

7. Oktober 2011, Berlin

# **Konsolidierungs-Check Bundesländer: Die meisten Länder nehmen die Schulden- bremse ernst**

Statement

**Dr. Rolf Kroker**

Leiter des Wissenschaftsbereichs II Wirtschafts- und Sozialpolitik  
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

## Die Schuldenbremse auf Länderebene

Seit 2009 steht es im Grundgesetz: Das Wachstum der Schulden muss ein Ende haben. Die Schuldenbremse bestimmt, dass der Bund seine Neuverschuldung bis 2016 auf etwa 10 Milliarden Euro zurückgeführt haben muss. Die Bundesländer müssen ihr strukturelles Defizit bis 2020 sogar auf Null reduzieren. Ab dann dürfen neue Schulden nur noch bei schlechtem Konjunkturverlauf aufgenommen werden. Sie müssen dann aber im Aufschwung sofort zurückgezahlt werden.

Beschleunigt von der Wirtschafts- und Finanzkrise sind die Schulden in Deutschland 2010 auf über zwei Billionen Euro angestiegen. Die Bundesländer sind für fast ein Drittel der Schuldenlast verantwortlich. Im Frühjahr hat das Institut der deutschen Wirtschaft Köln in einer Studie für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft gezeigt, wie sich die Schulden auf die einzelnen Bundesländer verteilen und wo Einsparpotenziale bestehen. Nun haben wir untersucht, inwieweit es den Ländern gelingt, das Wachstum ihrer Schulden abzubremsen und es im Sinne der Schuldenbremse zurückzufahren. Der Konsolidierungs-Check Bundesländer zeigt, wie sich jedes einzelne Land auf dem Weg zur Einhaltung der Schuldenbremse schlägt.

Bei der Umsetzung der Schuldenbremse haben die Länder wesentlich größere Freiräume als der Bund. Dies gilt nicht für das Endstadium, in dem die Länder überhaupt kein strukturelles Defizit mehr aufweisen dürfen, sondern für die Übergangsphase. Sie läuft bei den Ländern bis 2020. Dadurch haben sie für die Konsolidierung ihrer Haushalte vier Jahre mehr Zeit als der Bund, der bis 2016 seinen Referenzwert erreichen muss. Vor allem können sie grundsätzlich selbst bestimmen, wie schnell und in welchem Umfang sie bis 2020 ihre strukturellen Defizite abbauen. Denn Artikel 143d GG sagt: „Die Länder dürfen im Zeitraum vom 1. Ja-

nuar 2011 bis zum 31. Dezember 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 abweichen.“

Einerseits ist es richtig, dass das Grundgesetz den Ländern große Freiräume einräumt. Denn ihre aktuelle finanzielle Situation als Ausgangspunkt des Konsolidierungsprozesses ist je nach Land höchst unterschiedlich und erfordert auch unterschiedliche Konsolidierungsanstrengungen. Andererseits entsteht dadurch auch das Risiko, dass durch die Freiräume der Konsolidierungsprozess nicht entschieden genug und nicht rechtzeitig in Angriff genommen wird.

### **Verfahren und Datenbasis noch völlig offen**

In unserer Studie wenden wir erstmals ein einheitliches Verfahren zur Berechnung der strukturellen Defizite der Bundesländer an und präsentieren aktuelle Zahlen der Haushaltsabschlüsse 2010, Haushaltsplanansätze sowie der mittelfristigen Finanzplanungen der Länder. Dazu orientieren wir uns an dem Verfahren, das die fünf Länder, die Konsolidierungshilfen erhalten, mit dem Bund vereinbart haben.

Konsolidierungshilfen erhalten Berlin, Bremen, das Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Diese Länder müssen ab 2011 ihr strukturelles Defizit des Jahres 2010 in gleichbleibenden Schritten bis 2020 vollständig abbauen. Damit haben diese Länder klare Vorgaben hinsichtlich ihrer künftigen finanziellen Spielräume, genauso wie im Übrigen auch der Bund.

Für alle anderen Länder ist bislang nicht klar definiert, wie das strukturelle Defizit überhaupt zu bestimmen ist. Aus unserer Sicht liegt es nahe, ein einheitliches Verfahren zu wählen, damit eine Vergleichbarkeit zwischen den Ländern herge-

stellt werden kann. Schließlich bedarf es eines einheitlichen Bewertungsmaßstabs für die Frage, wie konjunkturelle und strukturelle Defizite abzugrenzen sind. Nur dann lässt sich prüfen, ob ein Land die Schuldenbremse einhält.

Bislang veröffentlicht der Stabilitätsrat nur Zahlen, in denen die Bereinigung um konjunkturelle Effekte fehlt. Dabei ist der Stabilitätsrat das Gremium, das Bund und Länder eingesetzt haben, um die Haushalte im Hinblick auf das Erreichen der Schuldenbremse zu überwachen. Doch ausgerechnet die entscheidende Größe, nämlich das strukturelle, also konjunkturbereinigte Defizit, fehlt in der Zahlensammlung, die der Stabilitätsrat zusammenstellt und zur Bewertung der Haushalte heranzieht.

Mindestens ebenso schwer wiegt der uneinheitliche Stand der veröffentlichten Daten. Die zuletzt im Herbst 2010 in den sogenannten Stabilitätsberichten veröffentlichten Zahlen sind längst durch neue Haushalts- und Finanzpläne überholt. Grund genug für das Institut der deutschen Wirtschaft, mit aktuellen Zahlen eine Neuberechnung durchzuführen.

Der Stabilitätsrat sollte autorisiert werden, zu regelmäßig wiederkehrenden Terminen von den Ländern einheitliche und aktualisierte Finanzplanungen einzufordern. Das ist für die Wirksamkeit der Schuldenbremse notwendig. Denn ansonsten ist eine zeitnahe Beurteilung der Konsolidierungsfortschritte und wie die Länder in ihren Budgets auf konjunkturelle Änderungen reagieren, nicht möglich.

### **Erste Konsolidierungserfolge**

Insgesamt können wir feststellen, dass die Schuldenbremse bereits jetzt Wirkung zeigt: Die meisten Bundesländer haben mit der Konsolidierung begonnen und

planen in den kommenden Jahren eine Rückführung ihrer strukturellen Defizite. Dabei gibt es jedoch große Unterschiede bei den Fortschritten zwischen den Bundesländern.

Konsolidierungs-Spitzenreiter ist Sachsen, denn der Freistaat erzielt schon in 2011 Überschüsse. Auch Thüringen, Bayern, Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg planen, das strukturelle Null-Defizit lange vor 2020 zu erreichen und schon in 2013 ausgeglichene Haushalte vorzulegen. Am anderen Ende der Erfolgsskala liegt NRW.

### **Bewertung der Ergebnisse**

Die Bewertung der Konsolidierungserfolge erfolgt für die Jahre 2011 und 2013. Sie bemisst sich an dem Beitrag, der zu einem vollständigen Abbau des strukturellen Defizits zum jeweiligen Zeitpunkt geleistet wurde. Folglich darf das strukturelle Defizit weder 2011 noch 2013 steigen. Bereits 2011 sollten zumindest erste Konsolidierungsschritte eingeleitet werden. Ein Abbau des strukturellen Defizits um bis zu 20 Prozent gegenüber 2010 wird als Einstieg in die Konsolidierung gewertet. Ein weitergehender Abbau des strukturellen Defizits 2011 schafft darüber hinaus Sicherheitsspielräume für unvorhergesehene Ereignisse.

### **Kurzfristige Konsolidierung 2011**

Die Betrachtung zeigt, dass rund ein Drittel aller Bundesländer schnelle Konsolidierungserfolge verbuchen können. Sachsen wird voraussichtlich einen strukturellen Überschuss erzielen und die Länder Saarland, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Brandenburg bauen ihr strukturelles Defizit gegenüber 2010 um mindestens ein Drittel ab. Weitere fünf Länder leiten erste Konsolidierungsschritte ein, die

immerhin noch einen moderaten Abbau der Defizite zur Folge haben. In Hamburg, Niedersachsen, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Baden-Württemberg nimmt das strukturelle Defizit hingegen zu – in Baden-Württemberg sogar um mehr als ein Drittel. Hauptgrund dafür ist, dass dort gemäß dem Nachtragshaushalt 2010/2011 im Jahr 2011 das geplante Gesamtdefizit auf knapp 2,3 Milliarden Euro steigen soll. Mecklenburg-Vorpommern hat mit einem Zuwachs von 29 Prozent eine ähnlich hohe Steigerungsrate des strukturellen Defizits wie Baden-Württemberg. Allerdings beträgt es dort nur rund 170 Millionen Euro. Dies ist ein vergleichsweise geringer Betrag, der innerhalb eines Jahres abgebaut werden kann und keinen Anlass zur Besorgnis gibt.

### **Mittelfristige Konsolidierung bis 2013**

Bis 2013 lässt sich der Konsolidierungskurs der Länder klarer erkennen, da mehrere Jahre betrachtet werden. Folglich muss bis dahin auch ein größerer Teil des strukturellen Defizits abgebaut sein, denn es verbleibt nur noch weniger Zeit, bis der Haushalt ausgeglichen sein muss. Zum leichteren Verständnis werden die Ergebnisse mit einer Ampelschaltung versehen.

Da von der zehnjährigen Übergangsfrist bereits drei Jahre verstrichen sind, sollten die Planungen auch mindestens den Abbau von 50 Prozent des strukturellen Defizits aus dem Jahr 2010 vorsehen. Ist dies der Fall, wird es als hinreichende Konsolidierungsanstrengung angesehen, die zudem Reserven für unvorhergesehene Ereignisse lässt, und die Ampelfarbe grün vergeben. Konsolidierungen, bei denen ein Abbau von weniger als 50 Prozent erreicht wird, erhalten die Ampelfarbe gelb. Denn die Konsolidierung wird zwar eingeleitet, aber nur in dem mindestens erforderlichen Maße. Steigt das Defizit, zeigt die Ampel rot.

## **Grün**

Die Hälfte der Länder zeigt auch mittelfristig eine gute Entwicklung. Sachsen, Thüringen, Bayern, Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg wollen gemäß ihren mittelfristigen Finanzplanungen die Fehlbeträge in ihren Haushalten so weit abbauen, dass sie bereits 2013 strukturelle Überschüsse erzielen. Die Länder Brandenburg, Saarland und Rheinland-Pfalz erzielen zum Teil ebenfalls sehr deutliche Konsolidierungserfolge. Sie sind in allen Ländern groß genug, um bis 2020 das strukturelle Defizit vollständig abzubauen, wenn der eingeschlagene Konsolidierungspfad beibehalten wird. Deshalb wird die Ampelfarbe grün vergeben.

## **Gelb**

Hamburg und Hessen sind im Jahr 2013 zwar im Konsolidierungs-Soll, aber nur knapp. In beiden Ländern verbleibt kaum ein Puffer für jetzt noch nicht absehbare Belastungen der Länderhaushalte. Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Bremen und Berlin müssen ihre Konsolidierungsanstrengungen verstärken, wenn sie ihre strukturellen Defizite bis 2020 abbauen wollen. Beides wird mit gelb bewertet, denn diese Länder müssen ihren Konsolidierungskurs noch verstetigen.

## **Rot**

In den Ländern Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen steigt das strukturelle Defizit entgegen den Vorgaben der Schuldenbremse bis 2013 sogar an. Beide Länder erhalten deshalb die rote Ampel. In Mecklenburg-Vorpommern ist das Niveau aber so niedrig, dass von einem nahezu ausgeglichenen Haushalt gesprochen werden kann. Anders ist dies in Nordrhein-Westfalen. Dort betrug das strukturelle Defizit 2010 4,8 Milliarden Euro. Bis 2013 soll es um weitere 1,7 Milliarden Euro zunehmen. Den Planungen zufolge würde es dann 6,5 Milliarden Euro betragen. Damit ist der Haushalt von Nordrhein-Westfalen eindeutig nicht nachhaltig und genügt nicht den Anforderungen der Schuldenbremse.

Diese Ergebnisse geben insgesamt Anlass zu Optimismus, dass die überwiegende Mehrheit der Bundesländer hinreichende Konsolidierungsanstrengungen unternehmen, um die Schuldenbremse einzuhalten. Die Länderübersicht zeigt aber auch, dass vor allem die Länder, die 2010 bereits einen relativ niedrigen Ausgangswert für das strukturelle Defizit vorwiesen, auch die größten Konsolidierungserfolge erzielen. Das gilt insbesondere für die Ostländer Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Thüringen und Sachsen. Dagegen legen die alten Bundesländer, die bislang die höheren strukturellen Defizite haben, ein geringeres Konsolidierungstempo vor. Es bleibt zu wünschen, dass künftig gerade die Länder mit hohen strukturellen Defiziten verstärkt an der Konsolidierung arbeiten.

Alle Länder müssen bis 2020 ihr strukturelles Defizit vollständig abbauen. Für einen länderübergreifenden Vergleich, wie sehr sie bisher über ihre Verhältnisse lebten, eignet sich die absolute Höhe jedoch nur begrenzt, weil die Länder unterschiedlich groß sind und damit auch die Volumina ihrer Budgets. Dies kann aber anhand des strukturellen Defizits je Einwohner beurteilt werden. Gemessen an diesem Indikator wiesen die Stadtstaaten 2010 die höchsten Fehlbeträge auf. Das Saarland kam als einziges Flächenland auf ein ähnlich hohes Niveau. Da sowohl der Gesamt- als auch der Pro-Kopf-Betrag des strukturellen Defizits bis 2020 auf null zurückgefahren werden müssen, weisen auch bei dieser Betrachtung die Länder die größten Konsolidierungserfolge auf, die bei der Ampelbewertung mit grün benotet wurden.

Die hier vorgenommenen Bewertungen erfolgen auf dem aktuell von den Ländern publizierten Stand der Finanzplanung. Deshalb müssen sie sich auch an ihnen messen lassen. Eigene Korrekturen der offiziellen Planungen, die zeitnahe Ent-

wicklungen berücksichtigen, wären mit zu großen Unsicherheiten und auch der Gefahr, einem Willkürvorwurf ausgesetzt zu werden, verbunden.

Jedoch spiegelt der publizierte Zahlenstand nicht immer die aktuellen Entwicklungen wider. Die Zeitpunkte, an denen die einzelnen Länderhaushalte verabschiedet wurden, sind höchst unterschiedlich. Denn einige Länder haben Doppelhaushalte 2010/2011 verabschiedet, während andere Haushaltsgesetze für 2011/2012 genehmigten. Auch die mittelfristige Finanzplanung erfolgt nicht nach einem einheitlichen Zeitraster. Unser Wunsch ist deshalb eine zeitnahe Aktualisierung der Haushaltsdaten durch die Landesfinanzministerien und ein einheitlichen Zeitraster für die Vorlage der Finanzplanung.

## **Fazit**

Bei einer abschließenden Bewertung der Konsolidierungsanstrengungen der Länder fällt auf, dass die neuen Bundesländer deutlich besser abschneiden als die alten. Bis auf Mecklenburg-Vorpommern werden dort die strukturellen Defizite kurz- und mittelfristig deutlich abgebaut. Und in Mecklenburg-Vorpommern ist das Niveau des Defizits so niedrig, dass bereits heute von einem nahezu ausgeglichenen Haushalt gesprochen werden kann. Unabhängig davon muss auch das geringe bestehende strukturelle Defizit in den nächsten Jahren abgebaut werden. Die Stadtstaaten Bremen und Berlin leiten zwar die Konsolidierung ein. Die in den Planungen beabsichtigten Rückführungen der strukturellen Defizite sind jedoch so gering, dass unsicher ist, ob die Konsolidierungshilfen des Bundes möglicherweise zurückgezahlt werden müssen. Am dramatischsten erscheint die Entwicklung in Nordrhein-Westfalen. Denn dort findet entgegen den Intentionen der Schuldenbremse eine signifikante Zunahme der strukturellen Defizite statt.

Damit ist der weitaus überwiegende Teil der Bundesländer auf einem guten Weg zur Einhaltung der Schuldenbremse. Ein finanzpolitischer Kurswechsel in Nordrhein-Westfalen ist aber unabdingbar – nicht nur für das Land selbst, sondern auch für die Ländergesamtheit. Denn als größtes Bundesland erreichen seine strukturellen Defizite gegenwärtig Dimensionen von knapp 5 Milliarden Euro und zukünftig sogar mehr als 6 Milliarden Euro. Ohne Änderungen der Finanzplanungen werden 2013 40 Prozent des gesamten strukturellen Defizits aller Bundesländer auf Nordrhein-Westfalen entfallen.