorgehen ermöglicht einen besseren Vergleich der Länder untereinander. Zudem wird auf die Entwicklung der Zins-Steuer- sowie der Zins-Ausgaben-Quoten der einzelnen Länder eingegangen.

Aus Gründen der Übersichtlichkeit und der besseren Vergleichbarkeit der haushaltspolitischen Situation der Länder sind die Bundesländer in diesem Beitrag in die Gruppen Alte Flächenländer, Neue Flächenländer und Stadtstaaten unterteilt. In den graphischen Darstellungen ist zudem der jährliche ungewichtete Durchschnitt des entsprechenden Indikators mit abgebildet. Diese Vorgehensweise soll den Vergleich zwischen den einzelnen Graphiken erleichtern.

2 Begriffsbestimmung

Die Problematik der Verschuldung der öffentlichen Haushalte spielt zwar in der öffentlichen und wissenschaftlichen Literatur eine wichtige Rolle, die Zusammenhänge zwischen den einzelnen Begriffen werden aber nur selten deutlich. Entsprechend unterschiedlich sind die Zahlen, die in den einzelnen Debatten verwendet werden. Vor dem Hintergrund dieser Problematik wird im Folgenden eine definatorische Abgrenzung der in diesem Beitrag verwendeten Begriffe des Primärdefizits, der Nettoneuverschuldung, der Kreditmarktschulden (im engen und weiten Sinn) sowie des Schuldenstands vorgenommen. Überdies wird die Unterscheidung zwischen expliziter und impliziter Verschuldung getroffen. Abschließend wird zudem auf die Bedeutung des Schuldenmanagements eingegangen.

Ein *Primärdefizit* ergibt sich im öffentlichen Haushalt, wenn die Ausgaben ohne Schuldzinsen größer sind als die Einnahmen ohne Kreditaufnahme. Im umgekehrten Fall spricht man von einem Primärüberschuss. Die Höhe der notwendigen Kreditaufnahme entspricht der Nettoneuverschuldung. Unter *Nettoneuverschuldung* versteht man somit die negative Differenz der laufenden Einnahmen und Ausgaben eines Jahres. Die Verschuldung von Gebietskörperschaften kann allgemein zwei Ursachen haben. Zimmermann und Henke (2005) sprechen diesbezüglich zum einen von schwebender und zum anderen von fundierter Schuld. Die *schwebende Schuld* ist grundsätzlich von vorübergehender Natur. Sie entsteht durch so genannte *Kassenkredite*, die von den Gebietskörperschaften bei kurzfristigen Kassendefiziten aufgenommen werden (kurzfristige Überbrückungskredite). Entsprechende Defizite entstehen, wenn die Gebietskörperschaft aufgrund unplanmäßiger Ereignisse (zum Beispiel Hilfszahlungen bei Unwetter Schäden) eine Lücke im Haushaltsbudget aufweist. Im Gegensatz zu Kassenkrediten, welche aufgrund unvorhersehbarer Entwicklungen aufgenommen werden, ist die *fundierte Schuld* ein direkter Bestandteil der Haushaltsplanung. Durch die gezielte Kreditaufnahme auf dem Kreditmarkt sollen bereits im Vorfeld bekannte Lücken auf der Einnahmenseite des Haushalts geschlossen werden. Vor allem auf Bundes- und Landesebene spielt diese zweite Art der Verschuldung eine wichtigere Rolle als die Kassenkredite, weshalb im Folgenden allein die fundierte Schuld betrachtet wird.¹

Bei den Kreditmarktschulden wird gemeinhin zwischen den Kreditmarktschulden im engen und weiten Sinn unterschieden. *Kreditmarktschulden im engen Sinn* umfassen Wertpapierschulden sowie Schuldscheindarlehen bei Banken, Sparkassen, Versicherungsunternehmen, etc. (vgl. Abbildung 1). Zu den *Kreditmarktschulden im weiten Sinn* zählen überdies Ausgleichsforderungen gegenüber der öffentlichen Hand. Speziell handelt es sich dabei um Schuldbuchforderungen, die aus dem Wegfall der Forderungstitel gegen das Dritte Reich nach Ende des 2. Weltkrieges entstanden sind. Im Jahr 1993 verbuchte die Deutsche Bundesbank noch 4,5 Mrd. Euro an „Altforderungen“. Der Bund

¹ Vgl. Zimmermann, Henke (2005), S. 170.

hat sich verpflichtet, diese bisher unbefristeten Forderungen ab dem Jahr 2024 innerhalb von zehn Jahren zu tilgen. Da die Ausgleichsforderungen bei der Betrachtung der Länderhaushalte nicht relevant sind, wird im Folgenden nur der Begriff „Kreditmarktschulden“ verwendet.

Hinsichtlich des *Schuldenstands* wird in der neueren Finanzwissenschaft gemeinhin zwischen expliziter und impliziter Verschuldung unterschieden. Die oft auch allgemein als Verschuldung bezeichnete *explizite Verschuldung* entspricht der Summe der Netto-neuverschuldungen der Vergangenheit abzüglich der getätigten Tilgungen. Neben den Kreditmarktschulden im weiten Sinne werden in dieser Maßzahl die Schulden bei öffentlichen Haushalten, kreditähnliche Rechtsgeschäfte, innere Darlehen, Kassenverstärkungskredite, Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen berücksichtigt (vgl. Abbildung 1).² Auf Länderebene entspricht die explizite Verschuldung den Kreditmarktschulden im weiten Sinn. Die *implizite Verschuldung* umfasst dagegen alle nicht verbrieften Zahlungsverpflichtungen einer Gebietskörperschaft. Auf Ebene des Bundes zählen hierzu die umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme; insbesondere die Ansprüche an die gesetzliche Rentenversicherung sowie die Pensionsansprüche der Beamten. Speziell die Pensionsansprüche sind auch auf Landesebene von Bedeutung. Stärker als die explizite Verschuldung, ist die Höhe der impliziten Verschuldung von der Anzahl der Versicherten, dem Anstieg der Renten- und Pensionsleistungen sowie der höheren Lebenserwartung der Beamten abhängig.³ Die implizite Verschuldung und die auf sie einwirkenden Einflüsse sind allerdings nicht Gegenstand dieses Beitrags. Der Schwerpunkt liegt vielmehr auf den expliziten Schulden⁴ der Länder und den daraus erwachsenden zukünftigen Einschränkungen für ihre finanzielle Handlungsfähigkeit.

Hinsichtlich der finanziellen Handlungsfähigkeit der Landeshaushalte spielt das *Schuldenmanagement* (debt management) eine wichtige Rolle. Allgemeines Ziel ist es, möglichst geringe Risikoaufschläge auf die zu leistenden Zinsen einer Gebietskörperschaft zu erhalten. Dies wird verstärkt über eine Diversifikation der Kredite hinsichtlich der Laufzeit und der Kreditgeber erreicht. Im Regelfall sollte die Zusammensetzung der Schulden so gewählt sein, dass die Zinskosten für den Schuldner minimiert werden.⁵

Das Kriterium der minimalen Zinskosten hat jedoch nur eine bedingte Gültigkeit, denn darüber hinaus müssen unter anderem auch Überlegungen zur Stabilisierungspolitik so wie zum Verhalten der Investoren berücksichtigt werden. Trotz gewisser Ähnlichkeiten

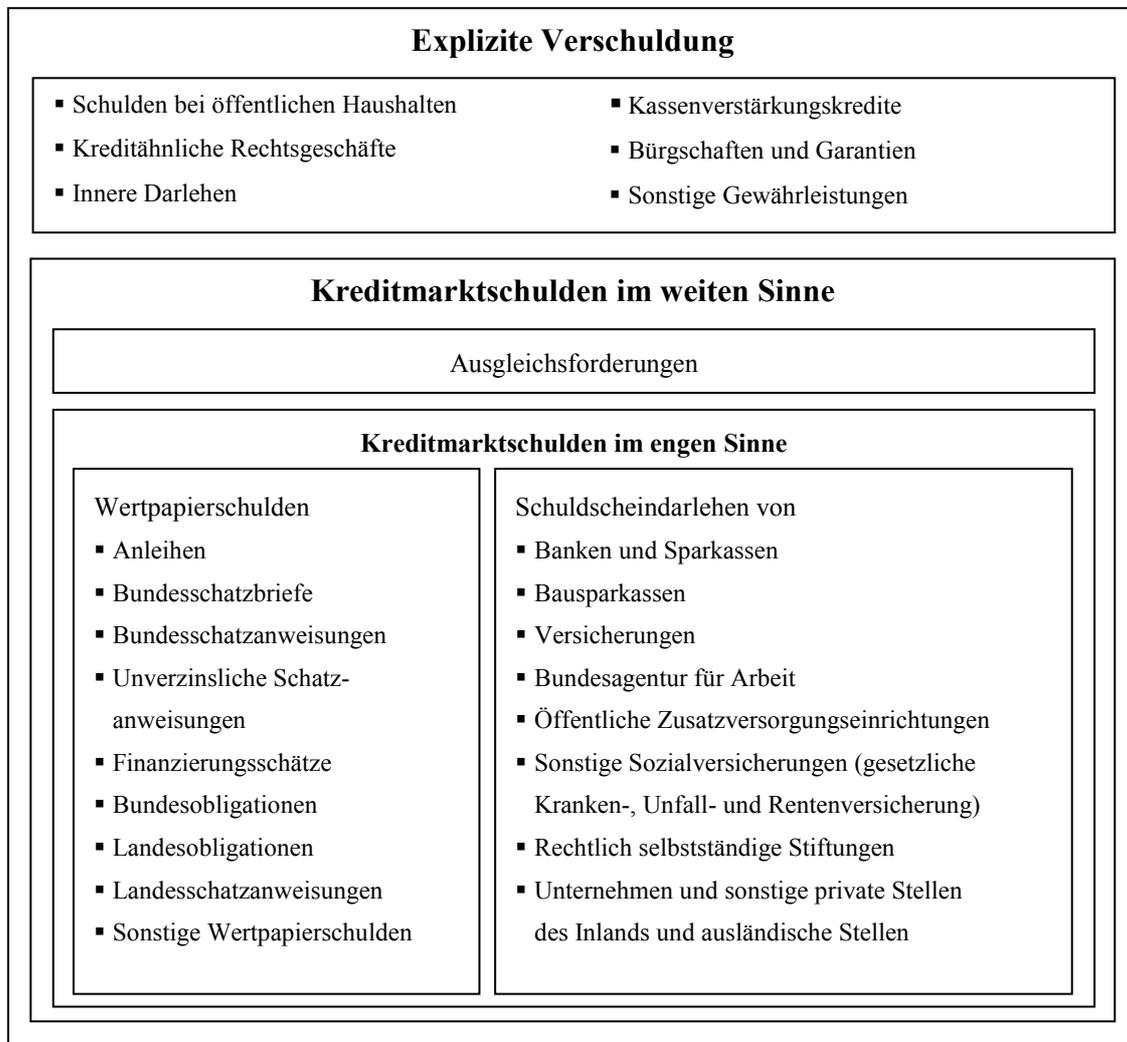
2 Vgl. *Statistisches Bundesamt* (2008)

3 Vgl. *Zimmermann, Henke* (2005), S. 180 und S. 513.

4 Im Folgenden werden die Begriffe „Verschuldung“ und „explizite Verschuldung“ sowie „Kreditmarktschulden“ und „Kreditmarktschulden im weiten Sinn“ synonym verwendet.

5 Erwarten die Emittenten steigende Zinssätze, so erscheint es angemessen, sich langfristig zu verschulden. Wird stattdessen ein Fallen der Zinssätze erwartet, empfiehlt sich eine kurzfristige Verschuldung. Während einer Inflationsperiode werden von den Kreditnehmern generell kurze Kreditlaufzeiten bevorzugt. Vgl. *Musgrave et al.* (1992), S. 150 ff.

Abbildung 1:
Zusammenhang zwischen Expliziter Verschuldung und Kreditmarktschulden



Quelle: Darstellung des IWH auf Basis der Definition des Statistischen Bundesamtes.

in der Entwicklung der Nettoneuverschuldung zwischen Bund und Ländern weisen Musgrave et al. (1992) bezüglich des Schuldenmanagements darauf hin, dass sich die Interessen der Länder stark von denen des Bundes unterscheiden. Die Länder ähneln hier eher einem privaten Haushalt. Im Gegensatz zum Bund ist beispielsweise die Möglichkeit eines einzelnen Landes, Einnahmелücken über Steuererhöhungen zu finanzieren, relativ eingeschränkt. Auch bei der Wahl alternativer Finanzierungsmittel haben die Länder gegenüber dem Bund eine wesentlich passivere Rolle.⁶ Es bleibt festzuhalten, dass die Finanzierungsangebote des Finanzmarktes für die Länder grundsätzlich als exogen angesehen werden können.

⁶ Vgl. Musgrave et al. (1992), S. 150 ff.

3 Öffentliche Verschuldung – ein kontrovers diskutiertes Thema

Neben Steuern, Gebühren und Beiträgen sind Kredite eine wichtige Einnahmequelle von Bund und Ländern. Hinsichtlich der Wirkung und Folgen der Verschuldung auf die öffentlichen Haushalte herrscht in der Wissenschaft allerdings keine einheitliche Meinung. Egal ob Schulden als dienlich, schlecht oder unbedeutend angesehen werden, für jeden Standpunkt findet sich ein Paradigma.⁷ Teilweise stehen die einzelnen Ansätze auch zusammenhangslos nebeneinander.⁸ Überdies ist kein Ansatz in der Lage, die Realität vollständig zu erklären. Im Folgenden werden das keynesianische, das neoklassische und das ricardianische Paradigma kurz skizziert. Anschließend wird zusätzlich ein institutioneller politwissenschaftlicher Erklärungsansatz für die öffentliche Verschuldung betrachtet.

Das *keynesianische* Paradigma unterstützt eine antizyklische Fiskalpolitik. Dabei dient der expansive Effekt der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage als Rechtfertigung für die öffentliche Kreditaufnahme in rezessiven Wirtschaftsphasen. Über den Zyklus hinweg wird jedoch ein ausgeglichener Haushalt angestrebt. Der kurzfristigen Verschuldung werden insgesamt durchaus positive Effekte zugesprochen. Kritiker des keynesianischen Ansatzes argumentieren, dass zwischen dem Erkennen der Rezession, dem Beschluss von Gegenmaßnahmen und deren Umsetzung so viel Zeit vergeht, dass eine diskretionäre Fiskalpolitik de facto kaum möglich ist.⁹

Das *neoklassische* Paradigma hat eine langfristigere Sichtweise als das keynesianische Paradigma. Nach diesem Ansatz gestalten die Subjekte ihren Konsum mit Rücksicht auf ihren gesamten Lebenszyklus, ohne jedoch Schenkungs- und Vererbungsmotive mit einzubeziehen. Unter der Annahme von Vollbeschäftigung führt die Kreditfinanzierung der öffentlichen Ausgaben in einer großen offenen Volkswirtschaft zum Anstieg des Zinsniveaus und damit zur Verdrängung privater Investitionen. Ist der Zinssatz zudem größer als die Wachstumsrate des BIP sinken zusätzlich die Konsummöglichkeiten der Individuen. Der Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben werden somit überwiegend negative Effekte auf die Gesamtwirtschaft zugeschrieben.

Das *ricardianische* Paradigma sieht Steuern und Kredite als äquivalente Finanzierungsinstrumente (Ricardo-Äquivalenz-Theorem). Ersetzt man gegenwärtige Steuern durch eine steigende Verschuldung, zieht das zukünftige Steuern bzw. Steuererhöhungen nach sich, die dem Gegenwartswert der Schulden entsprechen. Die Individuen sind sich dieses Zusammenhangs bewusst. Die Kreditfinanzierung der öffentlichen Ausgaben hat daher keinen positiven kurzfristigen Effekt auf die wirtschaftliche Entwicklung. Privates und staatliches Sparen sind perfekte Substitute. Die öffentliche Verschuldung führt so-

⁷ Vgl. Bernheim (1989), p. 56.

⁸ Vgl. Rürup (1993), S. 64.

⁹ Vgl. von Weizsäcker (2008), S. 89. – Lenk, Kuntze (2008), S. 121.

mit lediglich zur Verdrängung privater Investitionen und zu steigenden Zinssätzen. Da die antizipierte künftige Steuererhöhung weit in der Zukunft liegen kann, trifft das ricardianische Paradigma nicht auf Individuen mit begrenztem Zeithorizont zu.

Die *strategische Verschuldungspolitik* ist ein institutioneller politwissenschaftlicher Erklärungsansatz, der die Staatsverschuldung als Folge der Interaktion zwischen kurzfristigen Anreizen föderaler Demokratien und langfristig orientierten Zielen der Finanzwissenschaft sieht. Insbesondere kurz vor Wahlen geraten die Parteien aufgrund dieser teilweise widersprüchlichen Ziele in einen strategischen Konflikt zwischen politischer Verantwortung und politischem Wettbewerb um die Wählergunst. Um Wählerstimmen zu gewinnen, erhöhen sie die öffentlichen Ausgaben, die entsprechende Finanzierung erfolgt häufig über eine Ausweitung der Kreditmarktschulden. Weitere Annahmen der strategischen Verschuldungspolitik sind, dass die öffentliche Verschuldung mit der Anzahl der Parteien in der Regierungskoalition steigt. Sie sinkt dagegen mit zunehmender Länge der durchschnittlichen Amtszeit einer Regierung sowie mit wachsender Wiederwahlwahrscheinlichkeit.¹⁰ Die einzelnen Annahmen wurden bereits durch zahlreiche empirische Studien getestet. Die Ergebnisse sind aber nicht eindeutig und teilweise widersprüchlich.¹¹

Die Frage nach den noch bestehenden finanziellen Handlungsspielräumen der Landesregierungen ist auch mit Blick auf die anstehenden zusätzlichen Belastungen relevant, die den Ländern aus der Mitfinanzierung der Konjunkturpakete I und II erwachsen werden. Zusätzlich wird das Thema durch die Anfang des Jahres 2009 erfolgte Einigung der Föderalismuskommission II zur Implementierung einer Schuldenbremse für Bund und Länder in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses gerückt. Der aktuelle Stand der Einigung sieht für die Länder ein strukturelles Nettoneuverschuldungsverbot ab dem Jahr 2020 vor. Um diese Ziel zu erreichen, soll den fünf am stärksten verschuldeten bundesdeutschen Stadtstaaten und Flächenländer der Übergang erleichtert werden. Hierzu sind jährliche unterstützende Zahlungen von insgesamt 800 Mio. Euro für den Zeitraum von 2011 bis 2019 vorgesehen. Ihre Finanzierung soll anteilig von Bund und Ländern übernommen werden.¹² Diese Regelung trifft insbesondere die Länder, die bereits heute relativ geringe finanzielle Handlungsspielräume haben und von den Konsolidierungszahlungen nicht profitieren werden.

¹⁰ Vgl. von Weizsäcker (2008), S. 90f.

¹¹ Neuere Studien zu diesem Erklärungsansatz der Verschuldung wurden für Deutschland bzw. die einzelnen Bundesländer unter anderem von Jochimsen, Nuscheler (2007); Mikosch, Übelmesser (2007) sowie Wagschal et al. (2009) durchgeführt.

¹² Es handelt sich um die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

4 Öffentliche Verschuldung – ein unterschätztes Risiko für die finanzielle Handlungsfähigkeit der Länder?

Bevor genauer auf den Umfang der öffentlichen Verschuldung der Länderhaushalte seit der bundesdeutschen Wiedervereinigung eingegangen wird, muss darauf hingewiesen werden, dass der Tatbestand der Verschuldung öffentlicher Haushalte nur bedingt mit der Verschuldung von Privathaushalten zu vergleichen ist. Während letztere einen endlichen Planungshorizont haben, in welchem die Schulden zurückgezahlt werden müssen, ist eine komplette Schuldentilgung der öffentlichen Haushalte durch den unbegrenzten Planungszeitraum nicht notwendig. Die öffentliche Verschuldung ist nur dann problematisch, wenn sie das Verhalten der Individuen direkt beeinflusst. Es stellt sich daher nicht die Frage, wann die Schulden komplett getilgt werden müssen, sondern wie stark der Zinsdienst die wirtschaftliche Handlungsfähigkeit der Länder beeinflusst.¹³ Allgemein ist die Verschuldung der öffentlichen Haushalte nur dann problematisch, wenn der zu leistende Zinssatz über der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate des Landes liegt. Dies war sowohl in Deutschland, als auch in den meisten Industrieländern in den vergangenen Jahren der Fall.¹⁴ Aufgrund der demographischen Entwicklung Deutschlands wird der Zinssatz voraussichtlich auch in Zukunft über der Wachstumsrate liegen.

4.1. Die Entwicklung der Verschuldung seit der Wiedervereinigung

Im Folgenden wird die Entwicklung der Kreditmarktschulden je Einwohner im Zeitraum 1992 bis 2007 dargestellt. Zur besseren Vergleichbarkeit der Entwicklung der Kreditmarktschulden der Alten und Neuen Flächenländer sowie der Stadtstaaten, werden die Kreditmarktschulden je Einwohner dieser drei Gruppen getrennt betrachtet.

4.1.1. Die Alten Flächenländer

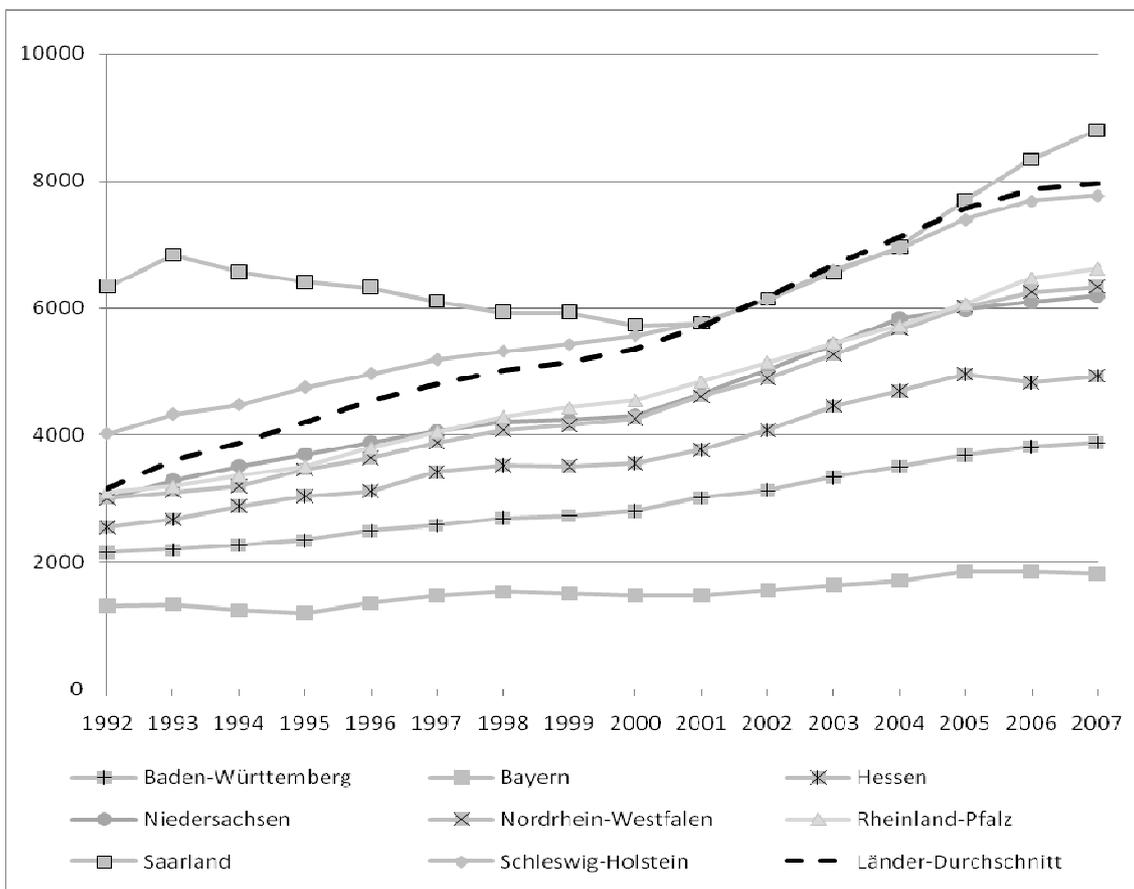
Die Entwicklung der Kreditmarktschulden je Einwohner verlief in den Alten Flächenländern relativ homogen (vgl. Abbildung 2). Die Mehrzahl verzeichnete in den 1990er Jahren ein Anwachsen der Kreditmarktschulden je Einwohner, welches sich nach der Jahrtausendwende noch verstärkte. Der Anstieg in den 1990er Jahren resultierte überwiegend aus den damaligen Transferleistungsverpflichtungen der Alten Länder für Ostdeutschland, die überwiegend durch Kreditaufnahmen finanziert wurden. Nur das Saarland zeigt in dieser Zeit eine gegenläufige Entwicklung der Kreditmarktschulden je Einwohner. Diese Abweichung ist auf die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) für Haushaltsnotlagen zurückzuführen, die das Land in den Jahren 1995 bis 2004 vom Bund erhielt. Während der Anstieg der Schuldenstände in den 1990er Jahren primär den

¹³ Vgl. *Musgrave et al.* (1992), S. 140 ff.

¹⁴ Vgl. *Brümmerhoff* (2007), S. 633 ff.

Kosten der Deutschen Einheit zugeschrieben werden kann, war der Schuldenanstieg zwischen den Jahren 2001 und 2005 dagegen konjunkturbedingt. Trotz Sparmaßnahmen auf der Ausgabenseite entstand den Länder durch die sinkenden Steuereinnahmen eine Finanzierungslücke, die mit Hilfe von zusätzlichen Krediten geschlossen werden musste. Ab dem Jahr 2006 führte der einsetzende konjunkturelle Aufschwung in Bayern und später auch in Hessen zu einem Stopp der Nettokreditaufnahme. In den meisten anderen Alten Flächenländern ging die Nettokreditaufnahme in dieser Zeit zurück.¹⁵

Abbildung 2:
Kreditmarktschulden je Einwohner der Alten Flächenländer
- in Euro -



Quelle: Darstellung des IWH, Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5, 2008.

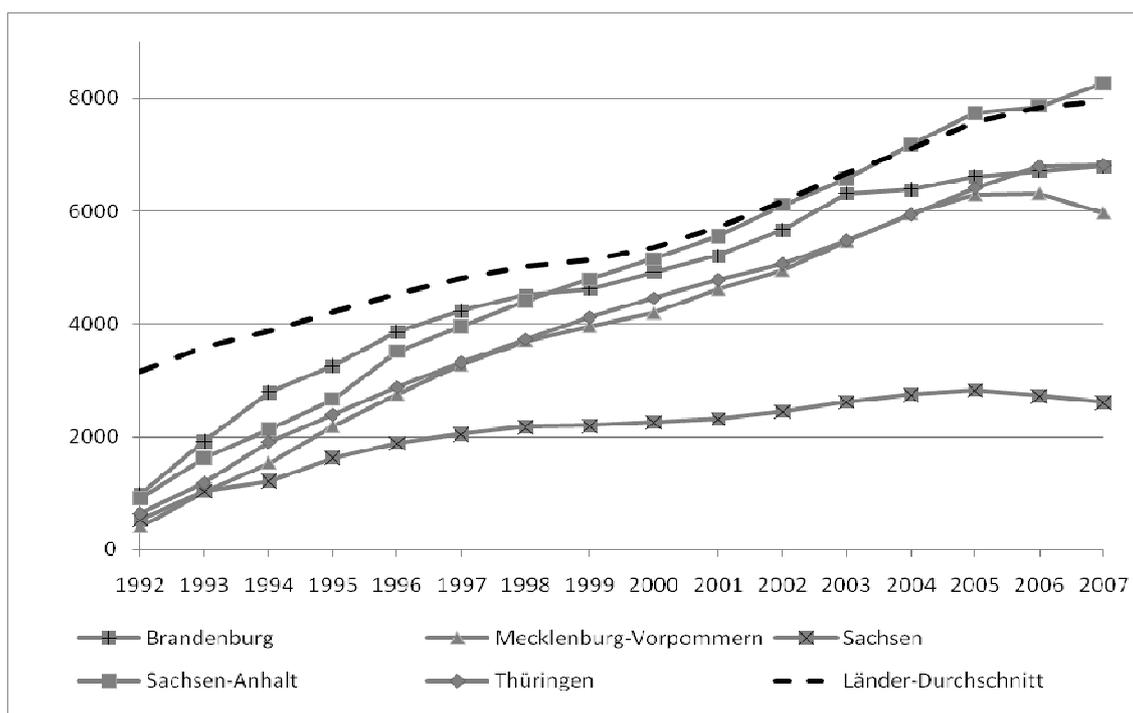
4.1.2. Die Neuen Flächenländer

Für die Neuen Flächenländer zeigt die Abbildung 3 insbesondere in den 1990er Jahren einen überdurchschnittlich starken Anstieg der Kreditmarktschulden. Ausgehend von einer sehr geringen Pro-Kopf-Verschuldung erreichten die Neuen Flächenländer inner-

¹⁵ Vgl. Bofinger et al. (2008), S. 49 ff.; vgl. auch Anhang I.

halb eines Jahrzehnts die durchschnittlichen Höhe der Kreditmarktschulden der Alten Flächenländer. Die Ursachen hierfür liegen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite. Ausgabenseitig führten insbesondere der aus der DDR übernommene hohe Personalbestand sowie der Investitionsrückstand zu den Alten Ländern zu einem sehr hohen Finanzierungsbedarf.¹⁶ Einnahmenseitig waren die Transferleistungen so bemessen, dass die Neuen Länder zusätzliche Kredite zur Finanzierung der notwendigen Investitionen aufnehmen mussten. Ab dem Jahr 1995 gingen die jährlichen Änderungsraten der Kreditmarktschulden je Einwohner der Neuen Länder zwar zurück,¹⁷ die Kreditmarktschulden je Einwohner stiegen jedoch weiter und erreichten zehn Jahre nach der Wiedervereinigung das Niveau der Alten Flächenländer. Seit dem Jahr 2004 hat Sachsen-Anhalt nach dem Saarland den zweithöchsten Schuldenstand je Einwohner der Flächenländer.

Abbildung 3:
Kreditmarktschulden je Einwohner der Neuen Flächenländer
- in Euro -



Quelle: Darstellung des IWH, Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5, 2008.

Ähnlich wie in den Alten Flächenländern ist auch bei den Neuen Ländern um die Jahrtausendwende eine kurze Konsolidierungsphase zu beobachten. Die zweite Konsolidierungsphase setzte bei den Neuen Flächenländern ab dem Jahr 2006 ein. Ob dieser zweite

¹⁶ Vgl. Eichler (2008), S. 104 f.

¹⁷ Vgl. Anhang II.

Stopp der Nettoneuverschuldung konjunktureller oder struktureller Natur ist, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht endgültig abschätzen.

Die einzige Ausnahme von der hier beschriebenen Entwicklung bildet in der Gruppe der Neuen Flächenländer der Freistaat Sachsen. Er weist im gesamten Betrachtungszeitraum eine relativ moderate Entwicklung der Kreditmarktschulden je Einwohner auf. Ab dem Jahr 2006 gelang neben Sachsen auch Mecklenburg-Vorpommern nicht nur ein Stopp der Nettoneuverschuldung sondern sogar eine schrittweise Schuldentilgung.

4.1.3. Die Stadtstaaten

Während sowohl die Gruppe der Neuen als auch die der Alten Flächenländer in sich eine relativ gleichgerichtete Entwicklung aufweisen, gestaltet sich die Entwicklung der Kreditmarktschulden je Einwohner bei den Stadtstaaten sehr unterschiedlich. Dies ist auf die teilweise sehr unterschiedlichen finanzpolitischen Situationen der Stadtstaaten zurückzuführen, die einen Vergleich nur in eingeschränktem Umfang erlauben.

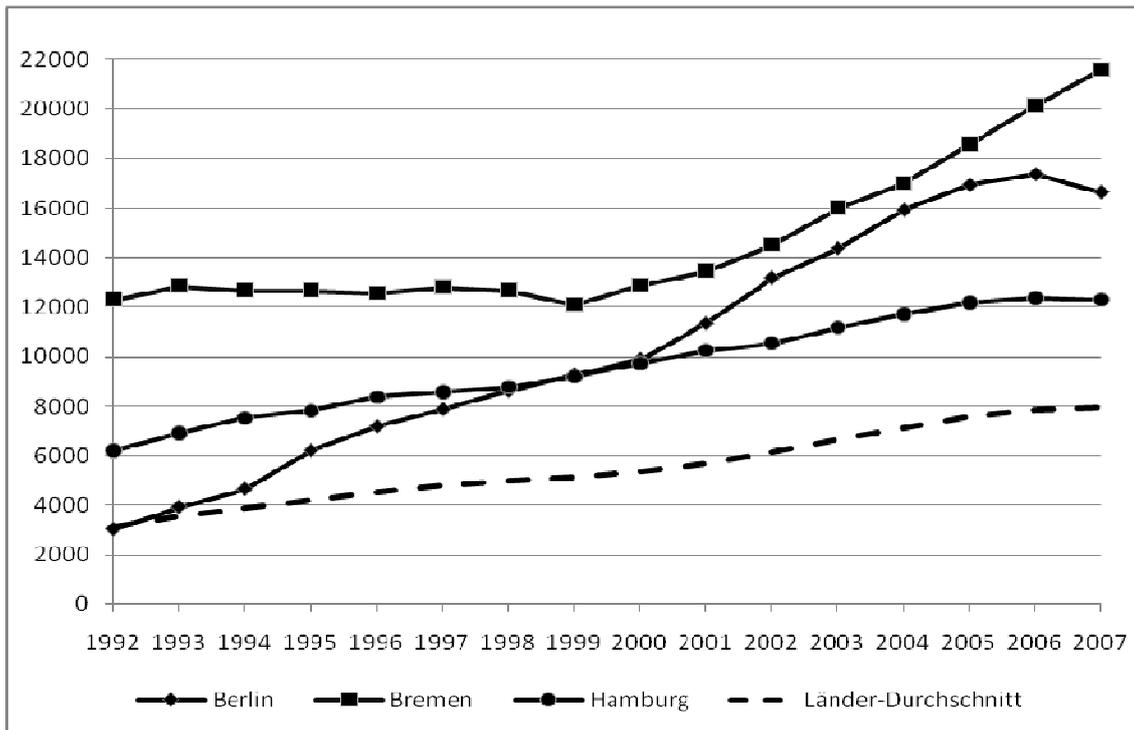
Die Bundeshauptstadt Berlin verzeichnete Anfang der 1990er Jahre einen starken Anstieg der Kreditmarktschulden je Einwohner. Nach einer kurzen Konsolidierungsphase zwischen den Jahren 1997 bis 1999 stiegen die Kreditmarktschulden je Einwohner ab dem Jahr 2000 erneut stark an. Der erste Anstieg in den 1990er Jahren kann durch die anfänglich überdurchschnittlich hohen Ausgaben erklärt werden. Diese resultierten vornehmlich aus der Überdimensionierung des Verwaltungsapparates sowie aus dem hohen Investitionsbedarf, insbesondere im Ostteil der Stadt.¹⁸ Der zweite Anstieg fällt zeitlich mit der Verlegung des Regierungssitzes von Bonn nach Berlin sowie mit einer bundesweiten konjunkturellen Abschwungphase zusammen. Die daraus entstandenen finanziellen Mehrbelastungen mündeten in einem zweiten Schuldenanstieg, der erst mit der konjunkturellen Erholung im Jahr 2006 stagnierte. Im Jahr 2007 konnte Berlin, auch aufgrund rigider Sparmaßnahmen, erstmals einen Rückgang der Verschuldung vermelden (vgl. Abbildung 4).

Die Hansestadt Bremen weist seit dem Jahr 1992 das höchste Niveau der Kreditmarktschulden je Einwohner aller Länder aus. Im Gegensatz zu den anderen beiden Stadtstaaten sanken die Schulden in den 1990er Jahren leicht. Dies ist primär auf die SoBEZ für Haushaltsnotlagen zurückzuführen, die zwischen 1995 und 2004 vom Bund an die Hansestadt gezahlt wurden. Ab dem Jahr 2000 ist dagegen ein starker Anstieg der Kreditmarktschulden je Einwohner zu beobachten. Eine ähnliche Entwicklung zeigen die Kreditmarktschulden je Einwohner der Hansestadt Hamburg. Im Vergleich zu den Stadtstaaten Berlin und Bremen fiel der Anstieg der Kreditmarktschulden je Einwohner im gesamten Betrachtungszeitraum in Hamburg aber gering aus. Die Entwicklung der

¹⁸ Vgl. *Berthold et al.* (2007), S. 97 ff.

Schulden entspricht dort in etwa dem ungewichteten Gesamtdurchschnitt aller Länder (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4:
Kreditmarktschulden je Einwohner der Stadtstaaten
- in Euro -



Quelle: Darstellung des IWH, Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5, 2008.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Entwicklung der Kreditmarktschulden innerhalb der Gruppen Alte und Neue Flächenländer jeweils relativ homogen verlief. Ausnahmen bildeten die Bundesländer Bayern, Sachsen sowie das Saarland. Während der Anstieg der Kreditmarktschulden je Einwohner in den Alten Flächenländern überwiegend moderat verlief, kam es vor allem in den Neuen Flächenländern seit der Wiedervereinigung zu einem starken Anstieg der Kreditmarktschulden je Einwohner. Die Stadtstaaten entwickelten sich im Gegensatz zu den anderen Ländergruppen sehr inhomogen. Gruppenunabhängig kam es bei fast allen Ländern zwischen den Jahren 2000 und 2005 zu einem verstärkten Anstieg der Kreditmarktschulden je Einwohner. Eine Erklärung hierfür findet sich in der Entwicklung der Einnahme- und Ausgabeposten der Länderhaushalte, die stark durch die konjunkturelle Entwicklung geprägt waren.¹⁹ Erst ab dem Jahr 2006 zeichnet sich eine allgemeine Konsolidierung der öffentlichen Länderhaushalte ab.

¹⁹ Vgl. Bofinger et al. (2008), S. 52.

Welche Auswirkungen die hier dargestellte Entwicklung der Kreditmarktschulden je Einwohner auf die finanzielle Handlungsfähigkeit der Länder hatte, soll im Folgenden ausgabenseitig anhand der Zins-Ausgaben-Quote und einnahmenseitig mit Hilfe der Zins-Steuer-Quoten gezeigt werden. Im Gegensatz zur Betrachtung der Kreditmarktschulden je Einwohner ermöglichen die Zins-Ausgaben- und die Zins-Steuer-Quoten eine Interpretation der finanziellen Handlungsspielräume der einzelnen Länder. Bevor jedoch genauer auf die Entwicklung dieser beiden Quoten seit der Wiedervereinigung eingegangen wird, beleuchtet der nächste Abschnitt noch einmal die Bedeutung des Zinssatzes für die Entwicklung der Schulden der Länder.

4.2. Die Bedeutung des Zinssatzes

Die individuelle Verschuldungssituation der bundesdeutschen Länder spielt bei der Beantwortung der Frage nach den zukünftigen finanziellen Herausforderungen der Länder eine wichtige Rolle. Sie hängt neben anderen exogenen Größen auch vom Kapitalmarktzinssatz ab. Mit Blick auf die Verschuldung kam den Ländern im Jahr 2008 ein relativ niedriger nominaler Kapitalmarktzins von rund 3 bis 4% entgegen. Zwar zahlen die einzelnen Länder nicht den gleichen Zinssatz am Kreditmarkt – sie wurden im Jahr 2008 von den führenden Ratingagenturen von AAA bis AA– bewertet – die Unterschiede sind jedoch so gering, dass in den finanzwissenschaftlichen Analysen im Allgemeinen ein einheitlicher Zinssatz für alle bundesdeutschen Länder genutzt wird.

Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Finanzkrise ist die mittel- bis langfristige Zinsentwicklung relativ unsicher. Die Folgen eines Zinsanstiegs für den Bund errechnete unter anderem der Bundesverband Deutscher Banken. Er prognostiziert bei einem 1-prozentigen Anstieg des durchschnittlichen nominalen Zinssatzes einen zusätzlichen jährlichen Tilgungsaufwand von rund 15 Mrd. Euro.²⁰ Dies entspricht einem finanziellen Volumen von zwei Prozentpunkten der Mehrwertsteuereinnahmen. Auf Ebene der Länder würde die zu erwartende Mehrbelastung vor allem diejenigen Länder treffen, bei denen bereits heute ein großer Teil der Steuereinnahmen für Tilgungszahlungen gebunden ist. Dieser Zusammenhang wird mit Hilfe der Zins-Steuer-Quote dargestellt. Die Entwicklung der Quote wird im Folgenden für den Zeitraum von 1992 bis 2007 für die einzelnen Länder betrachtet.

²⁰ Vgl. *Bundesverband Deutscher Banken* (2008), S. 22. Zu Beginn der 1990er Jahre lag der durchschnittliche nominale Kapitalmarktzinssatz bei rund 7%. Im Jahr 2007 war er auf etwa 4% gesunken. Der Schuldenstand des Bundes lag im Jahr 2007 bei rund 940 Mrd. Euro. Das entspricht einer Verschuldung von 11 400 Euro je Einwohner (vgl. Fachserie 14, Reihe 5, 2008).

4.3. Die Zins-Steuer-Quote

Die Zins-Steuer-Quote ist einer von drei Indikatoren, den das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 19. Oktober 2006 zur Identifikation von extremen Haushaltsnotlagen herangezogen hat.²¹ Die Zins-Steuer-Quote bildet den Anteil der Steuern und steuerähnlichen Einnahmen ab, der von den Ländern für Zinszahlungen verwendet wird und ihnen somit nicht zur Finanzierung von öffentlichen Aufgaben zur Verfügung steht.²² Die mit Hilfe der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen getätigten Ausgaben sind in der Berechnung der Quote allerdings nicht enthalten. Die Zins-Steuer-Quote ist deshalb, vor allem in Ländern die überdurchschnittlich stark von der Zahlung bestimmter SoBEZ profitieren, nur eingeschränkt aussagefähig.

4.3.1. Die Alten Flächenländer

Die Zins-Steuer-Quoten der Alten Flächenländer unterliegen im Zeitverlauf sichtbaren Schwankungen. Innerhalb der Gruppe sind allerdings allgemeine Tendenzen zu beobachten. Alle Alten Flächenländer verzeichneten zur Jahrtausendwende einen Rückgang ihrer jeweiligen Zins-Steuer-Quoten (vgl. Abbildung 5). Dieser deckt sich zeitlich mit der zuvor bei den Kreditmarktschulden beschriebenen ersten Konsolidierungsphase der Länder (vgl. Abschnitt 4.1.1). Um das Jahr 2001 ist ein Anstieg der Quoten zu beobachten. Dieser fällt zeitlich mit einem konjunkturellen Abschwung zusammen, der zeitverzögert auch einen Rückgang der Steuereinnahmen zur Folge hatte. Ab dem Jahr 2004 ist in den Alten Flächenländern ein erneuter Rückgang der Zins-Steuer-Quoten zu erkennen. Die möglichen Ursachen hierfür sind vielfältig. Einerseits profitierten die Länder von einem sinkenden nominalen Zinssatz (vgl. Abschnitt 4.2), andererseits wirkten sich die Konsolidierungsbemühungen aus (vgl. Abschnitt 4.1.1). Am aktuellen Rand beeinflussen auch die verbesserte konjunkturelle Lage und damit einhergehend die steigenden Steuereinnahmen die Entwicklung der Zins-Steuer-Quote.

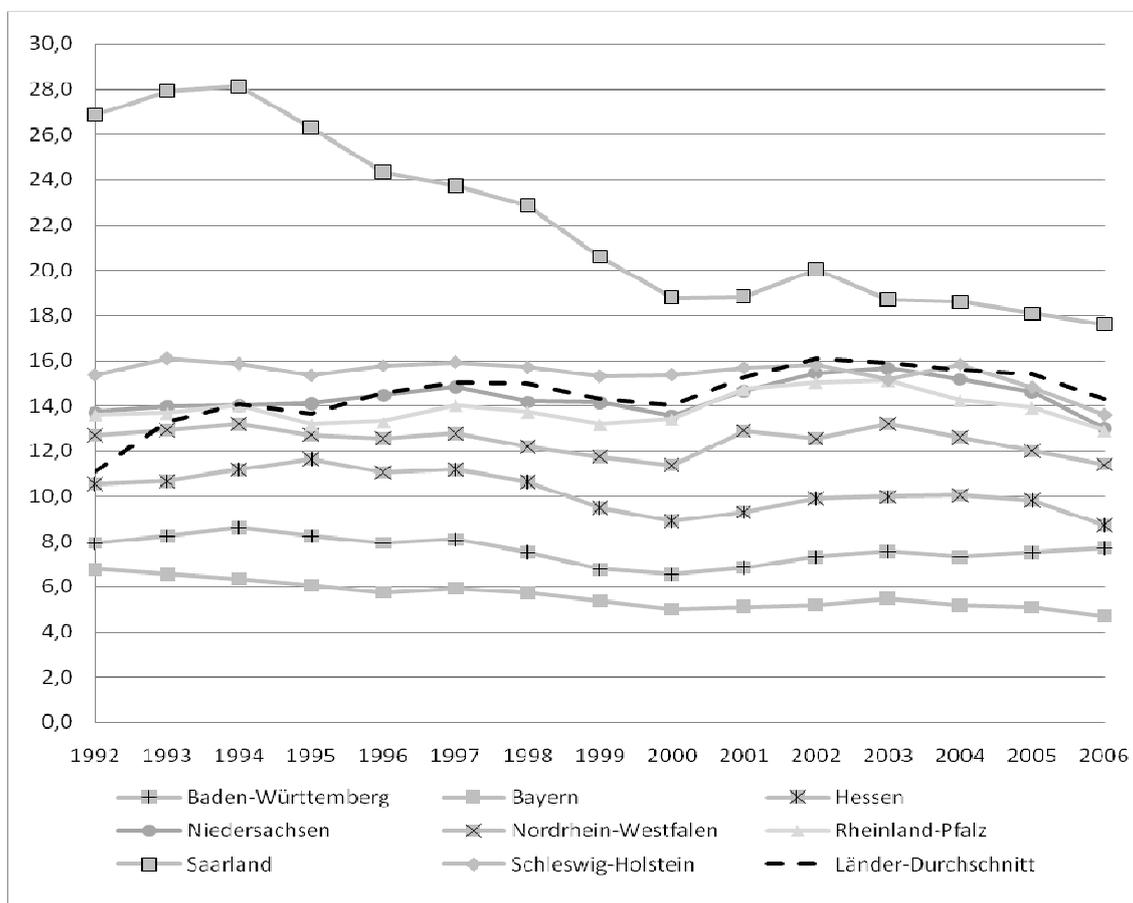
4.3.2. Die Neuen Flächenländer

Im Gegensatz zu den Alten Flächenländern stieg die Zins-Steuer-Quote der Neuen Flächenländer im Betrachtungszeitraum stark an. Der erste große Anstieg bis zum Jahr 1995 ist auf die Kosten der Deutschen Einheit zurückzuführen, die sowohl vom Bund, als auch von den Ländern getragen wurden. Nach dem darauf folgenden kurzen Rückgang stiegen die Zins-Steuer-Quoten, ähnlich wie bei den Alten Flächenländern, bis zum Ende der 1990er Jahre auf ein durchschnittliches Niveau von rund 15%. Bei den Alten Flächenländern wiesen zu diesem Zeitpunkt nur Schleswig-Holstein und das Saarland höhere Zins-Steuer-Quoten aus.

²¹ Vgl. *Bundesverfassungsgericht* (2006).

²² Eine Übersicht über das genaue Berechnungsschema des Statistischen Bundesamtes findet sich bei *Dietz* (2008), S. 864f.

Abbildung 5:
Zins-Steuer-Quoten der Alten Flächenländer
- in % -



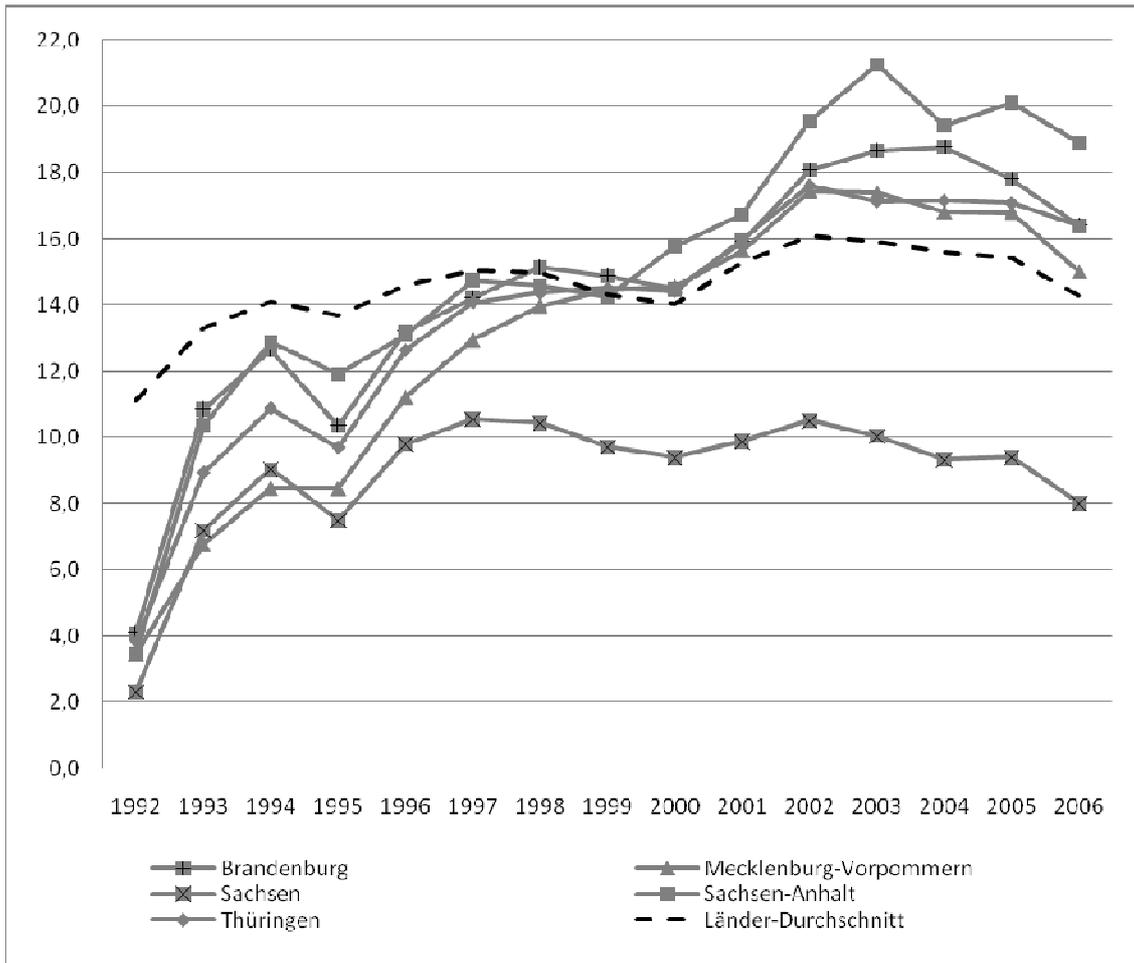
Quelle: Darstellung des IWH, Statistisches Bundesamt (2009).

Nach einem neuerlichen kurzen Rückgang der Zins-Steuer-Quote im Jahr 2000 setzte sich ihr Anstieg bis zum Jahr 2003 fort. Im Folgenden ist auch bei den Neuen Flächenländern ein Rückgang der Zins-Steuer-Quoten zu beobachten. Die Ursachen hierfür sind mit denen der Alten Flächenländer identisch. Anfangs profitierten die Länder vom sinkenden nominalen Zinssatz. Später machten sich auch die Konsolidierungsbemühungen bemerkbar. Ab dem Jahr 2005 beeinflusste der einsetzende konjunkturelle Aufschwung zusätzlich die Zins-Steuer-Quote.

Die Ausnahme von der hier beschriebenen Entwicklung bildet der Freistaat Sachsen. Ihm gelang es bereits ab dem Jahr 1997 seine Zins-Steuer-Quote relativ konstant zu halten. Die Entwicklung der Zins-Steuer-Quote Sachsens ist ab diesem Jahr mit jener in Hessen vergleichbar. Zwischen den Jahren 1997 und 2005 schwankte die Quote lediglich um zwei Prozentpunkte auf einem durchschnittlichen Niveau von rund 10%. Im Jahr 2006 wurden nur noch 8% der Steuern und steuerähnlichen Einnahmen für Zins-

zahlungen verwendet. Zum Vergleich, die Zins-Steuer-Quoten der Länder Brandenburg und Thüringen waren im gleichen Jahr in etwa doppelt so hoch.

Abbildung 6:
Zins-Steuer-Quoten der Neuen Flächenländer
- in % -



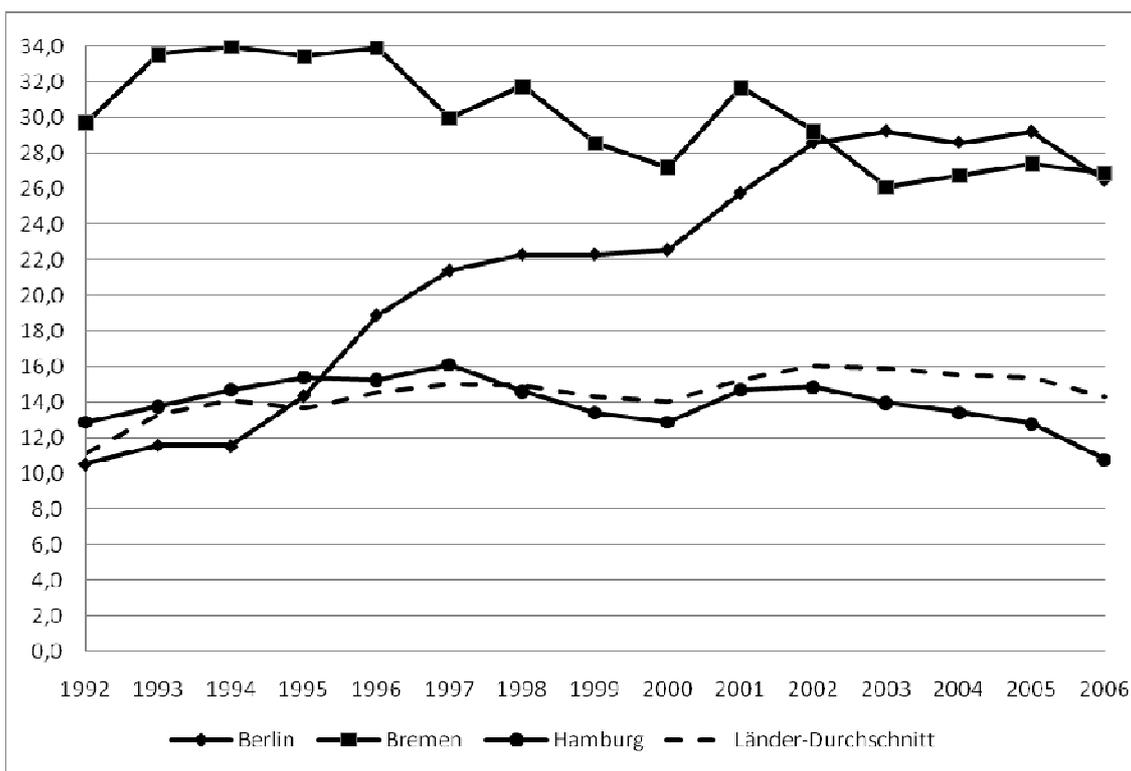
Quelle: Darstellung des IWH, Statistisches Bundesamt (2009).

Die überdurchschnittlich hohen Zins-Steuer-Quoten der meisten Neuen Flächenländer suggerieren einen vergleichsweise geringen finanziellen Handlungsspielraum der Länder. Tatsächlich standen den Ländern im Betrachtungszeitraum aber noch zusätzliche Mittel aus den *SoBEZ* wegen *überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung* sowie den Solidarpaktmitteln zur Verfügung. Der eigentliche Anteil der Zinsen an allen Einnahmen war somit geringer als durch die Zins-Steuer-Quote abgebildet.

4.3.3. Die Stadtstaaten

Innerhalb der Stadtstaaten ist die Entwicklung der Zins-Steuer-Quoten sehr heterogen (vgl. Abbildung 7). Während die Zins-Steuer-Quote von Hamburg über die Jahre hinweg eng um den Länderdurchschnitt schwankt, weisen die Stadtstaaten Bremen und Berlin, wie bereits bei den Kreditmarktschulden je Einwohner, die höchsten Werte unter allen 16 Ländern aus. Die beiden Stadtstaaten mussten im Jahr 2005 jeweils mehr als ein Viertel der Steuereinnahmen für Zinszahlungen aufwenden. Zu Beginn der 1990er Jahre verwendete Bremen über ein Drittel seiner Steuereinnahmen für Zinszahlungen. Erst in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre ist ein schrittweiser Rückgang der Quote zu erkennen. Dieser ist eng mit der Zahlung der SoBEZ zur Haushaltssanierung verbunden, die Bremen im Zeitraum von 1992 bis 2004 erhielt. Der Rückgang der Zins-Steuer-Quote wurde immer wieder durch kurzzeitige Anstiege unterbrochen. Ähnlich wie bei den Flächenländern spielen hierbei konjunkturelle Einflüsse eine Rolle.

Abbildung 7:
Zins-Steuer-Quoten der Stadtstaaten
- in % -



Quelle: Darstellung des IWH, Statistisches Bundesamt (2009).

Während sich in Bremen die Zins-Steuer-Quote im Betrachtungszeitraum von 30% auf rund 27% verringerte, stieg die Quote in Berlin in zwei Stufen auf das Niveau von Bremen an. Die erste Stufe von 1994 bis 1998 (Verdopplung von 11% auf 22%) lässt sich

dabei auf die Kosten der deutschen Einheit zurückführen. Die zweite Stufe zwischen den Jahren 2000 und 2003 (von 22% auf 29%) ist dagegen, ähnlich wie in den anderen Ländern, konjunkturbedingt mit einem Rückgang der Steuereinnahmen zu erklären.

Mit Blick auf die Zins-Steuer-Quote lässt sich zusammenfassend sagen, dass die Entwicklung in den 1990er Jahren in den drei betrachteten Gruppen unterschiedlich und teilweise sogar gegenläufig verlief. Auch konnte eine Konjunkturabhängigkeit der Entwicklung der Zins-Steuer-Quote nachgewiesen werden. Ab den Jahren 2003 bzw. 2004 ist bei der Mehrzahl der Länder eine Konsolidierung der einzelnen Zins-Steuer-Quoten zu erkennen. Da zu diesem Zeitpunkt die Steuereinnahmen konjunkturbedingt noch vergleichsweise gering waren, dürften für diese Entwicklung die relativ niedrigen nominalen Zinssätze und die ersten Ergebnisse der Konsolidierungsbemühungen der Länder verantwortlich sein. Später unterstützten die steigenden Steuereinnahmen diese Entwicklung, so dass alle Länder im Jahr 2006 einen geringeren Anteil ihrer Steuereinnahmen für Zinszahlungen aufwendeten als in den Vorjahren.

Darüber hinaus muss noch einmal darauf hingewiesen werden, dass die Aussagefähigkeit der Zins-Steuer-Quote bezüglich der finanziellen Handlungsfähigkeit sowohl für die Neuen Länder als auch für das Saarland und Bremen aufgrund der noch zusätzlich erhaltenen SoBEZ eingeschränkt ist. Die in der Gruppe der Alten Flächenländer auffällig hohe Zins-Steuer-Quote des Saarlandes relativiert sich beispielsweise, wenn man auf der Einnahmenseite noch die zwischen den Jahren 1992 und 2004 gezahlten SoBEZ zur Haushaltssanierung mit berücksichtigt. Gleiches trifft auf die Zins-Steuer-Quote der Hansestadt Bremen zu. Auch die Neuen Länder profitierten durch die *SoBEZ zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft (SoBEZ „Neue Länder“)* von zusätzlichen Einnahmen, die in der Zins-Steuer-Quote nicht berücksichtigt werden. Die degressive Rückführung dieser Mittel wird bei den Neuen Ländern ab dem Jahr 2009 jedoch zu jährlichen Mindereinnahmen von insgesamt rund 10,5 Mrd. Euro führen.²³ Dadurch werden sich mittelfristig insbesondere in den Neuen Ländern die finanziellen Handlungsspielräume über das von der Zins-Steuer-Quote aufgezeigte Maß verringern.²⁴

Aufgrund der hier genannten Einschränkungen bei der Interpretation der Zins-Steuer-Quote bietet sich eine zusätzliche ausgabenseitige Betrachtung der finanziellen Handlungsspielräume der Länder an. Hierfür wird die so genannte Zins-Ausgaben-Quote untersucht. Sie zeigt an, welcher Anteil der Ausgaben für die zu tätigen Zinszahlungen verwendet werden muss und somit den einzelnen Ländern nicht mehr für Investitionen oder andere Ausgaben zur Verfügung steht.

²³ Vgl. §11 Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz.

²⁴ Vgl. *Wilde, Freye* (2009), S. 135, sowie *Woisin* (2008), S. 79.

4.4. Die Zins-Ausgaben-Quote

Die Zins-Ausgaben-Quote gibt an, wie viel Prozent der bereinigten Gesamtausgaben²⁵ des öffentlichen Haushalts in Zinszahlungen fließen. Je größer dieser Anteil ist, desto geringer ist der finanzpolitische Handlungsspielraum der jeweiligen Landesregierung. Die Höhe der Zinszahlungen ist einerseits von der Höhe der aufgenommenen Kredite und andererseits von der Höhe des Zinssatzes abhängig. Veränderungen in der Zins-Ausgaben-Quote können zudem auch aus ausgabenseitigen Schwankungen resultieren. Ein Rückgang der Ausgaben führt somit *ceteris paribus* zu einer steigenden Zins-Ausgaben-Quote. Die Entwicklung der Zins-Ausgaben-Quote kann folglich durch das Zusammenspiel dreier Größen, der Zinsentwicklung, der Nettokreditaufnahme und der Höhe der Länderausgaben, erklärt werden. Die SoBEZ-Zahlungen sind in der Berechnung der Quote nicht enthalten. Sie ist deshalb, ähnlich wie die Zins-Steuer-Quote, für Länder die hohe SoBEZ-Zahlungen empfangen nur eingeschränkt aussagefähig.

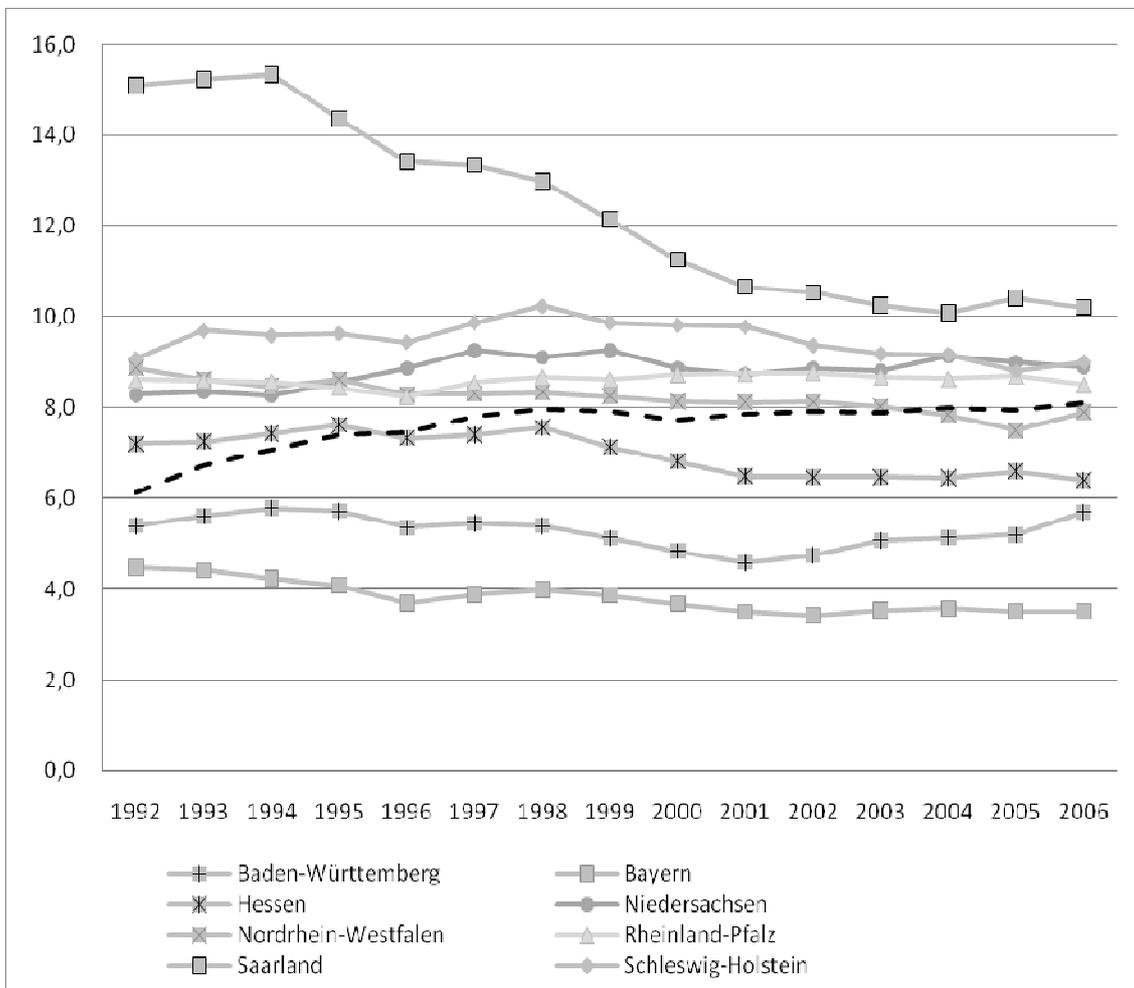
4.4.1. Die Alten Flächenländer

Die Zins-Ausgaben-Quoten der einzelnen Alten Flächenländer entwickelten sich zwischen den Jahren 1992 und 2006 relativ stabil. Bei der Mehrzahl der Länder ging die Quote sogar leicht zurück. Dieser Rückgang erklärt sich einerseits durch den allgemeinen Anstieg der Ausgaben und andererseits durch den sinkenden Kapitalmarktzinssatz innerhalb des Betrachtungszeitraums. Zudem fiel die Nettokreditaufnahme der Alten Flächenländer im Vergleich zu den anderen Bundesländern relativ moderat aus. Insgesamt war bei den meisten Alten Flächenländern der Anstieg der Nettokreditaufnahme somit geringer als die Ausgabensteigerungen.

Ähnlich wie bei den Kreditmarktschulden hat das Saarland aufgrund der Bundeszuweisungen zur Haushaltssanierung auch bei der Entwicklung der Zins-Ausgaben-Quote eine Sonderstellung in der Gruppe der Alten Flächenländer inne. Bis zum Ende der Zuweisungszahlungen im Jahr 2004 sinkt die Zins-Ausgaben-Quote des Saarlandes überdurchschnittlich. Diese Entwicklung erklärt sich dadurch, dass die Bundeszuweisungen überwiegend für die Zinszahlungen verwendet wurden. Somit standen mehr freie Mittel für sonstige Ausgaben zur Verfügung. Durch diese Verschiebung der finanziellen Mittel von den Zinsausgaben hin zu den sonstigen Ausgaben sank die Quote des Saarlandes. Mit der neuerlichen Nettokreditaufnahme nach der Jahrtausendwende flacht die Zins-Ausgaben-Quote des Saarlandes ab und steigt mit dem Ende der Zuweisungen im Jahr 2005 sogar wieder leicht an.

²⁵ Die bereinigten Gesamtausgaben entsprechen der Summe der Ausgaben aus der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung. Vgl. *Seitz* (2008), S. 38.

Abbildung 8:
Zins-Ausgaben-Quoten der Alten Flächenländer
- in % -

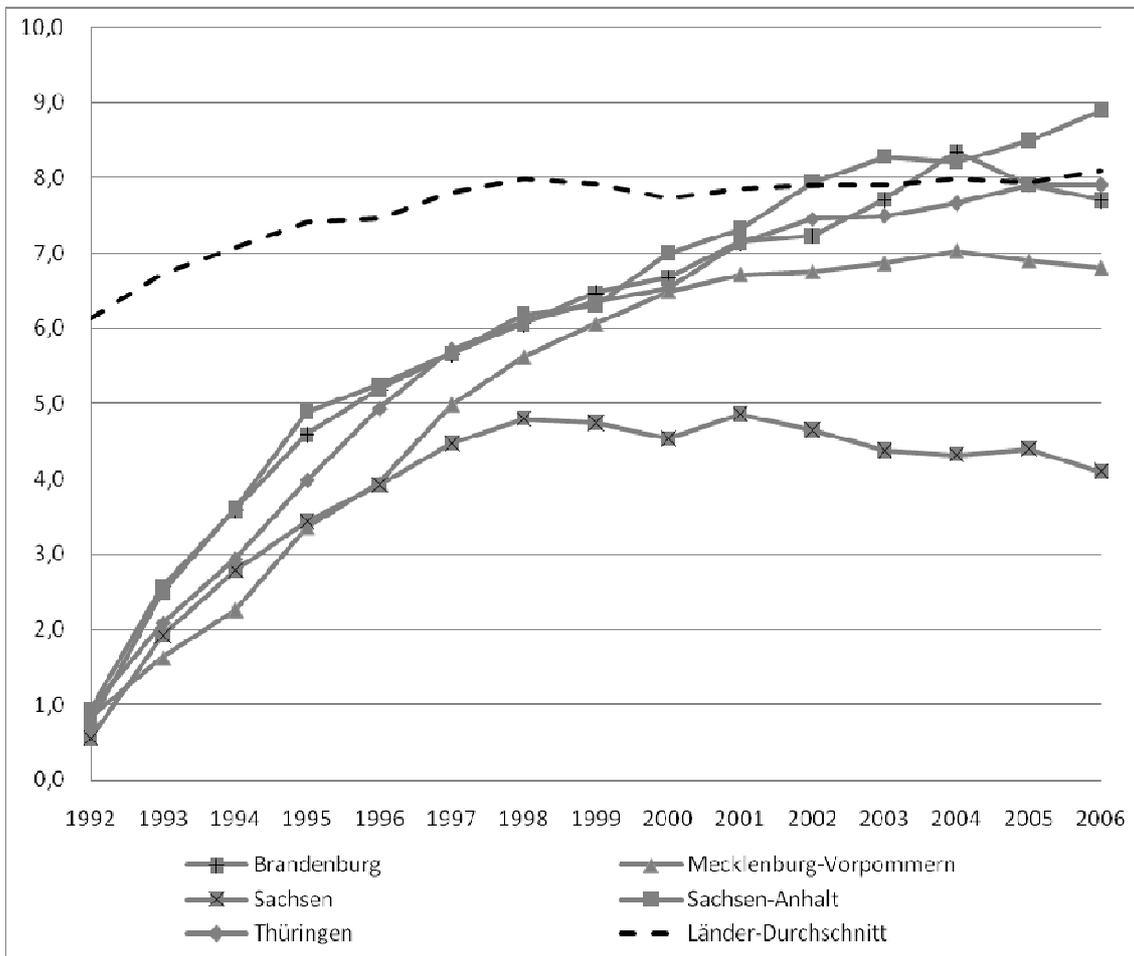


Quelle: Darstellung des IWH, Statistisches Bundesamt (2009).

4.4.2. Die Neuen Flächenländer

Aus Abbildung 9 wird ersichtlich, dass die Zins-Ausgaben-Quote der Neuen Flächenländer im Betrachtungszeitraum zumeist unter dem Durchschnitt aller Länder lagen. Ausnahmen bilden der Freistaat Sachsen, dessen Zins-Ausgaben-Quote seit dem Jahr 1995 bei vier bis fünf Prozent liegt sowie das Land Sachsen-Anhalt, dessen Zins-Ausgaben-Quote seit dem Jahr 2001 über dem allgemeinen Länderdurchschnitt liegt. Auch das Land Brandenburg wies kurzzeitig im Jahr 2004 eine überdurchschnittliche Zins-Ausgaben-Quote auf. Es liegt aber, ähnlich wie Thüringen, seit dem Jahr 2005 knapp unter dem allgemeinen Länderdurchschnitt.

Abbildung 9:
Zins-Ausgaben-Quoten der Neuen Flächenländer
- in % -



Quelle: Darstellung des IWH, Statistisches Bundesamt (2009).

Mit der soeben beschriebenen Positionierung stehen die Neuen Flächenländer im bundesdeutschen Vergleich auf den ersten Blick gut da. Tatsächlich verzeichneten sie aber, rückblickend auf das Jahr 1992, bundesweit mit einem Zuwachs von durchschnittlich rund sieben Prozent den stärksten Anstieg der Zins-Ausgaben-Quote. Die Ursachen für den Anstieg der Zins-Ausgaben-Quoten sind vielschichtig. Zu Beginn der 1990er Jahre nahm die Kreditaufnahme der Neuen Flächenländer infolge des hohen Investitionsbedarfs überdurchschnittlich zu. Gleichzeitig bemühten sich die Länder um eine Verschlinkung ihrer hohen Personalbestände und damit um eine ausgabenseitige Konsolidierung. Diese Entwicklungen führten zu einem starken Anstieg der Zins-Ausgaben-Quote in den 1990er Jahren. Wie im Abschnitt 4.1 gezeigt wurde, setzte sich der Anstieg der Kreditmarktschulden in den Neuen Flächenländern bis zum Jahr 2006 fort. Gleichzeitig profi-

tierten die Länder jedoch vom sinkenden Zinssatz. Tatsächlich weist die Zins-Ausgaben-Quote ab der Jahrtausendwende einen flacheren Verlauf auf.

4.4.3. Die Stadtstaaten

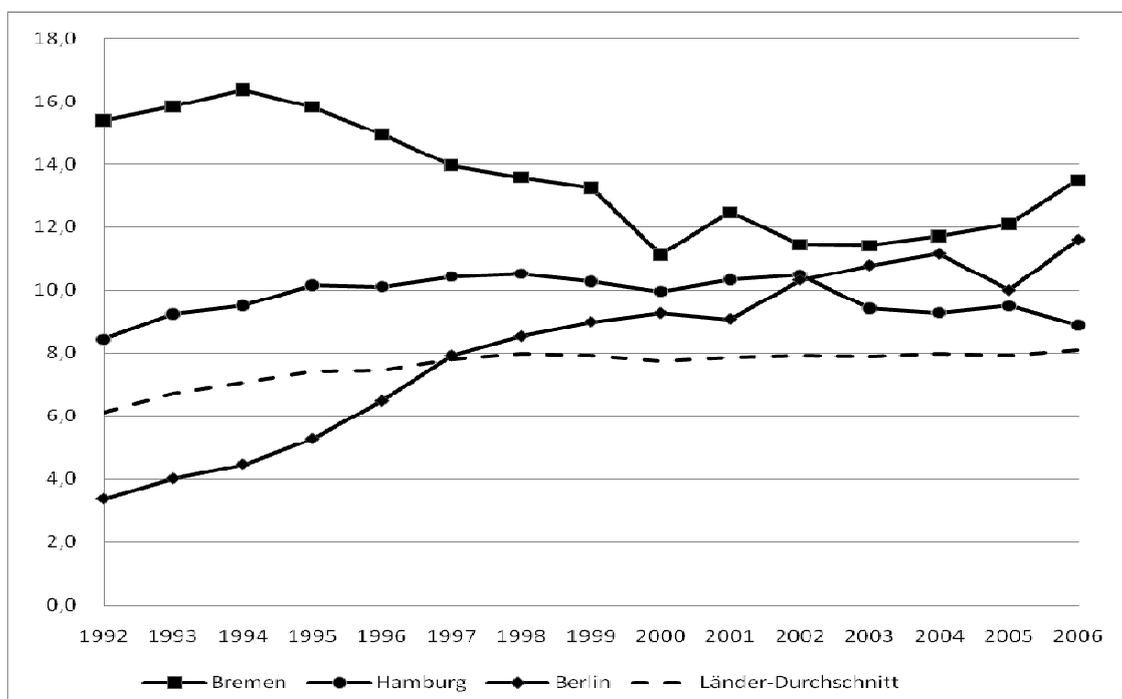
In der Gruppe der Stadtstaaten entwickelten sich die Zins-Ausgaben-Quoten sehr unterschiedlich (vgl. Abbildung 10). Ausgehend von verschiedenen Ausgangsniveaus im Jahr 1992, glichen sich die Zins-Ausgaben-Quoten der einzelnen Stadtstaaten im Zeitverlauf immer weiter an. Worauf sind diese Veränderungen zurückzuführen? Im Fall der Hansestadt Bremen erklärt sich das Absinken der Zins-Ausgaben-Quote bis zum Jahr 2004, ähnlich wie im Saarland, durch die Zahlung der SoBEZ zur Haushaltssanierung. Im Zeitraum von 1995 bis 2004 flossen über 7,5 Mrd. Euro an den Stadtstaat. Unterstützt wurde diese Entwicklung vom sinkenden Zinssatz und einem leichten Rückgang der Kreditmarktschulden in den 1990er Jahren (vgl. Abschnitt 4.1). Mit dem Ende der SoBEZ-Zahlungen zur Haushaltssanierung steigt auch die Zins-Ausgaben-Quote der Hansestadt Bremen wieder deutlich an.

Die Zins-Ausgaben-Quote Berlins ist bis zum Jahr 2000 durch einen starken Anstieg charakterisiert und zeigt damit eine gegenläufige Entwicklung zu jener der Hansestadt Bremen. Die Ursachen hierfür sind vielschichtig. In den 1990er Jahren ist die steigende Quote überwiegend auf die Kreditaufnahme Berlins zurückzuführen (vgl. Abschnitt 4.1). Der Anstieg der Quote wird zwischen den Jahren 2000 und 2001 kurzzeitig unterbrochen. Eine mögliche Erklärung hierfür ist die Verlegung des Regierungssitzes von Bonn nach Berlin. Der damit einhergehende Anstieg der Ausgaben führte kurzzeitig zu einem Rückgang der Zins-Ausgaben-Quote. In den Folgejahren konnte bereits bei den Kreditmarktschulden ein verstärkter Anstieg aufgezeigt werden, der sich auch in der Zins-Ausgaben-Quote widerspiegelt. Der Anstieg wird wiederum zwischen den Jahren 2004 und 2005 unterbrochen. Zeitlich fällt der erneute Rückgang der Zins-Ausgaben-Quote mit dem Inkrafttreten der Neuregelungen des bundesdeutschen Finanzausgleichs und damit des Solidarpaktes II zusammen, von dem auch Berlin finanziell profitiert. Die Mehreinnahmen wurden überwiegend für Zinszahlungen und Kredittilgung verwendet, wodurch die Zins-Ausgaben-Quote sank.²⁶

Im Gegensatz zu Berlin und Bremen, weist Hamburg eine relativ stabile Zins-Ausgaben-Quote aus. Nach einem Anstieg der Quote zu Beginn der 1990er Jahre, konnte die Hansestadt Hamburg ihre Zins-Ausgaben-Quote relativ stabil halten. Kurz vor der Jahrtausendwende sank die Zins-Ausgaben-Quote sogar kurzzeitig. Ein zweiter Rückgang war im Jahr 2005 zu beobachten.

²⁶ Vgl. *Rechnungshof von Berlin* (2008), S. 34.

Abbildung 10:
Zins-Ausgaben-Quoten der Stadtstaaten
- in % -



Quelle: Darstellung des IWH, Statistisches Bundesamt (2009).

Für die Zins-Ausgaben-Quoten der Länder lässt sich zusammenfassend festhalten, dass sich die einzelnen Quoten im Betrachtungszeitraum immer stärker angeglichen haben. Im Durchschnitt wurden im Jahr 2006 rund acht Prozent der Länderausgaben für Zinszahlungen verwendet. Vor allem zwischen den Alten und Neuen Flächenländern sind die Unterschiede nur noch gering. Größere Unterschiede bestehen weiterhin zwischen den Flächenländern und den Stadtstaaten.

4.5. Schlussfolgerungen für die finanzielle Handlungsfähigkeit

Die Analyse der Verschuldungssituation der öffentlichen Haushalte hat gezeigt, dass zwischen den einzelnen Ländern teilweise große Unterschiede hinsichtlich des Schuldenstandes und den daraus resultierenden einnahmen- und ausgabenseitigen Wirkungen der Zinsverpflichtungen bestehen. Vor allem auf der Einnahmenseite scheint zudem eine gewisse Konjunkturabhängigkeit der Zins-Steuer-Quoten zu bestehen. Die Betrachtung der Quoten der einzelnen Länder zeigt insbesondere für die Stadtstaaten Berlin und Bremen, teilweise auch für Sachsen-Anhalt und das Saarland, einen bereits überdurchschnittlich eingeschränkten finanziellen Handlungsspielraum auf. In beiden Stadtstaaten waren im Jahr 2006 über ein Viertel der Steuereinnahmen bereits im Voraus für fällige

Zinsverpflichtungen gebunden. In diesen beiden Flächenländern lag die Quote bei fast einem Fünftel der Steuereinnahmen.

Vergleicht man allein die Flächenländer untereinander, so weisen insbesondere die Neuen Länder im Betrachtungszeitraum parallel zum Anstieg der Kreditmarktschulden einen starken Anstieg ihrer Zins-Steuer-Quoten aus. In den 1990er Jahren ist dieser überwiegend auf die Kosten der Deutschen Einheit zurückzuführen. Nach der Jahrtausendwende ist er dagegen vornehmlich auf konjunkturelle Ursachen zurückzuführen. Im Jahr 2006 waren in den Neuen Flächenländern zwischen 16% und 19% der Steuereinnahmen von vornherein für Zinsverpflichtungen gebunden. In den Alten Flächenländern wies nur das Saarland eine entsprechend hohe Zins-Steuer-Quote (rund 18% im Jahr 2006) aus.

Den größten einnahmenseitigen Handlungsspielraum hatten im Jahr 2006 die Geberländer des bundesdeutschen Finanzausgleichs (Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen). Bei ihnen waren meist weniger als 10% ihrer Steuereinnahmen für die Tilgung von Zinsverpflichtungen gebunden. In Bayern lag die Quote sogar unter 5%. Eine Ausnahme von dieser Regel bildet der Freistaat Sachsen. Er weist als einziges Neues Flächenland im Jahr 2006 eine Zins-Steuer-Quote von 8% aus.

Auf der Ausgabenseite ist die Verteilung der finanziellen Handlungsfähigkeit differenzierter. Von den Neuen Flächenländern liegt nur Sachsen-Anhalt über dem allgemeinen Länderdurchschnitt. Bei den Alten Flächenländern sind es dagegen vier Länder (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein). Überdies liegen alle Stadtstaaten mit ihren Zins-Ausgaben-Quoten über dem Länderdurchschnitt.

Eine mögliche Erklärung für die unterschiedliche Reihenfolge der Länder bezüglich der Ausprägungen der Zins-Steuer- und Zins-Ausgaben-Quoten bietet der Zinssatz. Aufgrund des gesunkenen Zinssatzes können sich für Länder mit einem großen Bestand an langfristigen Krediten schlechtere Zinsbedingungen ergeben als für die Neuen Länder. Eine weitere Ursache kann in den verschiedenen Einnahmequellen der Länder liegen. Neben den Steuereinnahmen erhalten die Nehmerländer des bundesdeutschen Finanzausgleichs auch verschiedene Bundesergänzungszuweisungen. Die höchsten zusätzlichen Einnahmen im Rahmen des Finanzausgleichs haben dabei die Neuen Länder, welche sowohl von den *SoBEZ wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung* als auch von den *SoBEZ „Neue Länder“* profitieren. Letztere laufen bis zum Jahr 2019 degressiv aus. Es ist davon auszugehen, dass dadurch, unabhängig von anderen exogenen Effekten, die Zins-Ausgaben-Quoten der Neuen Länder schrittweise steigen werden. Aufgrund der wirtschaftlichen Folgen der Finanzkrise ist überdies zu erwarten, dass die Kreditaufnahmen der Länder erneut steigen werden. Dies wird sich entsprechend auf die Zins-Steuer- und Zins-Ausgaben-Quote auswirken.

5 Zusammenfassung

Die Risiken der öffentlichen Verschuldung der Länderhaushalte sind auf der Einnahmenseite von den Steuereinnahmen und sonstigen Zahlungen im Rahmen des bundesdeutschen Finanzausgleichs abhängig. Auf der Ausgabenseite begrenzen der Schuldenstand und die daraus resultierenden Tilgungsverpflichtungen die finanzielle Handlungsfähigkeit der Länder. Um die noch bestehenden finanziellen Handlungsmöglichkeiten der Länder zu ermitteln, wurden im vorliegenden Diskussionspapier die Kreditmarktschulden je Einwohner sowie die Zins-Steuer-Quoten und die Zins-Ausgaben-Quoten der einzelnen Bundesländer im Zeitraum von 1992 bis 2006 betrachtet.

Die Analyse der einnahmen- und ausgabenseitigen Wirkungen der Zinsverpflichtungen auf die Handlungsfähigkeit der Länder deckte teilweise Unterschiede in der Reihenfolge der einzelnen Bundesländer auf. Während die Stadtstaaten Berlin und Bremen sowohl bei den Zins-Ausgaben- als auch bei den Zins-Steuer-Quoten die höchsten Zinsbelastungen ausweisen, haben die Neuen Länder zwar die höchsten Zins-Steuer-Quoten aller bundesdeutschen Flächenländer, ihre Zins-Ausgaben-Quoten sind jedoch zumeist niedriger als die entsprechenden Quoten einzelner Alter Flächenländer (zumeist „Nehmerländer“ des bundesdeutschen Finanzausgleichs).

Die Ursachen für die beobachteten Unterschiede finden sich überwiegend im bundesdeutschen Finanzausgleich. Die verhältnismäßig guten Zins-Ausgaben-Quoten der Neuen Länder resultieren aus den Bundesergänzungszuweisungen, die eine wichtige Einnahmequelle der Neuen Länder darstellen. Es handelt sich bei ihnen definitionsgemäß jedoch nicht um Steuern, weshalb die einnahmenseitigen Zins-Steuer-Quoten bei den Neuen Ländern im Vergleich zu den anderen Flächenländern höher ausfallen als die Zins-Ausgaben-Quoten. Speziell die regional gebundenen *SoBEZ* „*Neue Länder*“ ermöglichen den Neuen Ländern einen größeren Ausgabenspielraum als den alten „Nehmerländern“. Da diese *SoBEZ* jedoch bis zum Jahr 2020 degressiv zurückgehen, kann damit gerechnet werden, dass sich die Reihenfolge der Länder bei den Zins-Ausgaben- und Zins-Steuer-Quoten langfristig angleichen wird.

Die Betrachtung der Kreditmarktschulden je Einwohner hat gezeigt, dass die Schulden in den einzelnen Ländern zumeist in zwei Etappen angestiegen sind. Während der Anstieg in den 1990er Jahren auf die Folgen der Deutschen Einheit zurückgeführt werden kann, sind die Ursachen des Schuldenanstiegs nach der Jahrtausendwende überwiegend konjunkturell bedingt. Innerhalb des Betrachtungszeitraums wurden zwei Konsolidierungsphasen identifiziert. Die erste um die Jahrtausendwende und die zweite am aktuellen Rand ab dem Jahr 2005. Der sehr starke Anstieg der Kreditmarktschulden der Neuen Länder zu Beginn der 1990er Jahre kann als Einmaleffekt infolge der Deutschen Einheit gewertet werden. Der erneute Anstieg des Schuldenstandes nach der Jahrtausendwende war dagegen, ebenso wie der Rückgang ab dem Jahr 2005, überwiegend konjunkturell bedingt. Eine eindeutige Erklärung der Ursachen der Verschuldung an-

hand der im Kapitel drei vorgestellten Paradigmen fällt dagegen schwer. Es sind Ansätze des keynesianischen Paradigmas zu erkennen. Allerdings scheint das Ziel der anti-zyklischen Fiskalpolitik verfehlt. Auch künftig können aufgrund der zeitverzögerten Wirkung einzelner diskretionärer Maßnahmen zyklische Wirkungen der Fiskalpolitik nicht ausgeschlossen werden.

Mit Blick auf die Ergebnisse der Föderalismuskommission II und der daraus resultierenden Implementierung der Schuldenbremse für Bund und Länder kann festgestellt werden, dass die fünf Länder, die ab dem Jahr 2010 Konsolidierungszahlungen zum Abbau ihrer strukturellen Defizite erhalten werden, im Jahr 2006 zumeist die höchsten Kreditmarktschulden pro Kopf als auch die höchsten Zins-Steuer- und Zins-Ausgaben-Quoten auswiesen.

Die Folgen des demographischen Wandels auf die finanzielle Handlungsfähigkeit der Länder wurden in diesem Beitrag nicht berücksichtigt. Es ist aber davon auszugehen, dass sich mittel- bis langfristig die hier dargestellten Handlungsspielräume insbesondere in den Ländern weiter verringern, für die in den nächsten Jahren (und Jahrzehnten) überdurchschnittlich hohe Bevölkerungsrückgänge prognostiziert werden. Speziell die Haushalte der Neuen Flächenländer werden eher und unter Umständen auch stärker von den Folgen des demographischen Wandels betroffen sein als die westdeutschen Bundesländer.²⁷

²⁷ Vgl. *Sunder, Kubis* (2008), sowie *Eichler* (2008), S. 93 ff.

Literaturverzeichnis

- Bernheim, Douglas* (1989): A neoclassical perspective on budget deficits in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 3, Nr. 2, pp. 55-72.
- Berthold, Norbert; Kullas, Matthias; Müller, Andreas* (2007): *Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2007. Einkommen – Beschäftigung – Sicherheit*. Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Bofinger, Peter; Lenk, Thomas; Schneider, Hans-Peter* (2008): *Zukunftsfähige Finanzpolitik. Voraussetzungen für eine aufgabenadäquate Finanzausstattung der Länder*. Berliner Wissenschaftsverlag: Berlin.
- Brümmerhoff, Dieter* (2007): *Finanzwissenschaft*, 9. Auflage. Oldenbourg.
- Bundesverband Deutscher Banken* (2008): *Föderalismusreform – fünf Reformbausteine für die zweite Stufe, Daten – Fakten – Argumente*. Berlin.
- Bundesverfassungsgericht* (2006): Urteil 2 BvF 3/03 vom 19. Oktober 2006 http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/fs20061019_2bvf000303.html, Zugriff am 23. September 2008, bzw. Pressemitteilung Nr. 96/2006 vom 19. Oktober 2006.
- Dietz, Otto* (2008): Indikatoren zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit öffentlicher Haushalte in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Wirtschaft und Statistik* 10/2008, S. 862-866.
- Eichler, Norbert* (2008): Die Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Landesfinanzen in Sachsen-Anhalt, in: Ralf Mai; Frank Micheel (Hrsg.), *Der Einfluss des demographischen Wandels auf die föderalen Finanzstrukturen*, S. 93-106.
- Jochimsen, Beate; Nuscheler, Robert* (2007): *The Political Economy of the German Länder Deficits*. WZB, Discussion Paper.
- Lenk, Thomas; Kuntze, Martina* (2008): Schuldenverbote aus finanzwissenschaftlicher Sicht in: Thomas Baus; Annegret Eppler; Ole Wintermann (Hrsg.), *Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland. Perspektiven für die Föderalismusreform II im Spiegel internationaler Erfahrungen*, S. 117-126.
- Mikosch, Heiner Felix; Übelmesser, Silke* (2007): Staatsverschuldungsunterschiede im internationalen Vergleich und Schlussfolgerungen für Deutschland in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 2007 8 (4), S. 309-334.

- Musgrave, Richard; Musgrave, Peggy; Kullmer, Lore* (1992): Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Band 3, 4. Auflage. J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Verlag.
- Rechnungshof Berlin* (2008): Jahresbericht 2008.
- Rürup, Bernd* (1993): Probleme zunehmender Staatsverschuldung zur Finanzierung der Einheit in: Jochem Langkau, (Hrsg.), Finanzierung der deutschen Einheit. Grundlagen und Perspektiven. Friedrich Ebert Stiftung, S. 63-71.
- Seitz, Helmut* (2008): Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte – eine empirische Analyse unter Berücksichtigung der föderalen Verflechtungen. Bertelsmann Stiftung: Gütersloh.
- Statistisches Bundesamt* (2008): Fachserie 14, Reihe 5.
- Statistisches Bundesamt* (2009): VIC/41100010 – ZF, Wiesbaden, den 23.01.2009.
- Sunder, Marco; Kubis, Alexander* (2008): Herbst in den „Blühenden Landschaften“? Alterung als Standortrisiko. IWH-Pressemitteilung 20/2008. Halle (Saale).
- Wagschal, Uwe, Wenzelburger, Georg; Petersen, Thieß; Wintermann, Ole* (2009): Determinanten der Staatsverschuldung in den deutschen Bundesländern, in: Wirtschaftsdienst 3/2009, S. 204-212.
- Weizsäcker, Robert von* (2008): Repräsentative Demokratie und öffentliche Verschuldung: Ein strategisches Verhängnis in: Thomas Baus; Annegret Eppler; Ole Wintermann (Hrsg.), Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland. Perspektiven für die Föderalismusreform II im Spiegel internationaler Erfahrungen, S. 87-96.
- Wilde, Katja; Freye, Sabine* (2009): Auslaufen der Solidarpaktmittel II: Sind die Neuen Länder ausreichend vorbereitet? in: IWH, Wirtschaft im Wandel, 3/2009, S. 132-140, Halle (Saale).
- Woisin, Matthias* (2008): Die Wiederentdeckung der Stabilität als Handlungsauftrag der Politik in: Thomas Baus; Annegret Eppler; Ole Wintermann (Hrsg.), Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland. Perspektiven für die Föderalismusreform II im Spiegel internationaler Erfahrungen, S. 74-84.
- Zimmermann, Horst; Henke, Klaus-Dirk* (2005): Finanzwissenschaft, 9. Auflage. Vahlen.

Anhang I: Kreditmarktschulden der Länder je Einwohner (in Euro)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Alte Flächenländer																
Baden-Württemberg	2 155	2 197	2 270	2 343	2 493	2 586	2 697	2 732	2 811	3 020	3 140	3 340	3 507	3 685	3 824	3 881
Bayern	1 317	1 334	1 244	1 196	1 355	1 473	1 536	1 508	1 475	1 479	1 553	1 638	1 709	1 853	1 849	1 821
Hessen	2 553	2 681	2 886	3 045	3 125	3 426	3 533	3 516	3 562	3 772	4 080	4 461	4 700	4 962	4 832	4 937
Niedersachsen	3 013	3 285	3 512	3 696	3 885	4 071	4 209	4 244	4 307	4 645	5 020	5 425	5 841	5 977	6 099	6 191
Nordrhein-Westfalen	3 006	3 112	3 203	3 459	3 643	3 892	4 084	4 160	4 260	4 614	4 899	5 270	5 672	6 032	6 258	6 335
Rheinland-Pfalz	3 108	3 200	3 371	3 515	3 804	4 059	4 298	4 444	4 554	4 847	5 150	5 457	5 727	6 069	6 472	6 625
Saarland	6 339	6 837	6 570	6 407	6 323	6 108	5 933	5 930	5 732	5 765	6 138	6 562	6 961	7 698	8 344	8 795
Schleswig-Holstein	4 024	4 329	4 478	4 756	4 969	5 189	5 322	5 430	5 570	5 777	6 133	6 596	6 935	7 394	7 686	7 772
Neue Flächenländer																
Brandenburg	974	1 916	2 786	3 251	3 856	4 232	4 510	4 618	4 921	5 206	5 665	6 315	6 384	6 607	6 712	6 798
Mecklenburg-Vorpommern	405	1 029	1 537	2 184	2 754	3 278	3 703	3 959	4 200	4 615	4 955	5 465	5 957	6 290	6 312	5 971
Sachsen	532	1 035	1 212	1 630	1 881	2 047	2 179	2 196	2 266	2 315	2 446	2 617	2 745	2 822	2 720	2 613
Sachsen-Anhalt	906	1 621	2 131	2 665	3 512	3 960	4 409	4 798	5 154	5 556	6 111	6 570	7 172	7 740	7 857	8 269
Thüringen	637	1 179	1 907	2 393	2 882	3 316	3 731	4 121	4 460	4 787	5 068	5 486	5 945	6 418	6 803	6 826
Stadtstaaten																
Berlin	3 044	3 932	4 656	6 209	7 180	7 869	8 610	9 286	9 888	11 332	13 172	14 368	15 907	16 919	17 354	16 634
Bremen	12 291	12 849	12 679	12 679	12 551	12 817	12 664	12 103	12 881	13 465	14 505	16 003	17 013	18 564	20 149	21 577
Hamburg	6 219	6 920	7 547	7 825	8 378	8 571	8 778	9 206	9 732	10 251	10 535	11 176	11 721	12 173	12 367	12 282
Gesamtdurchschnitt	3 158	3 591	3 874	4 203	4 537	4 806	5 012	5 141	5 361	5 715	6 161	6 672	7 119	7 575	7 852	7 958
Bund	5 059	5 683	6 303	8 048	8 463	8 815	9 061	9 314	9 417	9 187	9 441	9 929	10 427	11 128	11 316	11 398

Quelle: Statistisches Bundesamt 2008, Fachserie 14 Reihe 5.

Anhang II: Jährliche Änderungsraten der Kreditmarktschulden der Länder (je Einwohner)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Alte Flächenländer															
Baden-Württemberg	0,02	0,03	0,03	0,06	0,04	0,04	0,01	0,03	0,07	0,04	0,06	0,05	0,05	0,04	0,01
Bayern	0,01	-0,07	-0,04	0,13	0,09	0,04	-0,02	-0,02	0,00	0,05	0,05	0,04	0,08	0,00	-0,02
Hessen	0,05	0,08	0,06	0,03	0,10	0,03	0,00	0,01	0,06	0,08	0,09	0,05	0,06	-0,03	0,02
Niedersachsen	0,09	0,07	0,05	0,05	0,05	0,03	0,01	0,01	0,08	0,08	0,08	0,08	0,02	0,02	0,02
Nordrhein-Westfalen	0,04	0,03	0,08	0,05	0,07	0,05	0,02	0,02	0,08	0,06	0,08	0,08	0,06	0,04	0,01
Rheinland-Pfalz	0,03	0,05	0,04	0,08	0,07	0,06	0,03	0,02	0,06	0,06	0,06	0,05	0,06	0,07	0,02
Saarland	0,08	-0,04	-0,02	-0,01	-0,03	-0,03	0,00	-0,03	0,01	0,06	0,07	0,06	0,11	0,08	0,05
Schleswig-Holstein	0,08	0,03	0,06	0,04	0,04	0,03	0,02	0,03	0,04	0,06	0,08	0,05	0,07	0,04	0,01
Neue Flächenländer															
Brandenburg	0,97	0,45	0,17	0,19	0,10	0,07	0,02	0,07	0,06	0,09	0,11	0,01	0,03	0,02	0,01
Mecklenburg-Vorpommern	1,54	0,49	0,42	0,26	0,19	0,13	0,07	0,06	0,10	0,07	0,10	0,09	0,06	0,00	-0,05
Sachsen	0,95	0,17	0,34	0,15	0,09	0,06	0,01	0,03	0,02	0,06	0,07	0,05	0,03	-0,04	-0,04
Sachsen-Anhalt	0,79	0,31	0,25	0,32	0,13	0,11	0,09	0,07	0,08	0,10	0,08	0,09	0,08	0,02	0,05
Thüringen	0,85	0,62	0,25	0,20	0,15	0,13	0,10	0,08	0,07	0,06	0,08	0,08	0,08	0,06	0,00
Stadtstaaten															
Berlin	0,29	0,18	0,33	0,16	0,10	0,09	0,08	0,06	0,15	0,16	0,09	0,11	0,06	0,03	-0,04
Bremen	0,05	-0,01	0,00	-0,01	0,02	-0,01	-0,04	0,06	0,05	0,08	0,10	0,06	0,09	0,09	0,07
Hamburg	0,11	0,09	0,04	0,07	0,02	0,02	0,05	0,06	0,05	0,03	0,06	0,05	0,04	0,02	-0,01

Quelle: Berechnungen des IWH, Statistische Bundesamt 2008, Fachserie 14, Reihe 5.