

Länderfinanzen: Entwicklungen im Vergleich, Schuldenbremsen und Haushaltsüberwachung

Die Lage der Länderfinanzen verbesserte sich im laufenden Jahrzehnt deutlich. Ausschlaggebend waren stark wachsende Steuereinnahmen und äußerst niedrige Zinsen. Fast alle Länder erreichten einschließlich ihrer Gemeinden im letzten Jahr strukturelle Überschüsse. Es bestehen zwar weiterhin erhebliche Unterschiede, die Finanzlagen näherten sich im Zeitverlauf aber an. Dagegen entwickelte sich die Verschuldung weiter auseinander und streut stark. Dies fällt aufgrund des sehr niedrigen Zinsniveaus derzeit zwar weniger ins Gewicht, und zunächst dürften noch weitere Einsparungen bei der Refinanzierung möglich sein. Allerdings sollte das aktuelle Niedrigzinsumfeld nicht als Dauerzustand angesehen werden. Eine Normalisierung wirkt sich bei hohen Schuldenständen besonders stark aus. Gerade für die hoch verschuldeten Länder empfiehlt sich daher eine ehrgeizige Haushaltspolitik.

Die Pensionsausgaben der Länder werden noch einige Zeit erheblich zunehmen. Die vorhandenen Pensionsrücklagen können dies aus heutiger Sicht nicht auffangen. Dabei unterscheidet sich der Umfang sowohl der Belastung als auch der Vorsorge von Land zu Land. Es wäre wünschenswert, dass alle Länder über beides regelmäßig zu bestimmten Zeitpunkten transparent und harmonisiert berichten. Wie auch für die gesetzliche Rentenversicherung diskutiert, wäre es naheliegend, das Pensionsalter mit der steigenden Lebenserwartung künftig sukzessive weiter anzuheben.

Der Bund trägt ab dem Jahr 2020 stärker zum Länderfinanzausgleich bei. Darüber hinaus soll er deutlich umfangreicher Länderaufgaben mitfinanzieren. Nachdem im letzten Jahrzehnt die Eigenverantwortung der einzelnen Länder gestärkt wurde, werden Verantwortlichkeiten nun wieder zunehmend verwischt. Für einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz scheint dies nicht förderlich. Hierfür wäre vielmehr ein klarer Zusammenhang zwischen staatlichen Aufgaben, Ausgaben und Finanzierung wichtig. Mit einer gestärkten Eigenverantwortung ließen sich in den einzelnen Ländern auch besser unterschiedliche Präferenzen hinsichtlich Art und Umfang der Staatstätigkeit berücksichtigen. Erweiterte Gestaltungsmöglichkeiten bei den Steuereinnahmen sowie nachvollziehbare Vergleiche von staatlichen Leistungen und deren Kosten würden den Föderalismus stärken.

Ab dem Jahr 2020 gilt die Schuldenbremse für alle Länder. Bei der konkreten Umsetzung verfolgen die einzelnen Länder recht unterschiedliche Ansätze. Entscheidend ist, dass die konkreten Regelungen das Ziel der Schuldenbremse verbindlich absichern: Anhaltende Defizite sollten künftig ausgeschlossen sein. Neben den nationalen Fiskalregeln sind aber auch die europäischen Regeln einzuhalten, die auf das gesamtstaatliche Defizit zielen. Eine stringente und nachvollziehbare Haushaltsüberwachung ist dabei jeweils von zentraler Bedeutung. Dem Stabilitätsrat kommt hier eine Schlüsselrolle zu. Die derzeitige Informationsbasis der Haushaltsüberwachung erscheint aber nicht ausreichend. Nicht zuletzt wären Umfang, Aussagekraft und Vergleichbarkeit der länderweisen Angaben deutlich zu verbessern.

Rolle der Länder im Bundesstaat

Länder mit besonderer Stellung im Bundesstaat

Die Länder haben eine besondere Stellung im Bundesstaat. An der Bundesgesetzgebung wirken die Landesregierungen über den Bundesrat mit. Die Länder sind für alle Bereiche eigenverantwortlich zuständig, die im Grundgesetz nicht explizit dem Bund zugewiesen sind. Dazu gehören insbesondere die Schul- und Hochschulbildung, die allgemeine innere Sicherheit, der allgemeine Rechtsschutz und wichtige Teile der Verwaltung, wie etwa die Finanzämter. Die Länder finanzieren sich vor allem über bundeseinheitliche Gemeinschaftssteuern, die sie sich mit dem Bund und (zum kleineren Teil) den Gemeinden teilen. Ein Finanzausgleich soll übermäßige Unterschiede in der Finanzkraft und damit letztlich bei den öffentlichen Leistungen zwischen den Ländern vermeiden. Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft sind zwar den Gemeinden zugeordnet. Sie werden zum Teil über Gemeindesteuern mit ortsspezifischen Hebesätzen finanziert. Die Länder sind aber für eine angemessene Finanzausstattung und eine nachhaltige Haushaltspolitik ihrer Gemeinden mitverantwortlich.

Eigenverantwortung der Länder zwar im Grundgesetz gestärkt, ...

Im letzten Jahrzehnt wurde die Eigenverantwortung der Länder gestärkt. So entscheiden seit der Föderalismusreform 2006 die einzelnen Länder nicht zuletzt über die Besoldung ihrer Beamtinnen und Beamten sowie den Grunderwerbsteuersatz. Auch wurde die Mischfinanzierung deutlich zurückgeführt, bei welcher der Bund bestimmte Vorhaben der Länder mitfinanziert.¹⁾ Dies gilt etwa für den sozialen Wohnungsbau und beim Hochschulbau: Über die nunmehr geleisteten Pauschalzahlungen können die Länder freier verfügen. Außerdem wurde im Jahr 2009 die Schuldenbremse beschlossen.

... aber wieder zunehmend Mischfinanzierung und vermischte Verantwortlichkeiten

In den letzten Jahren trat die Eigenverantwortung der Länder bei der Problemlösung aber eher in den Hintergrund. So ist es etwa schwer, Länderergebnisse genauer zu vergleichen, beispielsweise im Bildungsbereich.²⁾ Zudem wurde

nicht weiter verfolgt, Gestaltungsspielräume bei der Steuergesetzgebung zu erweitern – etwa durch länderspezifische Zu- und Abschläge bei der Einkommensteuer. Stattdessen bemühten sich die Länder wiederholt um zusätzliche Bundesmittel, um ihre Aufgaben zu finanzieren.³⁾ Im Gegenzug fordert der Bund mehr Mitspracherechte ein. Entscheidungen werden so wieder stärker zentralisiert und die Verantwortlichkeiten verwischt.

Entwicklung der Länderfinanzen im Überblick⁴⁾

Die Ländergesamtheit verzeichnete seit der Wiedervereinigung bis zum Jahr 2013 fast durchgehend defizitäre Haushalte. Im konjunkturschwachen Jahr 2003 erreichte das Defizit einen Höchststand von 34½ Mrd € (1½% des Bruttoinlandsprodukts (BIP)) (siehe Schaubild auf S. 15). Im Jahr 2007 wurde – begünstigt durch eine gute konjunkturelle Lage – erstmals ein Überschuss erzielt. Die Finanz- und Wirtschaftskrise führte dann aber wieder zu erheblichen Defiziten. Neben dem konjunkturellen Einbruch trugen hierzu nicht zuletzt Ausgaben für Konjunkturpakete bei. Im Anschluss verbesserte sich die Lage aber wieder sukzessive. Seit dem Jahr 2014 stehen Überschüsse zu Buche, die bis zum vergangenen Jahr auf 8½ Mrd € kletterten. Ausschlaggebend waren letztlich

Ländergesamtheit nach langjährigen Haushaltsdefiziten seit 2014 mit steigenden Überschüssen

1 Für die Schulen wurde letztlich sogar ein Verbot für eine Beteiligung des Bundes verankert.

2 So wurden etwa bei den PISA-Untersuchungen detailliertere Datensätze zu den Landesergebnissen nicht zur Veröffentlichung freigegeben.

3 Ein Ergebnis war etwa der Gesetzentwurf der Bundesregierung zu einer Reform des Grundgesetzes, mit der die Mischfinanzierung insbesondere im Bildungsbereich ausgeweitet werden soll.

4 Diesem Überblick liegen die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) zugrunde. Neben den Kernhaushalten werden die von den Ländern ausgegliederten staatlichen Einheiten (Extrahaushalte) einbezogen, also etwa ihre Hochschulen oder Baubetriebe. Öffentliche Unternehmen wie bspw. Hochschulkliniken gehören dagegen nicht zum Staatssektor. Besser als die Finanzstatistik gewährleisten die VGR einen konsistenten Vergleich über die Zeit. Zur Entwicklung der Kernhaushalte der Länder nach Maßgabe der Finanzstatistik im Zeitraum 2005 bis 2011 vgl.: Deutsche Bundesbank, Zur Entwicklung der Länderfinanzen in Deutschland seit dem Jahr 2005, Monatsbericht, Oktober 2012, S. 31–51.

eine kräftige Steuerdynamik und die sinkenden Zinslasten. Auch in konjunkturbereinigter Betrachtung steht seit dem Jahr 2014 ein Überschuss zu Buche.⁵⁾ Dessen weiterer Anstieg in den vergangenen Jahren war größtenteils den sinkenden Zinsausgaben zu verdanken.

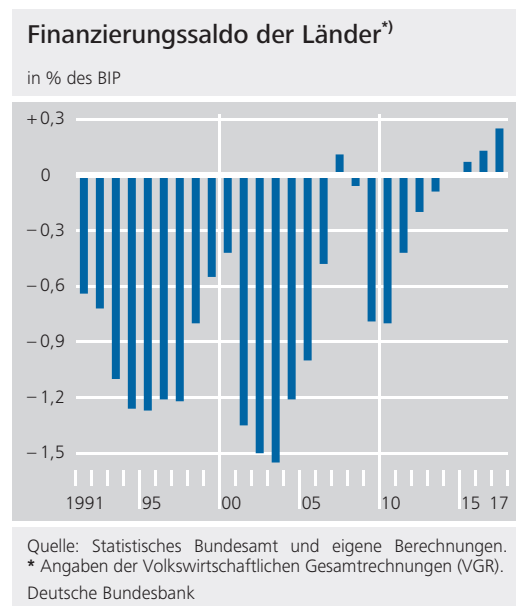
Entwicklung der Ausgaben

Deutlicher Anstieg der Ausgaben

Die Länder tätigen gut ein Drittel der Ausgaben der Gebietskörperschaften. Zudem leisten sie umfangreiche Transfers an ihre Gemeinden zur Finanzierung der ihnen aufgetragenen Aufgaben. Seit dem Vorkrisenjahr 2007 stiegen die Gesamtausgaben der Länder um jahresdurchschnittlich 3 ½% (siehe Tabelle auf S. 16). Der Zuwachs war damit spürbar stärker als im Jahrzehnt davor und auch im Vergleich zum nominalen BIP-Wachstum von jährlich gut 2 ½%. Die Primärausgaben – das heißt ohne die Zinsausgaben – nahmen im Durchschnitt sogar um fast 4% zu. Relativ kräftig stiegen beispielsweise die Ausgaben für die Beamtenversorgung, die Investitionen und die Vorleistungen. Teils standen die höheren Ausgaben aber auch im Zusammenhang mit daran gebundenen zusätzlichen Einnahmen. So wuchs der vom Bund finanzierte Teil der Zuweisungen an die Gemeinden. Auch werden die Rundfunkbeiträge seit dem Jahr 2013 statistisch durch die Länderhaushalte geleitet.⁶⁾ Ohne diese beiden Faktoren stiegen die Primärausgaben mit 3 ½% aber immer noch deutlich.

Stark rückläufige Durchschnittsverzinsung senkt Zinsausgaben

Einen wesentlichen Beitrag zur günstigen Finanzentwicklung leisteten die gesunkenen Zinsen (siehe Schaubild auf S. 17). Exemplarisch zeigt dies der Vergleich des Durchschnittszinses des Jahres 2017 der Länderverschuldung (2%) mit dem Vorkrisenniveau. Mit dem Durchschnittszins des Jahres 2007 von fast 4 ½% hätten die Zinsausgaben der Länder um 13 ½ Mrd € höher gelegen. Statt eines Überschusses hätten die Länder im letzten Jahr ein Defizit von 5 Mrd € verzeichnet. Tatsächlich belasteten die Zinsausgaben immer weniger. Nach 7% im Jahr 2007 lag ihr Anteil an den Gesamtausgaben zu-



letzt nur noch bei 3%. In Relation zum BIP entsprach dies einer Halbierung auf knapp ½%.

Während die Durchschnittszinsen bereits seit dem Jahr 2008 sanken, stiegen die Schulden zunächst noch deutlich (Maastricht-Abgrenzung, siehe Schaubild auf S. 17). Ausschlaggebend waren sowohl die Stützung von Landesbanken im Zuge der Finanzkrise⁷⁾ als auch die zwischenzeitlich hohen Defizite. Die Schuldenquote der Länder stieg von 20% im Jahr 2007 auf fast 25% im Jahr 2012. Seither ging sie stetig zurück auf 18 ½% Ende 2017 (611 Mrd €).

Schuldenquote nach zwischenzeitlichem Anstieg seit 2012 spürbar rückläufig

Die Länder sind für besonders personalintensive staatliche Aufgabenbereiche zuständig. Daher

5 Die Konjunkturbereinigung erfolgt auf Basis der Bundesbank-Schätzung vom Mai 2018 anhand des disaggregierten Konjunkturbereinigungsverfahrens der Bundesbank. Die Konjunkturreffekte bei den einzelnen Steuern wurden den Ländern gemäß ihrem Aufkommensanteil zugeschrieben.

6 Die Rundfunkbeiträge wurden im Jahr 2013 auf geräteunabhängige Haushaltspauschalen umgestellt. In den VGR werden sie seitdem als Steuereinnahmen der Länder erfasst, die auf der Ausgabe Seite an die Rundfunkanstalten weitergereicht werden.

7 Dabei wurden einige Institute – wie insbesondere die BayernLB (mit 10 Mrd €) – rekapitalisiert. Andere – wie die LBBW – wurden zusätzlich mit einem schuldenstandswirksamen Garantieportfolio (12 ½ Mrd €) gestützt. Den größten Effekt mit insgesamt über 50 Mrd € hatten Ausgliederungen von Portfolios mit Landesgarantien. Diese betrafen die SachsenLB und die WestLB sowie deren spätere Bad Bank Erste Abwicklungsanstalt. Mittlerweile wurden diese Schulden teilweise wieder zurückgeführt.

Ausgaben und Einnahmen der Länderhaushalte in den Jahren 2007 bis 2017

Position	2007	2010	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2017 zu 2007
	in Mrd €						in % p.a.
Einnahmen	309,3	317,8	383,2	399,8	423,7	436,7	3,5
darunter:							
Verkäufe	23,7	28,1	35,8	37,1	38,1	40,4	5,5
Steuern	205,2	193,8	244,9	259,1	279,3	289,8	3,5
Transfers (vom Staat)	44,3	54,7	55,8	57,7	59,3	61,4	3,3
Ausgaben	306,4	338,4	383,1	397,6	419,5	428,4	3,4
darunter:							
Vorleistungen	29,7	36,3	43,9	47,0	48,6	48,4	5,0
Personalausgaben	121,6	133,8	150,0	154,3	159,5	165,5	3,1
darunter:							
Arbeitnehmerentgelte	100,0	108,6	119,3	121,8	125,2	129,3	2,6
Versorgung	21,7	25,2	30,7	32,5	34,4	36,2	5,3
Zinsen	21,4	22,0	16,8	15,1	13,6	12,8	-5,0
Sozialleistungen ¹⁾	20,5	23,5	23,5	24,1	27,2	26,7	2,7
Transfers (an den Staat)	65,2	69,7	84,9	91,8	100,5	104,5	4,8
Bruttoinvestitionen	13,9	17,8	20,0	22,3	23,5	24,9	6,0
nachrichtlich: Nettoinvestitionen	0,6	2,8	1,8	3,4	3,8	4,2	20,9
nachrichtlich: Primärausgaben ²⁾	285,0	316,4	366,3	382,5	405,9	415,5	3,8
Finanzierungssaldo	2,8	-20,6	0,1	2,2	4,2	8,3	
Struktureller Saldo ³⁾	-1,2	-16,8	1,7	4,0	5,0	7,6	
nachrichtlich: einschl. Gemeinden	3,4	-23,6	2,4	9,0	10,3	16,7	
Struktureller Primärsaldo ²⁾	20,2	5,2	18,6	19,1	18,5	20,5	
	in % des BIP						in Prozent- punkten
Einnahmen	12,3	12,3	13,0	13,1	13,4	13,3	1,0
darunter:							
Verkäufe	0,9	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	0,3
Steuern	8,2	7,5	8,3	8,5	8,8	8,8	0,7
Transfers (vom Staat)	1,8	2,1	1,9	1,9	1,9	1,9	0,1
Ausgaben	12,2	13,1	13,0	13,0	13,3	13,1	0,9
darunter:							
Vorleistungen	1,2	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	0,3
Personalausgaben	4,8	5,2	5,1	5,1	5,0	5,1	0,2
darunter:							
Arbeitnehmerentgelte	4,0	4,2	4,1	4,0	4,0	3,9	0,0
Versorgung	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	0,2
Zinsen	0,9	0,9	0,6	0,5	0,4	0,4	-0,5
Sozialleistungen ¹⁾	0,8	0,9	0,8	0,8	0,9	0,8	0,0
Transfers (an den Staat)	2,6	2,7	2,9	3,0	3,2	3,2	0,6
Bruttoinvestitionen	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,2
nachrichtlich: Nettoinvestitionen	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
nachrichtlich: Primärausgaben ²⁾	11,3	12,3	12,5	12,5	12,8	12,7	1,3
Finanzierungssaldo	0,1	-0,8	0,0	0,1	0,1	0,3	0,1
Struktureller Saldo ³⁾	-0,0	-0,7	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3
nachrichtlich: einschl. Gemeinden	0,1	-0,9	0,1	0,3	0,3	0,5	0,4
Struktureller Primärsaldo ²⁾	0,8	0,2	0,6	0,6	0,6	0,6	-0,2

Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Stand August 2018. Eigene Berechnungen. **1** Monetäre Sozialleistungen (ohne Beamtenversorgung und Beihilfen für Pensionäre und Pensionärinnen) und soziale Sachleistungen. **2** Gesamtausgaben nach Abzug der Zinsausgaben. **3** Finanzierungssaldo bereinigt um den rechnerischen Einfluss der Konjunktur auf das Steueraufkommen (Bundesbank-Verfahren, Datenstand Mai 2018).

Moderate Mehrkosten für aktives Personal, aber starkes Plus bei Beamtenversorgung

haben die Aufwendungen für Personal mit fast 40% den mit Abstand größten Ausgabenanteil. Die Mittel für die aktiv Beschäftigten und Beamteten wuchsen seit 2007 um jahresdurchschnittlich 2 1/2%. Bei leicht steigendem Personalbestand spiegelt sich darin vor allem die Anpassung der Tarifgehälter und Beamtenbezüge wider. Diese folgten in etwa den moderat gestiegenen Tarifen in der Gesamtwirtschaft. Die Ausgaben für die pensionierten Beamtinnen und Beamten (Versorgung) zogen weit kräftiger an (+ 5 1/2% pro Jahr), weil deren Zahl stark zunahm.

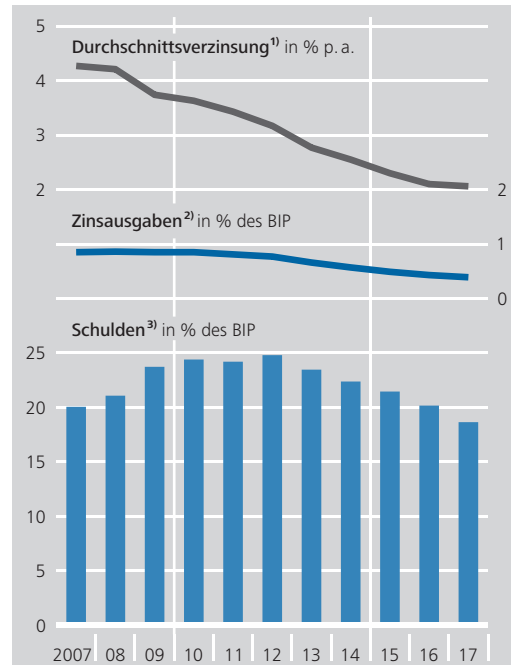
Kräftiger Anstieg bei Transfers an Gemeinden durch Bundeshilfen gestützt

Die Länder zahlen umfangreiche laufende und investive Transfers an andere staatliche Ebenen – insbesondere die Gemeinden. Mit einem Ausgabenanteil von einem Viertel stellen diese den zweitwichtigsten Block dar und legten überdurchschnittlich stark zu (+ 5% pro Jahr). Die Zahlungen im kommunalen Finanzausgleich wuchsen deutlich; sie hängen im Wesentlichen von der Entwicklung der steuerlichen Einnahmen der Länder ab. Noch sehr viel stärker stiegen aber die Bundesmittel, die durch die Länderhaushalte an die Kommunen fließen. So erstattet der Bund seit 2014 die Leistungen der Grundsicherung im Alter vollständig. Darüber hinaus erhöhte er stufenweise seine Beteiligung an den Unterkunftskosten beim Arbeitslosengeld II. Auch leistet er seit 2015 Pauschalzahlungen zur Bewältigung der Flüchtlingsmigration. Schließlich stiegen die durchgeleiteten investiven Bundesmittel für die Gemeindeebene. Diese umfassen nach den früheren Konjunkturpaketen Zahlungen für den Ausbau der Kinderbetreuung und aus dem Kommunalinvestitionsförderungsfonds.

Ähnliches Plus bei laufenden Sachaufwendungen

Auch die Vorleistungskäufe wuchsen kräftig. Sie beinhalten insbesondere laufende Sachaufwendungen, wie Käufe von Dienstleistungen oder gezahlte Mieten. Aufgrund der Flüchtlingsmigration stiegen sie vorübergehend besonders deutlich. Dies zeigt sich in einem hohen Zuwachs im Jahr 2015 sowie einer zuletzt gedämpften Entwicklung.

Schulden und Zinsausgaben der Länder



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.
 1 Zinsausgaben (gemäß VGR) des Berichtsjahres in Relation zum Mittelwert der Maastricht-Schuldenstände jeweils vom Ende des Berichts- und des Vorjahres. 2 VGR-Abgrenzung. 3 Maastricht-Schulden.
 Deutsche Bundesbank

Die Investitionsausgaben der Länder schwankten stark. Ihr insgesamt kräftiger Anstieg (jahresdurchschnittlich 6%) spiegelt auch die günstige Haushaltslage der letzten Jahre wider. Die Nettoinvestitionen waren durchgehend positiv, das heißt, die Investitionsausgaben lagen höher als die Abschreibungen.

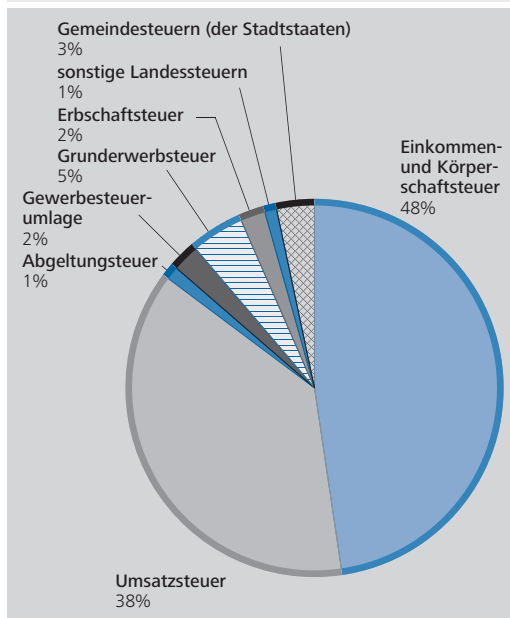
Investitionen stark ausgeweitet

Entwicklung der Einnahmen

Die Einnahmen der Länder legten seit dem Jahr 2007 noch etwas stärker zu als die Ausgaben. Das Steueraufkommen wuchs mit jahresdurchschnittlich 3 1/2% so stark wie die Einnahmen insgesamt und stellte mit zwei Dritteln den größten Anteil daran. Zwar wurden verschiedene Steuern unter den Gebietskörperschaften neu zu- oder aufgeteilt. Die Effekte auf die Steuereinnahmen der Länder glichen sich per

Einnahmen wuchsen angesichts ergiebiger Steuern etwas stärker als Ausgaben

Steuereinnahmen der Länder 2017 nach Steuerarten^{*)}



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.
 *) Angaben der Finanzstatistik. Die in den VGR als Vermögens-transfer gebuchte Erbschaftsteuer ist hier einbezogen, nicht aber insbesondere der Rundfunkbeitrag. Das Kindergeld mindert in der Finanzstatistik (im Gegensatz zu den VGR) das Steueraufkommen in voller Höhe.

Deutsche Bundesbank

*Steuer-
einnahmen weit
überwiegend
aus Gemein-
schaftssteuern*

saldo aber etwa aus.⁸⁾ Steuerrechtsänderungen dämpften in den ersten Jahren das Aufkommen. Unter anderem sollten Einkommensteuersenkungen die Auswirkungen der Finanzkrise abfedern. In den Folgejahren dominierte dann die kräftige Grunddynamik, und es kam zu deutlichen Zuwächsen insbesondere bei den gewinnabhängigen Steuern. Die Steuerprogression wirkte ebenfalls merklich aufkommenssteigernd.

Das Steueraufkommen der Länder speist sich zu fast 90% aus Gemeinschaftssteuern.⁹⁾ Dabei haben die Anteile an Einkommen- und Körperschaftsteuer vor den Umsatzsteuermitteln das größte Gewicht (vgl. oben stehendes Schaubild). Hinzu kommen Landessteuern.¹⁰⁾ Diese sind weitgehend durch bundeseinheitliche Gesetze geregelt. Davon ausgenommen ist die Grunderwerbsteuer. Seit Herbst 2006 legen die einzelnen Länder deren Steuersatz autonom fest. Er stieg seitdem in nahezu allen Ländern (Ausnahmen: Bayern und Sachsen) – von ursprünglich 3,5% auf bis zu 6,5%. Damit gewann diese

Steuer an Gewicht, stellt aber weiterhin nur 4½% des Gesamtaufkommens der Länder.

Die zweitwichtigste Einnahmenkategorie stellen die empfangenen Transfers von anderen öffentlichen Verwaltungen dar. Diese kommen weit überwiegend vom Bund. Sie wuchsen kaum schwächer als die Steuereinnahmen. Hier schlug sich die oben erwähnte Weiterleitung zusätzlicher Bundesmittel an die Kommunen nieder. Deutlich bemerkbar machte sich außerdem der Bundestransfer, der als Ausgleich für die übertragene Kraftfahrzeugsteuer seit 2009 gewährt wird. Beides überdeckt, dass die empfangenen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für den Aufbau Ost allmählich auslaufen.

*Deutliche
Zunahme der
Zuweisungen
des Bundes*

Deutlich stärker wuchsen die Erlöse aus Verkäufen (+ 5½% pro Jahr). Dazu zählen insbesondere Gebühreneinnahmen, die mittlerweile vielfach in Extrahaushalte fließen. Sie finanzieren staatliche Leistungen, für die auf der Ausgaben-seite in aller Regel insbesondere Personal- und Sachkosten anfallen. Die Länder haben die zuvor vielerorts eingeführten allgemeinen Studiengebühren inzwischen wieder abgeschafft.

*Starker Zuwachs
bei Gebühren-
einnahmen*

Zur Haushaltslage der einzelnen Länder

Methodische Anpassungen für eine bessere Vergleichbarkeit

Hinter dem Ländergesamtergebnis stehen teils erhebliche Unterschiede zwischen den einzel-

⁸ So wurde zur Jahresmitte 2009 die Kraftfahrzeugsteuer an den Bund abgetreten. Seitdem erhalten die Länder zum Ausgleich einen Transfer vom Bund (9 Mrd € pro Jahr), der nicht als Steuereinnahme zählt. Hinzu kommt, dass die Rundfunkbeiträge seit 2013 statistisch durch die Länderhaushalte geleitet werden (8 Mrd €). Außerdem trat der Bund im Zusammenhang mit der zeitweise stark erhöhten Flüchtlingsmigration Umsatzsteuermittel an die Länder ab.
⁹ Vgl. zur Aufteilung der Aufkommen Tabelle X.6 im Statistischen Teil dieses Berichts.

¹⁰ Landessteuern sind insbesondere die Grunderwerbsteuer und die Erbschaftsteuer. Einbezogen ist ab 2013 auch der Rundfunkbeitrag. Zu den Landessteuern zählen hier allerdings auch die Gemeindesteuern der Stadtstaaten (bei denen die kommunale Ebene nicht getrennt ausgewiesen ist).

Stärkung der Vergleichbarkeit der finanzstatistischen Daten durch ...

nen Ländern. Da die VGR dazu keine Daten ausweisen, wird für eine Darstellung nach Ländern im Folgenden auf die Finanzstatistik zurückgegriffen. Für möglichst aussagekräftige Kennzahlen wird das vorhandene Datenmaterial weiter aufbereitet.

... Einbeziehen der Extrahaushalte ...

Ausgangspunkt für Haushaltsanalysen ist in der Regel der Kernhaushalt. Dieser blendet in einigen Ländern allerdings einen guten Teil der Aktivitäten aus. Deshalb werden die zum Staatssektor zählenden Extrahaushalte der Länder einbezogen – und sich damit auch den VGR annähert.¹¹⁾ Dadurch wird neutralisiert, dass Einheiten (wie etwa Hochschulen) vielerorts aus den Kernhaushalten ausgegliedert wurden oder Reserven (wie Pensionsfonds) unterschiedlich genutzt werden. So belasteten etwa im Jahr 2017 hohe Vorsorgezuführungen den Kernhaushalt in Nordrhein-Westfalen. Dessen Defizit stand im betreffenden Extrahaushalt aber ein Überschuss gegenüber. Werden Vorsorgefonds und Kernhaushalt zusammen betrachtet, ist das nordrhein-westfälische Ergebnis mit denen der anderen Länder besser vergleichbar.

... und Gemeinden, ...

Außerdem werden die Gemeinden einbezogen. Dadurch lassen sich Flächenländer mit Stadtstaaten vergleichen, die keine separate Gemeindeebene ausweisen.¹²⁾ Darüber hinaus sind in den Flächenländern die Aufgaben unterschiedlich zwischen der Landes- und der kommunalen Ebene verteilt. Bei der konsolidierten Betrachtung spielt es auch keine Rolle, wenn etwa ein Land seine Zahlungen im kommunalen Finanzausgleich kürzen würde. Damit wären die Finanzprobleme auch nur auf die Gemeinden verschoben, für die letztlich das Land mitverantwortlich ist.¹³⁾

... Bereinigung um finanzielle Transaktionen, ...

Wie in den VGR werden darüber hinaus finanzielle Transaktionen ausgeklammert.¹⁴⁾ Diese beeinflussen die Finanzierungssalden in der Finanzstatistik in einzelnen Ländern und Jahren zum Teil stark. Im Prinzip schichten sie aber lediglich Finanzvermögen um. So bleibt beispielsweise bei einer Privatisierung das (Netto-) Finanzvermögen unverändert: Finanzmittel flie-

ßen zu, der Beteiligungsbesitz nimmt ab. Durch das Herausnehmen solcher Transaktionen soll die Finanzlage also präziser abgebildet werden.

Des Weiteren werden die Zahlungen im Länderfinanzausgleich periodengerecht erfasst. Dazu werden Abrechnungen, die erst im Folgejahr geleistet und in der Finanzstatistik verbucht werden, in das Berichtsjahr umgesetzt.¹⁵⁾

Schließlich werden konjunkturelle Einflüsse herausgerechnet, um die strukturelle Haushaltslage besser abzubilden. Auf die einzelnen Länder wirken diese Einflüsse über den Länderfinanzausgleich zwar weitgehend einheitlich.¹⁶⁾ Für einen Vergleich über die Zeit ist eine solche Korrektur aber sinnvoll.

Zur Haushaltslage im Jahr 2017¹⁷⁾

Die Überschüsse der Ländergesamtheit erreichten auch in dieser methodischen Abgrenzung im Jahr 2017 einen historischen Höchststand

... periodengerechtes Erfassen des Länderfinanzausgleichs sowie ...

... Bereinigung um Konjunktureffekte

2017 fast überall strukturelle Überschüsse

¹¹ Die betreffenden Einheiten werden vom Statistischen Bundesamt ausgewiesen: Liste der Extrahaushalte, 2018, unter: www.destatis.de

¹² Ein gemessen am Umland höherer Finanzbedarf in zentralen Orten soll dadurch aufgefangen werden, dass die Stadtstaatenbevölkerung im Länderfinanzausgleich um 35% höher gewichtet wird.

¹³ Vgl. dazu auch: Deutsche Bundesbank, Große Finanzunterschiede zwischen den Ländern, Monatsbericht, Oktober 2012, S. 38 ff.

¹⁴ Allerdings werden in den VGR Umsetzungen vorgenommen, wenn der Haushalt zwar eine finanzielle Transaktion ausweist, die VGR-Kriterien hierfür aber nicht erfüllt werden. Dies wäre etwa der Fall bei einer Kapitalzuführung ohne Aussicht auf Gewinnausschüttung oder zum Verlustausgleich. Solche Umsetzungen können für diesen Aufsatz nicht nachvollzogen werden.

¹⁵ Die Anpassungen umfassen die vorläufigen Jahresabrechnungen des Berichts- und des Vorjahres.

¹⁶ Der Konjunktureffekt für die Ländergesamtheit (vgl. Fußnote 5 auf S. 15) wird über die Aufkommensanteile im Vorjahr auf die einzelnen Länder aufgeteilt (wie im Konsolidierungshilfungsverfahren). Für die Gemeinden wird analog vorgegangen. Für ihre Schuldenbremsen nutzen die einzelnen Länder unterschiedliche Verfahren, und die jeweiligen Schätzergebnisse unterscheiden sich teils deutlich.

¹⁷ Zur besseren Vergleichbarkeit zwischen den Ländern werden die relevanten Größen in Relation zur Bevölkerung ausgewiesen (Pro-Kopf-Betrachtung).

Haushaltskennzahlen der Länder (einschl. Gemeinden) 2017¹⁾

Position	BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP
Ableitung korrigierter struktureller Salden	in Mio €							
Finanzierungssaldo (1)	1 377	5 571	908	1 585	1 062	1 851	2 683	1 527
Saldo finanzielle Transaktionen (2)	- 1 126	388	- 109	- 632	- 27	- 393	- 1 264	17
Abrechnung Länderfinanzausgleich (3)	163	345	- 22	183	- 6	91	109	- 355
Korrigierter Saldo (4) = (1) - (2) + (3)	2 666	5 528	994	2 400	1 083	2 335	4 056	1 154
Konjunkturkomponente (5)	145	174	30	87	19	100	234	50
Korrigierter struktureller Saldo (6) = (4) - (5)	2 521	5 354	964	2 313	1 063	2 235	3 822	1 104
nachrichtlich: nach Abzug der Konsolidierungshilfen	.	.	.	.	.	.	.	.
Netto-Zinslast ¹⁾ (7)	1 560	783	320	1 350	194	1 312	3 395	916
Korrigierter struktureller Primärsaldo (8) = (6) + (7)	4 081	6 136	1 284	3 663	1 258	3 547	7 217	2 020
	in € je Einwohner/in							
Finanzierungssaldo (1)	125	429	363	254	659	232	150	375
Saldo finanzielle Transaktionen (2)	- 102	30	- 44	- 102	- 17	- 49	- 71	4
Abrechnung Länderfinanzausgleich (3)	15	27	- 9	29	- 4	11	6	- 87
Korrigierter Saldo (4) = (1) - (2) + (3)	243	426	398	385	672	293	227	284
Konjunkturkomponente (5)	13	13	12	14	12	13	13	12
Korrigierter struktureller Saldo (6) = (4) - (5)	229	413	386	371	660	281	214	271
nachrichtlich: ohne Konsolidierungshilfen	.	.	.	.	.	.	.	.
Netto-Zinslast ¹⁾ (7)	142	60	128	217	121	165	190	225
Korrigierter struktureller Primärsaldo (8) = (6) + (7)	371	473	514	588	781	445	403	496
Ausgaben, Einnahmen und Schulden	in € je Einwohner/in							
Gesamtausgaben	6 400	6 487	6 311	7 082	5 872	5 720	6 690	5 838
darunter:								
Personalausgaben	2 628	2 510	2 537	2 680	2 454	2 520	2 535	2 544
darunter: Versorgung ²⁾	678	643	381	645	413	637	665	642
Laufender Sachaufwand	1 041	1 035	1 208	1 348	1 224	979	1 489	1 225
Zinsausgaben	168	83	145	241	168	199	250	284
Transfers an private Haushalte	646	709	789	995	888	940	1 044	796
Sachinvestitionen	693	734	395	407	535	371	316	371
Korrigierte Gesamtausgaben ³⁾	6 010	5 922	6 134	6 491	5 463	5 640	6 517	5 744
nachrichtlich: abzgl. Gebühren	5 579	5 474	5 522	5 774	4 974	5 261	5 624	5 201
nachrichtlich: abzgl. Gebühren und Zinsausgaben	5 411	5 391	5 378	5 533	4 806	5 062	5 374	4 917
Gesamteinnahmen	6 522	6 916	6 673	7 337	6 532	5 953	6 840	6 213
darunter:								
Steuerliche Einnahmen ⁴⁾	4 742	4 739	4 375	4 910	4 326	4 401	4 691	4 524
Gebühren	432	448	612	717	490	379	893	544
Zinseinnahmen	26	22	17	24	47	35	60	59
Zuweisungen vom Bund ⁵⁾	379	396	949	509	1 011	443	472	433
Korrigierte Gesamteinnahmen ³⁾	6 249	6 348	6 531	6 877	6 135	5 933	6 744	6 028
nachrichtlich: abzgl. Gebühren	5 818	5 900	5 919	6 160	5 646	5 554	5 850	5 484
Schulden	5 400	2 442	7 818	9 988	7 210	9 567	13 209	12 825
Steuer- und Hebesätze								
Grundsteuer A (%)	5,0	3,5	6,5	6,0	5,0	5,0	6,5	5,0
Grundsteuer B (%) ⁶⁾	396	392	406	470	424	427	567	400
Gewerbesteuer (%) ⁶⁾	368	373	321	410	377	403	452	382

Quelle: Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse (einschl. Nachbuchungen); eigene Berechnungen. * Kern- und Extrahaushalte. **1** Zinsausgaben abzgl. Zinseinnahmen. **2** Einschl. Beihilfen und Erstattungen an den Bund für Altansprüche auf Versorgungsleistungen im Beitrittsgebiet. **3** Ohne finanzielle Trans-

aktionen und Länderfinanzausgleichszahlungen der Zahlerländer. Die Abrechnung des Länderfinanzausgleichs ist auf der Einnahmenseite umgesetzt. **4** Steuern und Kompensation für die Kraftfahrzeugsteuer; Länderfinanzausgleich und allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) gemäß vorläufiger Abrechnung. **5** Ohne

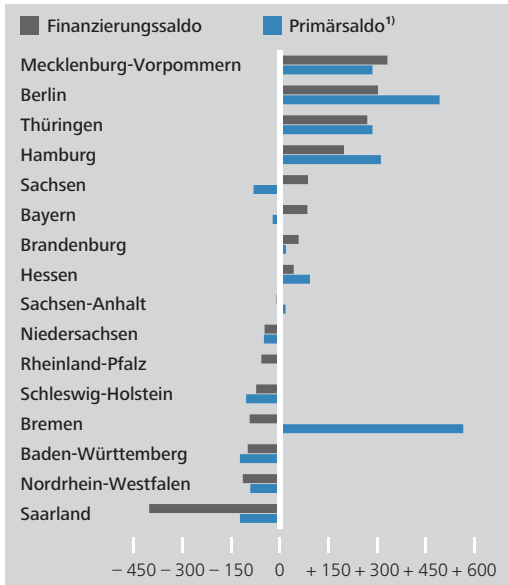
SL	SN	ST	SH	TH	BE	HB	HH	Ins- gesamt	Position
in Mio €									Ableitung korrigierter struktureller Salden
- 90	1 136	680	- 106	1 324	2 437	83	74	22 101	Finanzierungssaldo (1)
- 22	- 678	- 86	- 996	15	- 26	- 29	- 959	- 5 927	Saldo finanzielle Transaktionen (2)
5	- 73	- 29	- 117	4	- 136	59	- 42	174	Abrechnung Länderfinanzausgleich (3)
- 62	1 740	737	773	1 313	2 327	172	991	28 202	Korrigierter Saldo (4) = (1) - (2) + (3)
12	49	27	36	26	60	12	33	1 097	Konjunkturkomponente (5)
- 75	1 691	709	736	1 287	2 267	160	958	27 106	Korrigierter struktureller Saldo (6) = (4) - (5)
- 335	.	629	656	.	2 187	- 140	.	.	nachrichtlich: nach Abzug der Konsolidierungshilfen
445	- 3	435	392	357	1 281	560	511	13 808	Netto-Zinslast ¹⁾ (7)
370	1 689	1 144	1 128	1 644	3 548	720	1 469	40 914	Korrigierter struktureller Primärsaldo (8) = (6) + (7)
in € je Einwohner/in									
- 90	279	305	- 37	615	679	123	41	267	Finanzierungssaldo (1)
- 22	- 166	- 39	- 345	7	- 7	- 43	- 527	- 72	Saldo finanzielle Transaktionen (2)
5	- 18	- 13	- 41	2	- 38	87	- 23	2	Abrechnung Länderfinanzausgleich (3)
- 63	427	330	268	610	648	253	544	341	Korrigierter Saldo (4) = (1) - (2) + (3)
12	12	12	13	12	17	18	18	13	Konjunkturkomponente (5)
- 75	415	318	255	598	631	235	526	328	Korrigierter struktureller Saldo (6) = (4) - (5)
- 336	.	282	227	.	609	- 206	.	.	nachrichtlich: ohne Konsolidierungshilfen
447	- 1	195	136	166	357	825	281	167	Netto-Zinslast ¹⁾ (7)
372	414	513	391	763	988	1 060	807	495	Korrigierter struktureller Primärsaldo (8) = (6) + (7)
in € je Einwohner/in									Ausgaben, Einnahmen und Schulden
6 133	6 122	6 475	6 482	5 671	7 621	9 105	10 564	6 404	Gesamtausgaben
									darunter:
2 728	2 477	2 517	2 361	2 439	2 873	3 143	3 414	2 581	Personalausgaben
759	350	400	612	367	667	867	963	622	darunter: Versorgung ²⁾
1 359	1 097	1 492	1 013	981	2 389	2 147	3 096	1 301	Laufender Sachaufwand
460	62	225	227	211	364	999	490	211	Zinsausgaben
671	729	600	920	711	814	1 014	788	841	Transfers an private Haushalte
307	574	398	471	448	205	400	1 062	489	Sachinvestitionen
5 999	5 867	6 401	6 097	5 618	7 504	8 956	9 884	6 238	Korrigierte Gesamtausgaben ³⁾
5 584	5 413	5 967	5 616	5 240	6 848	8 255	7 833	5 627	nachrichtlich: abzgl. Gebühren
5 123	5 352	5 742	5 389	5 030	6 484	7 255	7 343	5 416	nachrichtlich: abzgl. Gebühren und Zinsausgaben
6 042	6 395	6 780	6 445	6 286	8 299	9 228	10 605	6 670	Gesamteinnahmen
									darunter:
4 446	4 339	4 202	4 517	4 311	5 905	6 050	6 451	4 722	Steuerliche Einnahmen ⁴⁾
415	454	434	481	378	656	701	2 050	612	Gebühren
14	62	30	91	45	8	174	210	44	Zinseinnahmen
774	795	1 263	611	863	956	1 166	662	558	Zuweisungen vom Bund ⁵⁾
5 936	6 288	6 732	6 364	6 228	8 151	9 209	10 428	6 579	Korrigierte Gesamteinnahmen ³⁾
5 521	5 834	6 298	5 883	5 850	7 495	8 508	8 377	5 967	nachrichtlich: abzgl. Gebühren
18 165	2 822	10 741	12 230	8 989	16 731	34 043	19 894	9 396	Schulden
									Steuer- und Hebesätze
6,5	3,5	5,0	6,5	6,5	6,0	5,0	4,5	5,4	Grundenwerbsteuer (%)
418	495	415	390	436	810	686	540	470	Grundsteuer B (%) ⁶⁾
441	422	361	378	407	410	460	470	402	Gewerbsteuer (%) ⁶⁾

allgemeine BEZ und Kompensation für die Kraftfahrzeugsteuer. ⁶ Aufkommensgewichtete kommunale Durchschnittshebesätze 2017. Abkürzungen: BW – Baden-Württemberg, BY – Bayern, BB – Brandenburg, HE – Hessen, MV – Mecklenburg-

Vorpommern, NI – Niedersachsen, NW – Nordrhein-Westfalen, RP – Rheinland-Pfalz, SL – Saarland, SN – Sachsen, ST – Sachsen-Anhalt, SH – Schleswig-Holstein, TH – Thüringen, BE – Berlin, HB – Bremen, HH – Hamburg.

Abweichung der korrigierten strukturellen Salden der Länder und Gemeinden vom bundesweiten Wert^{*)}

€ je Einwohner/in 2017



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.
 *) Salden korrigiert um finanzielle Transaktionen, errechnete Konjunkturreffekte und Abrechnung des Länderfinanzausgleichs. Angaben der Finanzstatistik (Kassenergebnisse einschl. Nachbuchungen). 1 Zusätzlich nach Abzug der Netto-Zinslast (Zinsausgaben abzüglich Zinseinnahmen).

Deutsche Bundesbank

Dagegen verzeichneten Bayern und Sachsen besonders niedrige Werte.

Allerdings steht den Schulden vielfach auch ein beträchtliches Finanzvermögen gegenüber.²²⁾ Dies lässt sich zumindest teilweise berücksichtigen, indem die Zinseinnahmen von den Zinsausgaben abgezogen werden (Netto-Zinslast).²³⁾ In dieser Nettobetrachtung gab es in Sachsen keine Lasten mehr, und die hohen Hamburger Zinskosten halbierten sich nahezu. In Bremen standen ebenfalls weit überdurchschnittliche Zinseinnahmen zu Buche.

... aber teilweise auch große Unterschiede bei Zinseinnahmen

Die Haushaltsposition ohne die Netto-Zinslasten betrachtet (korrigierte strukturelle Primärsalden) fiel in den Stadtstaaten am günstigsten aus (siehe Schaubild auf S. 27). Unter den Flächenländern verzeichneten Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen die mit Abstand höchsten Überschüsse. Ohne die Netto-Zinslasten näherte sich insbesondere das Saarland stark dem Länderdurchschnitt an. Baden-Württemberg lag noch leicht dahinter.

Haushaltssituation ohne Netto-Zinslasten auch mit größeren Unterschieden

(27 Mrd € bzw. 0,8% des BIP)¹⁸⁾. Bis auf das Saarland erwirtschafteten alle Länder einen Überschuss (siehe Tabelle auf S. 20 f.). Pro Kopf gerechnet erzielte Mecklenburg-Vorpommern mit 660 € den höchsten Wert, der doppelt so hoch lag wie der bundesweite Durchschnitt.¹⁹⁾

Gravierende Unterschiede bei Schuldenstand und Zinsausgaben, ...

Der Schuldendienst hat maßgeblichen Einfluss auf die Haushaltslage der einzelnen Länder (speziell zu Bremen und dem Saarland siehe Ausführungen auf S. 23). Dahinter stehen vor allem unterschiedliche Schuldenstände.²⁰⁾ So lag Ende 2017 das Pro-Kopf-Schuldenniveau in Bremen gut dreieinhalbmal so hoch wie der bundesweite Vergleichswert (siehe Schaubild auf S. 24). In Hamburg und im Saarland war es noch etwa doppelt so hoch. Entsprechend waren die Zinsausgaben pro Kopf²¹⁾ in Bremen am höchsten. Sie lagen hier fast fünfmal so hoch wie der bundesdurchschnittliche Vergleichswert von 210 € (siehe Schaubild auf S. 26). Aber auch in Hamburg und dem Saarland lagen die Zinskosten gut doppelt so hoch.

18 Die Überschüsse lagen damit deutlich über dem konjunkturbereinigten VGR-Saldo von Ländern und Gemeinden insgesamt (16 1/2 Mrd €). Hierzu trug u. a. bei, dass die Finanzstatistik die Stützungsleistung von Hamburg und Schleswig-Holstein an die HSH Nordbank als Darlehen (finanzielle Transaktion) darstellt. Die VGR buchen dies dagegen als Vermögensübertragung, die den Überschuss senkt.

19 Für den bundesweiten Vergleichswert wird ein einwohnergewichteter Durchschnitt verwendet. Größere Länder haben also einen stärkeren Einfluss.

20 Einbezogen sind die Schulden bei anderen Bereichen wie auch beim öffentlichen Bereich. Eine fehlerfreie Konsolidierung mit den vorliegenden Angaben für die einzelnen Länder ist nicht möglich.

21 Einbezogen sind hier wie bei den vergleichbar abgegrenzten Schulden die Zinsausgaben an sonstige Bereiche und an andere Einheiten des Staatssektors.

22 Ausweislich der Finanzvermögenstatistik des Statistischen Bundesamtes belief sich der Gesamtbestand des Finanzvermögens von Ländern und Gemeinden Ende 2017 auf 580 Mrd €. Dieser Wert ist allerdings nicht um Ausleihungen an andere Einheiten des Staates bereinigt und insofern überhöht. Er ist somit auch nicht direkt mit dem konsolidierten Schuldenstand von Ländern und Gemeinden in der Maastricht-Abgrenzung vergleichbar (Ende 2017 etwa 760 Mrd €).

23 Eine zusätzliche Korrektur um Gewinnausschüttungen aus Beteiligungsbesitz ist mit den vorliegenden aggregierten finanzstatistischen Daten nicht möglich.

Zur Bedeutung der Sonderhilfen für Bremen und das Saarland

Mit der Schuldenbremse wurden für besonders hoch verschuldete Länder Konsolidierungshilfen eingeführt. Der Bund und die Länder teilen sich die Kosten. Für die Haushaltsjahre 2011 bis 2019 sind hierfür jährlich 800 Mio € vorgesehen. Der Großteil entfällt auf die beiden kleinen Länder Saarland (260 Mio € oder 260 € pro Kopf) und Bremen (300 Mio € oder 440 € pro Kopf).¹⁾ Die Auszahlung der Hilfen ist an Konsolidierungsfortschritte geknüpft.²⁾ Sie erfolgte bislang in jedem Jahr.

Im vergangenen Jahr erreichte Bremen einen bereinigten Überschuss (d. h. einschl. Zinslast und Konsolidierungshilfen) von 240 €.³⁾ Das Saarland verzeichnete dagegen immer noch ein Defizit (70 €). Trotz des außerordentlich niedrigen Zinsniveaus belastete die hohe Verschuldung beide Länder weiterhin besonders stark: Die Netto-Zinslast⁴⁾ übertraf das bundesweite Vergleichsniveau im Saarland um 280 € und in Bremen um 660 €. Dem standen allerdings die Konsolidierungshilfen gegenüber. Diese wogen die Mehrlast im Saarland fast vollständig und in Bremen immerhin zu zwei Dritteln auf. Die fiskalische Grundposition (wiederum ohne Netto-Zinslast und Konsolidierungshilfen) lag in Bremen zuletzt merklich günstiger als im Bundesdurchschnitt, während das Saarland noch spürbar dahinter zurückblieb.

Ab 2020 erhalten beide Länder neue, höhere Sonderzahlungen des Bundes. Diese Sanierungshilfen belaufen sich auf jeweils 400 Mio € jährlich (400 € pro Kopf im Saarland und 590 € pro Kopf in Bremen). Die Mittel decken (bezogen auf das Jahr 2017) die Zins-Mehrlasten in Bremen weitestgehend, während sie diese im Saarland sogar weit überkompensieren. Beide Länder

werden so besser gestellt als andere überdurchschnittlich verschuldete Länder.

Die Sanierungshilfen sind formal unbefristet und scheinen für deutlich mehr als ein Jahrzehnt gesichert.⁵⁾ Mit diesen Mitteln sind kaum Tilgungsaufgaben verbunden. Es wird also nicht gezielt darauf hingewirkt, dass sich das Haushaltsergebnis ohne Sonderhilfen spürbar dem Länderdurchschnitt annähert. Damit droht eine strukturelle Abhängigkeit von den Sanierungshilfen. Gelingt es nicht, den Schuldenstand deutlich zurückzuführen, bleiben beide Länder längerfristig auch stärker anfällig für steigende Zinsen. Deshalb ist es ratsam, die neuen Spielräume zunächst nur zu einem kleineren Teil für zusätzliche Ausgaben auszuschöpfen. Vielmehr wäre die Schuldensituation zu entschärfen. Die künftigen ausgeweiteten Sonderhilfen bieten hierfür eine gute finanzielle Grundlage. Damit wäre Bremen und dem Saarland nicht nur im Hinblick auf das Einhalten der Schuldenbremse geholfen. Auch ein stärkerer eigenverantwortlicher Föderalismus sollte dann als Chance angesehen werden können.

1 Diesen Ländern hatte das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1992 eine extreme Haushaltsnotlage bescheinigt. Um sie zu überwinden, erhielten sie bis 2004 umfangreiche, zuletzt degressiv gestaffelte Sonderhilfen.

2 Bei der Ermittlung der Fortschritte bleiben die Hilfen ausgeklammert. Mit den Hilfen sollten unmittelbar keine zusätzlichen Spielräume eröffnet werden. Vielmehr sollte sichergestellt werden, dass eine solide Position erreicht und ab 2020 die Schuldenbremse eigenständig eingehalten werden kann.

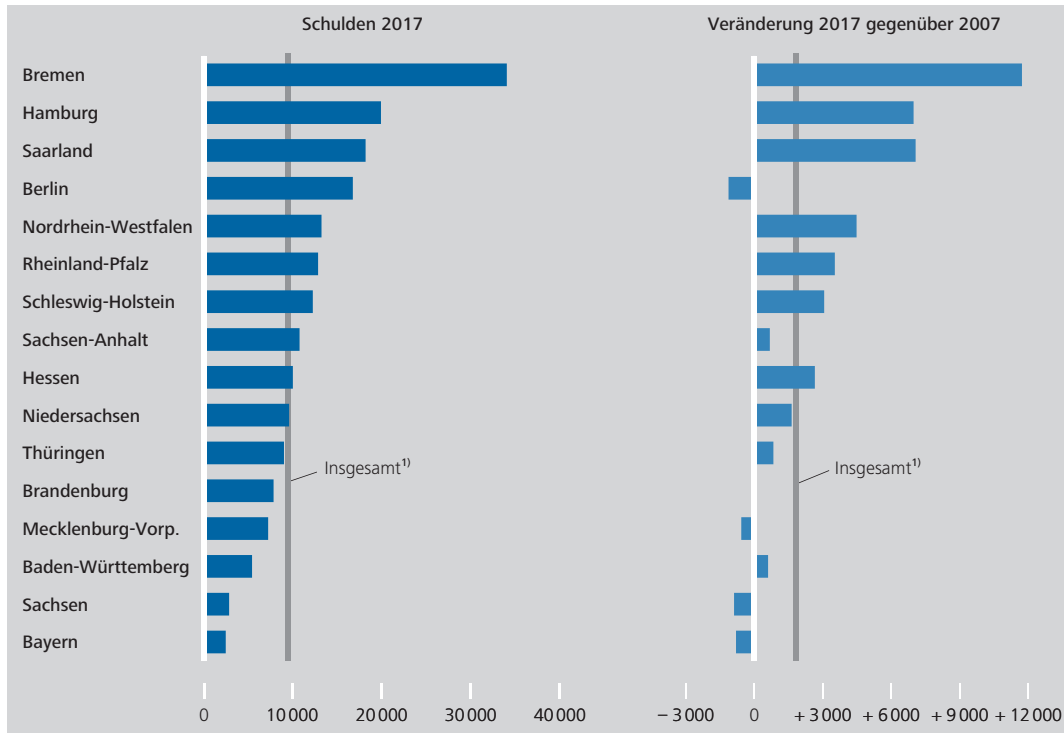
3 Die folgende Darstellung basiert auf den bereinigten finanzstatistischen Daten, deren Ermittlung auf S. 19 beschrieben ist (einschl. der Konjunkturbereinigung). Sofern nicht anders erwähnt, sind die folgenden Angaben zur besseren Vergleichbarkeit einwohnerbezogen und enthalten die Konsolidierungshilfen.

4 D. h. die Zinsausgaben abzüglich der Zinseinnahmen.

5 Gemäß Art. 143 f GG können ab dem Jahr 2031 z. B. drei oder mehr Länder gemeinsam Neuverhandlungen über den Finanzausgleich und damit auch über die Sanierungshilfen verlangen. Die Hilfen würden auslaufen, falls nicht innerhalb von fünf Jahren eine Neuregelung getroffen wird.

Schulden der Länder und Gemeinden¹⁾

€ je Einwohner/in



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen. * Angaben der Finanzstatistik. Schulden beim nichtöffentlichen sowie öffentlichen Bereich (nicht konsolidiert). ¹ Alle Länder und Gemeinden.

Deutsche Bundesbank

Zur Veränderung gegenüber dem Jahr 2007

Deutliche Verbesserung der Haushaltsergebnisse gegenüber 2007 aufgrund ...

Die grundlegende Haushaltsposition der Länder verbesserte sich in den vergangenen zehn Jahren beträchtlich. Auch die Unterschiede zwischen den Ländern haben deutlich abgenommen. 2007 hatten neben den fünf neuen Ländern nur Bayern, Baden-Württemberg und Hamburg nennenswerte Überschüsse (abgegrenzt und bereinigt wie oben beschrieben). Die entsprechend errechneten Pro-Kopf-Defizite reichten im Jahr 2007 noch bis zu 1 250 € in Bremen.

... gesunkener Netto-Zinslasten und ...

Die günstige Entwicklung war zum einen auf die Netto-Zinslasten zurückzuführen, die in allen Ländern insbesondere aufgrund der günstigen Finanzierungskonditionen deutlich gesunken sind (siehe Schaubild auf S. 26). Die Spannweite der Zinslasten zwischen den Ländern hat sich hingegen kaum verändert. So wurden zwar einzelne hoch verschuldete Länder durch den Zinsrückgang besonders stark entlastet. Dies wurde

aber durch eine ungünstigere Schuldenentwicklung weitgehend kompensiert (vgl. auch Erläuterungen auf S. 25).

Zum anderen verbesserte sich die strukturelle Haushaltsposition nach Abzug der Netto-Zinslasten. Ausschlaggebend hierfür waren die damals defizitären Länder, die sich sehr positiv entwickelten. Länder mit bereits strukturell überschüssigen Budgets haben dagegen teilweise ihre Haushaltsposition gelockert. Dazu zählen vor allem Sachsen, aber auch Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt (vgl. Schaubild auf S. 27).

... verbesserter struktureller Haushaltsposition

Zu den Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben im Jahr 2017

Ein Ländervergleich der Gesamteinnahmen und -ausgaben wird zum einen durch den Länderfinanzausgleich erschwert. Finanzstarke Länder weisen „aufgeblähte“ Werte auf. Sie vereinnah-

Zinsausgaben: Einfluss von Schuldenstand und Durchschnittsverzinsung

Die (Brutto-)Zinsausgaben hängen vom Schuldenstand und der Durchschnittsverzinsung ab. Die drastisch verbesserten Zinskonditionen entlasteten alle Länder. So halbierte sich der aus der Kassenstatistik errechnete Durchschnittszins der Ländergesamtheit (einschl. Gemeinden und Extrahaushalten) gegenüber dem Jahr 2007 auf gut 2%.¹⁾ Besonders positiv wirkte sich dies bei hohen Schuldenständen aus. Im Bundesdurchschnitt entlasteten die rückläufigen Durchschnittszinsen gegenüber dem Stand des Jahres 2007 um 210 € pro Kopf (insgesamt 17 Mrd €). Die höchste Entlastung verzeichneten Bremen und das Saarland mit 520 € beziehungsweise 400 € pro Kopf.

Die Entwicklung beim Schuldenstand der einzelnen Länder ging insbesondere aufgrund der unterschiedlichen Haushaltsergebnisse seit dem Jahr 2007 weiter auseinander (siehe Schaubild auf S. 24).²⁾ In Bayern, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen ging er zurück. In anderen Ländern stiegen die Schulden hingegen. Bremen verzeichnete den stärksten Pro-Kopf-

Zuwachs. Das Saarland und Hamburg folgten mit einigem Abstand. Unter dem Strich gingen die Zinsausgaben im Saarland nur leicht zurück, und in Bremen wurde sogar noch ein weiterer Anstieg verzeichnet. Teilweise spielen für die unterschiedlichen Entwicklungen aber auch Sonderfaktoren eine Rolle. Zudem steht dem Schuldenanstieg auch eine Zunahme an Finanzvermögen sowie an Zinseinnahmen gegenüber.³⁾

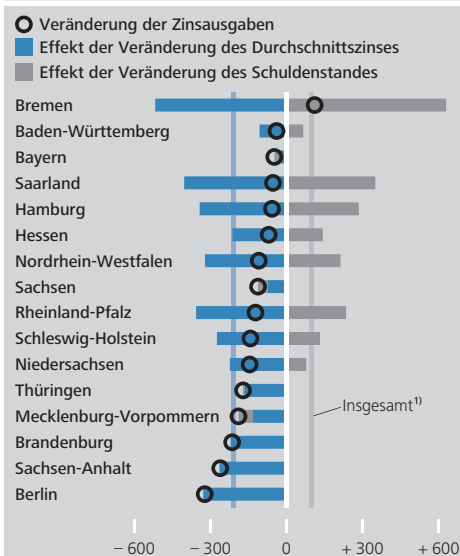
1 Für den Durchschnittszins wurden die ausgewiesenen Zinsausgaben auf den Schuldenstand am Ende des Vorjahres bezogen. In einzelnen Ländern weicht die Durchschnittsverzinsung spürbar von dem genannten Wert ab. Ursächlich dafür sind nicht zuletzt Effekte von Zinssicherungsgeschäften.

2 Die Schuldenstatistik des Jahres 2007 umfasst nur wenige Extrahaushalte. Allerdings ist der Schuldenstand dieser Einheiten etwa im Falle der Bad Banks erst danach deutlich gestiegen. Damit sollte der Vergleich mit dem Jahr 2017 nicht zu stark verzerrt sein.

3 In Nordrhein-Westfalen etwa schlug die Gründung der Ersten Abwicklungsanstalt als staatliche Bad Bank der WestLB zu Buche. Deren Schulden steht Finanzvermögen gegenüber, das Zinseinnahmen erbringt. Der Schuldenstand sollte durch Verwertung dieses Vermögens im Zeitverlauf wieder deutlich sinken. In Bremen ging der Schuldenanstieg ebenfalls erheblich über die im Kernhaushalt verzeichneten Defizite hinaus. Den gestiegenen Zinsausgaben standen in dieser Zeit kräftig gewachsene Zinseinnahmen gegenüber.

Veränderung der Zinsausgaben der Länder und Gemeinden des Jahres 2017 gegenüber 2007^{*)}

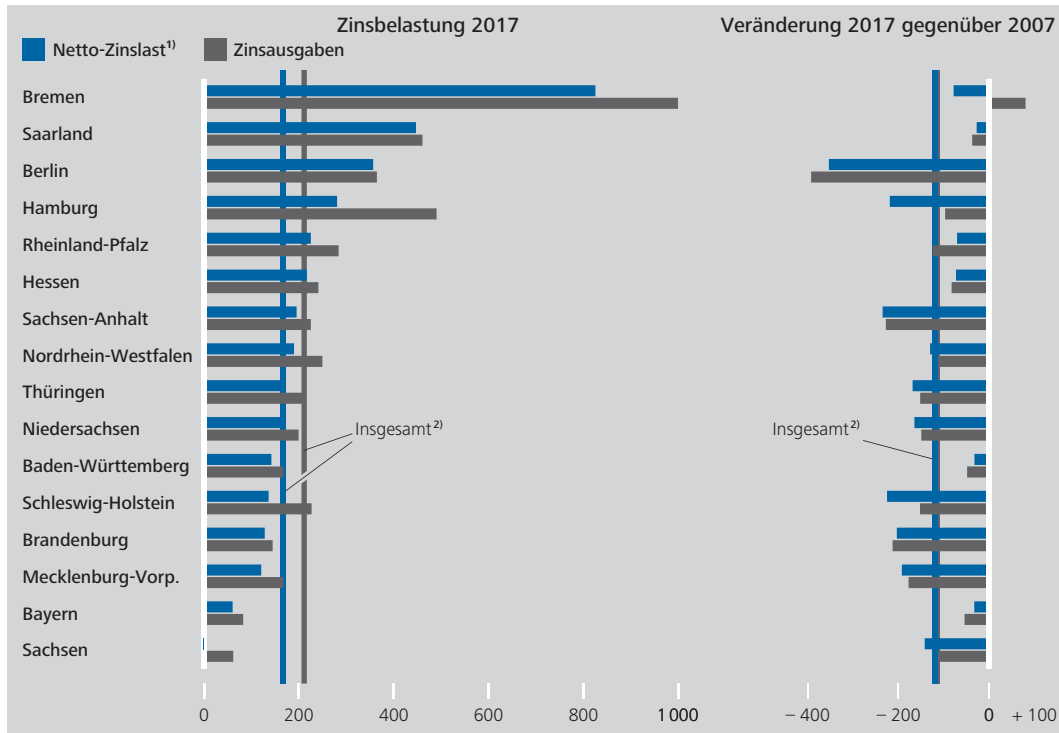
in € je Einwohner/in 2017



Quelle: Statistisches Bundesamt (Finanzstatistik) und eigene Berechnungen. * Die teilweise ausgleichenden Zinseinnahmen können bei den Berechnungen zum Durchschnittszins und beim Jahresvergleich wegen Datenlücken beim Finanzvermögen nicht einbezogen werden. **1** Alle Länder und Gemeinden.
 Deutsche Bundesbank

Zinsbelastung der Länder und Gemeinden*)

€ je Einwohner/in



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen. * Angaben der Finanzstatistik (2017 Kassenergebnisse einschl. Nachbuchungen). 1 Zinsausgaben abzgl. Zinseinnahmen. 2 Alle Länder und Gemeinden.

Deutsche Bundesbank

Gesamteinnahmen und -ausgaben nur eingeschränkt vergleichbar: Länderfinanzvergleich und ...

men ein überdurchschnittliches Steueraufkommen, das auf der Ausgabenseite über Zahlungen in den Länderfinanzausgleich teilweise wieder abfließt. Um diesen Einfluss zu neutralisieren, wird der Finanzausgleich bei den Geberländern netto gestellt: Das heißt, die diesbezüglichen Zahlungen werden von ihren Gesamteinnahmen und -ausgaben abgesetzt.

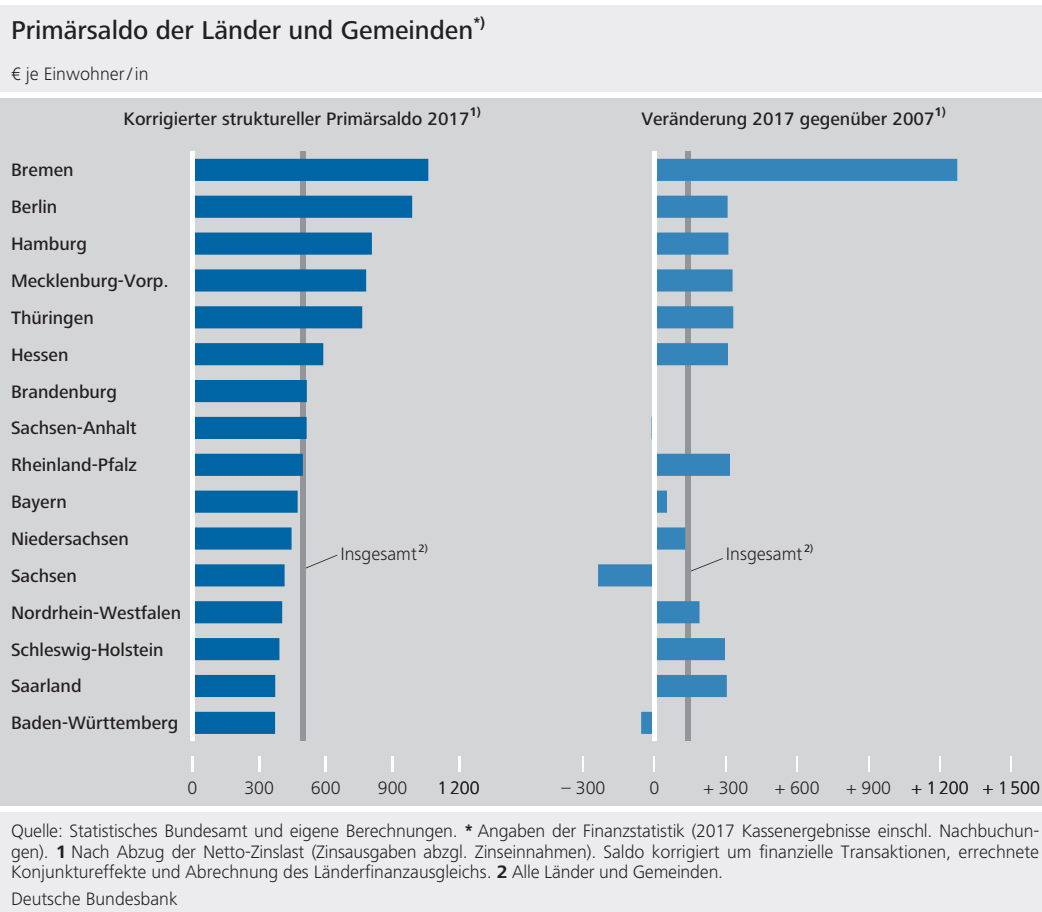
... Gebühreneinnahmen netto gestellt

Außerdem sind Aufgaben in unterschiedlichem Ausmaß auf private Träger außerhalb des Staatssektors verlagert. Sind solche Ausgliederungen erfolgt, fallen die staatlichen Einnahmen und Ausgaben niedriger aus. Einerseits werden insbesondere die zugehörigen Gebühreneinnahmen nicht mehr auf der Einnahmenseite erfasst. Andererseits entfallen auf der Ausgabenseite vor allem Ausgaben für Personal, Sachaufwand und Investitionen. Werden daher höhere Gebühreneinnahmen in einem Land ausgewiesen, bedeutet dies nicht zwangsläufig größere Haushaltsspielräume oder höhere Belastungen für die Bevölkerung als in anderen

Ländern. Dementsprechend sind die besonders hohen Gebühreneinnahmen in Hamburg und teilweise in Nordrhein-Westfalen ebenso zu relativieren wie die dort beobachteten höheren Ausgabenniveaus in den zugehörigen Kategorien. Um die Vergleichbarkeit der Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben zwischen den Ländern zu verbessern, werden hier daher auch die Gebührenerlöse netto gestellt (d. h. von den Gesamteinnahmen und -ausgaben abgezogen).

Durch diese Bereinigungen verringerte sich die Spannweite der Gesamteinnahmen und -ausgaben deutlich (vgl. Tabelle auf S. 20 f.). Auf der Ausgabenseite zeigten sich die bereits diskutierten Unterschiede bei den Zinsausgaben. Bei den übrigen Ausgaben lag der Wert unter den Flächenländern in Sachsen-Anhalt am höchsten. Diesen standen aber besonders hohe Zuweisungen des Bundes gegenüber. Mit etwas Abstand folgte Hessen, das sich gleichzeitig auf hohe steuerliche Einnahmen stützen konnte. Das andere Ende bildete Mecklenburg-Vorpommern,

Höhere auch um Zinslast bereinigte Ausgaben zumeist durch Steuerkraft oder Transfers abgedeckt



das aufgrund des relativ niedrigen Ausgaben-niveaus auch den höchsten Überschuss verzeichnete. Die Werte für die Stadtstaaten waren weit überdurchschnittlich. Dabei stand Bremen zwar nur leicht hinter Hamburg, allerdings bei deutlich niedrigeren steuerlichen Einnahmen und deutlich höheren Zinslasten.

Zu ausgewählten Ausgabenkategorien

Die Personalausgaben sind für alle Länder die größte Ausgabenposition. Die Ausgaben für aktives Personal fielen je Einwohner bereits in den Flächenländern deutlich auseinander. So gab etwa Brandenburg fast ein Viertel mehr aus als Schleswig-Holstein. Am höchsten lagen die Ausgaben aber in den Stadtstaaten, insbesondere in Hamburg. Bei der Interpretation dieser Zahlen ist allerdings Vorsicht angezeigt. Manche Länder lassen öffentliche Leistungen außerhalb der erfassten staatlichen Haushalte erbrin-

gen. Zu denken ist etwa an Kinderbetreuungseinrichtungen in privater Trägerschaft. Dann fallen die Ausgaben für eigenes Personal niedriger aus – bei höheren Zuschüssen an solche Einrichtungen.

Ein entscheidender Faktor für die Höhe der Personalausgaben ist der Personalbestand. Bezogen auf die staatlichen Kernbereiche fiel dieser wieder in den Stadtstaaten, und vor allem in Bremen besonders hoch aus (vgl. Schaubild auf S. 28). Auch die neuen Länder – mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern – haben überdurchschnittlich hohe Personalausstattungen. Am niedrigsten sind sie in Schleswig-Holstein und Bayern.

Daneben unterscheidet sich auch die Höhe der Vergütungen zwischen den Ländern. Während die Tarifentgelte mit wenigen Ausnahmen bundesweit einheitlich vereinbart sind, variiert die Beamtenbesoldung zwischen den Ländern teilweise deutlich. Seit der Föderalismusreform

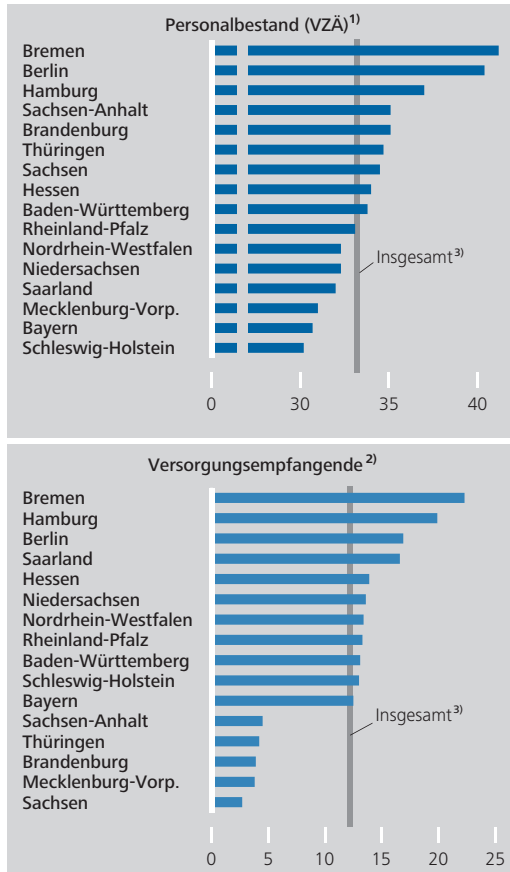
Personalausgaben: spürbare Unterschiede bei Aufwendungen für Aktive ...

... vor allem auf Personalbestand ...

... und Differenzen bei Beamtenbesoldung zurückzuführen

Personalbestand und Zahl der Versorgungsempfängenden der Länder und Gemeinden 2017

je 1 000 Einwohner/innen



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen. **1** Personal im öffentlichen Dienst im Landes- und Kommunalbereich (in Vollzeitäquivalenten) am 30. Juni 2017. Herausgerechnet sind die Einsatzbereiche, in denen im Regelfall nicht zum Staatsektor zählende Unternehmen tätig sind. **2** Versorgungsempfängende im Landes- und Kommunalbereich am 1. Januar 2017. **3** Alle Länder und Gemeinden.

Deutsche Bundesbank

ben. Fallen etwa die Lebenshaltungskosten niedriger aus, liegen die realen Entgelte entsprechend höher. Dies dürfte tendenziell in den neuen Bundesländern der Fall sein.²⁵⁾ Außerdem bestehen gewisse Spielräume bei der Eingruppierung des Personals für bestimmte Aufgabenbereiche. Die amtliche Statistik enthält dazu aber keine Informationen. Insgesamt verfügen die Länder also durchaus über Anpassungsmöglichkeiten, um etwa einem landesspezifischen Konsolidierungsbedarf gerecht zu werden.

Eine noch deutlich größere Spannweite als bei den Ausgaben für das aktive Personal gibt es bei den Versorgungsleistungen je Einwohner. Dies ist vor allem auf die geringere Zahl von Versorgungsempfängenden in den neuen Ländern zurückzuführen (vgl. auch nebenstehendes Schaubild). Diese leisten zwar spezielle Zahlungen an den Bund für die Sonder- und Zusatzversorgungsleistungen für Bedienstete aus der Zeit vor der Wiedervereinigung. Auch einschließlich dieser Aufwendungen erreichten die neuen Länder aber maximal zwei Drittel des bundesweiten Ergebnisses. Unter den westdeutschen Flächenländern blieb nur Schleswig-Holstein unter dem bundesweiten Vergleichswert. Das Saarland lag um ein Fünftel darüber, wobei sich die seit längerer Zeit schwache Bevölkerungsentwicklung auf die Pro-Kopf-Ausgaben auswirkte. Noch stärker sind die Stadtstaaten Hamburg und Bremen belastet.

Große Unterschiede bei Versorgungsleistungen vor allem zwischen neuen und alten Ländern

2006 gibt es keine bundeseinheitliche Regelung mehr, und so liegt im laufenden Jahr etwa die Jahresbruttobesoldung für die stark besetzte Besoldungsgruppe A13 in der Endstufe in Bayern um gut 6% über dem Durchschnitt (vgl. auch Schaubild auf S. 29). Den niedrigsten Wert bietet das Saarland.²⁴⁾

Auch bei den Transfers an private Haushalte gibt es bedeutsame Unterschiede. Die höchsten Ausgaben verzeichneten Nordrhein-Westfalen, Bremen und Hessen. Dies geht insbesondere auf die bedarfsbezogenen Sozialleistungen (wie etwa Grundsicherungsleistungen) zurück: Diese konzentrieren sich tendenziell auf stärker besiedelte oder auch wirtschaftsschwächere Regionen. Spezifische Entscheidungen zur Aufgaben-

Unterschiede bei Transfers an private Haushalte durch Bundesbeteiligung relativiert

Merkliche Spielräume eines Landes beim Besoldungsniveau

Das Bundesverfassungsgericht erklärte es in einem Urteil zur Richterbesoldung für unbedenklich, wenn der Durchschnitt um bis zu ein Zehntel unterschritten wird. Bei einer ökonomischen Bewertung der unterschiedlichen Besoldungsniveaus können zudem verschiedene Lebenshaltungskosten das Bild verschie-

²⁴ Die Rangfolge der Länder ist nicht über alle Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen gleich. Vgl. zu den Daten: DGB, Besoldungsreport 2018, April 2018.

²⁵ Vgl. dazu ausführlicher: Deutsche Bundesbank: Personalausgaben in den einzelnen Ländern, Monatsbericht, Oktober 2015, S. 42 f.

verteilung²⁶), aber auch zum Leistungsumfang dürften ebenfalls eine Rolle spielen. Inwieweit ein Land tatsächlich netto durch Sozialleistungen belastet ist, lässt sich aus den finanzstatistischen Daten ohnehin nur schwer ableiten. Dies hängt auch damit zusammen, dass sich der Bund unterschiedlich stark beteiligt. So betreffen die Bundeszuschüsse zu den Arbeitslosengeld II-Unterkunftsleistungen und die Vollerstattung der Grundsicherungsleistungen im Alter sowie weitere Kostenerstattungen die einzelnen Länder unterschiedlich.

Große Abweichungen bei laufendem Sachaufwand und Sachinvestitionen

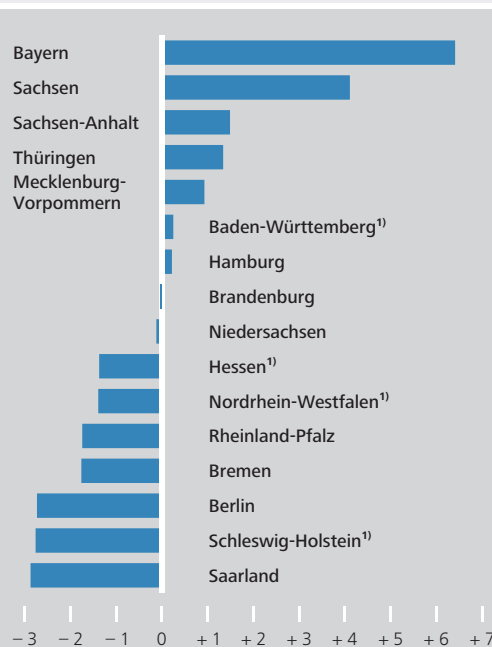
Die Ausgaben für die laufenden Sachaufwendungen und die Sachinvestitionen variieren ebenfalls deutlich. Auch hier ist die Interpretation der Zahlen dadurch erschwert, dass Aufgaben in unterschiedlichem Umfang auf nicht-staatliche Einheiten übertragen wurden. In beiden Ausgabenkategorien ist der Vergleich durch die mit Abstand höchsten Werte in Hamburg verzerrt. Die hohen Investitionen fallen dabei größtenteils bei den Extrahaushalten an. Hohe Investitionswerte verzeichnen dahinter Bayern und Baden-Württemberg. Bremen und insbesondere das Saarland liegen unter dem Durchschnitt, aber noch deutlich vor Berlin. Vergangene und aktuelle Haushaltsanspannungen belasten letztlich auch die Investitionsniveaus. Eine Rolle könnte derzeit ebenso spielen, dass Engpässe bei den Personalkapazitäten das Durchführen von Investitionsprojekten beeinträchtigen. Der Finanzstatistik nicht zu entnehmen sind die Investitionen in Form von öffentlich-privaten Partnerschaften. Letztlich wären für einen aussagekräftigen Ländervergleich ohnehin weniger die Ausgaben- als vielmehr die Ausstattungsniveaus der öffentlichen Infrastruktur zu betrachten. Geeignete Angaben hierzu liegen allerdings nicht vor.

Zu ausgewählten Einnahmenkategorien

Bei den steuerlichen Einnahmen²⁷) werden die Unterschiede durch den Finanzausgleich stark vermindert. Dieser stellt im Ergebnis zumindest

A 13-Jahresbruttobesoldung 2018¹⁾

Abweichung vom Mittelwert in %, Stand: April 2018



Quelle: DGB Besoldungsreport 2018 und eigene Berechnungen.
 * Summe aus jährl. Grundgehalt in der Endstufe, allg. Stellenzulage/Strukturzulage, Sonderzahlung(en), bei Annahme einer 40-Stunden-Woche. Die Besoldungsstufe A 13 betrifft insbesondere zahlreiche Lehrkräfte an Schulen. ¹ Besoldung für eine 41-Stunden-Woche auf 40 Stunden umgerechnet.
 Deutsche Bundesbank

(rund) 95% der dort spezifizierten durchschnittlichen Finanzkraft der jeweiligen Ländergruppe (Flächenländer und Stadtstaaten) sicher.²⁸⁾ Etwas höhere tatsächliche Einnahmenunterschiede resultieren insbesondere daraus, dass die Steuern der Gemeindeebene nur zu knapp zwei Dritteln einbezogen sind. Bei der originären Steuerverteilung (bevor das Umsatzsteuerertrag verteilt wird) sind die Unterschiede der Länder noch stark ausgeprägt. Verschiebungen über das letzte Jahrzehnt waren bei der

Unterschiede bei Steuereinnahmen zu einem guten Teil ausgeglichen, ...

²⁶ Der sehr niedrige Wert für Sachsen-Anhalt resultiert aus einer anderen Aufgabenverteilung zwischen Land und Gemeinden. Das Land als Träger bestimmter sozialer Leistungen in Sachsen-Anhalt bucht Erstattungen an andere Bereiche (laufender Sachaufwand), während über die Gemeindestatistik vergleichbare Angebote in anderen Ländern in die Sozialleistungen einfließen. Im Gegenzug fällt der laufende Sachaufwand in Sachsen-Anhalt entsprechend höher aus als in den meisten anderen Ländern.

²⁷ Steuern zzgl. Kompensation für die Abtretung der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund, Saldo im Länderfinanzausgleich und allgemeine Bundesergänzungszuweisungen.

²⁸ Vgl. dazu eingehender: Deutsche Bundesbank, Zur Reform der föderalen Finanzbeziehungen, Monatsbericht, September 2014, S. 40 ff.

originären Verteilung vielfach eng begrenzt. Bemerkenswert war die Entwicklung in Nordrhein-Westfalen. Dessen diesbezügliche Finanzkraft hat sich nahezu kontinuierlich verschlechtert. Sie lag zuletzt merklich unter dem Durchschnittswert. Im Ergebnis reichte im Jahr 2017 die Spanne bei den steuerlichen Einnahmen von 6 450 € pro Kopf in Hamburg bis zu 4 200 € in Sachsen-Anhalt. Der Bundesdurchschnitt lag bei 4 720 € (Flächenländer 4 610 €, Stadtstaaten 6 080 €). Unter den Flächenländern stand Hessen mit 4 910 € am besten da.²⁹⁾

... aber nicht unerhebliche Unterschiede bei den dezentral festzulegenden Abgabesätzen

Die von den Ländern oder ihren Kommunen autonom bestimmten Steuern variieren beträchtlich. Bei der Grunderwerbsteuer unterscheiden sich die Sätze erheblich. Fünf Länder – darunter das Saarland – erheben nunmehr einen Satz von 6,5%. Bayern und Sachsen ließen dagegen den vormaligen bundeseinheitlichen Wert von 3,5% unverändert. Bei der kommunalen Grundsteuer B und der Gewerbesteuer wiesen im Jahr 2017 die Stadtstaaten tendenziell die höchsten Durchschnittswerte auf. Die Hebesätze für die Grundsteuer B streuten dabei am meisten. Berlin nahm die Spitzenposition mit 810% ein. Unter den Flächenländern hatten die Kommunen in Nordrhein-Westfalen im Durchschnitt die höchsten Hebesätze (570%). In einzelnen Gemeinden mit besonders angespannten Haushalten übertrafen die Werte das Niveau von Berlin deutlich. Den niedrigsten Durchschnittswert verzeichneten Schleswig-Holstein und Bayern (390%). Bei der Gewerbesteuer war die Spannweite zwischen den Ländern hingegen deutlich enger. Sie reichte von 470% in Hamburg bis 320% in Brandenburg. Insgesamt gesehen wurden in den letzten zehn Jahren die kommunalen Hebesätze spürbar erhöht, obwohl die Gemeinden zuletzt erhebliche Finanzierungsüberschüsse erzielten. Größere Schuldenlasten und relativ ungünstige Haushaltslagen führten dabei zu höheren Abgabesätzen.³⁰⁾

Neben den steuerlichen Einnahmen spielen Zuweisungen aus dem Bundshaushalt eine wichtige Rolle.³¹⁾ Diese erreichten im Mittel 560 €

pro Kopf. Dabei lagen die neuen Länder spürbar darüber. Dort betrug die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Aufbau Ost und für höhere Lasten aus Langzeitarbeitslosigkeit 2017 noch immer etwa 270 € pro Kopf. Die Konsolidierungshilfen fallen in Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein kaum ins Gewicht. Bremen und das Saarland profitieren davon aber erheblich.

Neue Länder sowie Bremen und Saarland mit hohen Einnahmen aus sonstigen Bundeszuweisungen

Alles in allem sind Ländervergleiche bei einzelnen Ausgaben- oder Einnahmenarten durch Besonderheiten teils erheblich erschwert. Für Ausgaben und Einnahmen nach Aufgabebereichen steht kein umfassendes aktuelles Datenmaterial zur Verfügung. Auch haben einige Länder und die Gemeindeebene zum größten Teil die Doppik eingeführt, was die Vergleichbarkeit der finanzstatistischen Ergebnisse weiterhin beeinträchtigen könnte. Es wäre wünschenswert, Daten auch gegliedert nach Aufgabebereichen zeitnah zu veröffentlichen und die Vergleichbarkeit insgesamt zu stärken. Damit könnten die Finanzwirkungen von Politikentscheidungen klarer abgebildet und für die Öffentlichkeit besser nachvollziehbar gemacht werden. Aussagekräftige Budgetdaten und zugehörige Ergebnisvergleiche wie etwa bei den PISA-Tests an den Schulen könnten insgesamt helfen, Erfolg versprechende Ansätze besser zu identifizieren. Ein transparentes Berichtswesen und die Entwicklung von geeigneten Vergleichsindikatoren scheinen daher ratsam. Davon könnte der Föderalismus in Deutschland insgesamt nachhaltig profitieren.

Aussagekräftigere Ausgaben- und Leistungsgrößen für Ländervergleich wünschenswert

29 Bayern erreichte 4 740 €. Der im Vergleich zu Hessen niedrigere Wert ist letztlich auf die Steuern mit landes- und kommunalspezifisch festgelegten Abgabesätzen zurückzuführen, die in Hessen höher ausfallen. Im Länderfinanzausgleich weist Bayern eine höhere Finanzkraft auf, weil normierte Steuersätze angesetzt werden.

30 Bei den kommunalen Hebesätzen spielt aber offenbar auch eine Rolle, wie streng die Haushaltsaufsicht des Landes die Bestimmungen zum Haushaltsausgleich umsetzt.

31 Die Kraftfahrzeugsteuer-Kompensation und die allgemeinen Bundeszuweisungen zum weiteren Ausgleich der Finanzkraft wurden bereits den steuerlichen Einnahmen zugerechnet.

Zur Haushaltsüberwachung im Stabilitätsrat

Die Aufgaben des Stabilitätsrates

Aufgaben des Stabilitätsrates: ...

Mit der Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz wurde der Stabilitätsrat gegründet. Mitglieder sind die Finanzministerinnen und -minister des Bundes und der Länder sowie der Bundeswirtschaftsminister. Der Rat soll die zentrale Rolle in der Haushaltsüberwachung in Deutschland spielen und hat verschiedene Aufgaben.

... vor drohenden Haushaltsnotlagen warnen, ...

Erstens soll der Rat die Haushaltsentwicklung des Bundes und der einzelnen Länder beobachten und dabei vor drohenden Haushaltsnotlagen warnen. Dazu wurden vier Kennzahlen festgelegt, wobei letztlich zwei am Schuldenstand anknüpfen. Ein etwaiges Sanierungsverfahren setzt eine Auffälligkeit der Kennzahlenmehrheit voraus und dürfte damit erst sehr spät ausgelöst werden. Insgesamt sind die bislang verwendeten Kennzahlen nicht überzeugend.³²⁾

... Einhaltung der Defizitabbaupfade der Konsolidierungshilfsländer prüfen, ...

Zweitens prüft der Stabilitätsrat den Fortschritt bei den Konsolidierungshilfsländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Diese weisen besonders hohe Schulden auf. Mit ihnen wurden im Jahr 2011 Abbaupfade für ihre strukturellen Haushaltsdefizite vereinbart. Werden diese eingehalten, sind jährlich bis 2019 Hilfszahlungen von insgesamt 800 Mio € zugesichert. Die Prüfungen fielen bisher immer positiv aus. Die gewählte Vorgehensweise überzeugt aber auch hier nicht. So bleiben gewichtige Extrahaushalte einzelner Länder ausgeblendet, soweit sie über keine Kreditermächtigungen verfügen. Hierzu zählen etwa die flexibel gestaltbaren Pensionsrücklagen oder ein großer Berliner Investitionsfonds. Zudem sind die herausgerechneten finanziellen Transaktionen nicht befriedigend abgegrenzt. Auch fallen die angerechneten Konjunkturkomponenten (pro Kopf) zwischen den Ländern teilweise sehr unterschiedlich aus. Dies erscheint nicht sachgerecht, weil der Finanzausgleich län-

derspezifische Konjunktorentwicklungen weitgehend ausgleichen dürfte.³³⁾

Drittens überprüft der Stabilitätsrat, ob die europäischen Haushaltsregeln eingehalten werden. Dabei unterstützt ihn ein unabhängiger Beirat. Gemäß den europäischen Vorgaben ist der gesamtstaatliche Haushalt strukturell annähernd auszugleichen. Für Deutschland gilt eine Obergrenze von 0,5% für die strukturelle Defizitquote. Falls eine Verletzung droht, soll der Rat Konsolidierungsmaßnahmen empfehlen. Seitdem diese Aufgabe im Jahr 2014 übertragen wurde, wurde die Grenze – wie von Rat und Beirat erwartet – eingehalten. Künftig dürften die Sicherheitsabstände aber insbesondere bei Rückgriffen auf die umfangreichen Reserven wieder sinken. Gerade Letztere stellen für die Überwachung eine Herausforderung dar (vgl. Ausführungen auf S. 32). Insgesamt sind die dem Rat vorgelegten Unterlagen verbesserungswürdig, um die künftige Entwicklung möglichst verlässlich abschätzen zu können.³⁴⁾

... gesamtstaatliche Defizitgrenze absichern ...

Viertens soll der Stabilitätsrat ab dem Jahr 2020 begutachten, ob der Bund und die einzelnen Länder die Schuldenbremse einhalten. Dies wurde im Jahr 2017 beschlossen, als die bundesstaatlichen Finanzbeziehungen neu geordnet wurden. Für den Bund ist die strukturelle Nettokreditaufnahme seit 2016 auf höchstens 0,35% des BIP begrenzt. Die einzelnen Länder müssen spätestens ab 2020 ihre Haushalte ohne (strukturelle) Nettoneuverschuldung ausgleichen. Sollte der Stabilitätsrat einen Regelverstoß diagnostizieren, hätte dies zwar keine unmittelbaren rechtlichen oder finanziellen Folgen. Es wäre aber ein klares Signal an die jeweilige Regierung und die Öffentlichkeit. Diese Ein-

... und die Umsetzung der Schuldenbremse ab 2020 überwachen

³² Vgl. dazu eingehender: Deutsche Bundesbank, Die Schuldenbremse in Deutschland – Wichtige Inhalte und deren Umsetzung, Monatsbericht, Oktober 2011, S. 20 ff.

³³ So verbleiben erhebliche Unterschiede, selbst wenn etwa noch um höhere Bevölkerungszuwächse korrigiert wird (was im Konsolidierungsbericht 2017 des Landes Berlin nahegelegt wird).

³⁴ Vgl. auch: Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates, Neunte Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenzen für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 HGrG, Juni 2018, S. 17 f.

Reserven als Herausforderung für die europäischen Vorgaben

Die Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen haben umfangreiche Reserven aufgebaut. Insbesondere aus den Überschüssen der letzten Jahre wurden vielfach Rücklagen gebildet und Extrahaushalte vorfinanziert. Daraus können bei Bedarf umfangreiche Mittel abgerufen werden. Zwar ist es zu begrüßen, wenn für künftige Belastungen vorgesorgt wird. Bei einem stärkeren Rückgriff sollten mit Blick auf die europäischen Vorgaben aber besondere Anforderungen an Transparenz und Koordination gelten. Wird auf Reserven zurückgegriffen, fällt die haushaltsmäßige Nettokreditaufnahme zwar geringer aus. Daran anknüpfende Schuldenbremsen sind leichter einzuhalten. Die europäischen Vorgaben beziehen sich aber auf das Defizit, das sich durch Entnahmen aus Reserven nicht verringert.¹⁾ Ein wichtiges Beispiel für solche Reserven ist die Flüchtlingsrücklage des Bundes. Sie soll in den nächsten Jahren aufgebraucht werden, um strukturelle Defizite zu finanzieren. Die Sozialversicherungen verfügten zum Jahresende 2017 über freie Rücklagen von 88 Mrd €. Würde – wie künftig bei der Rentenversicherung – umfangreicher auf solche Rücklagen zur Deckung struktureller Lasten zurückgegriffen, könnte die gesamtstaatliche Defizitgrenze überschritten werden, obwohl keine Nettokreditaufnahme erfolgt. In diesem Fall müsste der Stabilitätsrat Maßnahmen empfehlen, um die Defizitgrenze zu wahren.

¹ Vgl. ausführlicher: Deutsche Bundesbank, Exkurs: Zur Nutzung von Rücklagen und Extrahaushalten bei Bund und Ländern, Monatsbericht, August 2018, S. 70 ff.

schätzung könnte unter Umständen auch in einem Verfahren vor einem Verfassungsgericht relevant sein.

Bisher haben zahlreiche Länder ihre jeweilige Schuldenbremse noch nicht abschließend geregelt. Die Aufgabe des Stabilitätsrates wäre erleichtert, wenn die Regelungen weitgehend harmonisiert und an die europäischen Zielgrößen angelehnt wären. Der Zwischenstand zeigt aber recht unterschiedliche Ansätze (siehe auch Ausführungen auf S. 40 ff.). Daher wird es umso wichtiger sein, transparente Überwachungsverfahren zu vereinbaren und hierfür aussagekräftige vergleichbare Informationen zeitnah zur Verfügung zu stellen.

Unterschiede bei der konkreten Ausgestaltung der Schuldenbremsen der Länder

Anforderungen an die Haushaltsüberwachung

Fiskalregeln können einen wichtigen Beitrag leisten, solide Staatsfinanzen abzusichern. Dabei fällt der Haushaltsüberwachung eine wesentliche Rolle zu. Es erscheint sinnvoll, unabhängige Gremien damit zu beauftragen.³⁵⁾ Dies sehen auch die europäischen Fiskalregeln für die nationale Haushaltsüberwachung der Mitgliedstaaten vor. In Deutschland nimmt vor allem der Stabilitätsrat diese Aufgabe wahr. Somit sollen sich die Bundes- und Länderfinanzministerien über den Rat selbst überwachen. Der unabhängige Beirat trägt vor allem zur Überwachung der europäischen Vorgaben für den Gesamtstaat bei und ist wesentlich auf Unterlagen des Stabilitätsrates angewiesen.

Unabhängige Gremien von besonderer Bedeutung

Um bei diesem Ansatz eine stringente Haushaltsüberwachung sicherzustellen, sollten die Verfahren klar strukturiert und regelgebunden sein. Auch die Öffentlichkeit sollte nachvollziehen können, wie sich die aktuelle Lage darstellt und welche Risiken bestehen, nationale oder europäische Regeln zu verfehlen. Dafür ist

Hohe Transparenz für wirksame Überwachung elementar ...

³⁵ Vgl. dazu: Deutsche Bundesbank, Zur Ausgestaltung und Umsetzung der europäischen Haushaltsregeln, Monatsbericht, Juni 2017, S. 29 ff.

Transparenz von elementarer Bedeutung. Die Haushaltskennzahlen für den Bund und die einzelnen Länder müssten aussagekräftig, aktuell und vergleichbar sein. Darzulegen wäre jeweils, wie die erwarteten Entwicklungen hinsichtlich der Vorgaben der jeweiligen Schuldenbremse und der europäischen Regeln wirken. Dies ist derzeit allenfalls im Ansatz gegeben.

... und Informationen sollten bereits vorhanden sein

Das Mandat des Stabilitätsrates wurde mit der Überwachung der Schuldenbremsen ab 2020 erheblich erweitert. Damit besteht die Chance, einen wesentlichen Fortschritt bei der Haushaltsüberwachung zu erzielen. Es wäre der Verdacht zu entkräften, dass sich die Finanzministerien gegenseitig rücksichtsvoll in die Bücher schauen werden und nicht an Transparenz interessiert sind. Alles in allem müsste dies auch nicht mit zusätzlichem größeren Erhebungsaufwand verbunden sein. Verantwortungsvolle Haushaltspolitik bedarf ohnehin umfassender Kontroll- und Planungssysteme. Im Wesentlichen wären hieraus vorliegende Angaben lediglich harmonisiert sowie gegebenenfalls aktualisiert aufzuarbeiten und zu veröffentlichen.

Einhalten der Schuldenregeln stabilisiert Schulden und verhindert Haushaltsnotlagen

Die erweiterte Haushaltsüberwachung ist noch durch den Stabilitätsrat zu konkretisieren. Wird die Schuldenbremse strikt eingehalten, können eigentlich keine Haushaltsnotlagen mehr eintreten. Erreichen die Länder ab 2020 regelmäßig einen strukturellen Haushaltsausgleich ohne Nettokreditaufnahmen, wäre ein dauerhafter Schuldenanstieg über das dann erreichte Niveau im Prinzip ausgeschlossen. Insofern wäre es folgerichtig, wenn bei der künftigen Überwachung die Prüfung der Einhaltung der Schuldenbremsen im Vordergrund stehen würde. Aktuell oder mittelfristig drohende Konflikte mit den Verfassungsvorgaben wären aufzuzeigen und geeignete Gegenmaßnahmen vorzuschlagen.

Erweiterte Überwachung der Entwicklung von Schulden und finanziellen Transaktionen naheliegend

Allerdings ermöglichen die Schuldenbremsen auch Ausnahmen vom Neuverschuldungsverbot. So ist eine Kreditaufnahme zulässig, soweit damit Finanzvermögen aufgebaut wird.³⁶⁾ Auch können die konjunkturelle Entwicklung oder die Ausnahmeklausel für Notsituationen vorüber-

gehend zusätzliche Verschuldung rechtfertigen. Dabei kann es aufgrund von Verzerrungen bei Konjunkturbereinigungsverfahren, genutzten Ausnahmeklauseln mit ausstehender Tilgung oder nicht angerechneten Schuldenübernahmen zu einem anhaltenden Aufbau von Schulden kommen. Dies stünde der Intention des Grundgesetzes entgegen, gemäß der allenfalls steigendes Finanzvermögen einen strukturellen Schuldenaufbau rechtfertigen würde. Um dem bei der Haushaltsüberwachung Rechnung zu tragen, wäre es wichtig, dass die Länder dem Stabilitätsrat zum einen die transaktionsbedingte Veränderung ihres Schuldenstandes und des Finanzvermögens seit Einführung der Schuldenbremse darlegen (jeweils einschl. der maßgeblichen Extrahaushalte). Zum anderen wären auch die Summen der angerechneten Konjunkturkomponenten und der Abweichungen von der strukturellen jährlichen Obergrenze im Haushaltsvollzug anzugeben. Der Rat könnte vorab Schwellenwerte für den Schuldenaufbau festlegen, ab denen er eine regelgebundene mittelfristige Tilgung einfordert.

Die dem Stabilitätsrat vorgelegten Informationen sollten neben der Schuldenbremse auch überprüfbar machen, ob Gefahr besteht, die europäischen Regeln zu verletzen. Dafür wäre etwa im Rat auch das europäische Konjunkturbereinigungsverfahren auf die jeweils erwarteten Haushaltsergebnisse anzuwenden. Zudem sollten die Kennzahlen an Methodik und Sektorabgrenzung der VGR angenähert werden. Dazu zählt auch, dass die Länder ergänzende Daten und Schätzungen vorlegen und Angaben für ihre gesamten Extrahaushalte und die Kommunen machen. Die Erläuterungen auf Seite 34 ff. enthalten exemplarisch eine Zusammenstellung von wesentlichen Basisinformationen für eine effektive Haushaltsüberwachung.

Auch Orientierung an europäischen Vorgaben erforderlich

³⁶ Anknüpfungspunkt sind finanzielle Transaktionen. Eine Umbewertung von zuvor erworbenem Vermögen spielt dabei keine Rolle.

Haushaltsüberwachung: gute Informationsbasis entscheidend

Der Stabilitätsrat soll überwachen, inwieweit die jeweiligen Schuldenbremsen sowie die gesamtstaatlichen europäischen Fiskalregeln eingehalten werden. Dafür müssen aussagekräftige und aktuelle Basisinformationen zu den wichtigen Faktoren vorliegen. Dies ist derzeit nicht ausreichend gewährleistet.

Allgemeine Anforderungen¹⁾

Die europäischen Vorgaben zielen auf das gesamtstaatliche Defizit in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) ab. Zur Haushaltsüberwachung bedarf es daher einer konsistenten und aktuellen Schätzung für das VGR-Staatskonto. Diese sollte auf entsprechenden Projektionen in der haushaltsmäßigen Abgrenzung (Finanzstatistik) für den Bund, die Länder, die Gemeinden und die Sozialversicherungen (sowie ihre wesentlichen Zweige) fußen. Dabei wären nicht nur die Kernhaushalte, sondern auch der in den VGR miteinbezogene übrige Staatssektor zu berücksichtigen. Eine nachvollziehbare Überleitung von der Haushaltsstatistik zu den VGR sollte die wesentlichen Umsetzungen ausweisen. Die fiskalischen Schätzungen sollten auf einer aktuellen gesamtwirtschaftlichen Projektion basieren. Aus dieser wären die veranschlagten Konjunkturreffekte abzuleiten.

Für die Überwachung der Schuldenbremsen müssten Schätzungen für die maßgeblichen Daten vom Bund und den einzelnen Ländern vorliegen. Mit Blick auf die gesamtstaatliche Defizitgrenze sollte dabei auch der Beitrag der einzelnen Länder deutlich werden. Neben den Extrahaushalten wäre dafür auch für die unter ihrer Haushaltsaufsicht stehende Gemeindeebene eine bestmögliche Budgetschätzung wichtig.

Wichtige Kennzahlen

Für eine sachgerechte, fundierte und nachvollziehbare Haushaltsüberwachung sollten der Bund und die einzelnen Länder einen standardisierten Überblick über ihre aktuelle Finanzlage und die Perspektiven bieten.²⁾ Auf Seite 36 sind beispielhaft für die Länder Angaben aufgeführt, die für eine solche Überwachung notwendig erscheinen. Entsprechende Informationen sollte auch der Bund vorlegen. Es ist davon auszugehen, dass diese Angaben beim Bund und den Ländern aus ihrer Haushaltsführung und -kontrolle bereits zum guten Teil vorhanden sind. Diese Basisinformationen sollten dem Stabilitätsrat aktualisiert zum Zeitpunkt der Prüfung vorliegen. Es spricht nichts dagegen, diese auch der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Für die einzelnen Indikatoren sollten sowohl die Ergebnisse für die vergangenen zwei Jahre angegeben werden als auch die aktuelle Schätzung für das laufende Jahr und die mittlere Frist. Darin läge ein wesentlicher Fortschritt zu den Angaben in den derzeitigen Stabilitätsberichten zur Notlagenprävention. Dort sind bislang Informationen aus der Haushaltsplanung zusammengestellt, die teilweise einen sehr unterschiedlichen Datenstand aufweisen. Beispielsweise sind die Länderangaben vielfach nicht an den aktuellen Stand der offiziellen

¹ Siehe auch: Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates, Neunte Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 HGrG, Juni 2018, S. 17 f.

² Dies ist im Grundsatz auch bei der europäischen Haushaltsüberwachung vorgesehen. Die einzelnen Mitgliedstaaten sollen zu bestimmten Zeitpunkten aktualisierte und standardisierte Prognosen zur eigenen Finanzentwicklung übermitteln. Diese werden dann regelbezogen evaluiert.

Steuerschätzung angepasst. Insofern wird die aktuell erwartete Entwicklung zumeist nicht ersichtlich.³⁾

Einnahmenseitig sind die Steuern die wichtigste Position. Falls die Prognose eines Landes von der Regionalisierung (der Aufteilung auf die Länder) der letzten offiziellen Steuerschätzung abweicht, sollte dies erläutert werden. Mögliche Gründe wären eine zwischenzeitliche eigene Aktualisierung, Landesspezifika wie eine unterstellte abweichende Wirtschafts- oder Bevölkerungsentwicklung oder zusätzlich eingeplante Steuerrechtsänderungen. Einzubeziehen wären auch fortgeschriebene Ansätze für den Länderfinanzausgleich, die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen sowie gegebenenfalls für den kommunalen Finanzausgleich.

Auf der Ausgabenseite spielen die Personalausgaben eine zentrale Rolle. Wichtig wären Angaben zur erwarteten Entwicklung der Personalbestände und der Versorgungsempfängerzahl. Auch eine etwaige geplante Abkopplung der Beamtenbesoldung von bundesweiten Trends wäre von Bedeutung.

Als weitere wichtige Positionen könnten der laufende Sachaufwand und die Sachinvestitionen angegeben werden.

Bei den Zinsausgaben wären Angaben zu den unterstellten Zinssätzen wesentlich. Die Zinsen werden in der Haushaltsabgrenzung stark von Agien, Disagien und Effekten aus Derivatepositionen beeinflusst. Auf die VGR-Ergebnisse wirken sich diese Positionen jedoch in der Regel nicht unmittelbar aus. Auch sie wären daher auszuweisen.

Werden in der Schätzung Globaltitel (etwa im Haushalt veranschlagte Minderausgaben oder Mehreinnahmen) berücksichtigt, sollten diese aufgeführt werden.

Finanzielle Transaktionen wirken unterschiedlich auf die Ergebnisse in den Haushalten und den VGR. Um diese Einflüsse abschätzen zu können, müssten diese Transaktionen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite ausgewiesen werden. Dabei sollten möglichst die strengen VGR-Anforderungen an finanzielle Transaktionen (Erwerb bzw. Einlösen tatsächlich werthaltigen Finanzvermögens) zugrunde gelegt werden: Geleistete Kapitaleinlagen ohne Aussicht auf Gewinne oder zum Verlustausgleich sollten ebenso wenig dazugehören wie Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen.

Auch haushaltswirksame Vorgänge bei Reserven wie Rücklagen oder Extrahaushalten wären auszuweisen. Wichtige Beispiele sind der Einsatz „aufgehobener“ Kreditermächtigungen oder die Entnahmen aus den Sondervermögen zur Pensionsvorsorge. Solche Vorgänge senken zwar die haushaltsmäßige Nettokreditaufnahme, verbessern aber nicht den (mit den Extrahaushalten konsolidierten) Finanzierungssaldo. Sie sind landesindividuell flexibel gestaltbar und könnten die strukturelle Haushaltslage verdecken.

Soweit größere Sonderfaktoren ein Haushaltsergebnis beeinflussen, wäre ein nachrichtlicher Ausweis wünschenswert. Beispiele sind das Bußgeld von Volkswagen an das Land Niedersachsen im laufenden Jahr oder umfangreiche Verkäufe von Sachvermögen. Damit wäre die grundlegende Haushaltsposition besser einzuschätzen.

Neben der Nettokreditaufnahme und dem Finanzierungssaldo gemäß Haushaltsstatistik sollte auch ein VGR-naher Saldo dargestellt werden. Dieser ist um finanzielle Transaktionen sowie andere bekannte größere Unter-

³ Die Schätzungen des Bundesministeriums der Finanzen für die Ergebnisse der Ländergesamtheit sind dagegen zwar prinzipiell aktualisiert, erlauben aber keine Analysen für einzelne Länder.

Wichtige Kennzahlen für die Haushaltsüberwachung für jedes Land

Ergebnisse t-2 und t-1, aktuelle Schätzung bis t+4 (in Mio € und € pro Kopf)

Kernhaushalt

- Gesamteinnahmen
 - Steuern
 - Ggf.: Unterschiede zu letzter Steuerschätzung einschließlich Begründung
 - Zuweisungen von Gebietskörperschaften
 - Darunter: von Extrahaushalten des Landes
 - Darunter: Versorgungsrücklagen/-fonds
 - Finanzielle Transaktionen (ohne Gewährleistungen)
 - Ggf.: Globale Mehr-/Mindereinnahmen
 - Sonstige saldenwirksame Einnahmen
- Gesamtausgaben
 - Personalausgaben (ohne Pensionsvorsorge)
 - Darunter: Versorgung und Beihilfen
 - Nachrichtlich: Entwicklung aktives Personal (Vollzeitäquivalente)
 - Entwicklung Personen mit Versorgungsbezug
 - Ggf.: Länderspezifika bei Besoldungsanpassung
 - Laufender Sachaufwand
 - Zinsausgaben
 - Dabei: Durchschnittsverzinsung Neuverschuldung
 - Darunter: ggf. Agio/Disagio
 - Darunter: ggf. Derivate-Ergebnis
 - Zuweisungen an Gebietskörperschaften
 - Darunter: an Gemeindehaushalte
 - Darunter: durchgeleitet vom Bund
 - Darunter: Versorgungsrücklagen/-fonds
 - Darunter: sonstige Vorsorgetöpfe
 - Laufende Zuschüsse
 - Sachinvestitionen
 - Finanzielle Transaktionen (ohne Gewährleistungen)
 - Ggf.: Globale Mehr-/Minderausgaben
 - Sonstige saldenwirksame Ausgaben
- Nettokreditaufnahme und Salden
 - Nettokreditaufnahme
 - Rücklagenentnahme/-zuführung u. Ä.
 - Finanzierungssaldo
 - Saldo finanzieller Transaktionen
 - Liste sonstiger größerer Unterschiede zu VGR (z. B. Schuldenerlasse)
 - VGR-naher Finanzierungssaldo

Haushalt VGR-nah (mit Extrahaushalten und Gemeinden)

- VGR-naher Finanzierungssaldo Kernhaushalt
- Finanzierungssaldo Extrahaushalte (gemäß VGR-Liste)
- VGR-naher Saldo Extrahaushalte
 - Darunter: in Schuldenbremse berücksichtigte Extrahaushalte
- Finanzierungssaldo Gemeinden
- VGR-naher Saldo Gemeinden (methodisch wie bei den Ländern)
- VGR-naher Saldo insgesamt (mit Extrahaushalten und Gemeinden)
- Nachrichtlich:
 - Wesentliche Unterschiede zwischen VGR und Finanzstatistik (Liste)
 - Sonderfaktoren mit mindestens ½% der Gesamtausgaben (Liste)

Informationen zu Haushaltsregeln

- EU-Regeln
 - VGR-naher Saldo insgesamt
 - Konjunkturfaktor EU-Verfahren
 - Konjunkturbereinigter VGR-naher Saldo insgesamt
- Schuldenbremse des Landes
 - Defizit-/Kreditaufnahmegrenze (je nach Schuldenbremse)
 - Defizit/Kreditaufnahme
 - Darunter: landesspezifische Konjunkturkomponente
 - Nachrichtlich: Nettoeffekt Rückgriff/Befüllung Reserven
 - Schuldenstand Land
 - Summe der abgesetzten finanziellen Transaktionen seit 2020
 - Summe der Konjunkturkomponenten seit 2020 (Konjunktur-Kontrollkonto)
 - Summe der Abweichungen zur Obergrenze seit 2020 (Kontrollkonto)
 - Bestand Reserven zum Wahren der Schuldenbremse (z. B. Rücklagen)
 - Ergänzende Angaben
 - Schulden nicht einbezogener Extrahaushalte
 - Schulden der Gemeinden
 - Darunter: Kassenkredite

schiedspositionen, wie etwa Schuldenübernahmen und -erlasse, zu korrigieren.

Ergebnisse für die Extrahaushalte sollten gemäß der vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten aktuellen Liste solcher Einheiten ausgewiesen werden. Deren Berücksichtigung nähert den Saldo weiter an die VGR an und vermittelt ein umfassenderes Bild.

Bei den Gemeinden eines Landes sind die erwarteten Gesamtsalden von Bedeutung. Dabei geht es einerseits um deren Einfluss auf das gesamtstaatliche Ergebnis. Andererseits kann zusammen mit Angaben zum Bestand der Kassenkredite abgeschätzt werden, ob sich aus einer angespannten Finanzlage der Gemeinden Risiken für künftige Landeshaushalte ergeben.

Für die europäischen Regeln ist der voraussichtliche Beitrag zum gesamtstaatlichen struk-

turellen VGR-Defizit eines Landes von Bedeutung. Deshalb müsste für die einzelnen Länder auch ein struktureller VGR-naher Saldo anhand des Konjunkturbereinigungsverfahrens der EU ausgewiesen werden. Den konjunkturellen Einfluss könnte das Bundesfinanzministerium auf Basis des dort genutzten Verfahrens zur Verfügung stellen. Damit ließe sich besser abschätzen, ob das gesamtstaatliche Defizit mit der strukturellen Obergrenze von 0,5% des BIP in Konflikt geraten könnte.

Um die Einhaltung der jeweiligen Landeschuldenbremse zu überwachen, müssten die einzelnen Länder in der Regel noch ergänzende Angaben machen. Hierzu zählt der erwartete Abstand zur landesspezifischen Obergrenze. Wichtig wären auch Angaben zu den angerechneten Konjunkturkomponenten. Damit kann auf längere Sicht beurteilt werden, ob die Symmetrievorgabe des Grundgesetzes gewahrt bleibt.

Ausblick und Schlussfolgerungen

Weitere Annäherung der Haushaltsslage der einzelnen Länder wünschenswert

Nach dem günstigen Abschluss des Jahres 2017 hält die positive Entwicklung der Länderfinanzen an. Im laufenden Jahr dürfte der um Sonderfaktoren bereinigte Überschuss nach dem starken Halbjahresergebnis weiter zunehmen.³⁷⁾ Auch bereinigt um die gute Konjunkturlage ist ein spürbarer Überschuss absehbar. Ob sich die Spannweite zwischen den Ländern weiter verringert, lässt sich noch nicht abschätzen. Dies wäre insofern wünschenswert, als die immer noch deutlichen Unterschiede politische Entscheidungen mit bundesweiten Finanzwirkungen erschweren. So sind angesichts der guten Lage der deutschen Staatsfinanzen beispielsweise bundesweite Einkommensteuersenkungen im Gespräch. In einzelnen Ländern mögliche Konflikte mit der Schuldenbremse oder kurzfristige Konsolidierungsbedarfe lassen sich vermeiden, wenn sich die Haushaltsslagen stärker angenähert haben.

Eine ehrgeizige Haushaltspolitik empfiehlt sich insbesondere für hoch verschuldete Länder. Diese profitieren derzeit besonders stark von den geringen Refinanzierungskosten im Niedrigzinsumfeld, was die Haushaltskonsolidierung der letzten Jahre wesentlich erleichterte. Allerdings sollte das äußerst niedrige Zinsniveau nicht als Dauerzustand angesehen werden. Zwar dürften die Entlastungen nicht zuletzt bei längeren durchschnittlichen Zinsbindungsfristen noch eine Zeit anhalten. Letztlich erschweren hohe Schuldenstände es aber erheblich, solide Haushaltspolitik mit guten Leistungsangeboten zu verknüpfen, sobald sich die Geldpolitik normalisiert.

Niedriges Zinsniveau nicht als Dauerzustand ansehen

Mittelfristig werden die Länderhaushalte mit der Reform des Länderfinanzausgleichs ab dem

³⁷ Als gewichtige belastende Sonderfaktoren im zweiten Halbjahr werden Gewährleistungsabrufe bei der Privatisierung der HSH Nordbank sowie Schuldenübernahmen Hessens zugunsten seiner Kommunen im Zuge der Hessenkasse erwartet.

Mehr Bundesmittel im künftigen Finanzausgleich, aber unterschiedliche Entlastungen gegenüber derzeitiger Lage

Jahr 2020 deutlich zulasten des Bundes gestärkt.³⁸⁾ Gleichzeitig laufen allerdings die Sondermittel für den Aufbau Ost sowie die Kompensationsmittel des Bundes aus, die im Gegenzug zur im Jahr 2006 eingeschränkten Mischfinanzierung geleistet werden. Daher dürften einige Länder gegenüber der heutigen Lage nur begrenzt bessergestellt werden.

Geplante Ausweitung der Mischfinanzierung fragwürdig

Die Bundesregierung plant aber, darüber hinaus weitere Mittel an die Länder abzutreten. So soll die Mischfinanzierung wieder deutlich zunehmen. Vorgesehen sind neue Zuweisungen für Schulinvestitionen, Kinderbetreuung, Verkehrsvorhaben und sozialen Wohnungsbau. Der Bund stellt zudem in Aussicht, sich finanziell an der Bewältigung der Altschuldenprobleme zahlreicher Kommunen zu beteiligen. Die geplante Mischfinanzierung verdeckt den Zusammenhang zwischen öffentlichen Leistungen und deren tatsächlichen Kosten. Auch zeichnet sich ab, dass die Verantwortung für die staatlichen Leistungen und für etwaige Probleme dabei nicht klar ersichtlich sein wird. Erfahrungsgemäß ist eine solche Konstellation nicht förderlich, wenn Mittel wirtschaftlich eingesetzt und Aufgaben effektiv erfüllt werden sollen.

Stärkung der Eigenverantwortung näherliegend

Mit den neuen Vorhaben wird von den Zielen der Reform der Finanzverfassung im Jahr 2006 wieder abgerückt. Durch die Reform sollten die Länder eigenständiger über ihre Leistungen entscheiden können und dabei auch stärker die damit verbundenen Kosten beachten müssen. Auf diese Weise sollte die Eigenverantwortung gestärkt werden. Für einen Vergleich der dabei gewählten unterschiedlichen Ansätze der einzelnen Länder wären geeignete Kennzahlen wichtig. Diese liegen etwa im Bildungsbereich bereits zum Teil vor. Bei allen Einschränkungen bieten solche Kennzahlen zusätzliche, strukturierte Informationen um Erfolg versprechende Ansätze zu identifizieren („best practices“). So könnte die Leistungsfähigkeit des deutschen Föderalstaats gestärkt werden.

Sinnvoll könnte es auch sein, den Ländern größere Gestaltungsspielräume auch auf der Ein-

nahmenseite zuzugestehen. Hier könnte etwa an landesindividuell festlegbare Zuschläge bei der Einkommensbesteuerung gedacht werden.³⁹⁾ Soweit sich die Präferenzen hinsichtlich Art und Umfang staatlicher Leistungen spürbar unterscheiden, kann die Landespolitik dann stärker darauf reagieren. Mit der Schuldenbremse ist der Ausweg über Kreditfinanzierung verstellt, und etwaiger Anpassungsbedarf muss derzeit größtenteils auf der Ausgabenseite erwirtschaftet werden. Eine stärkere Einnahmenautonomie würde zugleich den Zusammenhang zwischen staatlichen Leistungen und ihrer Finanzierung für die Bevölkerung verdeutlichen. Höhere Bundesbeteiligungen verdecken ihn hingegen.

Perspektivisch belastet die demografische Entwicklung die Länderhaushalte weiter. So wird das Steueraufkommen schwächer steigen, während die Ausgaben für die Beamtenversorgung zumindest bis Mitte des nächsten Jahrzehnts überproportional wachsen werden. Grund ist insbesondere, dass die Zahl der Beamtinnen und Beamten in der Vergangenheit deutlich ausgeweitet wurde, insbesondere in Form von Lehrkräften als Reaktion auf wachsende Schülerzahlen. Darüber hinaus steigt die Lebenserwartung, womit bei gegebenem Pensionsalter länger Versorgungsbezüge anfallen. Hier gibt es Parallelen zur gesetzlichen Rentenversicherung. So erscheint auch für das Pensionsalter eine weitere Anbindung an die steigende Lebenserwartung naheliegend. Gleichzeitig lässt sich so zumindest teilweise abfedern, dass neue Arbeitskräfte künftig demografiebedingt schwerer zu rekrutieren sein dürften.

Stärkung der Einnahmenautonomie

Längerfristige Herausforderungen durch demografische Entwicklung ...

³⁸ Vgl. dazu eingehender: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, November 2016, S. 72 f. Entlastet werden die Länder auch durch die anstehende Rückabtretung von Umsatzsteuermitteln vom Bund (gut 2 Mrd €), da die Schulden des Fonds „Deutsche Einheit“ formal ausfinanziert sind. Die wegfallende erhöhte Gewerbesteuerumlage (3½ Mrd €) entlastet auf der anderen Seite die Gemeinden. Hier könnten einzelne Länder einen Ausgleich zugunsten ihrer Haushalte treffen.

³⁹ Vgl. hierzu ausführlicher: Deutsche Bundesbank, Zur Reform der föderalen Finanzbeziehungen, Monatsbericht, September 2014, S. 46 ff.

... bislang nur bedingt durch Reservenbildung berücksichtigt

Zur Vorsorge für die absehbar hohen Versorgungslasten bildeten die Länder in den letzten beiden Jahrzehnten Versorgungsrücklagen und -fonds. Dabei gingen sie sehr unterschiedlich vor. Generell ist es sachgerecht, die mit der Beschäftigung der Beamtinnen und Beamten verbundenen zusätzlichen Pensionslasten periodengerecht in den aktuellen Haushalten abzubilden. Auch eine systematische Vorsorge erscheint sinnvoll. Allerdings wurde der Aufbau von Reserven zuletzt wohl eher an der aktuellen Kassenlage ausgerichtet. Die bereits aufgelaufenen Verpflichtungen sind bei Weitem nicht abgedeckt. Inwieweit die reservierten Mittel die Ausgaben in einzelnen Jahren finanzieren sollen, ist kaum abschätzbar. Um die Transparenz zu erhöhen, wären regelmäßige harmonisierte Versorgungsberichte wünschenswert. Diese wären zu abgestimmten Zeitpunkten vorzulegen. Von Interesse sind dabei sowohl die erwarteten künftigen Ausgabenpfade als auch die finanzielle Vorsorge und ihr geplanter Einsatz.

Konkretisierung der Schuldenbremse in den Ländern sehr unterschiedlich

In vielen Ländern steht die Umsetzung der Schuldenbremse in Landesrecht noch auf der Agenda. Die bisher konkretisierten Ansätze sind teilweise recht unterschiedlich (vgl. Ausführungen auf S. 40 ff.). Gewichtige Differenzen gibt es vor allem bei den Konjunkturbereinigungsverfahren, der Berücksichtigung von finanziellen Transaktionen und Extrahaushalten sowie dem Anknüpfungspunkt (Nettokreditaufnahme oder Defizit).

Anforderungen an die Schuldenbremsen der Länder

Bei der Ausgestaltung ist entscheidend, das Verfassungsziel einer konsequenten Schuldenbegrenzung und die europäischen Haushaltsregeln effektiv abzusichern. Wesentlich ist daher, Extrahaushalte zu berücksichtigen und

finanzielle Transaktionen in VGR-Abgrenzung herauszunehmen. Wo Konjunkturfälle ausgeklammert werden, sollten die verwendeten Bereinigungsverfahren nach den Vorgaben des Grundgesetzes keinen strukturellen Schuldenaufbau ermöglichen. Ausnahmeregelungen für Not-situationen wären möglichst klar abzugrenzen und mit wirksamen Tilgungsbestimmungen zu unterlegen. Doch auch bei einer recht strikten Ausgestaltung ist nicht auszuschließen, dass die Schulden im Haushaltsvollzug entgegen der Intention der Schuldenbremse steigen. In diesem Fall sollten neu aufgelaufene Schulden regelgebunden zurückzuführen sein, wenn bestimmte Schwellenwerte überschritten werden. In jedem Fall sollten die Planungen und die Haushaltsentwicklung so abgebildet werden, dass sich wirksam kontrollieren lässt, ob die Regeln eingehalten werden. Dazu ist es erforderlich, dass die maßgeblichen Berechnungen und Kennzahlen transparent dargestellt werden und nachvollziehbar sind.

Eine zentrale Rolle bei der Haushaltsüberwachung kommt dem Stabilitätsrat zu. Zusätzlich zu seinen bisherigen Aufgaben soll er künftig überprüfen, ob die jeweiligen Schuldenbremsen eingehalten werden. Um dies zu ermöglichen, sind umfangreichere Informationen erforderlich, als sie derzeit vorliegen. Damit die Öffentlichkeit die Überwachung nachvollziehen kann, wären diese auch zu veröffentlichen (vgl. Ausführungen auf S. 34 ff.). Zum Prüfzeitpunkt sollten Bund und Länder aktualisierte Schätzungen für das laufende Jahr und die mittlere Frist vorlegen. Diese sollten die Angaben enthalten, die benötigt werden, um potenzielle Konflikte mit den europäischen und den nationalen Regeln abschätzen zu können.

Deutliche Ausweitung der Haushaltsangaben für den Stabilitätsrat erforderlich

Zur Umsetzung der Schuldenbremse in den Ländern

Die Schuldenbremse begrenzt die strukturelle Neuverschuldung des Bundes auf 0,35% des Bruttoinlandsprodukts (Art. 115 GG). Ausführungsbestimmungen hierzu traten zum Haushaltsjahr 2011 in Kraft. Für die Landeshaushalte gilt gemäß Artikel 109 Absatz 3 GG ab dem Jahr 2020 ein grundsätzliches (strukturelles) Neuverschuldungsverbot.¹⁾ Ausnahmen müssen landesrechtlich geregelt werden und dürfen das Regelungsziel nicht unterlaufen.

Aktuell ist die Schuldenbremse in acht Ländern in der Landesverfassung verankert (Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein). Die konkrete Ausgestaltung steht zum Teil noch aus. Fünf weitere Länder passten zwar (noch) nicht die Verfassung, aber ihre Landeshaushaltsordnung an (Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Thüringen). Auch hier fehlen teils noch Ausführungsbestimmungen. Berlin, das Saarland und Brandenburg haben bislang keine landesrechtlichen Regelungen getroffen. Sowohl für Berlin als auch für das Saarland gelten allerdings derzeit Verwaltungsvereinbarungen über Konsolidierungshilfen.²⁾ Diese Vereinbarungen sollen darauf vorbereiten, die Schuldenbremse ab 2020 einzuhalten. Ihre konkrete Ausgestaltung lehnt sich dabei an der Schuldenbremse an.

Zielgröße Neuverschuldung oder Saldo

Die bislang landesseitig umgesetzten Schuldenregeln knüpfen weit überwiegend an der Nettokreditaufnahme an.³⁾ Nur Schleswig-Holstein sowie – durch Anknüpfen an die Konsolidierungshilfe-Verwaltungsvereinbarung bis Ende 2019 – Bremen und bis Ende 2018 Rheinland-Pfalz zielen auf den

Finanzierungssaldo. Im Unterschied zur Nettokreditaufnahme ändert sich der Finanzierungssaldo nicht, wenn Rücklagen aufgefüllt werden oder auf diese zurückgegriffen wird. Das steht im Einklang mit den europäischen Haushaltsregeln, die am Saldo in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) anknüpfen. Die Schuldenbremse ist in diesem Fall insofern schwieriger einzuhalten, als sich ungenutzte Haushaltsspielräume nicht mittels Rücklagen in die Zukunft übertragen lassen.⁴⁾

Rücklagen gewinnen als Haushaltsinstrument für die Länder an Bedeutung. Mecklenburg-Vorpommern meldete mit einem Bestand von annähernd 1 000 € den höchsten Wert pro Kopf (vgl. Übersicht auf S. 44 ff.).⁵⁾ Das größte absolute Volumen berichtete Bayern mit gut 6 Mrd € (470 € pro Kopf). Andere Länder wie etwa Nordrhein-Westfalen verfügen über keine nennenswerten allgemeinen Rücklagen.⁶⁾

Bereinigung um konjunkturbedingte Einnahmenentwicklungen

Das Grundgesetz erlaubt Ausnahmen vom Verschuldungsverbot, die von den Ländern individuell geregelt werden können. Dazu gehört, die Budgets symmetrisch um Konjunkturreffekte zu bereinigen. Konjunkturbe-

¹ Gemeint ist hier und im Folgenden die Nettoneuverschuldung. Refinanzierungen auslaufender Schuldtitel bleiben zulässig.

² Auch für Bremen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein bestehen solche Vereinbarungen.

³ Beim Bund wird für den Kernhaushalt die Nettokreditaufnahme und für die einbezogenen Extrahaushalte der Finanzierungssaldo eingerechnet.

⁴ Vgl. auch Ausführungen auf S. 32.

⁵ Die Angaben entstammen einer Umfrage der Bundesbank unter den Finanzministerien der Länder.

⁶ Das Landesverfassungsgericht von Nordrhein-Westfalen schränkte die Möglichkeiten, solche Rücklagen zu bilden und zu nutzen, durch eine enge Auslegung der Landesverfassung ein.

dingte Defizite in Schwächephasen können also mit Krediten überbrückt werden, sofern in besseren Zeiten vergleichbare Überschüsse zur Tilgung erzielt werden. Acht Länder haben bisher Verfahren zur Konjunkturbereinigung beschlossen und veröffentlicht. Alle bestimmen die konjunkturellen Einflüsse über das Steueraufkommen. In anderen Punkten unterscheiden sie sich deutlich, was verschiedene Vor- und Nachteile mit sich bringt.⁷⁾

Hessen und Schleswig-Holstein haben sich für ein Verfahren entschieden, das in seinen Grundzügen dem des Bundes entspricht. Ähnliche Ansätze werden im Zusammenhang mit den Konsolidierungshilfen genutzt. Dabei bestimmt bei der Haushaltsplanung zunächst eine geschätzte gesamtwirtschaftliche Produktionslücke die Konjunkturkomponente. Für diese Lücke wird eine feste Relation zur Konjunkturkomponente des Steueraufkommens angenommen. Positive Produktionslücken zeigen gute Konjunkturlagen (Überauslastung) an, negative Lücken schlechte. Weichen die Steuereinnahmen im weiteren Verlauf bis hin zum Haushaltsabschluss von den Planungen ab, werden diese Abweichungen zusätzlich als konjunkturell gewertet (soweit sie nicht auf Rechtsänderungen zurückgehen). Um sicherzustellen, dass sich positive und negative Konjunktureinflüsse im Zeitablauf ausgleichen, ist es sinnvoll, alle ermittelten Konjunkturreffekte auf einem Konjunktur-Kontrollkonto zu verbuchen. Das ist zum Beispiel in Hessen der Fall. Sollten sich auf dem Konto über eine längere Zeit größere Schuldenbestände aufbauen, wurde die strukturelle Haushaltslage im Durchschnitt zu optimistisch eingeschätzt. Die als konjunkturbedingt exkulpierten Schulden wurden nicht automatisch durch konjunkturbedingte Überschüsse wieder zurückgeführt. Daher sollte für das Konjunktur-Kontrollkonto ein Schwellenwert festgelegt sein, ab dem vorgesehen ist, die Schulden regelgebunden zurückzuführen.

Statt auf eine Produktionslücke abzielen, haben Baden-Württemberg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen steuerglättende Verfahren gewählt. Dabei wird die Konjunkturkomponente als Differenz aus dem Steueraufkommen und einem Normalniveau bestimmt. Das um Rechtsänderungen bereinigte Normalniveau der Steuereinnahmen wird wiederum unterschiedlich ermittelt: Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz bestimmen ihre Normalwerte über ein Startjahr, für das eine konjunkturelle Normallage angenommen wurde. Das Steueraufkommen dieses Startjahres wird mit einer trendmäßigen Wachstumsrate fortgeschrieben, die jährlich aktualisiert wird. Hamburg ermittelt sein Trendniveau ökonomisch unter der Annahme einer konstanten Trendwachstumsrate (Gruppe der Steuertrendverfahren). Steuertrendverfahren erzeugen in der Regel stetigere konjunkturbereinigte Steueraufkommen als Verfahren, die an der Produktionslücke anknüpfen. Schwächt sich aber das tatsächliche Trendwachstum ab, besteht die Gefahr, dass darauf nicht schnell genug reagiert werden muss. Dann werden strukturelle Defizite fälschlich als konjunkturbedingt entschuldigt, und es kann sich eine zusätzliche dauerhafte Verschuldung aufbauen. Insofern erscheinen gezielte Trendkorrekturen notwendig, die dieses Problem adressieren. Im Grundsatz ist dies im rheinland-pfälzischen Verfahren verankert: Dort werden die Konjunkturkomponenten auf einem Kontrollkonto überwacht. Bei höheren negativen Beständen werden die Trendwachstumsraten automatisch herabgesetzt.

Die steuerglättenden Verfahren in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen bestimmen die Normallage über das durch-

⁷ Vgl. ausführlich: Deutsche Bundesbank, Zur Konjunkturbereinigung der Länder im Rahmen der Schuldenbremse, Monatsbericht, März 2017, S. 35 ff.

schnittliche Niveau der steuerlichen Einnahmen in mehreren Vorjahren (Steuerniveauverfahren). Nimmt die Wirtschaftsleistung und damit das Steueraufkommen aber in der Regel zu, werden mit dem Vergangenheitsbezug zu niedrige Normalniveaus ermittelt. Daraus resultieren überwiegend zu hohe positive Konjunkturfälle. Diese dürfen verausgabt werden, solange daraus keine Verschuldung resultiert und wenn keine Tilgungen für zuvor aufgenommene Kredite zu leisten oder noch Rücklagen aufzufüllen sind. Bei diesen Verfahren sind hohe Rücklagen und Sicherheitsabstände von besonderer Bedeutung, da einer konjunkturbedingten Kreditaufnahme sehr enge Grenzen gesetzt sind.

Bereinigung um finanzielle Transaktionen

Als „finanzielle Transaktion“ wird es bezeichnet, wenn Finanzvermögen verwertet oder erworben wird. Durch solche Transaktionen verändert sich das Nettofinanzvermögen nicht. Sie fließen auch nicht in den VGR-Finanzierungssaldo ein, an dem die europäische Haushaltsüberwachung ansetzt. Den Ländern ist freigestellt, ob und wie sie ihre für die Schuldenbremse maßgebliche Haushaltsposition um finanzielle Transaktionen bereinigen.

Bislang sehen nur Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein eine Bereinigung um finanzielle Transaktionen vor. Sie berücksichtigen dabei zumeist den Erwerb und die Rückführung von Beteiligungen oder Darlehen sowie die Tilgung und Aufnahme von Krediten beim öffentlichen Bereich. Damit sind aber teils auch Verlustausgleiche und Kapitalzuführungen an Unternehmen ohne Aussicht auf künftige Gewinnausschüttungen einbezogen. Diese Sachverhalte stellen in den VGR dagegen mit Recht keine finanziellen Transaktionen dar, sondern werden

saldenwirksam als Vermögenstransfer verbucht. Dem sollten auch die Länder folgen, um der Zielsetzung der Schuldenbremse gerecht zu werden: Strukturell steigende Schulden ohne entsprechende Aufstockungen des Finanzvermögens zu vermeiden. Rheinland-Pfalz geht ab dem Jahr 2019 zumindest in Teilbereichen analog zu den VGR vor (wie der Bund): Es rechnet die in Anspruch genommenen Gewährleistungen nicht als finanzielle Transaktion heraus. Hessen erfasst wie die VGR Schuldenerlasse als reguläre Ausgaben, sodass sich so der Haushaltsspielraum verkleinert.

Notlagenbedingte Neuverschuldung

Eine weitere Ausnahme vom Verschuldungsverbot ist durch Notfallklauseln möglich. Sie können für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen gelten, die sich staatlicher Kontrolle entziehen und die Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Eine Kreditaufnahme in solchen Fällen ist aber nur dann erlaubt, wenn sie mit einem Tilgungsplan verknüpft wird.

Die bisherigen Regelungen für solche Ausnahmekredite unterscheiden sich unter anderem hinsichtlich der nötigen Landtagsmehrheiten.⁸⁾ Diese reichen von der Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Thüringen) bis zur Zweidrittelmehrheit der Mandate (Hessen, Sachsen, Schleswig-Holstein). Mecklenburg-Vorpommern koppelt die Ausnahme-situation an einen konkret zu überschreitenden Belastungswert. Mit weniger als 1% des Haushaltsvolumens der letzten Jahre erscheint dieser allerdings recht niedrig.⁹⁾ Hes-

⁸⁾ Dabei erscheint es nicht naheliegend, durch einfachgesetzliche Ausführungsbestimmungen die in der Landesverfassung geregelten Mehrheitsanforderungen zu modifizieren.

⁹⁾ Allerdings dürfen Belastungen bis zu dieser Höhe im Ausnahmefall auch nicht durch Kredite überbrückt werden.

sen, Sachsen und Thüringen sind bisher die einzigen Länder, die sowohl eine Pflicht als auch einen konkreter eingegrenzten Zeitraum zum Abbau dieser Ausnahmeklausel-Kredite vorschreiben.

Berücksichtigung von Extrahaushalten

Die Schuldenbremse im Grundgesetz zielt nach dem Wortlaut von Artikel 109 Absatz 3 auf die Kreditaufnahme der Haushalte von Bund und Ländern. Zumindest für den Bund machen die Übergangsbestimmungen in Artikel 143d deutlich, dass auch seine ausgegliederten Sondervermögen (Extrahaushalte) einbezogen sind.¹⁰⁾ Für die Länder gilt die Regelung so nicht, da sie in der Übergangszeit noch Extrahaushalte mit Kreditemächtigungen einrichten könnten. Artikel 109 Absatz 2, der der Schuldenbremse vorangestellt ist, macht allerdings deutlich, dass die europäischen Haushaltsregeln abgesichert werden sollen. Damit erscheint naheliegend, dass auch die Länder ihre Extrahaushalte einbeziehen.¹¹⁾

Die Mehrzahl der Länder plant offenbar, Extrahaushalten künftig keine Kreditemächtigung mehr zu gewähren. Damit wird die Vorgabe der Schuldenbremse als gewahrt angesehen. Für die gesamtstaatliche Defizitgrenze ist dies aber nicht ausreichend: Werden Extrahaushalte vorab befüllt, kann die Grenze durch die spätere Mittelverwendung überschritten werden.¹²⁾ Letzteres spricht dafür, die Extrahaushalte in der Schuldenregel zu berücksichtigen. Zumindest ist es aber erforderlich, die Salden der Extrahaushalte in die laufende Beobachtung einzubeziehen.

Kontrollkonto im Haushaltsvollzug

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, dass die Schuldenbremse zwar in der Planung eingehalten wird, nicht aber im Vollzug.¹³⁾ Um einen daraus resultierenden Schulden-

aufbau zu verhindern, sehen einige Länder ein Kontrollkonto vor (wie der Bund). Dieses erfasst, inwiefern bei Haushaltsabschluss die Nettokreditaufnahme von der Obergrenze der Schuldenbremse abweicht. Wird auf dem Konto ein Schwellenwert überschritten, wird eine Korrektur im Regelfall über eine niedrigere Kreditgrenze im nächsten Haushalt gewährleistet.¹⁴⁾ Unterschiede gibt es vor allem bei der Höhe des Schwellenwerts. In Rheinland-Pfalz liegt dieser bei 15% der Steuereinnahmen in konjunktureller Normallage. In Hessen und Schleswig-Holstein sind es 5%.

10 Allenfalls vor dem Jahr 2011 erteilte Kreditemächtigungen dürfen hier noch genutzt werden.

11 Der Bund rechnet die seit dem Jahr 2011 neu eingerichteten Extrahaushalte, an die Finanzierungsbeiträge aus dem Kernhaushalt gehen, auf die Schuldenbremse an. Für sie wird in Übereinstimmung mit den europäischen Haushaltsregeln der Finanzierungssaldo einbezogen. Die Vorfinanzierung schränkt den Haushaltsspielraum gemäß der Schuldenbremse somit nicht ein: Der Kernhaushalt wird belastet und die empfangende Einrichtung in gleichem Umfang entlastet. Erst wenn die Mittel aus dem Extrahaushalt abfließen, verengt sich der entsprechende Spielraum. Insofern sind solche vorfinanzierten Extrahaushalte des Bundes im Hinblick auf die europäischen Haushaltsregeln positiver zu bewerten als Rücklagen.

12 Vgl. auch Ausführungen auf S. 32.

13 So gelten in dieser Phase nicht nur für den Bund erweiterte Kreditspielräume.

14 In einer ungünstigen Konjunkturlage ist zumeist kein Abbau erforderlich. Das soll prozyklisch wirkende Konsolidierungsmaßnahmen vermeiden.

Aktueller Stand der Umsetzung der Schuldenbremse nach Artikel 109 III Grundgesetz^{*)}

Länder	Rechtsgrundlage	Anknüpfungspunkt	Abweichungen vom Verschuldungsverbot für		
			Konjunktur	finanzielle Transaktionen ¹⁾	Notsituationen
Baden-Württemberg	§ 18 LHO; VO zu § 18 LHO	Nettokredit-aufnahme	Ja Steuertrend-verfahren	Ja	Ja – Benötigte Mehr-heit: absolute – Tilgungsplan: in angemessenem Zeitraum
Bayern	Neufassung von Art. 82 LV; Art. 18 Abs. 1 LHO	Nettokredit-aufnahme	Nein Von Option in LV kein Gebrauch gemacht	Nein	Ja
Berlin ²⁾	Noch keine Regelungen	–	–	–	–
Brandenburg	Noch keine Regelungen	–	–	–	–
Bremen ²⁾	Art. 131a LV; noch kein AG Für Übergangszeit Art. 131b LV	Noch nicht geregelt	Ja Details noch nicht spezifiziert	Ja Details noch nicht spezifiziert	Ja – Benötigte Mehr-heit: absolute – Tilgungsplan: nicht konkretisiert
Hamburg	Art. 72 und 72a LV; § 27 LHO; Gesetz zur Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien Hanse-stadt Hamburg	Nettokredit-aufnahme	Ja Steuertrend-verfahren	Ja – Darlehen nur bei gesicherter Rück-zahlung – Keine Wertpapiere des Umlaufver-mögens	Ja – Benötigte Mehr-heit: Zweidrittel (einfach) – Tilgungsplan: in angemessenem Zeitraum
Hessen	Art. 141 LV; AG zu Art. 141	Nettokredit-aufnahme	Ja Angelehnt an Bundesverfahren mit Konjunktur-Kontrollkonto	Ja Berücksichtigung von Darlehens-ausfällen	Ja – Benötigte Mehr-heit: Zweidrittel (absolut) – Tilgungsplan: Voll-ständige Tilgung regelmäßig inner-halb von 7 Jahren
Mecklenburg-Vorpommern	Art. 65 LV; § 18 LHO; G zum SV Konjunkturaus-gleichrücklage des Landes MV	Nettokredit-aufnahme	Ja Steuerniveau-verfahren	Nein	Ja – Tilgungsplan: nicht konkretisiert
Niedersachsen	LHO; Anpassung LV vorgesehen	Nettokredit-aufnahme	Ja Details noch nicht spezifiziert	Ja Details noch nicht spezifiziert	Ja Details noch nicht spezifiziert

* Abkürzungen: LV – Landesverfassung, LHO – Landshaushaltsordnung, AG – Ausführungsgesetz bzw. -bestimmungen, VO – Rechtsverordnung, HH – Haushalt, NKA – Nettokreditaufnahme, SV – Sondervermögen. **1** Bei einer Bereinigung werden ggf. Abweichungen von der Definition der finanziellen Transaktionen von der Versandtabelle des Statistischen Bundesamtes zur SFK-3 ausgeführt. **2** Land unterliegt einer Verwaltungsvereinbarung für Konsolidierungshilfen.

Einbezug von Extrahaushalten	Kontrollkonto im Vollzug	Ausgewählte Kennzahlen		Länder
		Haushalt 2017 laut Schuldenbremse	Reserven für Investitionen oder zum HH-Ausgleich	
Nein	Ja Schwellenwert: 10% der Trendsteuereinnahmen. Darüber Rückführungs- pflicht	NKA Kern-HH (Soll): – 410 Mio € (Tilgung impliziter Schulden, nach Abzug der im Übergang erlaubten NKA von 949 Mio €) Saldo fin. Transaktionen: – 153 Mio € Konjunkturkomponente: 1 512 Mio €	Rechnerischer Überschuss aus Vorjahren: 1 962 Mio €	Baden- Württemberg
Nein Derzeit keine Extra- haushalte mit Kredit- ermächtigung	Nein	NKA Kern-HH (Ist): – 500 Mio € Saldo fin. Transaktionen: – 188,1 Mio € (nach- richtl.)	Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungs- rücklage (Ende 2016): 6 300 Mio €	Bayern
–	–	(nur Angaben im Konsoli- dierungsbericht für 2017)	Extra-HHSIWANA: Aus Überschüssen 2015–17: 3 109 Mio € Zusätzlich 90 Mio € Abflüsse: 455 Mio € 290 Mio € als Puffer	Berlin ²⁾
–	–	–	Keine Angabe	Brandenburg
Details noch nicht spezifiziert	Ja Details noch nicht spezifiziert	(nur Angaben im Konsoli- dierungsbericht für 2017)	–	Bremen ²⁾
Ja Alle Landesbetriebe, Sondervermögen und staatlichen Hochschulen	Nein	NKA Kern-HH (Ist): – 644,8 Mio € NKA Extra-HH: 293,4 Mio € Saldo fin. Transaktionen: – 64,1 Mio € Konjunkturkomponente: 1 281,6 Mio €	Keine kameralen Reserven	Hamburg
Nein Für Landesbetriebe, Hochschulen und SV NKA nur gesetzlich ausgeschlossen Bestandsveränderung Versorgungsrücklage einbezogen	Ja Schwellenwert: 5% der durchschnittlichen Steuereinnahmen der letzten 3 Jahre, bei Über- schreitung Pflicht zur Rückführung	NKA Kern-HH (Ist): – 200 Mio € NKA Extra-HH: n.v Saldo fin. Transaktionen: 159 Mio € Konjunkturkomponente: 617 Mio €	Konjunkturausgleichs- rücklage (Ende 2017): 450 Mio €	Hessen
Nein Für SV Kreditaufnahme ausgeschlossen	Nein	Keine Angabe	Konjunktur- ausgleichsrücklage: 300 Mio € Allg. Rücklage: 1 595,7 Mio €	Mecklenburg- Vorpommern
Noch nicht geregelt Derzeit keine Extra- haushalte mit Kredit- ermächtigung	Ja Details noch nicht spezifiziert	Noch keine Beträge gemäß Schuldenbremse ausgewiesen	Rücklagen für Investitio- nen etc. (Ende 2017): 529 Mio € Allgemeine Rücklage (Ende 2017): 1 505 Mio €	Niedersachsen

noch: Aktueller Stand der Umsetzung der Schuldenbremse nach Artikel 109 III Grundgesetz¹⁾

Länder	Rechtsgrundlage	Anknüpfungspunkt	Abweichungen vom Verschuldungsverbot für		
			Konjunktur	finanzielle Transaktionen ¹⁾	Notsituationen
Nordrhein-Westfalen	§ 18 LHO; noch kein AG	Nettokredit-aufnahme	Ja Details noch nicht spezifiziert	Ja Details noch nicht spezifiziert	Ja – Benötigte Mehrheit: einfache – Tilgungsplan: in angemessenem Zeitraum
Rheinland-Pfalz	Art. 117 LV; § 18 LHO; AG zu Art. 117; VO über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente	bis 2019: Finanzierungssaldo, ab 2019: Nettokreditaufnahme	Ja Steuertrendverfahren	Ja bis 2019: inkl. Gewährleistungen ab 2019: ohne Gewährleistungen	Ja – Benötigte Mehrheit: einfache – Tilgungsplan: Berichte an Landtag über Tilgungen und ausstehende Beträge; Tilgung konjunkturgerecht
Saarland ²⁾	Bisher noch keine Regelungen	–	–	–	–
Sachsen	Art. 95 LV; § 18 LHO	Nettokredit-aufnahme	Ja Steuerniveauverfahren (Tilgung innerhalb von 8 Jahren)	Nein	Ja – Benötigte Mehrheit: Zweidrittel (absolut) – Tilgungsplan: Tilgung innerhalb von 8 Jahren
Sachsen-Anhalt ²⁾	§ 18 LHO; noch kein AG	Nettokredit-aufnahme	Ja Details noch nicht spezifiziert	Nein	Ja – Benötigte Mehrheit: k. A. – Tilgungsplan: Tilgung in angemessenem Zeitraum
Schleswig-Holstein ²⁾	Art. 61 LV; AG zu Art. 61 LV	Finanzierungssaldo	Ja Angelehnt an Bundesverfahren, zusätzlich mit Konjunktur-Kontrollkonto	Ja	Ja – Benötigte Mehrheit: Zweidrittel (absolut) – Tilgungsplan: Tilgungsberichte an Landtag; Tilgung in angemessenem Zeitraum
Thüringen	§ 18 LHO; kein AG	Nettokredit-aufnahme	Ja Steuerniveauverfahren	Nein	Ja – Benötigte Mehrheit: einfache – Tilgungsberichte an Landtag; Tilgung in 5 Jahren (bei erneuter Kreditaufnahme aussetzbar)

Einbezug von Extrahaushalten	Kontrollkonto im Vollzug	Ausgewählte Kennzahlen		Länder
		Haushalt 2017 laut Schuldenbremse	Reserven für Investitionen oder zum HH-Ausgleich	
Noch nicht geregelt	Ja Schwellenwert: 1% des Landes-BIP, darüber Pflicht zur konjunkturgerechten Rückführung	Noch keine Beträge gemäß Schuldenbremse ausgewiesen	Keine allgemeinen Rücklagen	Nordrhein-Westfalen
(Ja) bis 2019: Größere relevante Extrahaushalte einbezogen ab 2019: Keine Kredit-ermächtigung für Landesbetriebe und Sondervermögen	Ja Schwellenwert: 15% der Steuereinnahmen bei konjunktureller Normal-lage, bei Überschreitung Pflicht zur konjunkturgerechten Rückführung	NKA Kern-HH (Ist): – 872,0 Mio € NKA Extra-HH: – 173,0 Mio € Saldo fin. Transaktionen: – 127,0 Mio € Konjunkturkomponente: 1 021,0 Mio €	SV „Wissen schafft Zukunft“: Zuführung 2016: 118,7 Mio € 2017: 7,1 Mio € Bestand an Rücklagen Ende 2016: 2,0 Mio. € Rest-KE: Ende 2015: 3 334 Mio € Ende 2016: 2 036 Mio € Ende 2017: •	Rheinland-Pfalz
–	–	(nur Angaben im Konsolidierungsbericht für 2017)	Für Investitionen: 265 Mio € Für HH-Ausgleich: 90 Mio €	Saarland ²⁾
Ja Alle rechtlich unselbständigen Sondervermögen	Ja Abweichungen spätestens im nächsten Haushaltsplan auszugleichen	NKA Kern-HH (Ist): – 75 Mio € NKA Extra-HH: 0 Saldo fin. Transaktionen: nicht relevant Konjunkturkomponente: 1 835 Mio € (implizit)	Rücklage für Investitionen etc.: 3 940 Mio € Haushaltsausgleichs-rücklage: 1 529 Mio €	Sachsen
Nein Derzeit keine Extrahaushalte mit Kredit-ermächtigung	Nein	(nur Konsolidierungsbericht für 2017)	Steuerschwankungsreserve: 500,5 Mio € Allgemeine Rücklage: 301,9 Mio €	Sachsen-Anhalt ²⁾
Nein	Ja Schwellenwert: 5% der Vorjahressteuereinnahmen, darüber Pflicht zur konjunkturgerechten Rückführung	NKA Kern-HH (Ist): – 117 Mio € NKA Extra-HH: n.v Saldo fin. Transaktionen: – 32 Mio € Konjunkturkomponente: 137 Mio €	Vorsorgedotierungen: 1 Mrd € in 2016/17; Abgänge: 481 Mio € Rücklagen für Haushaltsausgleich: keine	Schleswig-Holstein ²⁾
Nein	Nein	NKA Kern-HH (Ist): – 415,2 Mio € NKA Extra-HH: 29,1 Mio € Saldo fin. Transaktionen: – 14,5 Mio € Konjunkturkomponente: kein Ausweis	HH-Ausgleichsrücklage: 1 366,8 Mio € SV „Thüringer Wohnungsbauvermögen“: 225 Mio €	Thüringen

