

Schuldenbremse: Bisherige Beschlüsse stellen Gelingen auf Länderebene infrage

– Kurzfassung –

Zu Beginn des Jahres 2011 wird in Deutschland eine neue Regel zur Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte in Kraft treten – die Schuldenbremse. Wie bei jeder Fiskalregel setzt ihr Gelingen notwendig eine zeitnahe Beobachtung der Haushaltsentwicklung voraus, denn nur so kann Fehlentwicklungen rechtzeitig gegengesteuert werden. Die Evaluierung der öffentlichen Haushalte von Bund und Ländern wurde dem eigens geschaffenen Stabilitätsrat übertragen. Dazu wird er auf vier Kennzahlen zurückgreifen. Überschreiten diese mehrheitlich in zwei von drei aufeinanderfolgenden Jahren die festgelegten Schwellenwerte, wird der Stabilitätsrat prüfen, ob eine Haushaltsnotlage droht.

Zwar erscheinen die Kennziffern grundsätzlich geeignet, ein umfassendes Bild der Staatsfinanzen zu zeichnen, allerdings geben die gewählten Schwellenwerte Anlass, am Gelingen der Schuldenbremse zu zweifeln. Jeder der Schwellenwerte orientiert sich an der durchschnittlichen Entwicklung aller Länderhaushalte. Aus diesem Grund müssen die Kennziffern schon extreme Werte annehmen, um als „auffällig“ ausgewiesen zu werden.

Die Zielgröße der Schuldenbremse an sich ist der strukturelle Finanzierungssaldo. Dies ist der Haushaltssaldo, der sich ergeben würde, wenn die Einnahmen und Ausgaben des Staates um konjunkturelle Einflüsse korrigiert werden. Es hätte erwartet werden können, dass diese Zielgröße eine der herangezogenen Kennziffern sein würde. Dem ist nicht so; stattdessen wird der Rat den nomina-

len Finanzierungssaldo verwenden – bereinigt um bestimmte finanzielle Transaktionen.

Letztlich ist dies nur eine Notlösung, denn zur Schätzung des strukturellen Finanzierungssaldos gibt es mehrere Verfahren, und Bund und Länder haben sich bisher auf keine gemeinsame Vorgehensweise geeinigt. Dies ist mehr als bedenklich. Nicht nur, dass der strukturelle Finanzierungssaldo ein wichtiges Kriterium für die Nachhaltigkeit von Finanzpolitik ist. Die Schuldenbremse kann nicht wirklich in Kraft treten ohne die konzeptionelle Einigung auf eine Schätzmethode. Aus diesem Grund schlägt das IWH ein praktikables Verfahren vor, mit dem die strukturellen Finanzierungssalden der Länder berechnet werden können. Das vorgeschlagene Verfahren trägt dabei sowohl den wissenschaftlich-methodischen Anforderungen bei der Konjunkturbereinigung Rechnung als auch der notwendigen Transparenz, die im politischen und administrativen Prozess unabdingbar ist.

Die nach diesem Verfahren geschätzten strukturellen Finanzierungssalden signalisieren vor allem eines: die Finanzpolitik war in den Jahren 1995 bis 2009 nicht nachhaltig und die Ländergesamtheit verschuldete sich in jedem Jahr strukturell. Nach den Kennziffern des Stabilitätsrates ergibt sich jedoch ein anderes Bild. Eine drohende Haushaltsnotlage wäre nur in wenigen Ländern signalisiert worden. Dies zeigt: Soll die Schuldenbremse gelingen, so besteht dringender Handlungsbedarf.

Kristina van Deuverden, Sabine Freye

Schuldenbremse: Bisherige Beschlüsse stellen Gelingen auf Länderebene infrage

Die bisherigen Schuldenregeln konnten einen Anstieg der Staatsverschuldung in Deutschland nicht verhindern. Nunmehr soll eine neue Regel – die Schuldenbremse – die Neuverschuldung von Bund und Ländern nachhaltig begrenzen. Sie verlangt vom Bund, sein strukturelles, also nicht konjunkturbedingtes Defizit ab dem Jahr 2016 auf 0,35% in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt zu beschränken; die Länder sollen es bis zum Jahr 2020 vollständig abgebaut haben. Bereits ab kommandem Jahr müssen der Bund und fünf Länder, deren Haushaltslage als besonders angespannt eingestuft worden ist, mit der Rückführung ihrer strukturellen Defizite beginnen.¹

Während die Umsetzung der Schuldenbremse auf Bundesebene weitgehend abgeschlossen ist, haben bisher weder alle Länder eine der Schuldenbremse ähnliche Regelung in ihre Verfassungen oder Haushaltsordnungen aufgenommen, noch sind alle verfahrenstechnischen Einzelheiten geklärt. So ist es für das Gelingen der Schuldenbremse wesentlich, dass die Haushalte der Gebietskörperschaften in Zukunft zeitnah und regelmäßig daraufhin überprüft werden, ob sie mit den Anforderungen der Regel in Einklang stehen; nur wenn „drohende Haushaltsnotlagen“ frühzeitig erkannt werden und rechtzeitig Gegenmaßnahmen eingeleitet werden können, kann die Schuldenbremse erfolgreich sein. Wie dies aber gewährleistet werden kann, ist bisher nur ansatzweise beschlossen. Obliegen wird diese Aufgabe dem neu gegründeten Stabilitätsrat. In seiner ersten Sitzung im April 2010 legte er sich auf vier Kennzahlen und dazugehörige Schwellenwerte fest. Sie bilden das Referenzsystem des Rates, mit welchem er in Zukunft die Haushaltsentwicklungen analysieren will. Dieses Referenzsystem wird im Folgenden genauer untersucht.

Es überrascht, dass die Zielgröße der Schuldenbremse – der strukturelle Finanzierungssaldo – sich

nicht unter den gewählten Kennziffern befindet.² Dies liegt wohl daran, dass noch keine Einigung erzielt werden konnte, mit welchem Verfahren diese Größe auf Länderebene geschätzt werden soll. Das IWH wird im zweiten Teil dieser Untersuchung einen praktikablen Ansatz zur Berechnung der strukturellen Finanzierungssalden auf Länderebene vorschlagen und Rückschlüsse auf die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik in den Ländern ziehen.

Umsetzung der Schuldenbremse auf Länderebene – der Stabilitätsrat und seine Beschlüsse

Um der Einhaltung der Schuldenbremse auf Bundes- und Länderebene den Weg zu ebnet, ist der Stabilitätsrat gegründet worden. Er setzt sich aus den Bundesminister/-innen für Wirtschaft und Finanzen sowie den Landesfinanzminister/-innen zusammen. Der Rat wird in der Regel zweimal jährlich tagen, bei Bedarf können zusätzliche Treffen stattfinden. Beschlüsse des Stabilitätsrates bedürfen der Stimme des Bundes sowie einer Zweidrittelmehrheit der Länder, wobei ein betroffenes Land selbst nicht stimmberechtigt ist.³

Steht während der Übergangsphase der Abbau der strukturellen Defizite im Vordergrund, soll die Schuldenbremse künftig Haushaltsnotlagen bei Bund und Ländern vermeiden helfen. Um Fehlentwicklungen möglichst frühzeitig zu erkennen, wird der Stabilitätsrat auf vier Kriterien zurückgreifen: den Schuldenstand je Einwohner, die Zins-Steuer-Quote, die Kreditfinanzierungsquote und einen bereinigten Finanzierungssaldo je Einwohner.⁴ Für die Indikatoren hat der Rat Schwellenwerte festgelegt. Überschreitet eine Kennzahl in zwei von drei aufeinanderfolgenden Jahren ihren Grenzwert, so gilt sie als „auffällig“. Wird die Mehrheit der Kennziffern als auffällig ausgewiesen oder lässt eine Projektion dies befürchten, leitet der

¹ Im Gegenzug werden den fünf Konsolidierungsländern (Bremen, Berlin, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) in der Übergangsperiode von Bund und Ländern anteilig finanzierte Hilfen gewährt. Vgl. hierzu auch FREYE, S.: „Absurdes Ergebnis“ oder wissenschaftlich fundiert? Die Wahl der Konsolidierungsländer, in: LIST Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Bd. 35 (2-4), 2009, S. 90-105.

² Stattdessen wird der Stabilitätsrat den nominalen Finanzierungssaldo um bestimmte Transaktionen bereinigen und seine Beurteilungen auf dessen Entwicklung stützen.

³ Bund und Länder haben jeweils eine Stimme.

⁴ Zu den Beschlüssen des Stabilitätsrates vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, Monatsbericht, Mai 2010, S. 76-83.

Rat die Prüfung einer drohenden Haushaltsnotlage ein. Die Ergebnisse einer solchen Prüfung werden auf der nächsten Sitzung des Stabilitätsrates diskutiert und gegebenenfalls muss ein Sanierungsprogramm vereinbart werden.⁵

Grundlegenden Verschiedenheiten in den Haushaltsstrukturen von Bund und Ländern wird durch unterschiedliche Schwellenwerte Rechnung getragen. Bei jenen Kennziffern, die stark von Entscheidungen der Vergangenheit geprägt sind, gelten überdies für Stadtstaaten und Flächenländer unterschiedliche Werte. Schließlich wurden die Schwellenwerte vom Stabilitätsrat nach Jahren der Haushaltsplanung und Jahren der Finanzplanung differenziert, denn bei letzteren besteht Unsicherheit.⁶

Kennziffern sind schon früher zur Beurteilung der haushaltspolitischen Situation von Gebietskörperschaften herangezogen worden. Eine allgemeingültige Abgrenzung finanzwissenschaftlicher Indikatoren gibt es aber nicht. Die Freiheitsgrade sind groß und je nach Definition kann die Größenordnung einer Kennziffer spürbar variieren. Im Rahmen der nachfolgenden Untersuchung wird versucht, die Abgrenzungen des Stabilitätsrates nachzubilden.⁷ Dazu wird auf die finanzstatistischen Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes zurückgegriffen. Um den Haushalt möglichst umfassend abzubilden, werden die Ausgangswerte um bestimmte Hinzurechnungen und Absetzungen, wie

⁵ Ein Sanierungsprogramm soll sich grundsätzlich über einen Zeitraum von fünf Jahren erstrecken und „geeignete Sanierungsmaßnahmen“ enthalten. Letztere sind nur solche Maßnahmen, die in der alleinigen Kompetenz der betroffenen Gebietskörperschaft liegen. Auf der Einnahmeseite bleibt den Ländern somit nur die Grunderwerbsteuer, denn seit September 2006 dürfen die Länder den Steuersatz – bei bundeseinheitlicher Bemessungsgrundlage – festlegen.

⁶ Die Haushaltsplanung umfasst die Ist-Werte der zwei vergangenen Jahre sowie den Soll-Wert des laufenden Jahres. Der Zeitraum der Finanzplanung beinhaltet den Sollwert des folgenden Jahres sowie die Ansätze der Finanzplanung. Der hier betrachtete Untersuchungszeitraum von 1995 bis 2009 umfasst nur abgeschlossene Haushaltsjahre. Aufgrund dessen werden in der hier vorgelegten Studie nur die Grenzwerte der Haushaltsplanung betrachtet.

⁷ Die Schuldenbremse bezieht sich auf den Bundes- und die Länderhaushalte. Aus diesem Grund werden Gemeinden und Zweckverbände auf Länderebene im Folgenden nicht berücksichtigt. Aus ökonomischer Sicht ist ein solches Vorgehen nur bedingt sinnvoll, denn die Finanzbeziehungen zwischen den Ländern und ihren Kommunen sind recht verschieden. Für eine Untersuchung der Länderfinanzen ist eine gemeinsame Betrachtung häufig aussagekräftiger. Hinzu kommt, dass die Haushalte der Stadtstaaten und der Flächenländer sich auch deshalb unterscheiden, weil hier eine Trennung zu den Kommunalhaushalten nicht möglich ist.

sie auch der Stabilitätsrat vornehmen dürfte, korrigiert.⁸ Gleichwohl werden die letztlich vom Rat zugrunde gelegten Haushaltszahlen wohl nicht in allen Fällen getroffen werden.

Ob die gewählten Kennziffern und deren Schwellenwerte in der Lage sind, eine drohende Haushaltsnotlage rechtzeitig zu signalisieren, kann anhand ihrer historischen Entwicklung in den Jahren 1995 bis 2009 beurteilt werden.

Schuldenstand je Einwohner

Eine eher vergangenheitsorientierte Kennzahl ist der Schuldenstand je Einwohner.⁹ In dieser Quote spiegeln sich die früheren Haushaltsdefizite wider. Ein hoher Schuldenstand je Einwohner deutet aber nicht nur auf ein beträchtliches Maß an kreditfinanzierten Ausgaben hin. Mit ihm gehen in der Regel auch überdurchschnittlich hohe Tilgungsverpflichtungen und Zinsbelastungen einher. Bei den Flächenländern ist der Schwellenwert auf 130% des Länderdurchschnitts festgelegt worden, bei den Stadtstaaten auf 220%, womit der historisch bedingten Ausgangslage Rechnung getragen wird.¹⁰

Während des Untersuchungszeitraums haben sich Städte und Flächenländer weiter auseinanderentwickelt (vgl. Tabelle 1).¹¹ Die Stadtstaaten lagen im Untersuchungszeitraum alle oberhalb des Schwellenwertes. Am Beispiel Berlins lässt sich gut die vergangenheitsbezogene Sichtweise der Kennziffer aufzeigen. So war es der Stadt zwar gelungen, den laufenden Haushalt besser aufzustellen, allerdings wirkte hier der hohe Stellenwert

⁸ Dies sind vor allem die Transfers des Länderfinanzausgleichs sowie weitere verteilungsrelevante Zahlungen zwischen Bund und Ländern. Vgl. hierzu auch BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, Monatsbericht, Mai 2010, S. 76-83.

⁹ Die Verschuldung wird anhand der Kreditmarktschulden im weiten Sinn gemessen. Diese umfassen Wertpapier-schulden, Ausgleichsforderungen gegenüber der öffentlichen Hand sowie Schuldscheindarlehen bei Banken, Sparkassen und Versicherungsunternehmen. Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 14, Reihe 5.

¹⁰ In der Finanzplanungsperiode werden die Schwellenwerte der Haushaltsplanungsperiode um 220 Euro je Einwohner angehoben.

¹¹ Im Jahr 1995 lag die Pro-Kopf-Verschuldung in Bremen um 11 500 Euro über der in Bayern; 2009 war dieser Abstand auf rund 22 000 Euro gestiegen. Zwar hatten die Sonderbundesergänzungszuweisungen zur Haushaltssanierung diese Abweichung zwischenzeitlich verringert, allerdings konnten diese verteilungsrelevanten Zahlungen die Finanzausstattung des Landes Bremen nicht nachhaltig verbessern.

Tabelle 1:
Schuldenstand je Einwohner^a nach Ländern
- in Euro; Überschreitungen der Schwellenwerte sind fett markiert -

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Baden-Württemberg	2 343	2 492	2 587	2 697	2 733	2 812	3 020	3 140	3 341	3 508	3 686	3 825	3 881	3 879	5 249
Bayern	1 237	1 190	1 350	1 472	1 530	1 500	1 463	1 470	1 547	1 634	1 705	1 849	1 821	1 766	2 206
Brandenburg	3 247	3 852	4 230	4 509	4 616	4 922	5 208	5 666	6 314	6 382	6 606	6 713	6 799	6 774	6 930
Hessen	3 045	3 124	3 425	3 533	3 516	3 561	3 771	4 079	4 460	4 700	4 961	4 830	4 935	5 034	5 513
Mecklenburg-Vorpommern	2 184	2 754	3 282	3 704	3 961	4 202	4 618	4 958	5 466	5 959	6 292	6 315	5 973	5 929	5 979
Niedersachsen	3 696	3 885	4 072	4 208	4 244	4 307	4 645	5 020	5 426	5 844	5 982	6 105	6 197	6 307	6 477
Nordrhein-Westfalen	3 458	3 642	3 892	4 083	4 159	4 259	4 613	4 898	5 269	5 671	6 031	6 258	6 334	6 322	6 822
Rheinland-Pfalz	3 513	3 802	4 059	4 297	4 444	4 552	4 847	5 148	5 457	5 726	6 070	6 471	6 624	6 697	7 080
Saarland	6 402	6 321	6 108	5 933	5 930	5 731	5 763	6 136	6 559	6 961	7 694	8 346	8 792	9 185	10 330
Sachsen	1 630	1 881	2 048	2 180	2 197	2 267	2 316	2 446	2 617	2 745	2 821	2 720	2 613	2 279	1 649
Sachsen-Anhalt	2 665	3 512	3 961	4 410	4 800	5 156	5 559	6 112	6 572	7 174	7 744	7 860	8 272	8 262	8 368
Schleswig-Holstein	4 753	4 966	5 188	5 320	5 429	5 567	5 775	6 132	6 593	6 934	7 391	7 684	7 770	7 889	8 983
Thüringen	2 393	2 882	3 317	3 731	4 122	4 462	4 789	5 070	5 487	5 947	6 419	6 804	6 827	6 725	6 959
Schwellenwert für Haushaltsjahre: Flächenländer	3 788	4 087	4 395	4 642	4 775	4 933	5 292	5 674	6 117	6 540	6 895	7 102	7 136	7 121	7 747
Berlin	6 208	7 182	7 872	8 617	9 285	9 885	11 329	13 169	14 367	15 904	16 917	17 352	16 623	16 341	17 140
Bremen	12 679	12 550	12 819	12 660	12 110	12 883	13 469	14 518	16 004	17 003	18 552	20 148	21 564	23 076	24 256
Hamburg	7 823	8 378	8 568	8 773	9 202	9 721	10 241	10 526	11 171	11 726	12 166	12 355	12 272	12 203	13 429
Schwellenwert für Haushaltsjahre: Stadtstaaten	6 411	6 916	7 437	7 856	8 081	8 348	8 956	9 602	10 351	11 067	11 668	12 019	12 077	12 052	13 110

^a Kreditmarktschulden im weiten Sinn je Einwohner.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

der Kreditfinanzierung in früheren Jahren nach. Bei den Flächenländern sind es das Saarland, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt, die die Schwellenwerte über längere Zeiträume überschritten.

Auch wenn die Grenzwerte alles in allem nur in wenigen Fällen verletzt wurden, darf daraus nicht geschlossen werden, dass der Schuldenstand keinen Anlass zur Sorge gibt. Da die Schwellenwerte sich am Durchschnitt aller Länder orientieren, kann ein gravierender Ausreißer den Mittelwert so stark erhöhen, dass die Werte der anderen Länder schon aus diesem Grund unbedenklich erscheinen. Der Schuldenstand pro Kopf hat sich im Länderdurchschnitt in knapp 15 Jahren nahezu verdoppelt; eine nachhaltige Finanzpolitik ist dies nicht.

Zins-Steuer-Quote

Der Stabilitätsrat wird zudem die Zins-Steuer-Quote als Kennzahl heranziehen. Sie gibt das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen wieder und lässt Aufschluss darüber zu, welcher Teil der Landeseinnahmen aufgrund von Entschei-

dungen in vergangenen Haushalts- und Legislaturperioden bereits gebunden ist, also für eine aktive Finanzpolitik nicht mehr zur Verfügung steht. Es werden bestimmte Korrekturen vorgenommen; dies betrifft vor allem Leistungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs.¹² Bei den Zinsausgaben werden lediglich die Zinsverpflichtungen am Kreditmarkt berücksichtigt.¹³ In Jahren der Haushaltsplanung soll die Quote bei einem Flächenland 140% des Länderdurchschnitts und bei einem Stadtstaat 150% nicht übersteigen. Wiederum wird mit einer Differenzierung der Grenzwerte der historischen Entwicklung Rechnung getragen.¹⁴

¹² Die Korrekturen um diese Transfers haben für sich genommen zur Folge, dass die Quoten der Geberländer steigen, die der Nehmerländer zurückgehen. Sollen Rückschlüsse für die Zeit nach 2020 gezogen werden, wenn der Länderfinanzausgleich neu geregelt sein wird, ist dies zu berücksichtigen.

¹³ Solche gegenüber öffentlichen Kreditgebern werden vernachlässigt.

¹⁴ In Jahren der Finanzplanungsperiode werden die Grenzwerte um einen Prozentpunkt erhöht.

Tabelle 2:
Zins-Steuer-Quoten^a der Länder
- in %; Überschreitungen der Schwellenwerte sind fett markiert -

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Baden-Württemberg	8,0	7,7	8,1	7,8	7,1	6,9	7,1	7,7	8,3	8,3	8,7	9,2	7,2	6,6	6,3
Bayern	4,3	3,9	4,3	4,3	4,1	3,8	3,7	3,7	4,1	3,9	4,0	3,8	3,1	2,8	2,8
Brandenburg	10,1	12,1	14,3	15,1	15,3	15,1	17,3	18,4	19,5	21,0	19,3	17,9	16,4	14,6	13,4
Hessen	9,9	9,3	9,8	9,8	8,9	8,3	8,7	9,3	9,8	10,1	10,4	9,1	7,6	7,8	8,7
Mecklenburg-Vorpommern	6,6	8,9	11,2	12,2	12,8	13,2	15,1	15,5	15,9	16,1	15,6	14,3	13,1	11,9	11,9
Niedersachsen	13,5	14,1	15,0	14,5	14,6	13,9	16,2	16,0	16,4	16,7	15,6	13,9	12,2	11,7	12,0
Nordrhein-Westfalen	11,6	11,7	12,1	11,7	11,6	11,4	12,5	13,1	13,6	13,4	12,9	12,4	11,6	11,4	11,6
Rheinland-Pfalz	13,0	13,6	14,9	14,3	14,1	14,3	15,5	15,0	15,7	14,8	14,7	13,3	12,7	13,0	13,1
Saarland	28,0	26,5	27,4	24,9	22,4	20,6	20,9	20,3	19,5	20,2	20,3	19,9	18,6	18,5	20,1
Sachsen	4,8	6,4	7,4	7,4	7,2	6,9	7,9	7,8	8,0	7,7	7,9	6,8	5,9	5,2	4,6
Sachsen-Anhalt	9,3	10,2	12,5	13,3	12,7	14,4	16,6	18,2	20,3	19,8	20,4	19,5	17,9	18,6	16,9
Schleswig-Holstein	16,8	17,3	18,1	17,9	17,4	17,3	17,6	17,2	16,7	17,9	16,5	15,6	14,8	14,1	15,7
Thüringen	7,0	9,2	11,3	11,9	12,6	12,4	15,3	15,5	15,8	16,7	17,1	16,4	14,5	13,5	13,5
Schwellenwert für Haushaltsjahre: Flächenländer	14,5	15,1	16,2	16,0	15,5	15,2	16,5	17,1	17,7	17,6	17,5	16,4	14,8	14,1	14,3
Berlin	13,5	17,7	21,2	21,5	22,2	22,5	26,0	27,0	28,4	29,2	29,2	26,2	24,2	22,0	22,8
Bremen	31,8	33,3	26,7	32,3	29,6	30,6	31,7	29,1	24,7	25,5	27,0	24,9	25,6	26,6	27,9
Hamburg	15,2	15,4	15,8	14,6	13,3	12,8	14,1	15,1	14,3	12,9	12,7	10,8	11,4	11,0	11,7
Schwellenwert für Haushaltsjahre: Stadtstaaten	15,5	16,2	17,4	17,1	16,6	16,2	17,7	18,4	19,0	18,9	18,8	17,6	15,8	15,1	15,3

^a Relation von Zinsausgaben zu Steuereinnahmen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

Insgesamt bietet die Zins-Steuer-Quote im Durchschnitt aller Länder ein eher einheitliches Bild. Zu Beginn und zum Ende des Untersuchungszeitraums lag sie im Länderdurchschnitt ähnlich hoch; allerdings war sie zwischenzeitlich deutlich gestiegen (vgl. Tabelle 2). Diese Veränderungen im Niveau haben verschiedene Ursachen. Zum einen schlägt sich in der Zins-Steuer-Quote die Konjunkturentwicklung nieder; die Quote wird im Boom tendenziell zurückgehen und im Abschwung zunehmen. Zweitens weist sie bei größeren Steuerrechtsänderungen Sprünge auf. Schließlich wirkt sich drittens die Höhe des Zinsniveaus aus – und für Staatsschulden sank dieses seit Beginn des Jahrtausends merklich.

Der Grenzwert wird im Untersuchungszeitraum nur von wenigen Ländern überschritten. Vor allem Berlin, Bremen und das Saarland haben die Folgen der hohen Kreditfinanzierung früherer Jahre zu tragen. Bremen und das Saarland lagen sogar dauerhaft über dem Grenzwert – auch die Sonderbundesergänzungszuweisungen zur Haushaltsanierung konnten dies nicht verhindern. Darüber hinaus verletzen Brandenburg, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt den Schwellenwert mehrfach.

Allerdings signalisiert die recht geringe Zahl der Verstöße auch in diesem Fall keine unbedenkliche Haushaltslage. Wie zuvor sind es wenige Länder – vor allem Bremen, das Saarland und auch Berlin –, die für den hohen Länderdurchschnitt verantwortlich sind.

Kreditfinanzierungsquote

Die dritte Kennziffer zur Beurteilung der Haushaltslage ist die Kreditfinanzierungsquote. Sie bildet das Verhältnis der Nettokreditaufnahme zu den (um bestimmte Finanztransaktionen) bereinigten Ausgaben eines Landes ab. Damit lässt sie direkte Rückschlüsse auf die Tragfähigkeit heutiger Haushaltspolitik zu, denn sie gibt an, welcher Anteil der laufenden Ausgaben nicht aus regulären Einnahmen bestritten werden kann. Ihr Grenzwert liegt drei Prozentpunkte oberhalb des Länderdurchschnitts.

Bei der Kreditfinanzierungsquote wurden die Grenzwerte in verschiedenen Ländern überschritten (vgl. Tabelle 3). Nach den Maßstäben des Stabilitätsrates wäre sie des Öfteren als auffällig charakterisiert worden. In den 1990er Jahren hätte dies

Tabelle 3:
Kreditfinanzierungsquoten^a der Länder
- in %; Überschreitungen der Schwellenwerte sind fett markiert -

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Baden-Württemberg	5,3	4,6	5,3	3,6	1,7	2,4	6,4	5,6	7,6	6,6	5,2	4,1	3,5	-0,4	-0,7
Bayern	-1,2	5,1	4,2	2,6	-0,6	-1,1	0,1	2,8	3,5	2,6	5,8	0,5	-1,0	-2,0	11,0
Brandenburg	16,3	10,7	14,2	6,3	6,6	5,3	9,9	11,6	12,1	10,1	5,8	4,1	2,3	-8,3	-6,8
Hessen	8,4	6,2	7,8	5,0	3,1	3,1	6,0	10,3	8,7	8,1	6,5	4,0	2,2	-5,2	2,9
Mecklenburg-Vorpommern	14,4	12,9	10,6	8,6	6,4	5,3	7,3	6,0	13,9	12,9	3,4	-0,4	-3,3	-10,0	-8,0
Niedersachsen	8,5	8,3	8,7	7,8	5,5	7,8	10,6	11,5	12,9	12,8	9,4	7,3	0,8	-0,7	6,0
Nordrhein-Westfalen	7,6	7,5	10,0	6,6	5,9	8,7	8,7	11,6	12,9	13,9	13,7	6,7	4,0	-2,9	7,3
Rheinland-Pfalz	8,7	10,0	11,6	8,9	8,5	7,6	7,6	10,8	12,2	10,8	8,3	7,1	5,7	0,3	5,5
Saarland	-5,3	-6,2	-4,6	-7,0	-3,7	0,4	4,8	6,9	12,1	11,7	23,4	20,1	13,5	4,2	18,3
Sachsen	7,0	5,4	4,9	2,9	1,3	1,3	4,6	1,4	3,1	2,5	0,4	-0,1	0,0	-0,3	-1,0
Sachsen-Anhalt	15,6	11,0	14,6	9,7	8,4	6,9	10,3	13,2	6,3	13,7	9,2	6,3	-0,4	-0,4	1,2
Schleswig-Holstein	8,6	8,7	9,4	9,3	6,5	6,5	8,9	12,6	14,8	10,3	16,7	11,4	6,3	1,6	7,0
Thüringen	8,9	10,7	10,1	9,2	9,6	7,9	10,8	5,9	6,8	10,9	10,7	6,1	1,0	-3,4	0,8
Berlin	13,2	11,5	12,3	11,9	10,6	9,4	22,2	26,6	18,7	22,1	16,2	8,5	-12,0	-2,1	13,7
Bremen	-2,4	-0,6	-5,3	-2,2	-3,8	2,0	7,4	13,9	14,0	19,1	25,9	19,3	16,7	10,5	17,0
Hamburg	7,3	9,4	7,2	8,4	8,4	8,4	5,9	9,9	9,7	5,1	7,1	6,3	0,1	-7,3	-0,9
Schwellenwert für Haushaltsjahre	10,5	10,6	11,3	9,2	7,7	8,2	11,2	12,9	13,0	13,2	12,3	8,3	4,2	0,9	8,2

^a Verhältnis von Nettokreditaufnahme zu den (um bestimmte Finanztransaktionen) bereinigten Ausgaben.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

die Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen betroffen. Brandenburg verletzt den Schwellenwert von 1995 bis 1997, also drei Jahre in Folge, Sachsen-Anhalt bis Ende 1999, also fünf Jahre nacheinander. Thüringen verletzte den Schwellenwert von 1996 bis 1999 drei Mal.

Berlin überschritt den Grenzwert zwölf Jahre nacheinander (bis 2006), bevor die Maßnahmen zur Haushaltssanierung erste Erfolge zeigten. Allerdings hat die Haushaltslage sich hier im Gefolge der Wirtschaftskrise wieder zugespitzt. Besorgniserregend entwickelt sich die Kreditfinanzierungsquote zudem in Bremen. Seit dem Jahr 2002 liegt sie durchgängig über dem Schwellenwert. Für Hamburg war die Quote in den Jahren 2000 und 2001 auffällig. Auch in Nordrhein-Westfalen (2005/2006), im Saarland (ab 2006) und in Schleswig-Holstein (2005 bis 2009) war die Kennzahl nach der Jahrtausendwende auffällig.

Der bereinigte Finanzierungssaldo

Schließlich wird der Stabilitätsrat die Entwicklung des Finanzierungssaldos beobachten. Zielgröße der Schuldenbremse ist die Reduktion bzw. der Abbau des strukturellen – also des um Konjunkturrein-

flüsse bereinigten – Finanzierungssaldos. Daher hatte vor der Sitzung des Rates erwartet werden können, dass für die Überwachung der Haushalte auf den Finanzierungssaldo in dieser Abgrenzung zurückgegriffen werden würde. Die Vorgehensweise bei der Berechnung der strukturellen Finanzierungssalden auf Länderebene steht aber noch nicht fest. Daher hat der Stabilitätsrat sich entschieden, auf den nominalen Finanzierungssaldo zurückzugreifen und ihn um bestimmte finanzielle Transaktionen zu bereinigen.¹⁵ Diesen bereinigten Finanzierungssaldo belegt der Rat in seiner Sprachregelung mit dem Begriff „struktureller Finanzierungssaldo“. Diesem Vorgehen wird hier nicht gefolgt. Für den vom Rat herangezogenen Finanzierungssaldo wird im Folgenden der Begriff „bereinigter Finanzierungssaldo“ verwendet; mit dem Begriff „struktureller Finanzierungssaldo“ wird – wie in makroökonomischen Untersuchungen üblich – ein um konjunkturelle Einflüsse korrigierter Finanzierungssaldo bezeichnet.

¹⁵ Neben der periodengerechten Abgrenzung des Länderfinanzausgleichs handelt es sich dabei unter anderem um einzelne Sondervermögen der Länder.

Tabelle 4:
Bereinigte Finanzierungssalden je Einwohner^a
- in Euro; Überschreitungen der Schwellenwerte sind fett markiert -

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Baden-Württemberg	-184	-171	-98	31	-2	-36	-129	-233	-222	-186	-150	-66	128	142	-103
Bayern	65	-198	-92	-20	162	254	14	-135	-203	-40	-31	45	258	254	-61
Brandenburg	-589	-384	-359	-305	-266	-200	-318	-552	-366	-302	-208	-144	66	71	-103
Hessen	-250	-170	-212	-100	-72	-48	-134	-322	-301	-224	-170	-38	-36	-139	-416
Mecklenburg-Vorpommern	-385	-420	-244	-257	-179	-131	-269	-341	-478	-357	-150	58	198	189	147
Niedersachsen	-257	-179	-203	-170	-127	-121	-350	-439	-381	-255	-282	-76	87	-20	-288
Nordrhein-Westfalen	-158	-220	-278	-154	-105	-126	-296	-317	-339	-344	-236	-157	-109	0	-262
Rheinland-Pfalz	-147	-207	-275	-219	-180	-115	-281	-307	-319	-221	-238	-158	-81	-132	-411
Saarland	187	229	169	234	116	49	-136	-276	-393	-368	-732	-640	-405	-408	-821
Sachsen	-227	-145	-140	23	53	47	-115	-70	-111	-71	89	266	482	311	-47
Sachsen-Anhalt	-455	-357	-572	-386	-270	-248	-395	-441	-334	-308	-290	-223	100	65	-103
Schleswig-Holstein	-283	-324	-251	-200	-104	-126	-278	-326	-419	-281	-484	-310	-116	-102	-367
Thüringen	-327	-397	-352	-310	-335	-278	-423	-296	-347	-408	-294	-135	63	137	-117
Berlin	-1 597	-1 328	414	-608	-477	-616	-962	-1 146	-1 093	-775	-436	-346	1 537	222	-380
Bremen	185	118	424	149	295	-26	-475	-928	-1 053	-1 199	-1 421	-1 113	-864	-696	-1 184
Hamburg	-420	-571	-402	-361	-358	-380	-589	-173	-589	-294	-134	-63	169	110	-454
Schwellenwert für Haushaltsjahre	-445	-467	-383	-338	-281	-275	-450	-524	-541	-461	-408	-297	-79	-136	-426

^a Nominaler Finanzierungssaldo korrigiert um Darlehen an öffentliche und andere Bereiche, Erwerb oder Veräußerung von Beteiligungen, Schuldentilgung/-aufnahme an den öffentlichen Bereich, periodengerechte Abgrenzung des Länderfinanzausgleichs, Sondervermögen und Entnahmen aus Grundstücken.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

Für den bereinigten Finanzierungssaldo je Einwohner gilt der Grenzwert in Jahren der Haushaltsplanung als überschritten, wenn das Defizit um mehr als 200 Euro über dem Länderdurchschnitt liegt.¹⁶

Es ist wenig überraschend, dass die Finanzierungssalden deutlich mit der Konjunktur schwanken. Eine Überschreitung des Grenzwertes ist dabei selten, denn alle Länder sind von konjunkturellen Schwankungen mehr oder weniger gleichermaßen betroffen (vgl. Tabelle 4). Vereinzelt Verstöße gab es in Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. Hamburg verletzte den Schwellenwert relativ häufig (1996 bis 2001 durchgängig); bis einschließlich 2003 hätte der Indikator hier eine Haushaltsnotlage signalisiert. Auch Berlin hat bis

einschließlich 2006 fast durchgängig den Grenzwert überschritten. Danach schlägt sich hier der Konsolidierungskurs nieder; im Jahr 2007 erreicht die Bundeshauptstadt sogar den höchsten Überschuss je Einwohner. In Bremen liegt die Kennziffer seit 2001 über dem Schwellenwert. Schließlich verletzt das Saarland seit 2005 das Kriterium des Stabilitätsrates.

Auch hier darf die Tatsache, dass nur wenige Länder den Grenzwert überschreiten, nicht darüber hinweg täuschen, dass die Finanzierungssalden insgesamt Anlass zu Bedenken geben. Im Länderdurchschnitt wurden während der gesamten Untersuchungsperiode – also über beinahe zwei Konjunkturzyklen – Defizite realisiert.

Ergebnis: Kennziffern signalisieren drohende Haushaltsnotlage nur für Extremfälle

Die Kennziffern, die der Stabilitätsrat für die Beurteilung der Haushaltslagen heranziehen wird,

¹⁶ In Finanzplanungsjahren soll der Budgetsaldo je Einwohner den Länderdurchschnitt nicht um mehr als 300 Euro übersteigen, es sei denn die Steuerschätzung führt zu einem wesentlich besseren Ergebnis.

sind so gewählt, dass sie viele Facetten der Verschuldungsproblematik abdecken. Damit erscheinen sie prinzipiell geeignet, ein umfassendes Bild der jeweiligen Finanzsituation wiederzugeben. Es hat sich allerdings gezeigt, dass die vom Stabilitätsrat festgelegten Schwellenwerte in der Vergangenheit nur nicht häufig überschritten worden sind. Dies liegt auch daran, dass die Grenzwerte in Relation zum Länderdurchschnitt definiert worden sind. Ein oder zwei Länder können diesen Durchschnitt so deutlich beeinflussen, dass die anderen zwangsläufig den Schwellenwert einhalten und nur Extremfälle auffällig werden. Hinzu kommt, dass ein Indikator in zwei von drei aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren über seinem Grenzwert liegen muss, damit er auf eine Haushaltsnotlage hindeutet. Schließlich muss die Mehrheit der Kriterien auffällig sein, damit der Stabilitätsrat eine drohende Haushaltsnotlage prüft.

Tabelle 5 zeigt die Schwellenwertüberschreitungen im Untersuchungszeitraum. Die Fälle in denen das Referenzsystem des Stabilitätsrates eine „drohende Haushaltsnotlage“ signalisiert hätte sind hervorgehoben. Für Berlin und Bremen wäre dies der Öfteren der Fall gewesen und eine Prüfung hätte stattgefunden. Für das Saarland und Schleswig-Holstein wäre ebenfalls eine Prüfung notwendig geworden. Überraschenderweise wäre auch für das reiche Hamburg in zwei Jahren eine Notlage signalisiert worden. Nur in wenigen Fällen hätten die Schwellenwerte nach den jetzigen Beschlüssen darauf hingewiesen, dass die Haushaltsentwicklungen auf keiner nachhaltigen Basis standen.

Schätzung der strukturellen Finanzierungssalden auf Länderebene – Vorschlag für einen praktikablen Ansatz

Bestimmte Einnahme- und Ausgabepositionen des Staates schwanken konjunkturbedingt stark, wodurch in Abschwungphasen Fehlbeträge entstehen, in Aufschwungphasen hingegen Überschüsse. Solche Salden sind nicht nur nicht problematisch sondern gewollt: Sie federn die konjunkturelle Entwicklung ab und gleichen sich über einen Konjunkturzyklus tendenziell aus. Bedenklich sind hingegen Defizite die permanenter Natur sind, weil das Niveau der Ausgaben dem der Einnahmen nicht angemessen ist. Diese Fehlbeträge kumulieren sich im Zeitablauf und gefährden mittel- bis langfristig die Handlungsfähigkeit des Staates; die Finanzpolitik ist nicht nachhaltig. Es sind diese – strukturellen –

Finanzierungssalden, die mit der Schuldenbremse begrenzt (Bund) oder gar vermieden (Länder) werden sollen.

Methodische Vorüberlegungen

Der strukturelle Finanzierungssaldo entspricht der Haushaltsposition, die sich ergeben würde, wären alle Produktionsfaktoren normal ausgelastet. Zu seiner Schätzung ist es in einem ersten Schritt notwendig, die zyklische Position der Wirtschaft zu bestimmen. Dabei ist es erforderlich, Größen zu schätzen, die empirisch nicht beobachtbar sind. Hierzu kann auf eine Vielzahl empirischer Verfahren zurückgegriffen werden, die theoretisch mehr oder weniger gut fundiert sind.¹⁷ Diese Verfahren sind im Allgemeinen aber weder einfach noch transparent. Zudem führen sie zu recht unterschiedlichen, häufig sogar gegensätzlichen Einschätzungen.

Der Bund hat sich bereits auf ein Verfahren festgelegt; für die Vorgehensweise bei der Schätzung der strukturellen Finanzierungssalden auf Länderebene konnte aber noch keine Einigung erzielt werden. In diesem Punkt sind die Bund-Länder-Verhandlungen wohl auch deshalb am wenigsten fortgeschritten, weil die Adaption eines Bereinigungsverfahrens auf die Ebene der Gliedstaaten kein triviales Problem ist. So ist eine eigenständige Berechnung der volkswirtschaftlichen Produktionsmöglichkeiten mangels Daten schwerlich möglich. Neben den methodischen und wissenschaftlichen Herausforderungen bei der Berechnung des strukturellen Finanzierungssaldos muss die gewählte Lösung auch noch einem Mindestmaß an Transparenz genügen, denn sie soll im politischen und administrativen Prozess bestehen; eine komplizierte Potenzialschätzung auf Länderebene würde dies kaum gewährleisten.¹⁸

Eine Festlegung zur Konjunkturbereinigung der Länderhaushalte ist jedoch für das Gelingen der Schuldenbremse unabdingbar; nicht zuletzt, weil der strukturelle Finanzierungssaldo nicht nur die

¹⁷ Zu den Verfahren vgl. WEYERSTRASS, K.: Methoden der Schätzung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials und der Produktionslücke. IWH-Diskussionspapiere 142/2001.

¹⁸ Der Ansatz der EU-Kommission, der für den Bundeshaushalt übernommen werden wird, greift auf die Schätzung einer Produktionsfunktion für Deutschland zurück. Eine solche Schätzung ist allein aus Datengründen für ein einzelnes Bundesland nicht durchführbar. Zudem wäre ein solches Verfahren kaum transparent.

Tabelle 5:

Schwellenwertüberschreitungen nach den Festlegungen des Stabilitätsrates

- Anzahl; „drohende Haushaltsnotlagen“ nach der Definition des Stabilitätsrates sind fett markiert -

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Baden-Württemberg															
Bayern															1
Brandenburg	2	1	1				1	2	2	1	1	1	1	1	
Hessen														1	
Mecklenburg-Vorpommern	1	1							1						
Niedersachsen															
Nordrhein-Westfalen						1				1	1		1		
Rheinland-Pfalz			1		1								1		
Saarland	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	4	4	4	4	4
Sachsen															
Sachsen-Anhalt	2	1	2	2	2	1	2	3	2	3	2	2	2	2	2
Schleswig-Holstein	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	3	3	4	3	2
Thüringen		1		1	2	1						1			
Berlin	2	4	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	2	2	3
Bremen	2	2	2	2	2	2	3	4	4	4	4	4	4	4	4
Hamburg	1	2	2	2	3	3	2	1	2	1	1	1	1	1	2

Quelle: Darstellung des IWH.

Zielgröße der Schuldengrenze, sondern auch die geeignete Kennziffer zur Beurteilung der aktuellen Finanzpolitik darstellt. Aus diesem Grund stellt das IWH hier einen Ansatz vor, mit dem diese Berechnungen durchgeführt werden können. Die Verfahrensweise ist dabei so einfach wie möglich gehalten, um eine praktikable Lösung zu bieten.

IWH-Vorschlag für einen praktikablen Ansatz

Es wird davon ausgegangen, dass die Länder sich dem Verfahren des Bundes grundsätzlich anschließen werden.¹⁹ In diesem Fall muss das für Deutschland insgesamt ermittelte Produktionspotenzial auf die einzelnen Länder „verteilt“ werden. Somit stellt sich die Frage, anhand welcher Bezugsgröße dies erfolgen kann. Im Folgenden wird die – mit Hilfe des Produktionspotenzials für Deutschland insgesamt ermittelte – Veränderung der Produktionslücke eines Jahres anhand des Anteils des Landes an der Bruttowertschöpfung verteilt. Es er-

gibt sich der Teil der Produktionslücke, der auf das jeweilige Bundesland entfällt.

Mit Hilfe der Produktionslücke auf Landesebene kann anschließend der strukturelle Finanzierungssaldo bestimmt werden. Auch hierfür kommen unterschiedliche Verfahren in Betracht. Der Bund wird auf den Ansatz der EU-Kommission zurückgreifen, also ein aggregiertes Verfahren wählen.²⁰ Bei einem solchen Verfahren wird die Konjunkturreaktivität einzelner Budgetpositionen direkt in Bezug auf die Entwicklung des (nominalen) Bruttoinlandsprodukts geschätzt. Diese Teilelastizitäten kumulieren sich schließlich zur Budgetelastizität. Mit ihr und der zuvor geschätzten Produktionslücke lassen sich der konjunkturelle und damit auch der strukturelle Teil des Finanzierungssaldos bestimmen.

Der Bund wird für die Elastizitäten der Einnahme- und Ausgabekategorien auf eine Berech-

¹⁹ Dann wäre gewährleistet, dass die Potenzialschätzungen von Bund und Ländern wie auch EU miteinander kompatibel sind. Alternativ könnte für jedes Land eine Trendschätzung vorgenommen werden. Ein solches Vorgehen wäre einfacher. Aber es wäre keineswegs in jedem Fall gewährleistet, dass das für Deutschland insgesamt geschätzte Potenzial mit den Trendschätzungen der 16 Länder konsistent wäre.

²⁰ Daneben wird von verschiedenen Institutionen ein disaggregiertes Verfahren durchgeführt, bei dem die Aufkommenselastizitäten einzelner Budgetpositionen in Bezug zu deren gesamtwirtschaftlicher Bemessungsgrundlage geschätzt werden. Vgl. DEUTSCHE BUNDESBANK: Ein disaggregierter Ansatz zur Analyse der Staatsfinanzen: Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2005, in: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, 3/2006 oder SACHVERSTÄNDIGENRAT: Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie. Mainz-Kastel 2007.

Tabelle 6:
Strukturelle Finanzierungssalden je Einwohner
- in Euro -

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Baden-Württemberg	-190	-164	-93	31	-5	-66	-150	-227	-187	-151	-112	-65	100	111	-21
Bayern	59	-190	-86	-20	158	216	-12	-126	-159	6	20	48	223	213	61
Brandenburg	-589	-384	-359	-305	-266	-202	-319	-551	-364	-300	-206	-144	65	69	-97
Hessen	-254	-166	-208	-100	-74	-69	-148	-318	-277	-200	-144	-37	-55	-159	-343
Mecklenburg-Vorpommern	-385	-419	-244	-257	-180	-132	-270	-341	-477	-355	-149	58	197	188	151
Niedersachsen	-260	-176	-201	-170	-129	-134	-358	-436	-366	-241	-265	-76	75	-33	-252
Nordrhein-Westfalen	-167	-210	-270	-154	-111	-170	-325	-307	-291	-295	-181	-155	-148	-41	-156
Rheinland-Pfalz	-148	-206	-273	-219	-181	-121	-285	-306	-312	-214	-229	-158	-87	-139	-395
Saarland	187	229	169	234	116	48	-136	-276	-391	-366	-729	-639	-407	-410	-816
Sachsen	-228	-144	-140	23	53	44	-117	-69	-108	-68	93	267	479	307	-38
Sachsen-Anhalt	-455	-356	-571	-386	-271	-249	-396	-441	-332	-306	-288	-223	99	63	-98
Schleswig-Holstein	-284	-323	-250	-200	-104	-131	-282	-325	-413	-276	-478	-309	-120	-106	-354
Thüringen	-327	-397	-352	-310	-335	-279	-424	-295	-345	-406	-292	-135	61	136	-112
Berlin	-1 598	-1 327	414	-608	-478	-618	-963	-1 145	-1 090	-773	-433	-345	1 535	219	-372
Bremen	184	119	425	149	295	-27	-476	-928	-1 051	-1 197	-1 419	-1 113	-865	-698	-1 180
Hamburg	-421	-569	-401	-361	-359	-388	-595	-171	-580	-285	-124	-62	162	103	-433
Schwellenwert	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Nachrichtlich:</i> Länderdurchschnitt	-505	-493	-353	-366	-317	-342	-529	-591	-621	-539	-508	-393	-118	-211	-479

Quelle: Berechnungen und Schätzungen des IWH.

nung der OECD zurückgreifen.²¹ Diese schätzt in regelmäßigen Abständen für ihre Mitgliedsländer die Reaktion der Haushaltssalden auf die konjunkturelle Entwicklung für den Gesamtstaat. Hierbei werden für die Einkommensteuern der privaten Haushalte, die Steuern der Unternehmen, die indirekten Steuern, die Einnahmen aus Sozialbeiträgen sowie für die Staatsausgaben Teilelastizitäten berechnet.

Die Länderhaushalte werden von der Finanzentwicklung der Sozialkassen aber nicht tangiert und auch die Ausgaben der Länder sind nicht eigentlich konjunkturabhängig.²² Für die Schätzung der strukturellen Finanzierungssalden auf Länderebene werden vom IWH daher lediglich die Teilelastizitäten für die Einkommensteuern der privaten Haushalte, die Steuern der Unternehmen sowie die indirekten Steuern herangezogen und zu einer

Budgetelastizität kumuliert. Alles in allem ergibt sich damit eine weit geringere Konjunkturabhängigkeit als auf Bundesebene.

Da die Einnahmestrukturen in den Länderhaushalten trotz der egalisierenden Wirkung des Länderfinanzausgleichs sehr unterschiedlich sind, wird die Reagibilität der Haushalte für jedes Land einzeln berechnet.²³ Für die Bundesergänzungszuweisungen und andere Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs wird hierbei die Elastizität der indirekten Steuern unterstellt.²⁴ Basis der Zerlegung ist der bereinigte Finanzierungssaldo in Abgrenzung des Stabilitätsrates.

Ergebnis: Finanzpolitik in den Ländern nicht nachhaltig

Der Stabilitätsrat hat die Schwellenwerte für seine Kennziffern in Relation zum Länderdurchschnitt

²¹ Vgl. GIROURARD, N.; ANDRÉ, C.: Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD Countries. OECD Economics Department Working Papers 434, 2005.

²² Zwar werden in einer wirtschaftlichen Schwächephase wegbrechende Steuereinnahmen Länder dazu veranlassen, generell einen restriktiven Ausgabenkurs einzuschlagen. Hierbei handelt es sich aber nicht um „automatische“ Reaktionen auf die Wirtschaftsentwicklung; einer solchen Entwicklung ist immer eine diskretionäre Entscheidung vorgelagert.

²³ Eine Alternative könnte darin bestehen, die Budgetelastizitäten auf die Grundgesamtheit aller Länderhaushalte zu beziehen. Allerdings würden so die Unterschiede der einzelnen Länder – und diese sind trotz des Ausgleichsmechanismus des Länderfinanzausgleichs groß – ignoriert.

²⁴ Diese Vorgehensweise kann auch damit begründet werden, dass ein großer Teil der Transfervolumina über den Umsatzsteuervorwegausgleich erfolgt.

definiert. Auch beim strukturellen Finanzierungssaldo könnte der Schwellenwert sich an der Entwicklung der Ländersalden orientieren. Ein solches Vorgehen würde voraussichtlich zu ähnlichen Ergebnissen führen wie die oben dargelegte Analyse: Nur für eine Minderheit der Länder wäre mit einem Überschreiten der Grenzwerte zu rechnen, und eine drohende Haushaltsnotlage würde nur selten signalisiert. Dies ist aber nicht die richtige Prämisse. Das Konzept des „strukturellen Finanzierungssaldos“ lässt nur eine Deutung zu: Der strukturelle Finanzierungssaldo sollte null sein, damit die Finanzpolitik langfristig tragfähig ist. Davon waren die Länder in der Untersuchungsperiode weit entfernt (vgl. Tabelle 6).

Wieder sind es die Länder Bremen und Berlin, die im Untersuchungszeitraum am häufigsten das Kriterium verletzen. Aber auch in den anderen Ländern werden überwiegend Defizite aufgebaut. Selbst eher reiche Länder, wie Hamburg oder Hessen, sind tendenziell defizitär. Zwar deutete sich in einzelnen Ländern eine Besserung an – bevor die Finanzkrise ihre Spuren in den Haushalten hinterließ –, darunter auch in einigen der Länder, die Konsolidierungshilfen erhalten werden. Im Jahr 2009 baute die Mehrzahl der Länder aber bereits wieder strukturelle Verschuldung auf. Allein Bayern, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern scheinen ihre Finanzpolitik auf eine tragfähige Grundlage gestellt zu haben, auch wenn einzelne Länder defizitär abgeschlossen. Im Länderdurchschnitt war der strukturelle Finanzierungssaldo in jedem Jahr negativ.

Fazit

Alles in allem deuten sämtliche hier näher analysierten Kennziffern darauf hin, dass die Finanzpolitik nicht nachhaltig war. Dies zeigen insbesondere die strukturellen Finanzierungssalden. Aber auch die Kennziffern des Stabilitätsrates geben Anlass zu Besorgnis. Allerdings sind die Schwellenwerte so gewählt, dass sie dieses nicht signalisieren – insbesondere weil sie in Relation zum Länderdurchschnitt definiert sind. Dadurch wird eine drohende Haushaltsnotlage nach den Maßstäben des Stabilitätsrates nur bei extremen Haushaltsentwicklungen angezeigt. Einem Gelingen der Schuldenbremse sind die bisher getroffenen Festlegungen nicht förderlich.

Viele Punkte konnten im Rahmen dieser Studie nicht behandelt werden. Es sind abweichende Grenzwerte für die Finanzplanungsperiode festgelegt, die im Rahmen dieser Arbeit nicht evaluiert werden konnten. Zwei der hier vorgestellten Kriterien sind je Einwohner definiert. Aufgrund demographischer Entwicklungen werden die Werte dieser Indikatoren in Zukunft im Länderdurchschnitt tendenziell steigen. Allerdings werden die Länder von dieser Entwicklung in unterschiedlichem Maße betroffen sein; vor allem die Neuen Bundesländer stehen hier enormen Herausforderungen gegenüber. Weiterer Forschungsbedarf besteht.

Kristina van Deuverden
(*Kristina.vanDeuverden@iwh-halle.de*)

Sabine Freye
(*Sabine.Freye@iwh-halle.de*)