

Bericht Modul 2



Konsolidierungs-Check: Schuldenbremse in den Bundesländern

für die
Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft

Ansprechpartner im IW Köln:
Ralph Brügelmann und Thilo Schaefer
Wissenschaftsbereich II: Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik

Köln, 30. September 2011

Inhalt

Einleitung.....3
 Intention und Konstruktion der Schuldenbremse3
 Operationalisierung der Schuldenbremse7
 Verfahren zur Berechnung des strukturellen Defizits.....9
 Konsolidierungspfade der Bundesländer 19
 Baden-Württemberg22
 Bayern23
 Brandenburg24
 Hessen25
 Mecklenburg-Vorpommern26
 Niedersachsen27
 Nordrhein-Westfalen28
 Rheinland-Pfalz29
 Saarland30
 Sachsen31
 Sachsen-Anhalt32
 Schleswig-Holstein33
 Thüringen34
 Berlin35
 Bremen36
 Hamburg37
 Konsolidierungserfolg in 2011 (Haushaltsabschlüsse 2010 und Haushalts-Soll-
 Ansätze)38
 Konsolidierungserfolg in drei Jahren (Haushaltsabschlüsse 2010 und Finanz-
 planung)39
 Bewertung der Ergebnisse40
 Literatur42

Einleitung

Im Frühjahr 2011 hat die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) in Kooperation mit dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW Köln) den „Faktencheck Schuldenbremse und Schuldencheck Bundesländer“ vorgelegt. Darin wurden die wesentlichen institutionellen Regelungen zur Schuldenbremse wie zum Beispiel die Einrichtung des Stabilitätsrats erläutert und die Verschuldung der Bundesländer analysiert.

Ausgehend von dieser Bestandsaufnahme wird nun untersucht, wie die Vorgaben der Schuldenbremse in der Praxis umgesetzt werden können. Ihr Ziel ist die vollständige Rückführung des strukturellen Defizits der Bundesländer bis 2020. Da grundsätzlich jedes Bundesland das Verfahren zur Ermittlung seines strukturellen Defizits selbst bestimmen kann, werden zunächst mögliche Berechnungsansätze geprüft und bewertet. Dabei zeigt sich, dass die verschiedenen Verfahren naturgemäß unterschiedliche Ergebnisse erzeugen, die Abweichungen aber nur graduell sind.

Auf der Basis dieser Evaluation wählt das IW Köln ein Verfahren aus und wendet es auf alle Bundesländer an. Dies hat den Vorteil, einen einheitlichen Vergleichsmaßstab zu bieten. Die Länder haben sich bislang nicht auf ein einheitliches Verfahren geeinigt, was zur Einhaltung der Schuldenbremse auch nicht notwendig ist. Lediglich die fünf Länder, die Konsolidierungshilfen erhalten, wenden ein einheitliches Verfahren an. Nachfolgend werden die Konsolidierungsanstrengungen der Länder bewertet. Dies erfolgt anhand der aus der Finanzplanung abgeleiteten künftigen strukturellen Defizite. Hier zeigt sich, dass die Aktualität der Datenbasis einen sehr starken Einfluss auf die Ergebnisse nimmt – anders als die Wahl des Berechnungsverfahrens. Die Hauptforderung besteht deshalb darin, den Stabilitätsrat zu autorisieren, zu regelmäßig wiederkehrenden Terminen von den Ländern vereinheitlichte Finanzplanungen einfordern zu können.

Intention und Konstruktion der Schuldenbremse

Die von Bund und Ländern eingesetzte Föderalismuskommission II hat im März 2009 eine weitreichende Neuregelung der zulässigen Verschuldung von Bund und Ländern beschlossen, die für den Bund als Begrenzung und für die Länder als Verbot einer Neuverschuldung im Grundgesetz verankert worden ist. Diese sogenannte Schuldenbremse legt fest, dass Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen sind (Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz). Gemäß Artikel 115 Grundgesetz bedeutet dies für den Bund, dass seine Kreditaufnahme ab dem Jahr 2016 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukt (BIP) nicht überschreiten darf. Die Bundesländer dürfen ab 2020 gar keine neuen Kredite mehr aufnehmen.

Das Neuverschuldungsverbot bezieht sich dabei ausdrücklich auf das strukturelle Defizit, also auf das in einer konjunkturellen Normalsituation verbleibende Defizit. Das bedeutet, dass ein „konjunkturelles Atmen“, also eine Kreditaufnahme in einer Phase des wirtschaftlichen Abschwungs erlaubt ist. Ein solches konjunkturelles Defizit muss dann im Aufschwung wieder abgebaut werden. Auch für Ausnahmesituationen wie Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen sehen die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz Ausnahmen vor. Doch auch dann müssen aufgenommene Kredite in einem vorher festgelegten Zeitraum wieder getilgt werden, so dass mittelfristig die Verschuldung nicht steigt.

Schon die Vorgängerregelung im Grundgesetz und die vergleichbaren Regelungen in den Landesverfassungen haben die Aufnahme von Krediten an Regeln geknüpft. Anders als beim Bund haben diese Regelungen während des Übergangszeitraums bis 2020 in vielen Bundesländern noch Bestand. Grundsätzlich sah der alte Grundgesetzartikel 109 vor, dass die Neuverschul-

derung die Investitionen nicht überschreiten darf. Ausnahmen sind nur bei einer weit interpretationsfähigen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig. Diese vielfach von Bund und Ländern in Anspruch genommene Regelung hat immer wieder dazu geführt, dass die Verfassungsmäßigkeit der Haushalte in Frage stand oder sogar (wie zuletzt 2010 in Nordrhein-Westfalen) verfassungsgerichtlich verneint wurde.

Das grundsätzliche Verbot einer Neuverschuldung soll also nicht dadurch umgesetzt werden, dass keine Kredite mehr aufgenommen werden dürfen. Die entscheidende Neuerung der Schuldenbremse besteht darin, dass ein Abweichen von der generellen Regel in jedem Fall nur vorübergehend gestattet ist und danach die Verschuldung wieder abgebaut werden muss. Auf diese Weise soll vermieden werden, dass die Verschuldung der öffentlichen Haushalte durch die wiederholte Feststellung von Sonderlagen und Ausnahmesituationen immer weiter ansteigt. Ein Abbau der bereits bestehenden Verschuldung wird jedoch auch bei Einhaltung der Schuldenbremse nicht erreicht. Lediglich ihr weiteres Anwachsen wird begrenzt.

Warum soll die Schuldenfinanzierung begrenzt werden?

Doch warum sollte der Staat zur Finanzierung seiner vielfältigen Aufgaben und Herausforderungen durch unvorhersehbare Krisen nicht das Instrument der Verschuldung nutzen? Schließlich stehen durch die Aufnahme von Krediten zusätzliche Mittel zur Verfügung, die nicht nur zur Reparatur von Baustellen im Haushalt, sondern beispielsweise für sicherlich sinnvolle Investitionen in verbesserte Bildungsangebote eingesetzt werden können. Zumal vor dem Hintergrund, dass die mögliche Alternative, durch Steuererhöhungen die Einnahmen zu steigern, politische und ökonomische Risiken birgt.

Unbestritten eröffnet eine Neuverschuldung kurzfristig zusätzlichen Handlungsspielraum. Denn in dem Haushaltsjahr, in dem die Kredite aufgenommen werden, stehen mehr finanzielle Mittel zur Verfügung. Schon im darauffolgenden Haushaltsjahr schlägt jedoch eine höhere Zins- und Tilgungsbelastung zu Buche, die wiederum den Handlungsspielraum einschränkt. Dies gilt dann nicht nur für ein Jahr, sondern für alle darauffolgenden Jahre bis zur Tilgung des Kredits. Der positive Effekt, also die Rendite, die sich aus einer schuldenfinanzierten Maßnahme ergibt, muss demnach mindestens so groß sein wie die Summe aus Zinsen und Tilgung, die daraus entsteht. Denn ansonsten müssen die Zins- und Tilgungslasten zu einem späteren Zeitpunkt durch höhere Steuern und/oder Ausgabenkürzungen finanziert werden. Eine solche fortgesetzte Verschuldungspolitik lädt die Finanzierungslast heutiger Ausgaben zukünftigen Generationen auf. Der seit Jahrzehnten kontinuierlich wachsende Schuldenstand der öffentlichen Haushalte zeigt, dass dies kein vorübergehendes Phänomen darstellt, sondern dass sich die Finanzierungslasten im Gegenteil immer weiter auf türmen und sich Zins- und Zinseszinslasten fortlaufend aufsummieren.

Eine solide und mittelfristig tragfähige Finanzpolitik dagegen muss dafür Sorge tragen, dass auf mittlere Sicht die laufenden Einnahmen die getätigten Ausgaben decken. Die Aufnahme neuer Kredite ist ein durchaus sinnvolles oder sogar notwendiges Instrument, um kurzfristig handlungsfähig zu sein. Dieser Zustand sollte jedoch nur vorübergehend bestehen und absehbar ausgeglichen werden. In genau diesem Sinne ist die Schuldenbremse konstruiert, denn mittelfristig soll sich die staatliche Verschuldung nicht erhöhen. Deshalb soll das strukturelle Defizit der Bundesländer dauerhaft bei null liegen. Den alten Schuldenbegrenzungsregeln fehlte diese langfristige Perspektive, so dass in der Vergangenheit immer wieder zusätzliche Schulden aufgetürmt werden konnten. Bis zum endgültigen Inkrafttreten der Schuldenbremse in den Ländern im Jahr 2020, räumt Artikel 143d Absatz 1 Grundgesetz den Ländern eine Übergangsfrist ein. Bis dahin dürfen sie nach Maßgabe geltender landesrechtlicher Regelungen von den Vorgaben des Grundgesetzartikels 109 abweichen. Solange ein Land seine Verfassungs- und Haushalts-

regeln also nicht in Analogie zum Grundgesetz ändert, gilt faktisch das alte Schuldenregime, nach dem die Neuverschuldung die Investitionen nicht überschreiten darf.

Wie setzen die Länder das Neuverschuldungsverbot um?

Es gibt jedoch große Unterschiede zwischen den verschiedenen Bundesländern, denn einige Länder wie Baden-Württemberg und Bayern haben schon vor mehreren Jahren ein grundsätzliches Neuverschuldungsverbot in ihre Verfassung aufgenommen, lassen aber weiterhin Ausnahmen bei einer begründeten Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu. Bisher haben nur Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und nach erfolgreichem Volksentscheid im Frühjahr 2011 Hessen den Tenor der neuen Schuldenregeln, der nur ein symmetrisches konjunkturell begründetes Abweichen vom Neuverschuldungsverbot einräumt, in die Landesverfassung übernommen. Hamburg hat ein Inkrafttreten in 2013 beschlossen; in Sachsen-Anhalt wird dies in der Haushaltsordnung geregelt. Doch auch bei dieser weitest gehenden Umsetzungen sind Ausnahmen zugelassen: Während der Übergangsfrist bis zum Jahresabschluss 2019 gelten die Ausnahmetatbestände der Vorgängerregelung.

Die Bundesländer Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein haben mit dem Bund Verwaltungsvereinbarungen geschlossen, die unabhängig von den Vorschriften in den Landesverfassungen den schrittweisen gleichmäßigen Abbau des strukturellen Defizits verbindlich vorschreiben. Darin ist auch die Vorgehensweise zur Berechnung des strukturellen Defizits geregelt. Die genannten Länder erhalten Konsolidierungshilfen als Teil der Übergangsregelung in Artikel 143d Grundgesetz. Die Auszahlung der Konsolidierungshilfen ist an den Erfolg des Defizitabbaus ab 2011 geknüpft. Insgesamt werden diesen Ländern jährlich 800 Millionen Euro zur Unterstützung beim Defizitabbau gewährt. Ob die jährlichen Abbauschritte der Finanzierungsdefizite eingehalten werden, überprüft der von Bund und Ländern eingerichtete Stabilitätsrat.

Auch die Haushalte der restlichen Länder werden durch den Stabilitätsrat überwacht. Dieser überprüft anhand eines Kennziffersystems, ob eine Haushaltsnotlage droht. Dazu vergleicht er für den Zeitraum der aktuellen Haushaltslage und den Zeitraum der Finanzplanung den Finanzierungssaldo, die Kreditfinanzierungsquote, den Schuldenstand und die Zins-Steuer-Quote jedes Landes mit dem Länderdurchschnitt. Aus letzterem werden Schwellenwerte abgeleitet, deren Überschreitung als Indikator für eine drohende Haushaltsnotlage gilt. Erst wenn ein Land innerhalb eines Zeitraums in mehr als einem Jahr über einem Schwellenwert liegt, gilt eine Kennziffer als auffällig. Bei drei oder vier auffälligen Kennziffern innerhalb eines Zeitraums gilt ein Zeitraum als auffällig und der Stabilitätsrat entscheidet, ob eine drohende Haushaltsnotlage vorliegt. Wird dies bejaht, vereinbart er ein Sanierungsprogramm mit dem betroffenen Bundesland. Dessen Einhaltung ist allerdings weitgehend unverbindlich, denn die Länder bleiben autonom in der Aufstellung ihrer Haushalte. Der Stabilitätsrat verfügt über keinerlei Sanktionsmaßnahmen, mit denen er bei Ländern mit drohenden Haushaltsnotlagen eine Sanierung verbindlich durchsetzen könnte.

Dies bedeutet, dass die Bundesländer nur theoretisch dazu verpflichtet sind, strukturelle Defizite zurückzufahren. Im schlimmsten Fall werden den fünf Ländern, die Konsolidierungshilfen erhalten, diese gekürzt oder gestrichen. Allerdings heißt es in Artikel 143d Grundgesetz, der die Übergangsphase bis einschließlich 2019 regelt: „Die Haushalte der Länder sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 erfüllt wird.“ Die Länder müssen also bis spätestens 2020 ihre Haushalte so gestalten, dass die Verpflichtung zum strukturellen Null-Defizit eingehalten werden kann. Die Verfassung so zu interpretieren, dass alle Haushalte bis letztmalig 2019 noch unbegrenzt Defizite aufweisen dürfen, bevor die Neuverschuldung untersagt ist, wäre nicht im Sinne der Schuldenbremse. Die Länder sollen also nicht

die letzte Chance nutzen, in diesem Jahrzehnt neue Schulden anzuhäufen, sondern bereits jetzt schrittweise darauf hinarbeiten, dass spätestens ab 2020 keine neuen Kredite mehr aufgenommen werden müssen.

Die Festlegung, wann die Länder – abgesehen von denjenigen, die ihre Konsolidierungshilfen auch erhalten wollen – mit dem Defizitabbau beginnen, wie sie ihn gestalten und sogar, wie ihr strukturelles Defizit überhaupt zu bestimmen ist, obliegt den Bundesländern selbst. Im Rahmen ihrer Haushaltsautonomie sind allein die Länder selbst dazu befugt, ihre Haushalte aufzustellen. Deshalb hat Schleswig-Holstein sogar eine Klage beim Bundesverfassungsgericht gegen die Schuldenbremse eingereicht (Zeit online, 04.02.2010). Denn die Haushalte müssen zwar zwingend im Einklang mit den landesverfassungsrechtlichen Anforderungen stehen. Aber im Haushaltsrecht gilt das Grundgesetz nur für den Bund. Deshalb soll das Gericht nun prüfen, ob es überhaupt vergleichbare Vorschriften für die Länder enthalten darf, auch wenn die Länder im Bundesrat mit verfassungsändernder Mehrheit zugestimmt haben. Sollte das Verfassungsgericht dies verneinen, bestehen überhaupt keine konkreten Vorgaben hinsichtlich des zulässigen Defizits im Rahmen der Schuldenbremse, außer ein Land hat eine solche Vorschrift selbst in die Landesverfassung oder sein Haushaltsrecht aufgenommen.

Dennoch sind den Ländern Grenzen gesetzt. Wie bereits dargelegt werden die Länder mit grundgesetzlichem Anspruch auf Konsolidierungshilfen ein großes Interesse daran haben, diese Hilfen nicht wegen eines Verstoßes gegen den vorgegebenen Abbau ihrer Finanzierungsdefizite zurückzahlen zu müssen. Möglicherweise könnten auch Geberländer im Finanzausgleich darauf klagen, den Ländern, die die Schuldenbremse nicht einhalten, die Zahlungen verweigern zu dürfen. Das bedeutet eine Hinauszögerung der Rückführung des Haushaltsdefizits und verschiebt die Konsolidierungslasten lediglich in die Zukunft. Je später die Konsolidierung beginnt, desto härter müssen binnen weniger Jahre die Einschnitte sein.

Die Konsolidierung kann zum Großteil nur auf der Ausgabenseite erfolgen. Eine echte Ländersteuer ist nur die Grunderwerbssteuer, die einige Länder auch bereits erhöht haben. Bei anderen Steuern, aus denen die Bundesländer Einnahmen erzielen, haben sie zwar über den Bundesrat Mitspracherecht, können aber nicht autonom über deren Höhe entscheiden. Demzufolge sind in erster Linie die Ausgaben zu begrenzen. Dabei ist zu bedenken, dass auch in vielen Ausgabenbereichen langfristige vertragliche Verpflichtungen bestehen oder wie beispielsweise in Tarifverhandlungen regelmäßig neu ausgehandelt werden müssen. Auch bei den Ausgabenposten, über die das Land tatsächlich autonom entscheiden kann, lässt sich nur ein Teil des Konsolidierungspotenzials kurz- bis mittelfristig realisieren. Angesichts der überschaubaren kurz- bis mittelfristigen Flexibilität vieler Ausgabenbereiche empfehlen sich erst recht ein unverzüglicher Start der Konsolidierungsbemühungen und eine schlüssige Strategie für den Abbau der Haushaltsdefizite bis 2020.

Schließlich bleibt es den Ländern überlassen, das Verfahren für die Ermittlung des konjunkturellen und des strukturellen Anteils ihrer Defizite zu bestimmen. Da sich die Anforderungen der Schuldenbremse allein auf das strukturelle Defizit und dessen Abbau beziehen, könnten die Länder versucht sein, den konjunkturellen Anteil so zu bemessen, dass er ihnen größtmögliche Handlungsspielräume verschafft. Ein Vorteil der individuellen Festlegung des Abgrenzungs- und Berechnungsverfahrens ist sicherlich, dass landesspezifische Besonderheiten berücksichtigt werden können. Der Nachteil von Verfahren, die nicht einheitlichen Kriterien folgen, ist möglicherweise eine große Intransparenz, die Gestaltungs- und eventuell sogar Manipulationsspielräume eröffnet. Im Zweifelsfall wird ein Verfassungsgericht bewerten müssen, ob ein Land sein strukturelles Defizit tatsächlich auf null zurückgeführt hat und dazu das Berechnungsverfahren einer Prüfung unterziehen. Dazu bedarf es objektiver Kriterien zur Beurteilung des Verfahrens.

Vor diesem Hintergrund wäre es sinnvoll gewesen, ein geeignetes Verfahren auf der Grundlage dieser Kriterien bereits im Vorfeld eindeutig und verbindlich festzulegen.

Operationalisierung der Schuldenbremse

Die staatlichen Einnahmen und Ausgaben werden von der konjunkturellen Entwicklung spürbar beeinflusst, so dass in Phasen des Aufschwungs Überschüsse und in solchen des Abschwungs Fehlbeträge entstehen. Dies lässt sich zum Beispiel am Zusammenspiel von Arbeitsmarkt und Steuereinnahmen sowie Sozialausgaben vor Augen führen: Steigt im Aufschwung die Beschäftigung und zusätzlich die gezahlten Löhne und Gehälter, steigen auch die Steuereinnahmen. Gleichzeitig sinken die Ausgaben für Lohnersatz- und andere Sozialleistungen, da mehr Personen beschäftigt sind. Bei rückläufiger Konjunktur setzt der entgegengesetzte Prozess ein. Gleichzeitig fängt der Staat auf diese Weise einen Teil der konjunkturellen Schwankung auf, was im Sinne einer automatischen Stabilisierung der Konjunktur auch gewünscht ist. Folglich sind konjunkturbedingte Schwankungen, sprich Defizite im Abschwung und entsprechende Überschüsse im Aufschwung für die Entwicklung der Verschuldung irrelevant – solange die budgetären Schwankungen symmetrisch sind, das heißt Plus und Minus sich mittelfristig ausgleichen. Werden jedoch größere Defizite aufgebaut, die sich nicht allein aus einer konjunkturellen Abwärtsbewegung ergeben und bei einer konjunkturellen Erholung kaum oder gar nicht abgebaut werden können, entstehen längerfristige, oder – anders gesagt – strukturelle Defizite. Damit ist die Finanzpolitik nicht mehr tragfähig, denn durch die zunehmenden Zins- und Tilgungslasten wird der finanzpolitische Handlungsspielraum dauerhaft eingeschränkt. Genau deshalb unterscheidet die Schuldenbremse zwischen den unschädlichen konjunkturellen und den schädlichen strukturellen Defiziten.

Allerdings ist die Abgrenzung der konjunkturellen von den strukturellen Anteilen am gesamten Finanzierungssaldo in der Praxis keineswegs trivial. Ein von konjunkturellen Einflüssen bereinigter struktureller Finanzierungssaldo spiegelt die Haushaltssituation wider, die sich bei einer Normalauslastung der Produktionsfaktoren ergibt. Die zugrunde liegende Vorstellung besagt, dass die Wirtschaft ihre Produktionskapazitäten normal auslastet, das tatsächliche Wirtschaftswachstum also dem Produktionspotenzialwachstum entspricht. Konjunkturrell bedingt kann eine Über- oder Unterauslastung entstehen, die zu einem Abweichen von Wirtschafts- und Potenzialwachstum führt. Diese Differenz wird als Output-Lücke bezeichnet. Multipliziert mit der Budgetsensitivität, also der Reaktion des Staatshaushaltes auf eine solche Abweichung, ergibt sich die konjunkturrell bedingte Komponente des Finanzierungssaldos. Bei einer Unterauslastung des Produktionspotenzials ist also das so ermittelte konjunkturrelle Defizit vom nominalen Defizit abzuziehen. Es verbleibt ein geringeres strukturelles Defizit. Umgekehrt verhält es sich bei einer Überauslastung. Denn dann ist das Defizit um den konjunkturrell bedingten Überschuss zu erhöhen, um den strukturellen Finanzierungssaldo zu bestimmen.

Die Bundesregierung orientiert sich bei der Ermittlung der Konjunkturkomponente zur Bestimmung des strukturellen Defizits an dem von der Europäischen Kommission entwickelten Verfahren (BMF, 2011a). Für die Stabilitätsprogramme der Mitgliedstaaten ist die Anwendung dieses Verfahrens aufgrund eines Beschlusses des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der Europäischen Union verbindlich vorgegeben. Aufgrund des Ausführungsgesetzes zum Grundgesetzartikel 115 berechnet der Bund ab 2011 sein strukturelles Defizit im Rahmen der Schuldenbremse nach diesen Vorgaben. Für die Bundesländer besteht jedoch keine vergleichbare Vorgabe, welches Verfahren sie anwenden müssen. Sie können sich ebenfalls am Verfahren der Kommission und damit an der Bundesregierung orientieren, oder aber ein eigenes Verfahren festlegen. Auf Landesebene ein spezifisches Produktionspotenzial und entsprechende Output-Lücken zu schätzen, ist jedoch kaum möglich. Doch auch wenn die Schätzung der Bundesre-

gierung zugrunde gelegt wird, verbleibt die Notwendigkeit, den jeweiligen Anteil eines Landes am gesamtwirtschaftlichen Output-Gap zu bestimmen.

Wie funktioniert die Konjunkturbereinigung?

Wie sich dies umsetzen ließe, haben bereits mehrere wissenschaftliche Institute untersucht und entsprechende Vorschläge für Konjunkturbereinigungsverfahren auf Länderebene unterbreitet. Das Bundesministerium der Finanzen hat das Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI, 2010) beauftragt, ein Verfahren für die Länder zu entwickeln. Die Länder, die Konsolidierungshilfen erhalten, haben von Ingolf Deubel (2010) ein alternatives Gutachten anfertigen lassen. Darüber hinaus gibt es weitere Diskussionsbeiträge und Verfahrensvorschläge wie beispielsweise vom Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH, 2010). Um die in der Diskussion befindlichen Verfahren sinnvoll bewerten zu können, müssen jedoch zuerst Kriterien entwickelt werden, anhand derer sich die Vorschläge messen lassen können. Dazu ist zu überlegen, welche Eigenschaften ein geeignetes Verfahren aufweisen muss, um die mit der Schuldenbremse verbundene Zielsetzung bestmöglich zu erreichen.

Die Deutsche Bundesbank hat Anforderungen an die Konjunkturbereinigung im Rahmen der neuen Schuldenregel (Deutsche Bundesbank, 2011a) formuliert, die sich zwar vorrangig auf den Bund beziehen, gleichwohl jedoch auch für die Länder zutreffen. Zum einen ist laut Bundesbank zu gewährleisten, dass die Berechnung der Konjunkturkomponente tatsächlich symmetrisch über den vollständigen Ablauf eines Konjunkturzyklus aus Auf- und Abschwung erfolgt. Wichtige Voraussetzung dafür sei, dass die Methoden eindeutig bestimmt und festgelegt sind und das Datenmaterial zeitnah vollständig und übersichtlich zur Verfügung gestellt wird. Sowohl Anpassungen oder Weiterentwicklung der Methodik als auch Veränderungen der Modellparameter können dazu führen, dass der Konjunkturverlauf asymmetrisch abgebildet wird. Dies widerspricht jedoch dem zentralen Anliegen der symmetrischen Konjunkturbereinigung im Rahmen der Schuldenbremse. Eine methodische Veränderung könnte zum Beispiel bewirken, dass der konjunkturell bedingte und damit aus Sicht der Schuldenbremse erlaubte Spielraum zum Schuldenaufbau im Abschwung vergrößert würde, dem aber keine entsprechende Anpassung in der Erholungsphase gegenüberstünde. Dies deutet zudem an, dass sich durch methodische Anpassungen zahlreiche Möglichkeiten zur Gestaltung bis hin zur Manipulation eröffnen können, die angesichts der Komplexität des Verfahrens nicht ohne Weiteres nachvollzogen werden können.

Zum Anderen fordert die Bundesbank Transparenz und Überprüfbarkeit. Dies sei die Voraussetzung für die Akzeptanz der Schuldenbremse. Parlament und Öffentlichkeit müssen in der Lage sein, die Anwendung des Verfahrens nachzuvollziehen und damit überprüfen zu können. Alle erforderlichen Informationen wie Daten, Methodenspezifikationen und Programme müssen deshalb zeitnah veröffentlicht werden. Die von der Bundesbank aufgestellten Anforderungen offenbaren einen grundlegenden Zielkonflikt zwischen Genauigkeit und Nachvollziehbarkeit. Je umfangreicher zusätzliche Einflussfaktoren in Form von Variablen berücksichtigt und womöglich parametrisiert gewichtet in ein Schätzmodell einfließen, desto umfassender und damit differenzierter ist das Modell. Gleichzeitig wird es weniger nachvollziehbar, während sich die Eingriffsmöglichkeiten und Stellschrauben im Modell vermehren und damit die Gestaltungsspielräume erhöhen. Deshalb erscheint es notwendig, Pauschalierungen und gröbere Abbildungen in der Modellkonstruktion zu verwenden, um so die Transparenz und Überprüfbarkeit zu verbessern und zugleich die Manipulationsgefahr einzudämmen.

Schon das geltende Verfahren der EU-Kommission entspricht nach Maßgabe der Bundesbank diesen Kriterien nicht, denn es sei „vergleichsweise komplex, schwer nachzuvollziehen und aufgrund vielfacher Modellierungsoptionen gestaltungsanfällig“ (ebenda, S. 59). Nun müssen

die Länder anders als der Bund nicht notwendigerweise das EU-Verfahren für ihre Berechnung der Konjunkturkomponente anwenden, aber es gibt gewichtige Gründe, die trotzdem dafür sprechen: Der Bund ist verpflichtet, dieses Verfahren anzuwenden und veröffentlicht dementsprechend die anzuwendenden Zahlen für Produktionspotenzial und -lücke für die gesamte Bundesrepublik. Damit ist gleichzeitig ein Rahmen vorgegeben, in dem sich die Gesamtheit der Bundesländer wiederfinden lässt. Dies bedeutet aber auch, dass die Konsistenz der Länderergebnisse mit den Bundesergebnissen besser überprüfbar ist – zumal wesentlich einfacher als in dem Fall, in dem jedes einzelne Bundesland eine von den EU-Vorgaben völlig losgelöste eigene Schätzung von Produktionsmöglichkeiten und Wachstumsdifferenzen vornimmt. Da das Verfahren für den Bund nun bereits vorgegeben ist, können sich die Länder gut daran orientieren. Nicht zuletzt können die Länder damit die Eigenentwicklung von Alternativverfahren und deren Berechnung und Überprüfung an den Bund delegieren. Die Länder könnten dann aus den deutschlandweiten Zahlen ihre eigenen durch einen geeigneten Länderschlüssel ableiten und so transparente, nachvollziehbare und insbesondere nachprüfbare Ergebnisse vorlegen.¹

Verfahren zur Berechnung des strukturellen Defizits

Die fünf Bundesländer, die Konsolidierungshilfen erhalten, haben Verwaltungsvereinbarungen mit dem Bund getroffen, in denen geregelt ist, wie die strukturellen Defizite und damit die Konsolidierungsanforderungen in diesen Ländern ermittelt werden. Darin finden sich einige Elemente des RWI-Konzepts wieder, aber auch Erweiterungen. In den bereits erwähnten Veröffentlichungen von Deubel, dem IWH und dem IMK (2011) und der Bundesbank finden sich Einschätzungen zu den Vor- und Nachteilen der gewählten Regelungen sowie zum Teil auch eigene Vorschläge zur Operationalisierung der Schuldenbremse auf Länderebene.

Grundsätzlich unterscheidet sich der Ansatz des RWI von dem Deubels dadurch, dass das RWI das Verfahren der Europäischen Kommission zur Berechnung der gesamten deutschen Konjunkturkomponente anwendet und diese mithilfe eines Quotierungsschlüssels auf die Länderhaushalte herunterbricht. Demgegenüber löst sich Deubel vom Verfahren der Kommission und ordnet stattdessen jedem Bundesland eigene Konjunkturverläufe zu.

Was sind die Vor- und Nachteile des von der EU-Kommission praktizierten Verfahrens?

In zahlreichen Publikationen wird das Verfahren der Europäischen Kommission zur Ermittlung der Produktionslücken in den Mitgliedstaaten wegen seiner Komplexität und Gestaltungsanfälligkeit kritisiert.² Das Verfahren ist insofern problematisch, als es in nicht vernachlässigbarem Umfang auf Modellschätzungen zurückgreift. Die Schätzergebnisse sind maßgeblich davon abhängig, welche Parameter dem Modell übergeben werden. Insbesondere bei der Bestimmung der totalen Faktorproduktivität, deren Entwicklung die Effizienz der Nutzung der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital angibt, sind Modellspezifikation und Parameterwahl ausschlaggebend für die Ergebniswerte, denn bei der totalen Faktorproduktivität handelt es sich um eine nicht direkt beobachtbare Größe. Die Methodik der Kommission zur Bestimmung der Produktionslücken unterliegt einer ständigen Weiterentwicklung und Anpassung, so dass es zu teilweise bemerkenswerten Anpassungen der Werte für Produktionspotenzialen und -lücken kommt. Horn et al. (2011) berechnen Abweichungen bei der Defizitberechnung von mehreren Milliarden Euro für das strukturelle Defizit – allein bei Anwendung unterschiedlicher Modifikationen des alten und neuen Verfahrens der EU-Kommission.

¹ Ähnlich argumentiert der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten (SVR, 2010, S. 206).

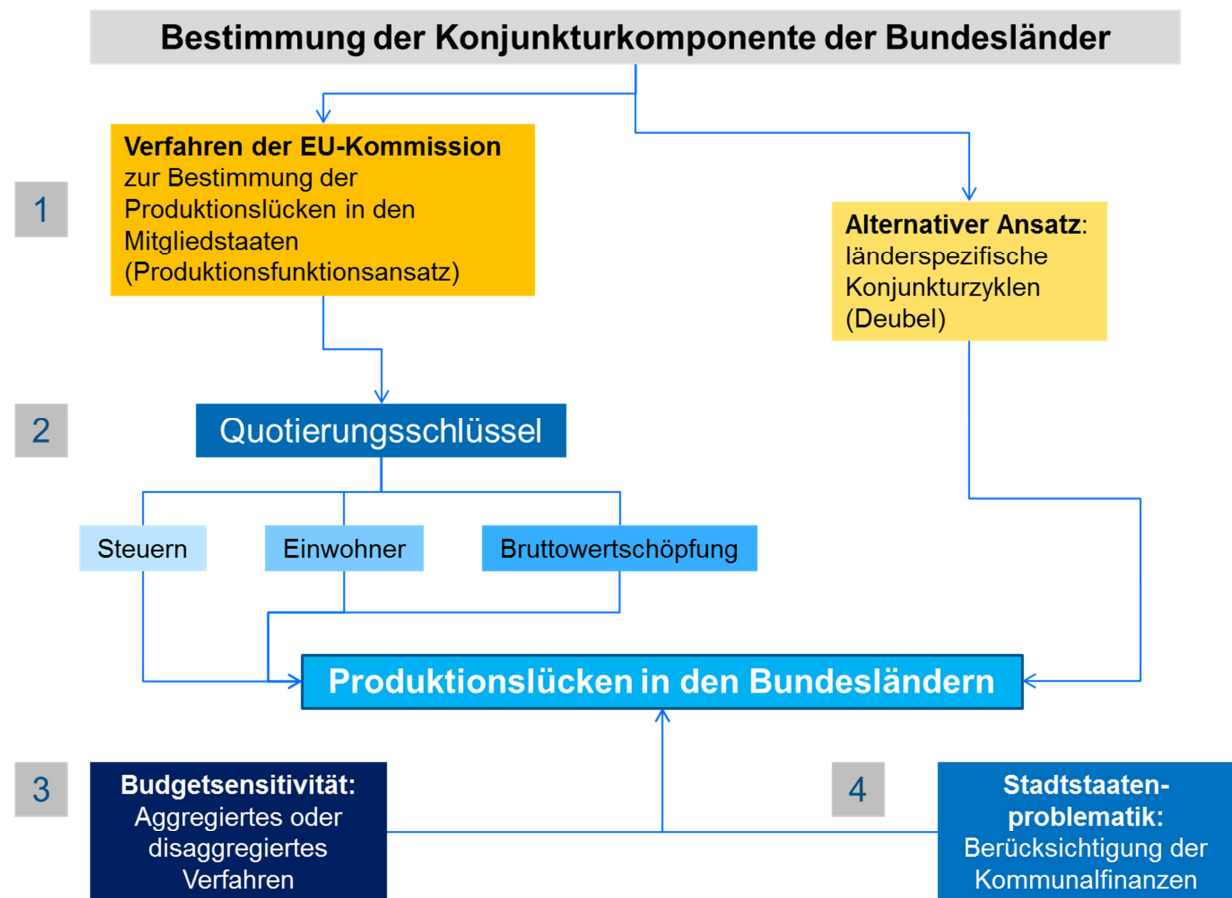
² Vgl. z.B. Deutsche Bundesbank 2011a, S. 62.

Zu unterscheiden sind dabei jedoch Änderungen, die sich aus methodischen Anpassungen ergeben und solchen, die aufgrund einer Datenrevision erfolgen. Methodische Veränderungen sollten nur dann vorgenommen werden, wenn sie eine klare Verbesserung bewirken oder Fehler korrigieren, die das Modellergebnis maßgeblich beeinflussen. Bei der Verwendung von Daten am aktuellen Rand ist es unvermeidlich, dass teilweise auf Schätzungen und Projektionen zurückgegriffen werden muss. Wenn nach einigen Jahren Ist-Werte vorliegen, ist es natürlich wünschenswert mit diesen Daten zu rechnen. Problematisch ist dabei, dass solche Revisionen systematisch zusätzliche Verschuldungsspielräume eröffnen oder einschränken können und so mittelfristig die Symmetrie der berechneten Produktionslücken infrage stellen. Anpassungen aufgrund wesentlicher neuer Erkenntnisse, sei es hinsichtlich der Methodik oder der Datenlage, sollten daher so selten wie möglich, aber so oft wie notwendig erfolgen.

Die Bundesbank (2011a) rät deshalb dazu, das alte EU-Verfahren, bei dem ausschließlich mit Hodrick-Prescott-Filtern gearbeitet wird, mindestens bis 2016, das heißt bis zum Ende der Übergangsperiode des Bundes bei der Einführung der Schuldenbremse beizubehalten, um eine hinreichende methodische Konsistenz zu gewährleisten. Nun hat dieses Verfahren zwar den Vorteil transparenter und damit leichter nachvollziehbar zu sein als das neue Verfahren der Kommission, bei dem die totale Faktorproduktivität modellgestützt geschätzt wird. Sein Nachteil bestünde aber darin, dass die Konsistenz mit den Berechnungen der EU-Kommission, die inzwischen offiziell das neue Verfahren anwendet, verloren ginge. Zudem mag das Jahr 2016 für den Bund das relevante Datum für die endgültige Umsetzung der Schuldenbremse sein. Für die Bundesländer erstreckt sich der Übergangszeitraum jedoch noch bis zum Jahr 2020. Es käme also erneut zu methodischen Brüchen und Inkonsistenzen.

Bei aller berechtigter Kritik am Verfahren der EU-Kommission erscheint dies als der entscheidende Vorteil: Werden die Kommissionszahlen zu den nationalen Produktionslücken verwendet und dienen für Bund und Länder gleichermaßen als Berechnungsgrundlage, stehen alle Ergebnisse in einem nachvollziehbaren Zusammenhang. Akzeptiert man also die Vorgaben der Kommission, die die Bundesregierung ohnehin im Rahmen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes anwenden muss, gewährleistet diese gemeinsame Basis die Konsistenz der entsprechenden Zahlen von Bund und Ländern. Dies wäre nicht der Fall, wenn die Länder unabhängig vom Verfahren des Bundes andere eigene Berechnungsverfahren implementieren würden. Umso mehr würde dies gelten, wenn die Länder jeweils eigene Berechnungsverfahren ersinnen, die sich auch untereinander unterscheiden. Nicht nur, dass darunter Transparenz und Nachvollziehbarkeit leiden würden, vielmehr stiege der Gestaltungsspielraum der Länder geradezu gefährlich an. Ein eigenes Verfahren eines einzelnen Bundeslandes mag zwar grundsätzlich den Vorteil bieten, passgenau auf die Bedingungen eben dieses Bundeslandes zugeschnitten zu sein. Gleichzeitig birgt die Möglichkeit eines solchen individuellen Zuschnitts aber auch die Gefahr, das Verfahren gezielt so zu gestalten, dass es den politischen Intentionen der Landesregierung entgegenkommt. Diese Manipulationsgefahr ist mit dem Ziel der dauerhaften Begrenzung der Verschuldung nur schlecht zu vereinbaren. Da in dieser Variante Transparenz und Nachvollziehbarkeit ebenfalls schlecht abschneiden, spricht vieles dafür, die Nachteile des EU-Verfahrens in Kauf zu nehmen und mit ihm als gemeinsame Basis zu arbeiten.

Abbildung 1:



Eigene Darstellung

Das Verfahren der Europäischen Kommission zur Bestimmung der nationalen Output-Lücken unterliegt trotz (oder wegen) seiner Komplexität strenger methodischer Überwachung und wird international diskutiert und überprüft, so dass mögliche Fehler oder Unstimmigkeiten auch leichter aufgedeckt werden können, als dies bei landeseigenen Verfahren der Fall sein könnte. Kommt man zu dem Schluss, dass die EU-Berechnungen die Grundlage der Bestimmung des strukturellen Defizits des Bundes und der Länder sein sollen, schließt dies den Deubel-Ansatz bereits aus. Deubel schlägt vom EU-Verfahren unabhängige landesspezifische Konjunkturzyklen vor. Ein weiteres Manko des Deubel-Ansatzes besteht darin, dass die Symmetrie der konjunkturellen Bereinigung nicht in jedem Fall gewährleistet ist (SVR, 2010, S. 206).

Wie lässt sich die Produktionslücke für einzelne Bundesländer bestimmen?

Liegt nun aus den EU-Schätzungen das Produktionspotenzial und die Produktionslücke für Deutschland vor, ist ein Quotierungsschlüssel notwendig, aufgrund dessen die Produktionslücken der Länder ermittelt werden können. Während das RWI die jeweiligen Anteile an den Steuereinnahmen oder Einwohneranteilen vorschlägt, erwägt das IWH Halle die Bruttowertschöpfung als Landesanteil heranzuziehen.

Einig sind sich die Autoren, dass die Ausgabenseite der Länderhaushalte keinen nennenswerten konjunkturellen Schwankungen unterliegt und deshalb ausgeblendet werden kann. Konjunk-

turreagibel sind in erster Linie die arbeitsmarktbedingten Ausgaben, die jedoch in die Zuständigkeit des Bundes und der Kommunen fallen. Letzteres ist dementsprechend bei den Stadtstaaten zu berücksichtigen. Auf der Einnahmeseite der Länder sorgen die verschiedenen Komponenten des Finanzausgleichs dafür, dass sich möglicherweise unterschiedliche Entwicklungen zwischen den Bundesländern weitestgehend nivellieren. Das RWI weist darauf hin, „dass sich mögliche unterschiedliche konjunkturelle Entwicklungen in den Ländern nicht in deren Steuereinnahmen widerspiegeln“ (RWI, 2010, S. 14). Nach Umsatzsteuerverteilung, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen sind nicht mehr die landesspezifischen Konjunkturverläufe maßgeblich, sondern vielmehr die gesamtstaatliche Entwicklung. Dies spricht dafür, den gesamtstaatlichen Konjunkturtrend durch ein geeignetes Quotenverfahren auf die Länder zu verteilen.

Weiter ist zu entscheiden, welche Steuerarten berücksichtigt werden sollen und ob diese aggregiert für die Ländergesamtheit mit einer Budgetsensitivität multipliziert werden soll, oder ob Teilelastizitäten auf einzelne Budgetposten in den einzelnen Ländern anzuwenden sind. Für das aggregierte Verfahren spricht die geringere Komplexität bei höherer Transparenz. Für das disaggregierte Verfahren sind eine Vielzahl oft nicht unmittelbar verfügbarer Daten erforderlich, die zwar eine differenzierte Betrachtung versprechen, aber gleichzeitig fehler- und gestaltungsfälliger sind. Deshalb plädiert das RWI im Konsens mit dem Sachverständigenrat für das aggregierte Verfahren.

Bei allen bis hierhin diskutierten Schritten erscheint es ratsam, zur Gewährleistung größtmöglicher Konsistenz und Transparenz in vertretbarem Umfang methodische Schwächen oder zumindest Ungenauigkeiten in Kauf zu nehmen. Schließlich ist die angewendete Methodik dann für die verschiedenen föderalen Ebenen gleichermaßen gültig, so dass auch eine inhaltliche Kompatibilität hergestellt wird. Ein grundsätzliches Problem bleibt jedoch zwangsläufig bestehen: Zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung und der Erstellung der Finanzplanung der Länder liegen für das Haushaltsjahr und die Folgejahre naturgemäß erst vorläufige Zahlen vor. In der Regel handelt es sich im Moment der Haushaltsaufstellung sogar bei den Zahlen für das dem Haushaltsvollzug vorangehende Jahr noch um nicht endgültige Werte. Dementsprechend wird auch jedwede Schätzung für die konjunkturellen und strukturellen Teile des Defizits, dessen endgültige Gesamthöhe ja ebenfalls noch nicht feststeht, nur vorläufigen Charakter haben können. Weichen die tatsächlichen Steuereinnahmen und Finanzierungssalden dann aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung und möglicher Rechtsänderungen deutlich von den bei der Haushaltsaufstellung vorliegenden Projektionen ab, muss dies bei der Bestimmung des strukturellen Defizits und insbesondere bei der zulässigen konjunkturellen Schwankung berücksichtigt werden. Ansonsten drohen zu große oder kleine Verschuldungsspielräume, die dem Symmetriegebot der konjunkturellen Schwankung, das die Schuldenbremse vorschreibt, nicht entsprechen.

Weshalb ist eine einheitliche Datengrundlage so wichtig?

Das Jahr 2010 verdeutlicht diese Problematik auf eindrucksvolle Weise, denn in diesem Jahr hat die Erholung von der Finanz- und Wirtschaftskrise schneller und wesentlich umfassender stattgefunden als im Vorfeld angenommen wurde. Nun ist das strukturelle Defizit des Jahres 2010 für den Bund und gleichermaßen für die Bundesländer, die Konsolidierungshilfen erhalten, die Ausgangsbasis, aufgrund der die Konsolidierungspfade bis zum Ende der Übergangszeit in 2016 (Bund) beziehungsweise 2020 (Länder) bestimmt werden. Denn gemäß den Bestimmungen des Grundgesetzes und dem Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen muss das strukturelle Defizit des Jahres 2010 in gleichmäßigen Schritten auf den jeweiligen Referenzwert zurückgeführt werden. Die Zahlen von 2010 verankern folglich den Ausgangspunkt des Schuldenabbaupfades. Da sowohl der Bund als auch die betroffenen Länder bei der Haushalts- und

Finanzplanung für 2010 mit weit ungünstigeren Defiziten gerechnet haben, als sie nun tatsächlich realisiert worden sind, hat zumindest der Bund die in seinem Abbaupfad zulässigen Defizite rückblickend viel zu hoch angesetzt. Er hat 2010 darauf verzichtet, die für die Verankerung des Schuldenabbaupfades maßgebliche Defizitgröße aufgrund der wesentlich günstigen Steuerschätzung im November 2010 anzupassen – und sah sich deshalb massiver Kritik ausgesetzt (stellvertretend Deutsche Bundesbank, 2011b). Die daraus resultierenden zulässigen strukturellen Defizite in den Jahren 2011 bis 2015 sind in der Konsequenz so großzügig bemessen, dass angesichts der unerwartet hohen Steuereinnahmen in den nächsten Jahren nicht nur das Einhalten der Schuldenbremse unproblematisch möglich erscheint, sondern darüber hinaus noch vermeintliche Haushaltsspielräume vorliegen.

Die Verwaltungsvereinbarungen – Berechnung des strukturellen Defizits bei Bundesländern, die Konsolidierungshilfen erhalten.

Die Verwaltungsvereinbarungen beinhalten ein zweistufiges Verfahren zur Berechnung des strukturellen Defizits eines Landes. Damit soll berücksichtigt werden, dass sowohl die Etatsansätze in den Haushaltsplanungen als auch der Haushaltsvollzug im Einklang mit der Schuldenbremse stehen. Ausgangsbasis der ersten Stufe bilden die verabschiedeten Haushaltsplanungen. Im Mai des laufenden Jahres wird dann die Output-Lücke ermittelt und daraus die Konjunkturkomponenten der Länderhaushalte abgeleitet. Gleichzeitig wird auf Basis der Steuerschätzung vom Mai die Höhe der Steuereinnahmen bestimmt, mit der ein Land für das aktuelle Jahr rechnen kann. Der in den Länderhaushalten angesetzte Finanzierungssaldo abzüglich der Konjunkturkomponente ergänzt um einige weitere Bereinigungen ergibt den strukturellen Finanzierungssaldo ex ante. Dies kann ein Defizit oder ein Überschuss sein.

Auch wenn sich im ersten Halbjahr schon Tendenzen für die Entwicklung des gesamten Jahres erkennen lassen, verbleiben doch erhebliche Unsicherheiten. Deshalb wird nach dem Ende des Jahres eine Ex-Post Analyse des strukturellen Defizits vorgenommen. Gerade 2010 war dies sehr wichtig. Denn im zweiten Halbjahr zogen die Steuereinnahmen merklich an – oft deutlich über das in den Planungen angesetzte Niveau hinaus. Und deshalb muss untersucht werden, ob diese zusätzlichen Steuereinnahmen dazu verwendet wurden, das Defizit abzubauen oder Mehrausgaben zu tätigen. Im zweiten Fall muss auch das strukturelle Defizit steigen.

Ausgangsbasis sind die vom Statistischen Bundesamt publizierten Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte. Da sie noch nicht in endgültiger Form vorliegen, wird die vierteljährliche Kassenstatistik herangezogen. Zunächst erfolgt die Bereinigung um finanzielle Transaktionen. Das heißt es werden zum Beispiel Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen abgezogen. Gleiches gilt aber auch für Einnahmen aus Privatisierungen. Zusätzlich werden die Einnahmen und Ausgaben im Länderfinanzausgleich auf die tatsächlich erfolgten Zahlungen aktualisiert. Außerdem wird die auf Basis der geschätzten Output-Lücke ermittelte Ex-Ante-Konjunkturkomponente abgezogen oder hinzu addiert – das ist abhängig davon, ob die Output-Lücke positiv oder negativ ist. Danach wird untersucht, wie sich die Steuereinnahmen gegenüber den im Mai festgelegten Wert verändert haben. Fallen sie höher aus, wird die Differenz dem im Haushaltsabschluss ausgewiesenen Defizit hinzugeschlagen. Sind sie niedriger, wird die Differenz abgezogen. Außerdem werden die Auswirkungen der Steuerrechtsänderungen berücksichtigt. Mindereinnahmen durch Steuersenkungen werden dem strukturellen Defizit hinzu addiert, denn sie verschwinden nicht bei einer konjunkturellen Belebung und umgekehrt.

Durch dieses Vorgehen wird de facto unterstellt, dass alle Änderungen des Steueraufkommens, die im zweiten Halbjahr erfolgen, mit Ausnahme der Auswirkungen von Gesetzesänderungen, konjunkturell bedingt sind. Zur Verdeutlichung: Steigen die Steuereinnahmen nach den Ex-Ante-Berechnungen im Mai im Laufe eines Jahres stark an, sollte das Haushaltsdefizit zurück-

gehen, wenn diese Mehreinnahmen nicht für ungeplante Mehrausgaben verwendet werden. Im Idealfall geht das Defizit genau um den Betrag zurück, um den die Steuereinnahmen steigen. Werden nun die zusätzlichen Steuereinnahmen dem im Rahmen des Haushaltsabschlusses festgestellten (niedriger als geplanten) Defizit hinzuaddiert, bleibt das strukturelle Defizit konstant (sofern sich das Volumen der übrigen Bereinigungen nicht ändert). Anders ist dies bei Mehrausgaben. Dann geht das am Jahresende festgestellte Defizit gegenüber dem Ex-Ante-Ansatz im Mai nur um einen geringeren Betrag zurück, als die Steuereinnahmen steigen. In der Folge steigt auch das strukturelle Defizit. Denn diese Mehrausgaben sind nicht konjunkturell bedingt.

Da dieses Verfahren grundsätzlich sinnvoll ist, hat das IW Köln es zur Beurteilung der strukturellen Finanzierungssalden in den Länderhaushalten übernommen. Um bei den Ländern, die Konsolidierungshilfen erhalten, eine einheitliche Diskussionsgrundlage zu erhalten, wurden auch alle in den Verwaltungsvereinbarungen vorgesehenen Bereinigungen durchgeführt, soweit die hierfür erforderlichen Daten öffentlich verfügbar waren. Ansonsten wurde mit Näherungen gearbeitet, die den offiziellen Statistiken entnommen werden können.

Beispiel zur Berechnung des strukturellen Defizits 2010: Berlin
(Alle Angaben in Millionen Euro)

Unbereinigter Finanzierungssaldo		- 1.413,7
Bereinigung um finanzielle Transaktionen	-	- 163,7
periodengerechte Abrechnung des Länderfinanzausgleichs	+	- 246,9
Ex-Ante-Konjunkturkomponente	-	- 430,1
Steuerabweichungskomponente	-	944,7
Konjunkturbereinigter struktureller Finanzierungssaldo (hier Defizit)	=	- 2.011,5

In den Ländern beruht die aktuelle Finanzplanung häufig auf noch älteren Zahlen, welche die Dynamik der jüngsten wirtschaftlichen Entwicklung nicht antizipiert haben, zumal viele Länder in der Regel Doppelhaushalte aufstellen. Auch die Bundesländer, deren strukturelles Defizit nun im Zuge der Verwaltungsvereinbarungen berechnet wurde, gehen mit hohen Defizitgrenzen ihre Konsolidierungsbemühungen an. Dies liegt in der Systematik der in den Verwaltungsvereinbarungen getroffenen Regelungen begründet (siehe Kasten: Inhalt der Verwaltungsvereinbarungen – Berechnung des strukturellen Defizits bei Ländern, die Konsolidierungshilfen erhalten). Sollten dadurch zusätzliche Haushaltsspielräume entstanden sein, führen sie aber lediglich dazu, dass Konsolidierungslasten auf das Ende des Jahrzehnts verschoben werden. Denn das strukturelle Defizit muss bis 2020 in jedem Fall vollständig abgebaut sein, unabhängig von seiner Höhe im Jahr 2010.

Die hieran anknüpfende Frage lautet, inwieweit eine unvorhergesehene Dynamik der staatlichen Einnahmen und Ausgaben konjunktureller oder aber struktureller Natur ist. Bei Steuerrechtsänderungen handelt es sich sicherlich um strukturelle Effekte, denn diese wirken sich in aller Regel nicht nur in einem Haushaltsjahr, sondern ab Inkrafttreten in allen Folgejahren aus. Wie aber ist die unerwartet zügige Erholung vom massiven wirtschaftlichen Einbruch zum Ende des vergangenen Jahrzehnts zu beurteilen – insbesondere vor dem Hintergrund des vorangegangenen Einbruchs? Handelt es sich um einen überraschend guten Konjunkturverlauf oder stabilisiert sich die Wirtschaft strukturell auf einem höheren Niveau? Das Bundesfinanzministerium (2011, S. 73) äußert sich in seinem Monatsbericht vom Februar dazu wie folgt:

„Damit wird de facto unterstellt, dass die unerwartete Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in vollem Umfang konjunktureller Art ist, auch wenn tatsächlich ein Teil davon strukturell bedingt sein dürfte.“ Demzufolge bleibt das strukturelle Defizit von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gänzlich unberührt, so dass eine nachträgliche Korrektur aufgrund des Vorliegens von Ist-Zahlen obsolet wird. Alles, was nach Haushaltsaufstellung und Finanzplanung passiert, wäre demnach konjunkturbedingt und der Konjunkturkomponente zuzuordnen, während das strukturelle Defizit auf dem ursprünglichen Niveau bliebe. Das bedeutet aber auch, dass die Kritik an vermeintlich zu hoch angesetzten Defizitgrenzen in die Irre führt, denn schließlich handelt es sich bei den nun entstandenen Defizitspielräumen um konjunkturbedingt, die bei ungünstigerem Konjunkturverlauf ohnehin wieder auszugleichen sind. Ist die Konjunkturkomponente positiv, sind also Überschüsse zu erzielen.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die gesamtwirtschaftliche Entwicklung sowohl von konjunkturellen als auch strukturellen Einflussfaktoren getrieben wird. So kann ein starker konjunktureller Impuls – wie die jüngste wirtschaftliche Erholung – mittelfristig auch eine strukturelle Verstetigung auslösen. Plausibel erscheint deshalb, dass kurzfristig eher konjunkturelle Entwicklungsimpulse die gesamtwirtschaftliche Entwicklung dominieren, während strukturelle Trends sich eher mittel- bis langfristig bemerkbar machen. Dies lässt sich im Hinblick auf die Ex-ante/Ex-post-Problematik insofern nutzbar machen, als unterstellt werden kann, dass die kurzfristigen Veränderungen in den ein bis zwei Jahren seit der letzten Haushaltsaufstellung vorwiegend konjunktureller Natur sind und dementsprechend das strukturelle Defizit kaum tangieren.

Um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass das bei der Haushaltsaufstellung projizierte strukturelle Defizit eines Landes die Entwicklungen im Rahmen des Haushaltsvollzuges nicht berücksichtigen kann, sehen die Verwaltungsvereinbarungen einen zusätzlichen Bereinigungsschritt, die sogenannte „Ex-post-Konjunkturkomponente“ vor. Verkürzt gesagt werden die Steuereinnahmen, die dem in der Finanzstatistik berechneten Gesamtfinanzierungssaldo zugrunde liegen, mit den Steuereinnahmen verglichen, die bei der Bestimmung der Produktionslücke und der Konjunkturkomponente vorlagen. Ziel ist, zu ermitteln, ob eine Landesregierung Steuerermehreinnahmen, die durch eine verbesserte konjunkturelle Situation entstanden sind, tatsächlich zur Begrenzung des dann auch geringer zu veranschlagenden konjunkturellen Defizits verwendet hat. Ist dies nicht der Fall, das heißt wurden Mehrausgaben getätigt, steigt das strukturelle Defizit.

Diese aus den Verwaltungsvereinbarungen entnommene Vorgehensweise lässt sich zur Berechnung des strukturellen Defizits in allen Bundesländern durchführen. Dieses Verfahren spiegelt einen neueren Datenstand wider als die in 2010 veröffentlichten Stabilitätsberichte. Für das Jahr 2010 lässt sich so ein endgültiges strukturelles Defizit ermitteln, sofern es nicht noch zu Korrekturen in den Haushaltsabschlüssen kommt. Dennoch lässt sich aus dem vorliegenden Datenmaterial, sei es aus den Angaben in den Stabilitätsberichten oder den teilweise aktuelleren Haushaltsansätzen und Finanzplänen, keine konsistente Bestimmung der strukturellen Defizite der Bundesländer für 2011 generieren. Selbst das in den Stabilitätsberichten einheitlich präsentierte Datenmaterial repräsentiert unterschiedliche Planungsstände je nach Veröffentlichungszeitpunkt in den einzelnen Bundesländern. Der alternative Versuch, ausgehend von den jeweils aktuellsten verfügbaren Daten, notwendige und tatsächliche Defizitabbauaufpfade zu formulieren, löst das Problem genauso wenig. Was fehlt, ist eine einheitliche Datengrundlage, auf die sich das aggregierte Konjunkturberreinigungsverfahren konsistent anwenden lässt. Die Berechnung einer auf das Bundesland bezogenen Konjunkturkomponente ist also weniger ein Problem als die Datenbasis, sowohl im Hinblick auf die Berechnung der gesamtstaatlichen Produktionslücke als auch auf die Finanzierungssalden.

Es liegt in der nur unvollständig vorhersehbaren Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung begründet, dass ex ante entsprechend unvollständige Informationen über die entscheidenden Parameter zur Bestimmung des strukturellen Defizits vorliegen. Umso wichtiger ist, dass die vorliegenden Informationen so konsistent und aktuell wie möglich sind. Der Stabilitätsrat sollte die Länder dazu anhalten, diese Informationen regelmäßig zu aktualisieren und in Form von halbjährlichen Stabilitätsberichten zu veröffentlichen.

Produktionslücke für Deutschland

multipliziert mit der

Budgetsensitivität der Bundesländergesamtheit

multipliziert mit dem

**Anteil der Landessteuereinnahmen
an den Gesamtsteuereinnahmen aller Länder**

ergibt die

Produktionslücke des Bundeslandes

Abbildung 2: Eigene Darstellung

Zu welchen Ergebnissen kommt man mit unterschiedlichen Verfahren und Datenbasen?

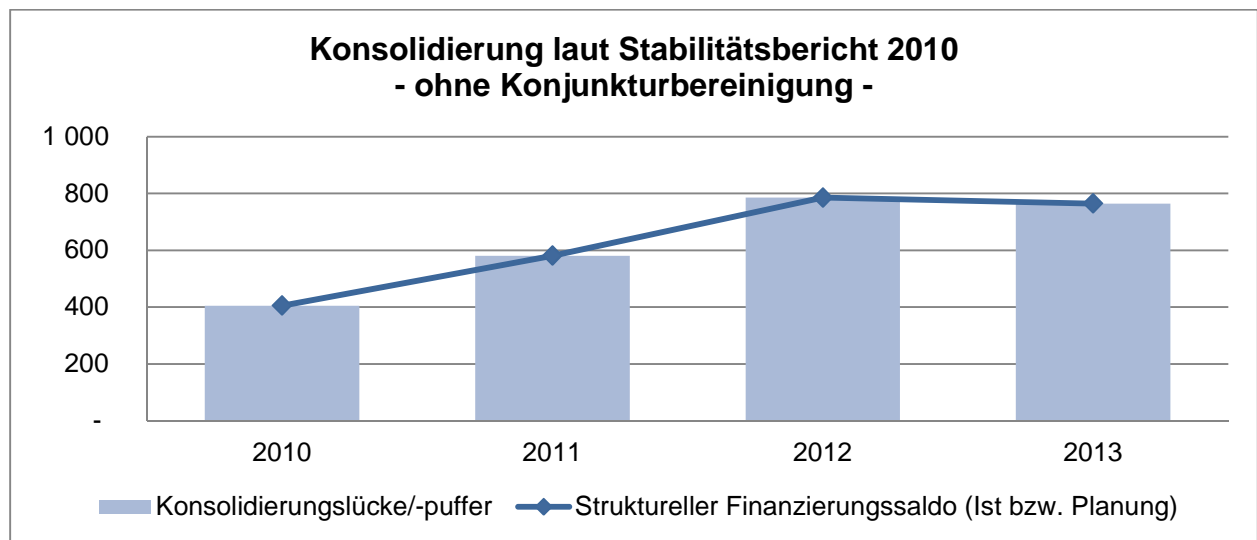
Die Relevanz der Konjunkturbereinigung und der Ex-Post-Kontrolle des strukturellen Defizits sollen am Beispiel Sachsens für das Jahr 2010 verdeutlicht werden. Zunächst werden die Haushaltsabschlüsse ohne Konjunkturbereinigung auf Basis der Daten des Stabilitätsrates dargestellt (Variante 1). In einem zweiten Schritt werden diese Daten um konjunkturelle Einflüsse bereinigt. Allerdings nur um den Teil, der zu Beginn des Jahres erkennbar ist. Dies entspricht der Ex-Ante-Konjunkturbereinigung im Verfahren, das die Bundesländer, die Konsolidierungshilfen erhalten, mit dem Bund vereinbart haben (Variante 2). Abschließend wird geprüft, wie sich das strukturelle Defizit im Rahmen des Haushaltsvollzugs entwickelte. Es erfolgt also zusätzlich eine Ex-Post-Konjunkturbereinigung. Dabei werden auch die neueren Daten aus der Finanzplanung Sachsens herangezogen (Variante 3). Das Beispiel Sachsen ist insofern bemerkenswert und besonders anschaulich, als sich ein nach den Zahlen aus dem Stabilitätsberichts festzustellender Überschuss durch die Anwendung des Konjunkturbereinigungsverfahrens auf die aktuellen Zahlen des Haushaltsabschlusses in ein Defizit verkehrt.

**Zahlenbeispiel Sachsen/Variante 1:
Konsolidierung laut Stabilitätsbericht 2010 ohne Konjunkturbereinigung**

Multipliziert man das im Stabilitätsbericht ausgewiesene strukturelle Defizit je Einwohner mit der Einwohnerzahl ergibt sich für 2010 ein struktureller Finanzierungssaldo Sachsens von insgesamt 405 Millionen Euro, also ein Überschuss. Er wird in den nächsten Jahren sogar noch zunehmen. 2012 sollen es sogar 785 Millionen Euro sein.

	2010	2011	2012	2013
	Angaben in Millionen Euro			
Konsolidierungspfad (Soll)	-	-	-	-
Struktureller Finanzierungssaldo (Ist bzw. Planung)	405	581	785	764
Konsolidierungslücke/-puffer	405	581	785	764

Quelle: Stabilitätsbericht Sachsen 2010



Angaben in Millionen Euro.
Quelle: IW Köln

**Zahlenbeispiel Sachsen/Variante 2:
Konsolidierung laut Stabilitätsbericht 2010 mit Ex-Ante-Konjunkturbereinigung**

Durch die Ex-Ante-Konjunkturbereinigung nimmt der strukturelle Überschuss Sachsens 2010 zu. Denn die Output-Lücke war negativ. Dann ist der tatsächliche Finanzierungssaldo schlechter als der konjunkturbereinigte strukturelle Finanzierungssaldo, das heißt ein strukturelles Defizit ist kleiner und ein struktureller Überschuss größer als die jeweiligen unbereinigten Werte. Die Zunahme des strukturellen Überschusses in den Jahren 2011 bis 2013 ist aber geringer als ohne Konjunkturbereinigung, denn gemäß den Prognosen schließt sich die Output-Lücke. Konjunkturbedingte Defizite sind dann nur noch in geringerem Ausmaß zulässig und die hier ausgewiesenen strukturellen Überschüsse müssen nur noch um eine geringere Konjunkturkomponente erhöht werden.

	2010	2011	2012	2013
	Angaben in Millionen Euro			
Konsolidierungspfad (Soll)	-	-	-	-
Struktureller Finanzierungssaldo (Ist bzw. Planung)	779	769	923	874
Konsolidierungslücke/-puffer	779	769	923	874

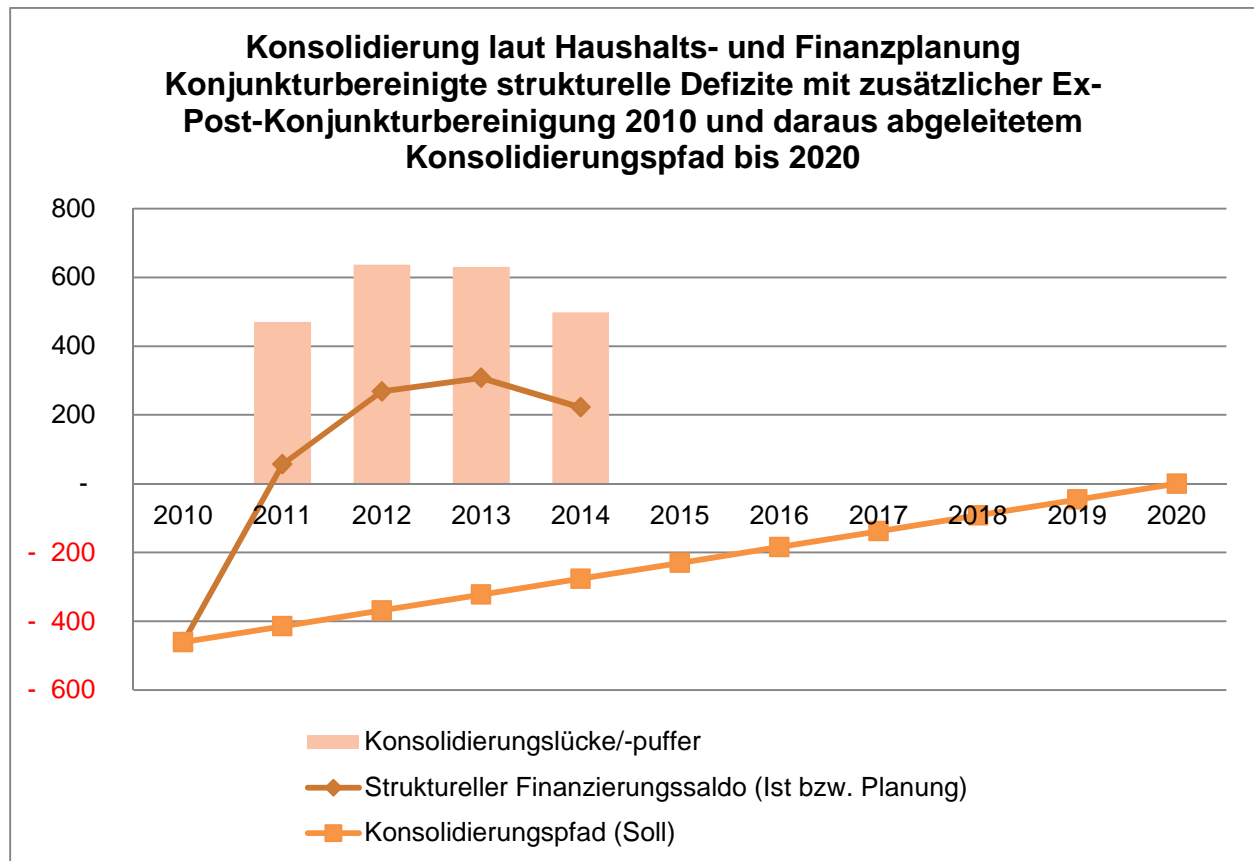
Quelle: Stabilitätsbericht Sachsen 2010/IW Köln

**Zahlenbeispiel Sachsen/Variante 3:
Konsolidierung laut Haushalts- und Finanzplanung mit Ex-Ante-
Konjunkturbereinigung 2011-2014 und Ex-Post-Konjunkturbereinigung 2010**

Mit der zusätzlichen Ex-Post-Konjunkturbereinigung verändert sich das Bild hingegen völlig. Mit der verbesserten Konjunktur in 2010 erhielt Sachsen erhebliche zusätzliche Steuereinnahmen. Entsprechend hätte sich der in den Planungen ausgewiesene Überschuss erhöhen müssen. Dies war aber nicht der Fall. Da die Planansätze bei der Haushaltsaufstellung 2010, die dem Stabilitätsrat übermittelt wurden, veraltet waren, hat Sachsen 2010 anstelle eines unbereinigten Überschusses von 405 Millionen Euro mit einem Defizit von 182,5 Millionen Euro abgeschlossen. Durch die Ex-Ante-Konjunkturbereinigung hat es sich zunächst verringert, danach durch die Hinzurechnung der zusätzlichen Steuereinnahmen zum strukturellen Defizit aber wieder erhöht. Per Saldo hat Sachsen deshalb 2010 mit einem strukturellen Defizit von 461 Millionen abgeschlossen.

	2010	2011	2012	2013	2014
	Angaben in Millionen Euro				
Konsolidierungspfad (Soll)	- 461	- 414	- 368	- 322	- 276
Struktureller Finanzierungssaldo (Ist bzw. Planung)	- 461	56	268	308	222
Konsolidierungslücke/-puffer	-	471	637	630	498

Quelle: Haushaltsabschluss 2010/Finanzplanung Sachsen/IW Köln



Angaben in Millionen Euro.
Quelle: IW Köln

Das gezeigte Beispiel verdeutlicht die Schwierigkeiten, die bei der Bestimmung des strukturellen Defizits auftreten. Entweder werden Zahlen wie diejenigen aus den Stabilitätsberichten 2010 genutzt, die schon keine einheitliche Datenbasis darstellen und schon bei der Aufstellung der Haushalte 2010 und 2011 nicht mehr aktuell waren. Bei Verwendung aktualisierter Zahlen ergeben sich auch innerhalb der Betrachtung eines Bundeslandes möglicherweise Brüche, da den verwendeten Werten unterschiedliche Datenstände zugrunde liegen können, zum Beispiel Daten der mittelfristigen Finanzplanung einerseits und aktualisierte Haushaltsplandaten und Sollansätze andererseits. Für die Verwendung der aktuellen Zahlen, nämlich der Haushaltsabschlüsse 2010 spricht, dass damit eine präzisere Bestimmung des strukturellen Defizits in 2010 erfolgen kann. Schließlich bildet dies den Ausgangswert für den Rückführungspfad bis zur Einhaltung der Schuldenbremse in 2020, der im Folgenden als Konsolidierungssoll zur Bewertung der tatsächlichen Konsolidierungsbemühungen der Länder dient.

Konsolidierungspfade der Bundesländer

Da die Bundesländer sich bislang nicht festgelegt haben, welche Verfahren zur Berechnung ihrer strukturellen Finanzierungssalden sie anwenden wollen, weisen die im Rahmen der Berichterstattung des Stabilitätsrates veröffentlichten Stabilitätsberichte bisher keine echten strukturellen Defizite aus. Hilfsweise werden dort die finanzstatistischen Finanzierungssalden um die finanziellen Transaktionen bereinigt und sogenannte nicht konjunkturbereinigte strukturelle Finanzierungssalden angegeben.

Dabei ist eine Konjunkturbereinigung aufgrund der bekannten gesamtstaatlichen Produktionslücke (BMF, 2011b, S. 132), multipliziert mit der Budgetsensitivität der Länder und den jeweiligen Länderanteilen an den Steuereinnahmen aller Länder einfach und transparent möglich. Mit diesem Vorgehen, das grundsätzlich auch dem in den Verwaltungsvereinbarungen zu Gewährung von Konsolidierungshilfen gewählten Verfahren entspricht, lassen sich die tatsächlichen strukturellen Defizite für die in den Stabilitätsberichten ausgewiesenen Haushalts- und Finanzplanungsjahre bestimmen. Problematisch sind allein die unterschiedlichen Zeitpunkte, zu denen die Haushalts- und Finanzpläne beschlossen wurden. Zudem ist gegenwärtig ungewiss, ob sich die Bundesländer überhaupt für ein einheitliches Verfahren zur Bestimmung des strukturellen Defizits entscheiden werden. Vor dem Hintergrund ihrer verfassungsmäßig garantierten Haushaltsautonomie wurde bei der Föderalismusreform beschlossen, jedem Bundesland die Wahl seines Verfahrens selbst zu überlassen. Eine Ausnahme bilden nur die Länder, die Konsolidierungshilfen erhalten. Damit besteht die Gefahr, dass möglicherweise Äpfel mit Birnen verglichen werden, wenn die Länder dem Stabilitätsrat konjunkturbereinigte strukturelle Defizite vorlegen. Dem möchte das IW Köln mit seinen Berechnungen entgegenreten.

In den Haushaltsabschlüssen des Jahres 2010, die inzwischen vorliegen, sind alle Einnahmen und Ausgaben im abgelaufenen Jahr enthalten. Damit liegen auch automatisch die Informationen über die Auswirkungen der Konjunktur- und der Steuerrechtsänderungen auf die Länderhaushalte vor, denn sie spiegeln sich ja in den verschiedenen Haushaltspositionen wider. Die Reaktion der Landesregierungen auf die Mehreinnahmen, das heißt ob sie zur Reduzierung des Defizits oder für zusätzliche Ausgaben verwendet wurden, ist damit ebenfalls bekannt. Auf dieser Basis hat das IW mit Hilfe der von den Bundesländern publizierten Haushaltsgesetze und mittelfristigen Finanzplanungen die konjunkturbereinigten strukturellen Defizite 2010 ermittelt.

Darauf aufbauend wurden die Konsolidierungsbemühungen und voraussichtlichen Erfolge für alle Bundesländer untersucht. Dabei war zu beachten, dass die fünf Bundesländer Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, die Konsolidierungshilfen erhalten, bei der Wahl ihres Konjunkturbereinigungsverfahrens gebunden sind. Sie legen auf Basis des in den Verwaltungsvereinbarungen vorgegebenen Verfahrens strukturelle Defizite für 2010 vor. Deshalb hat das IW Köln für diese Länder die Ergebnisse übernommen und bei allen übrigen das in den Verwaltungsvereinbarungen beschriebene Verfahren analog angewandt. Wenn dem Verfahren nicht öffentlich zugängliche Daten zugrunde liegen, wurden Näherungswerte aus der offiziellen Finanzstatistik herangezogen. Damit wird bewusst auf die Entwicklung eines eigenen Verfahrens verzichtet. Zwar hat die Systematik der EU-Kommission zur Ermittlung der Outputlücke Stärken und Schwächen gleichermaßen (siehe Kapitel: Verfahren zur Berechnung des strukturellen Defizits). Sie werden aber zugunsten einer einheitlichen Berechnungssystematik in Kauf genommen. Zudem existiert das optimale Verfahren, das alle Anforderungen gleichermaßen berücksichtigt, in der Praxis nicht.

Den Projektionen des strukturellen Defizits in den Jahren 2011 bis 2014 wurden die Haushaltsgesetze und die mittelfristige Finanzplanung in der jeweils aktuellsten Fassung zugrunde gelegt. Auch diese Daten spiegeln die gute konjunkturelle Entwicklung und die voraussichtlich gegenüber den Planansätzen deutlich geringeren Defizite im Jahr 2011 nur bedingt wider. Dennoch sind sie die einzig verfügbaren und von den Ländern publizierten Daten über die von ihnen erwartete Haushaltsentwicklung. Deshalb müssen sie sich auch an ihnen messen lassen. Es wäre wünschenswert, wenn die Länder künftig zeitnahe Aktualisierungen der Etatansätze publizieren würden. Darauf aufbauend erfolgt die Konjunkturbereinigung. Durch die Eliminierung der konjunkturellen Einflüsse, die im Finanzierungssaldo des Jahres 2010 enthalten sind, ergeben sich bei einigen Ländern gegenüber den Zahlen des Stabilitätsrates völlig neue Rückführungspfade. Die neuen Ausgangspositionen 2010, die daraus abgeleiteten Höchstgrenzen für das strukturel-

le Defizit in den einzelnen Jahren und die sich aus den Finanzplanungen ergebenden tatsächlichen strukturellen Defizite sind jeweils tabellarisch und grafisch dargestellt.

Begriffserklärung:

Finanzierungssaldo: Der Differenzbetrag zwischen Einnahmen und Ausgaben. Er kann negativ sein, dann ist es ein Defizit, oder positiv, dann ist es ein Überschuss.

Struktureller Finanzierungssaldo: Um konjunkturelle Einflüsse bereinigter Finanzierungssaldo. Es kann wieder ein Überschuss oder ein Defizit sein.

Konsolidierungspfad: Die Schuldenbremse sieht in Verbindung mit den begleitenden Gesetzen und Verträgen für den Bund und für die fünf Länder, die Konsolidierungshilfen erhalten, einen schrittweisen Abbau der strukturellen Defizite vor. Demnach muss das strukturelle Defizit des Jahres 2010 in gleichbleibenden Schritten bis 2016 auf 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (Regelung für den Bund) oder in gleich bleibenden Schritten bis 2020 auf null (Regelung für die Länder) abgebaut werden. Daraus ergeben sich für alle dazwischen liegenden Jahre Soll- oder Höchstwerte für das zulässige strukturelle Defizit. Aus ihnen ergibt sich der Abbau-pfad für das strukturelle Defizit und der Konsolidierungspfad.

Konsolidierungslücke: Der Betrag, um den das in den Etatplanungen enthaltene strukturelle Defizit die nach Konsolidierungspfad vorgesehene Höchstgrenze überschreitet. Zusätzliche Einsparungen werden notwendig, damit der Konsolidierungspfad erreicht werden kann.

Konsolidierungspuffer: Der Betrag, um den das in den Etatplanungen enthaltene strukturelle Defizit die zulässige Höchstgrenze unterschreitet. Er kann als Sicherheitsabstand für unvorhergesehene Ereignisse angesehen werden.

Konsolidierungsquote: Prozentsatz, um den das strukturelle Defizit des Jahres 2010 gemäß den Planungen binnen drei Jahren, also bis 2013 abgebaut wird. Um den Konsolidierungspfad einhalten zu können, müssen im Jahr 2011 erste Konsolidierungsbemühungen eingeleitet werden, indem das strukturelle Defizit reduziert wird. Innerhalb von drei Jahren (bis 2013) sollte das strukturelle Defizit um etwa 30 Prozent reduziert sein.

Bewertung aufgrund der Konsolidierungsquote nach drei Jahren (2013):

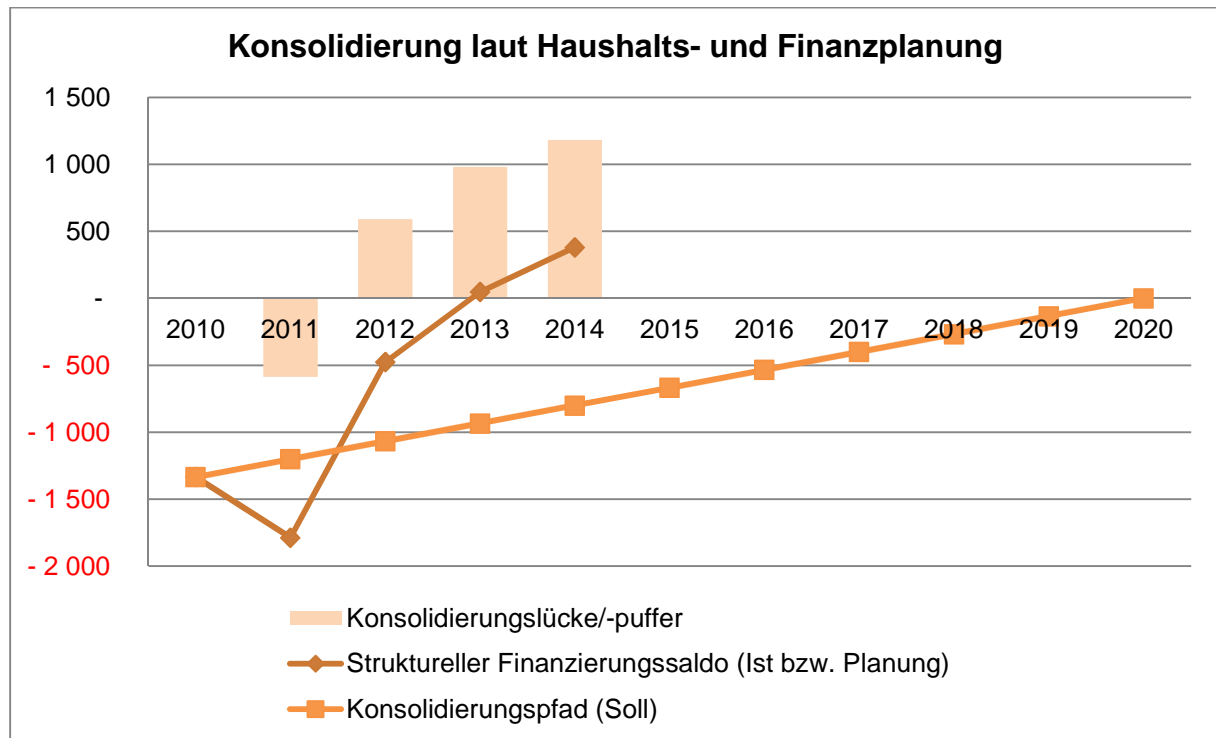
Grüne Ampel: Länder, die ihr strukturelles Defizit um mindestens 50 Prozent reduziert haben – und damit auf gutem Wege sind, die Schuldenbremse einzuhalten. Es gibt auch Länder, die das strukturelle Defizit bis zum Jahr 2013 bereits komplett abgetragen haben und Überschüsse erwirtschaften. Hier ergibt sich eine Konsolidierungsquote von über 100 Prozent.

Gelbe Ampel: Länder, die bis zum Jahre 2013 begonnen haben, das strukturelle Defizit zu reduzieren. Konsolidierungsquote zwischen 1 und 50 Prozent.

Rote Ampel: Länder, die bis zum Jahr 2013 keinerlei Konsolidierungserfolge vorzuweisen haben und ihre Defizite sogar ausbauen. Negative Konsolidierung.

Baden-Württemberg

	2010	2011	2012	2013	2014
	Angaben in Millionen Euro				
Konsolidierungspfad (Soll)	- 1 334	- 1 201	- 1 067	- 934	- 800
Struktureller Finanzierungssaldo (Ist bzw. Planung)	- 1 334	- 1 788	- 477	47	380
Konsolidierungslücke/-puffer	-	- 587	590	981	1 180
Konsolidierungsquote in drei Jahren (2013)			103,6%		

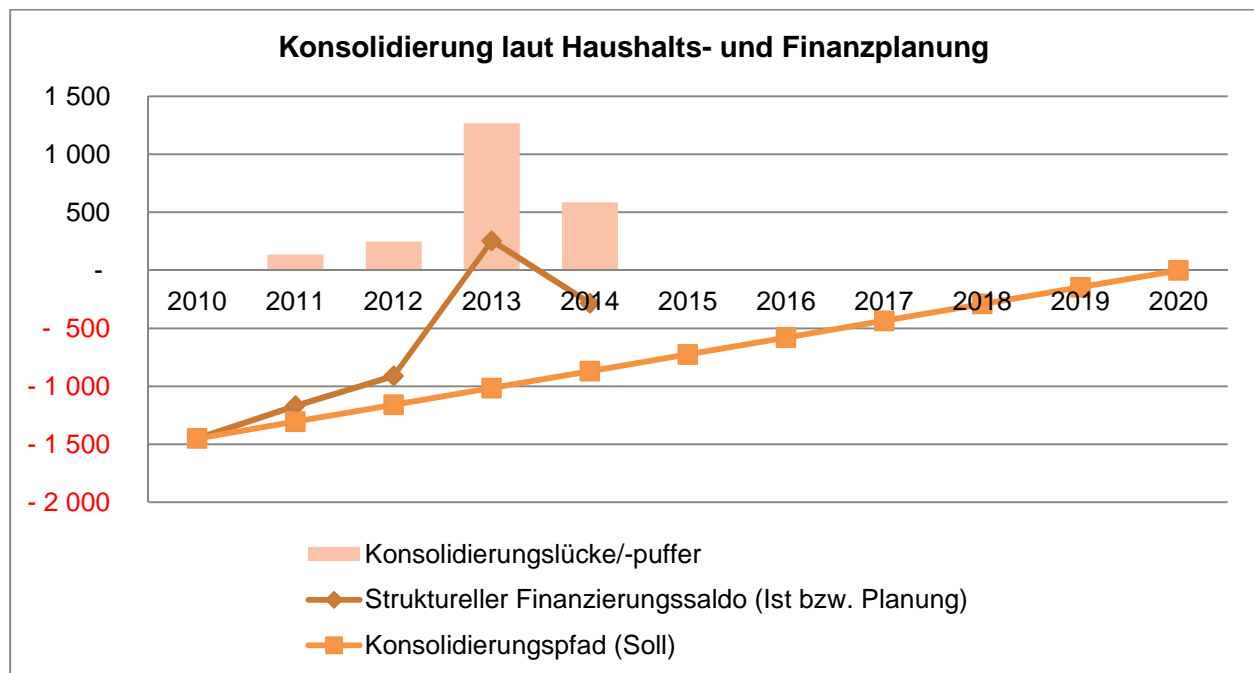


Angaben in Millionen Euro.

Ausgehend von den Werten des Haushaltsabschlusses 2010 des Landes Baden-Württemberg liegt der Ausgangswert für das strukturelle Defizit in 2010 bei 1,3 Milliarden Euro. Das strukturelle Defizit steigt laut drittem Nachtragshaushalt in 2011 zwar zunächst an, wird aber gemäß mittelfristiger Finanzplanung bereits bis 2013 vollständig abgebaut. Baden-Württemberg gelingt innerhalb von drei Jahren bereits ein Konsolidierungserfolg von über 100 Prozent, also eine vollständige Rückführung des Defizits. Baut das Land in den Folgejahren keine neuen strukturellen Defizite auf, kann die Schuldenbremse ohne weiteres eingehalten werden.

Bayern

	2010	2011	2012	2013	2014
	Angaben in Millionen Euro				
Konsolidierungspfad (Soll)	- 1 450	- 1 305	- 1 160	- 1 015	- 870
Struktureller Finanzierungssaldo (Ist bzw. Planung)	- 1 450	- 1 168	- 912	254	- 284
Konsolidierungslücke/-puffer	-	137	248	1 269	586
Konsolidierungsquote in drei Jahren (2013)			117,5%		

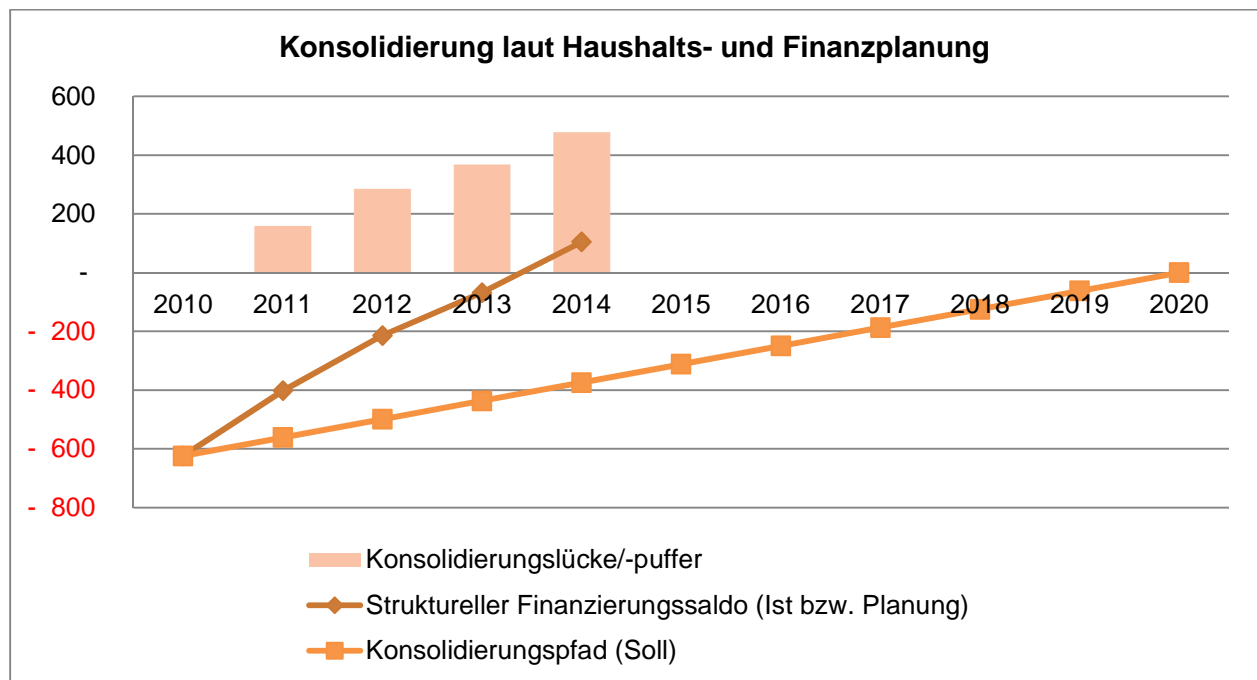


Angaben in Millionen Euro.

Ausgehend von den Werten des Haushaltsabschlusses 2010 liegt der Ausgangswert für das strukturelle Defizit des Landes Bayern in 2010 bei 1,45 Milliarden Euro. Das strukturelle Defizit sinkt laut Haushaltsplanung für 2011 und 2012. Die mittelfristige Finanzplanung aus dem Jahre 2010 weist für 2013 einen strukturellen Überschuss auf, obwohl die bayerische Landesregierung im Haushaltsjahr 2013 mit einmaligen umfangreichen Nachzahlungen für Garantien an die BayernLB plant. Bayern gelingt aufgrund der Werte aus der Finanzplanung deshalb innerhalb von drei Jahren ein beachtlicher Konsolidierungserfolg. In 2014 sinkt der strukturelle Finanzierungssaldo zwar wieder in den negativen Bereich, dennoch verbleibt ein beträchtlicher Konsolidierungspuffer. Das verbleibende strukturelle Defizit sollte in den Folgejahren problemlos abgebaut werden können, so dass die Schuldenbremse ohne weiteres eingehalten werden sollte.

Brandenburg

	2010	2011	2012	2013	2014
	Angaben in Millionen Euro				
Konsolidierungspfad (Soll)	- 624	- 561	- 499	- 437	- 374
Struktureller Finanzierungssaldo (Ist bzw. Planung)	- 624	- 402	- 214	- 68	104
Konsolidierungslücke/-puffer	-	159	285	368	479
Konsolidierungsquote in drei Jahren (2013)			89,0%		

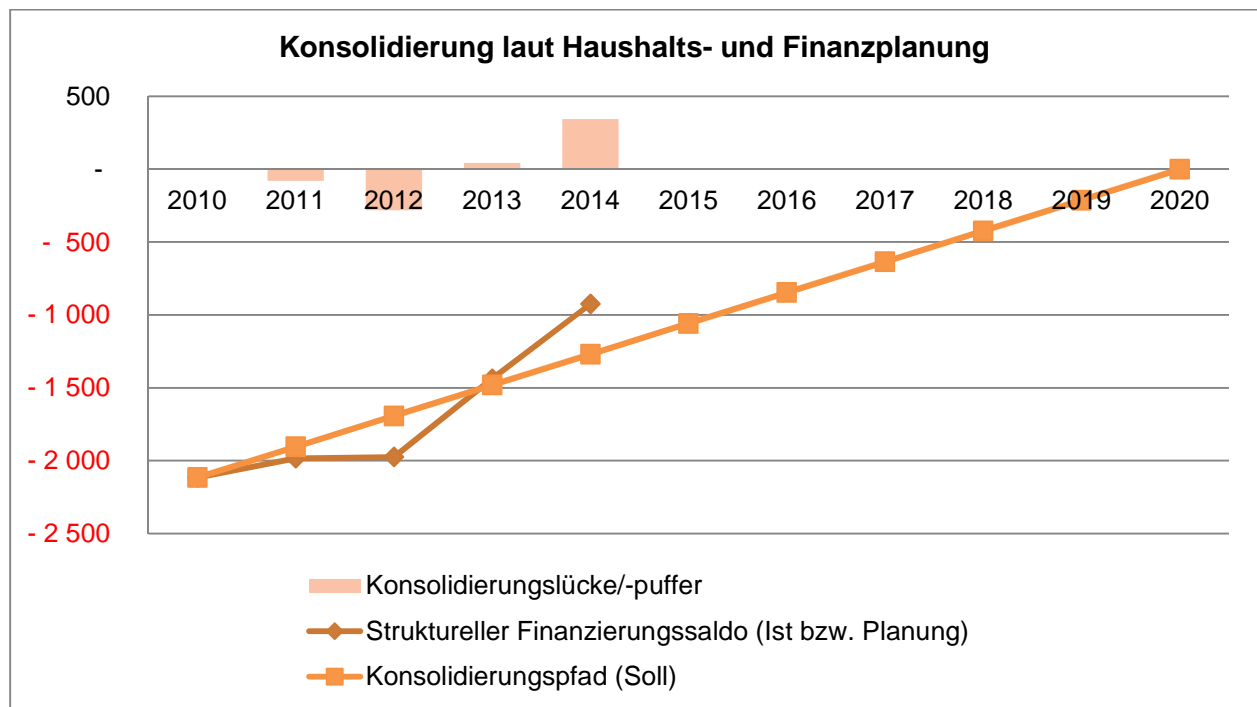


Angaben in Millionen Euro.

Ausgehend von den Werten des Haushaltsabschlusses 2010 liegt der Ausgangswert für das strukturelle Defizit des Landes Brandenburg in 2010 bei 624 Millionen Euro. Das strukturelle Defizit wird laut Haushalts- und Finanzplanung in den Folgejahren kontinuierlich abgebaut, so dass schon in 2014 ein struktureller Überschuss erzielt werden soll. In drei Jahren baut Brandenburg bereits 89 Prozent seines strukturellen Defizits ab und konsolidiert damit wesentlich schneller, als dies zur Einhaltung der Schuldenbremse notwendig wäre. Bleibt Brandenburg auf diesem Konsolidierungspfad, kann die Schuldenbremse nicht nur ohne weiteres eingehalten werden, sondern darüber hinaus kann die Verschuldung sogar reduziert werden.

Hessen

	2010	2011	2012	2013	2014
	Angaben in Millionen Euro				
Konsolidierungspfad (Soll)	- 2 115	- 1 904	- 1 692	- 1 481	- 1 269
Struktureller Finanzierungssaldo (Ist bzw. Planung)	- 2 115	- 1 984	- 1 974	- 1 438	- 925
Konsolidierungslücke/-puffer	-	- 80	- 282	43	344
Konsolidierungsquote in drei Jahren (2013)			32,0%		

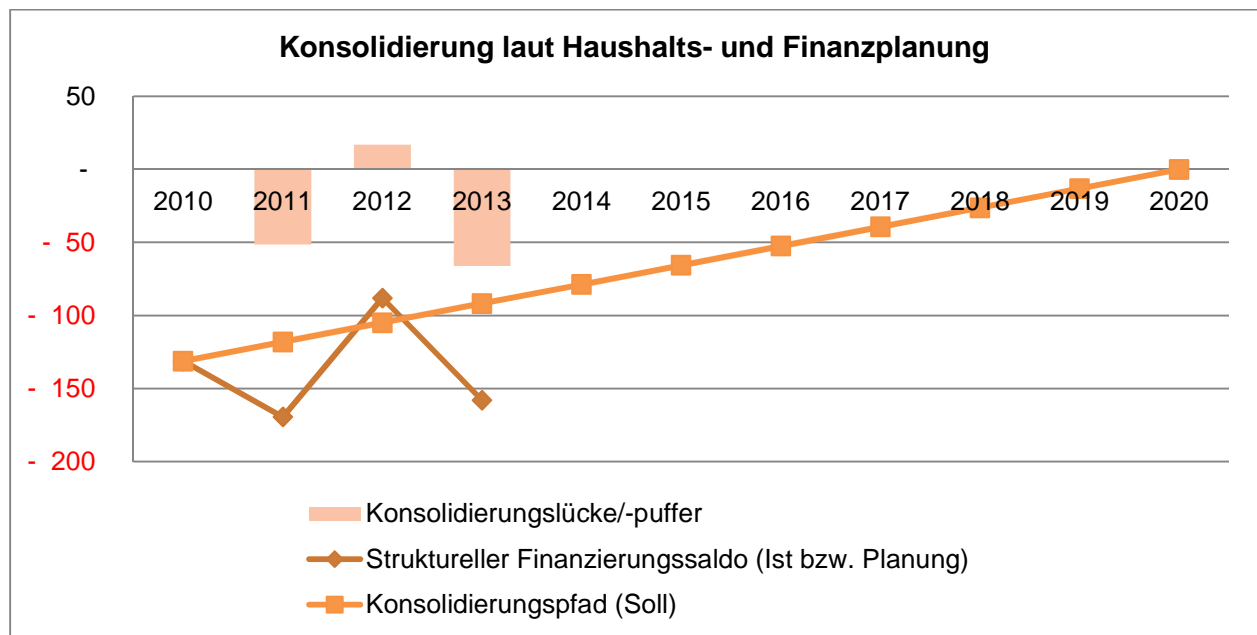


Angaben in Millionen Euro.

Ausgehend von den Werten des Haushaltsabschlusses 2010 liegt der Ausgangswert für das strukturelle Defizit des Landes Hessen in 2010 bei 2,1 Milliarden Euro. Laut Haushaltsgesetz 2011 und mittelfristiger Finanzplanung geht das strukturelle Defizit in den darauffolgenden Jahren zwar zurück; innerhalb von drei Jahren wird das strukturelle Defizit jedoch gerade einmal soweit abgebaut, wie es der kontinuierliche Soll-Konsolidierungspfad zum Erreichen des Null-Defizits in 2020 erfordert. Ein gewisser Konsolidierungspuffer soll laut Finanzplanung dann aber in 2014 erreicht werden. Führt das Land Hessen seiner Konsolidierungsbemühungen in dieser Weise fort, kann die Schuldenbremse ohne weiteres eingehalten werden.

Mecklenburg-Vorpommern

	2010	2011	2012	2013
	Angaben in Millionen Euro			
Konsolidierungspfad (Soll)	- 131	- 118	- 105	- 92
Struktureller Finanzierungssaldo (Ist bzw. Planung)	- 131	- 170	- 88	- 158
Konsolidierungslücke/-puffer	-	- 51	17	- 66
Konsolidierungsquote in drei Jahren (2013)			-20,4%	

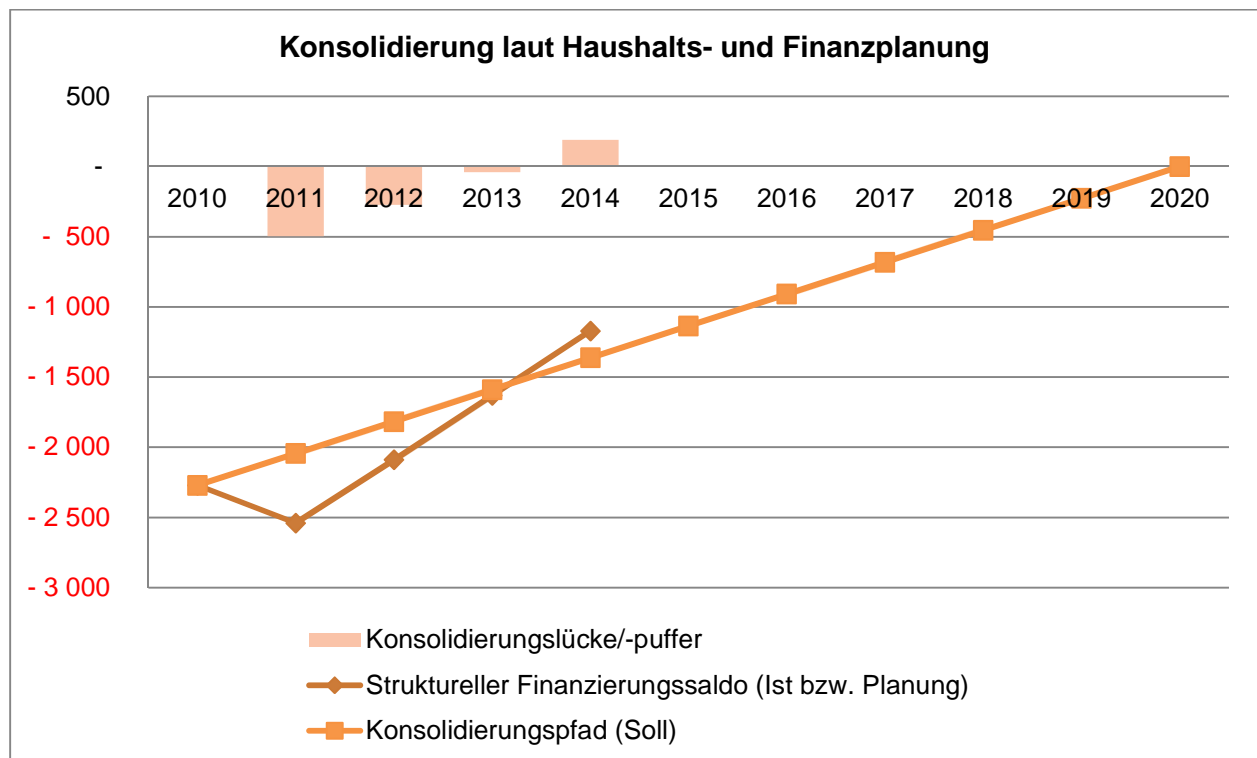


Angaben in Millionen Euro.

Ausgehend von den Werten des Haushaltsabschlusses 2010 liegt der Ausgangswert für das strukturelle Defizit des Landes Mecklenburg-Vorpommern in 2010 bei 131 Millionen Euro. Zahlen aus der Finanzplanung liegen nur bis 2013 vor. Laut Finanzplanung liegt das strukturelle Defizit in 2013 sogar höher als das aus den Daten des Haushaltsabschlusses 2010 berechneten Wertes. Angesichts des vergleichsweise geringen Volumens des strukturellen Defizits sollte dessen Abbau zur Einhaltung der Schuldenbremse zwar bei entsprechender Konsolidierungsanstrengung problemlos möglich sein. Mecklenburg-Vorpommern muss dazu jedoch eine klare und kontinuierliche Konsolidierungsstrategie verfolgen.

Niedersachsen

	2010	2011	2012	2013	2014
	Angaben in Millionen Euro				
Konsolidierungspfad (Soll)	- 2 271	- 2 044	- 1 817	- 1 590	- 1 363
Struktureller Finanzierungssaldo (Ist bzw. Planung)	- 2 271	- 2 540	- 2 090	- 1 631	- 1 172
Konsolidierungslücke/-puffer	-	- 496	- 274	- 41	191
Konsolidierungsquote in drei Jahren (2013)			28,2%		

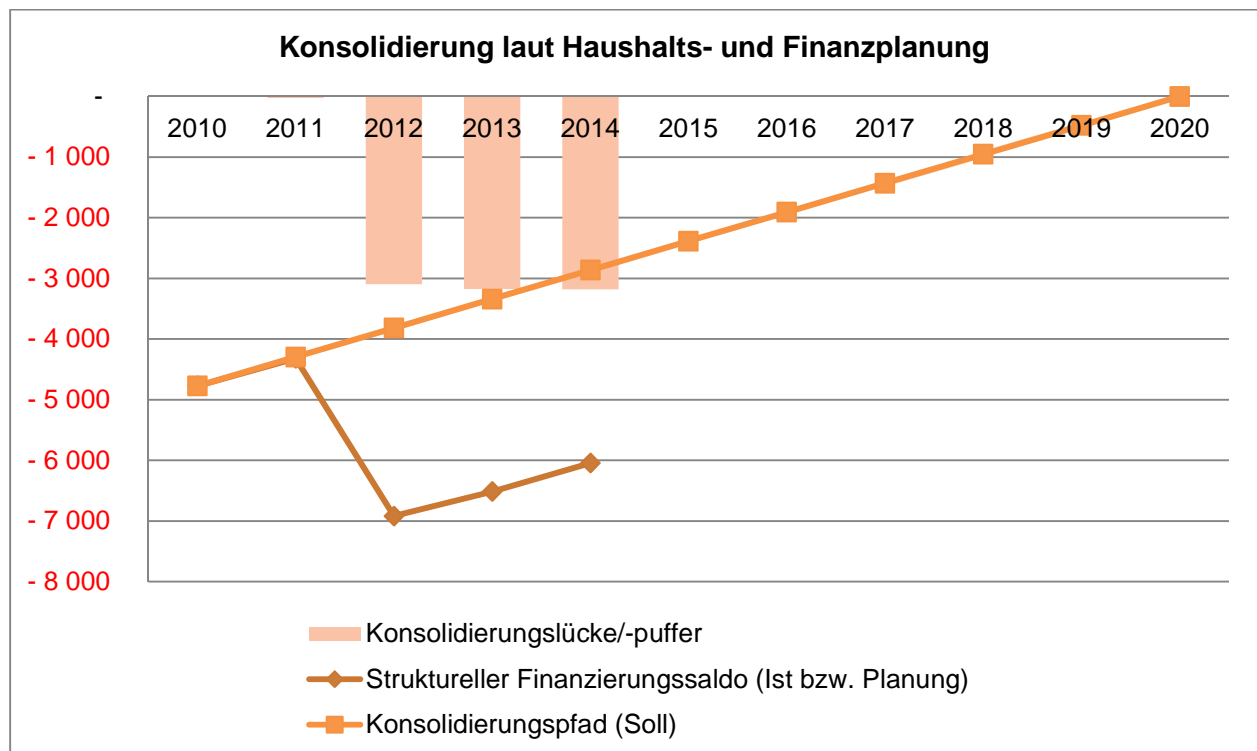


Angaben in Millionen Euro.

Ausgehend von den Werten des Haushaltsabschlusses 2010 liegt der Ausgangswert für das strukturelle Defizit des Landes Niedersachsen in 2010 bei knapp 2,3 Milliarden Euro. Laut Nachtragshaushalt 2011 steigt das strukturelle Defizit zunächst, wird aber gemäß mittelfristiger Finanzplanung in den Folgejahren zurückgeführt. Innerhalb von drei Jahren bleibt Niedersachsen noch hinter dem Konsolidierungs-Soll, welches sich bei kontinuierlichem Defizitabbau im Sinne der Schuldenbremse ergibt, zurück. In 2014 soll laut Finanzplanung aber ein kleiner Konsolidierungspuffer erzielt werden können. Führt Niedersachsen diesen Konsolidierungspfad fort, kann die Schuldenbremse ohne weiteres eingehalten werden.

Nordrhein-Westfalen

	2010	2011	2012	2013	2014
	Angaben in Millionen Euro				
Konsolidierungspfad (Soll)	- 4 773	- 4 296	- 3 819	- 3 341	- 2 864
Struktureller Finanzierungssaldo (Ist bzw. Planung)	- 4 773	- 4 320	- 6 919	- 6 517	- 6 047
Konsolidierungslücke/-puffer	-	- 24	- 3 100	- 3 176	- 3 183
Konsolidierungsquote in drei Jahren (2013)			-36,5%		

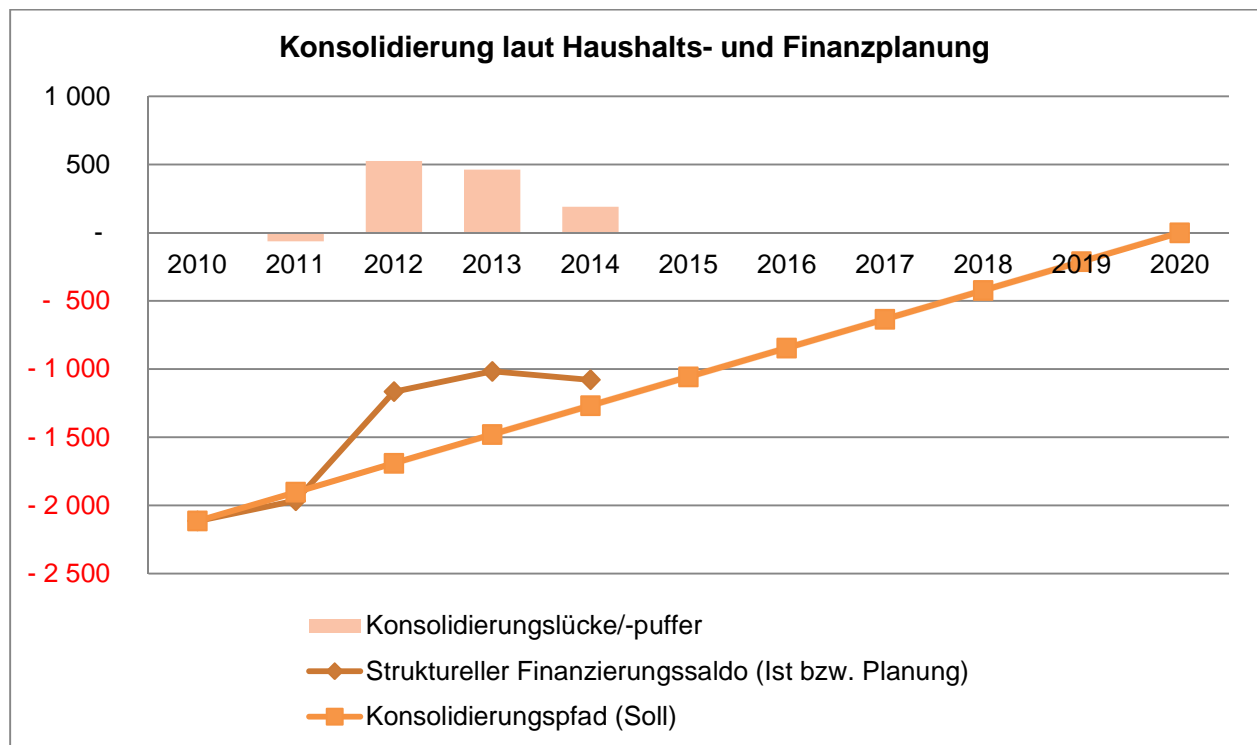


Angaben in Millionen Euro.

Ausgehend von den Werten des Haushaltsabschlusses 2010 liegt der Ausgangswert für das strukturelle Defizit des Landes Nordrhein-Westfalen in 2010 bei knapp 4,8 Milliarden Euro. Das Haushaltsgesetz 2011 sieht für dieses eine Jahr einen Abbau des strukturellen Defizits in Höhe des Sollwerts gemäß dem Konsolidierungspfad bis 2020 vor. Die mittelfristige Finanzplanung beruht noch auf ungünstigeren Zahlen hinsichtlich der Steuereinnahmentwicklung. Dies allein erklärt jedoch nicht die enorme Konsolidierungslücke, die sich ab 2012 ergibt. Hinzu kommt ein vergleichsweise hohes Volumen des strukturellen Defizits, so dass in Nordrhein-Westfalen beträchtliche Konsolidierungsanstrengungen erforderlich sein werden, um die Schuldenbremse einhalten zu können.

Rheinland-Pfalz

	2010	2011	2012	2013	2014
	Angaben in Millionen Euro				
Konsolidierungspfad (Soll)	- 2 114	- 1 903	- 1 691	- 1 480	- 1 268
Struktureller Finanzierungssaldo (Ist bzw. Planung)	- 2 114	- 1 966	- 1 165	- 1 017	- 1 079
Konsolidierungslücke/-puffer	-	- 63	526	463	189
Konsolidierungsquote in drei Jahren (2013)			51,9%		

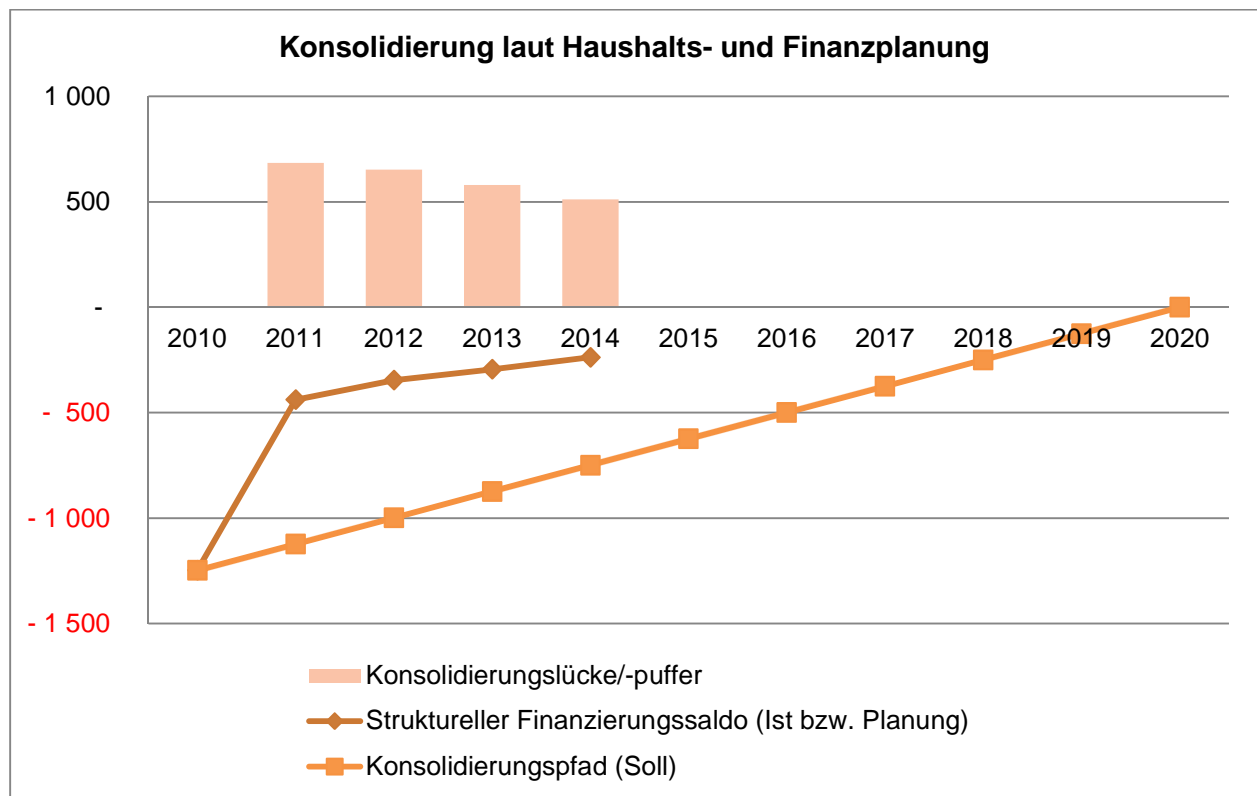


Angaben in Millionen Euro.

Ausgehend von den Werten des Haushaltsabschlusses 2010 liegt der Ausgangswert für das strukturelle Defizit des Landes Rheinland-Pfalz in 2010 bei etwa 2,1 Milliarden Euro. Laut Haushaltsplan 2011 und mittelfristiger Finanzplanung sinkt das strukturelle Defizit im Dreijahreszeitraum und übertrifft dabei sogar die Anforderungen des Konsolidierungs-Solls. In 2014 weist die mittelfristige Finanzplanung jedoch ein höheres strukturelles Defizit als im Vorjahr aus, so dass der zuvor aufgebaute Konsolidierungspuffer zusammenschrumpft. Nur wenn Rheinland-Pfalz den ursprünglichen Pfad der ersten drei Jahre seit Einführung der Schuldenbremse in 2010 fortsetzt, kann die Schuldenbremse mittelfristig eingehalten werden.

Saarland

	2010	2011	2012	2013	2014
	Angaben in Millionen Euro				
Konsolidierungspfad (Soll)	- 1 248	- 1 123	- 998	- 873	- 749
Struktureller Finanzierungssaldo (Ist bzw. Planung)	- 1 248	- 438	- 346	- 294	- 237
Konsolidierungslücke/-puffer	-	685	652	579	511
Konsolidierungsquote in drei Jahren (2013)			76,4%		

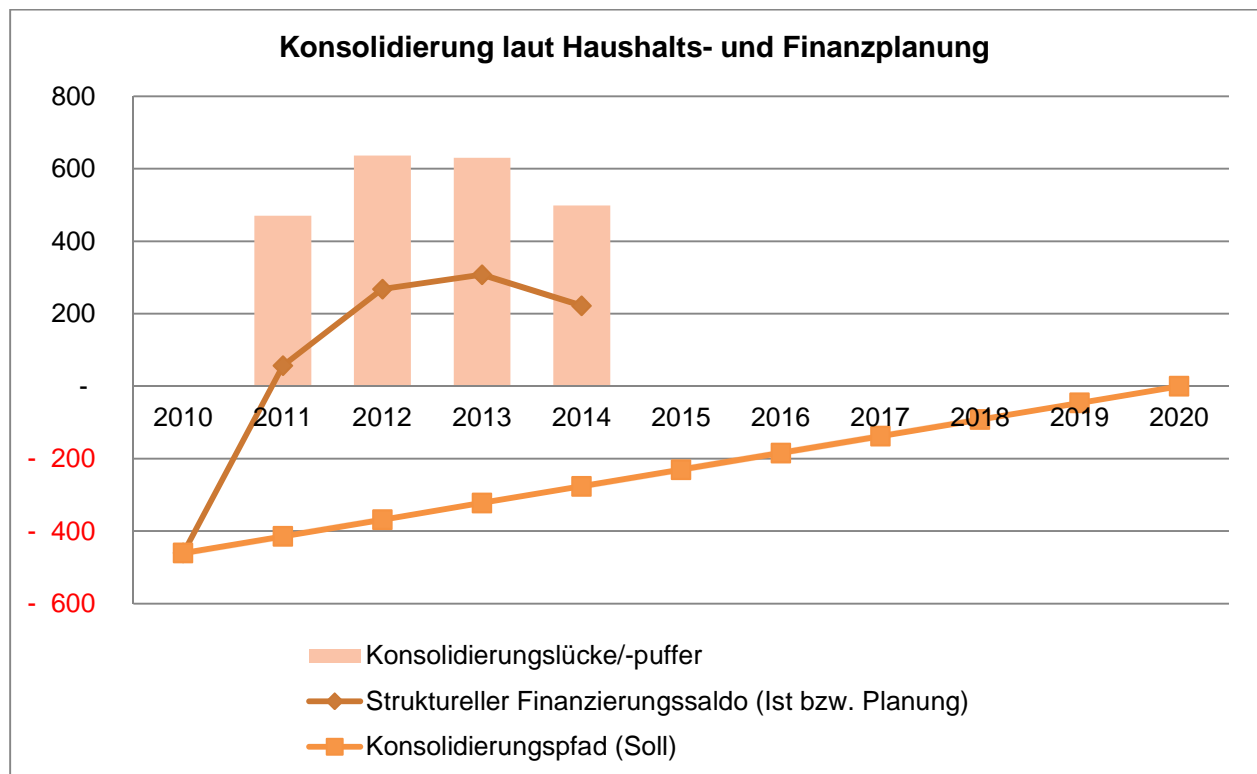


Angaben in Millionen Euro.

Ausgehend von den Werten des Haushaltsabschlusses 2010 liegt der Ausgangswert für das strukturelle Defizit des Saarlandes in 2010 bei etwa 1,25 Milliarden Euro. Laut Haushaltsgesetz 2011 und mittelfristiger Finanzplanung kann das strukturelle Defizit in den Folgejahren deutlich reduziert werden. Innerhalb von drei Jahren kann das Saarland gemäß seiner Finanzplanung bereits drei Viertel seines strukturellen Defizits abbauen. Setzt das Saarland seine Konsolidierungsbemühungen in dieser Weise fort, kann die Schuldenbremse ohne weiteres eingehalten werden.

Sachsen

	2010	2011	2012	2013	2014
	Angaben in Millionen Euro				
Konsolidierungspfad (Soll)	- 461	- 414	- 368	- 322	- 276
Struktureller Finanzierungssaldo (Ist bzw. Planung)	- 461	56	268	308	222
Konsolidierungslücke/-puffer	-	471	637	630	498
Konsolidierungsquote in drei Jahren (2013)			166,9%		

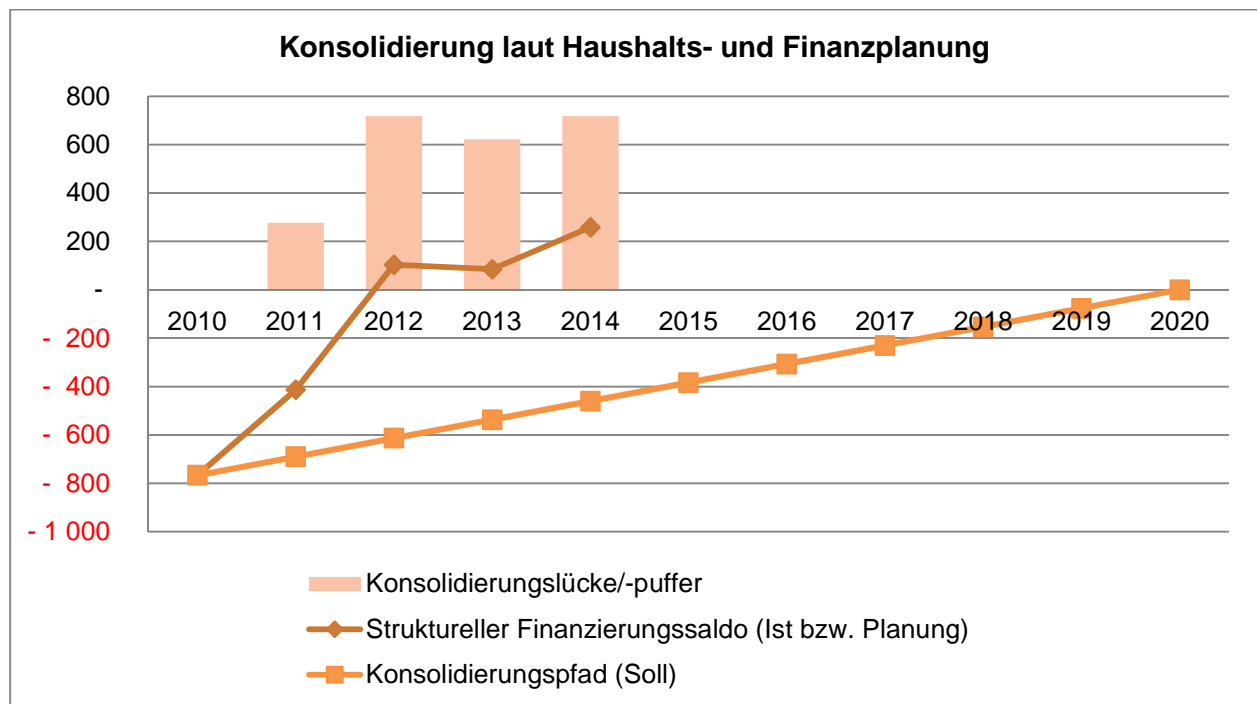


Angaben in Millionen Euro.

Ausgehend von den Werten des Haushaltsabschlusses 2010 liegt der Ausgangswert für das strukturelle Defizit des Landes Sachsens in 2010 bei 461 Millionen Euro. Schon der Doppelhaushalt 2011/2012 sieht jedoch Überschüsse vor, die laut mittelfristiger Finanzplanung auch für die Folgejahre vorgesehen sind. Auf diese Weise gelingt es Sachsen bereits jetzt, seine Schulden abzubauen. Bleibt der strukturelle Finanzierungssaldo im Plus, wird die Schuldenbremse natürlich ohne weiteres eingehalten.

Sachsen-Anhalt

	2010	2011	2012	2013	2014
	Angaben in Millionen Euro				
Konsolidierungspfad (Soll)	- 767	- 690	- 614	- 537	- 460
Struktureller Finanzierungssaldo (Ist bzw. Planung)	- 767	- 414	104	85	258
Konsolidierungslücke/-puffer	-	277	717	622	718
Konsolidierungsquote in drei Jahren (2013)			111,1%		

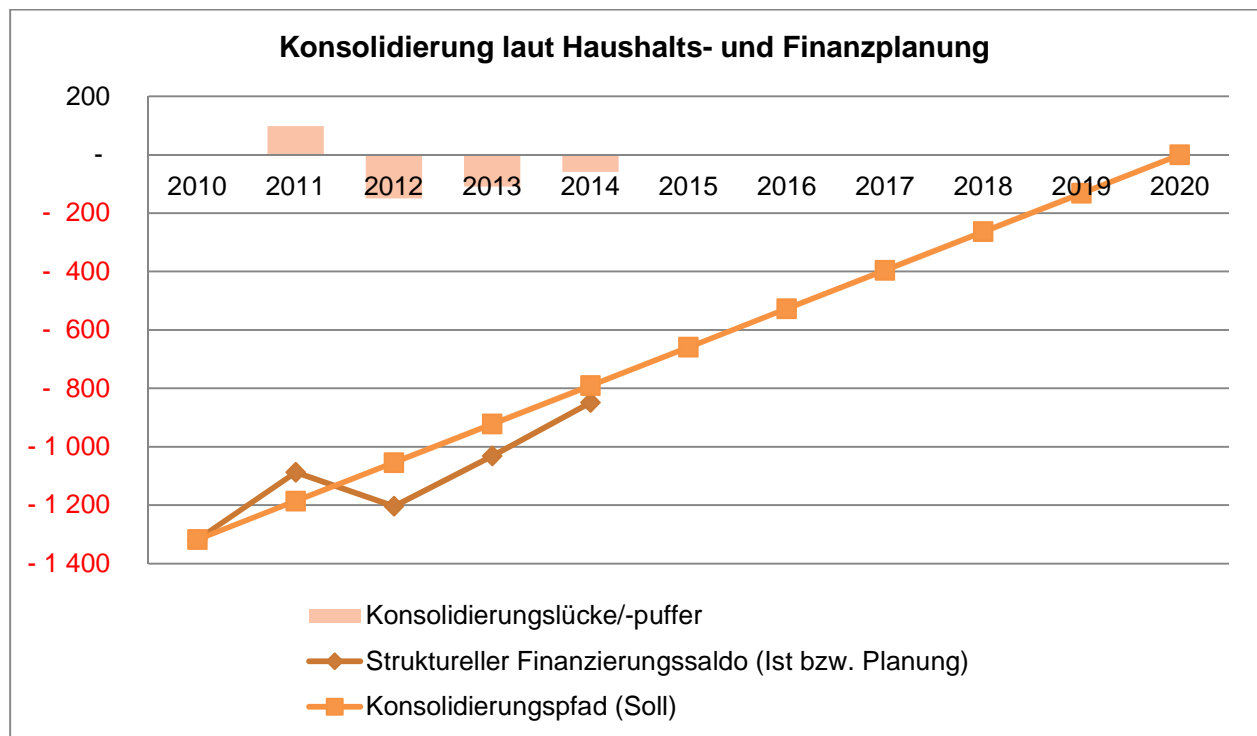


Angaben in Millionen Euro.

Ausgehend von den Werten des Haushaltsabschlusses 2010 liegt der Ausgangswert für das strukturelle Defizit des Landes Sachsens-Anhalt in 2010 bei 767 Millionen Euro. Der Doppelhaushalt 2010/2011 sieht bereits einen deutlichen Defizitabbau in 2011 vor. Laut mittelfristiger Finanzplanung sollen ab 2012 Überschüsse erzielt und damit Schulden abgebaut werden. Bleibt der strukturelle Finanzierungssaldo im Plus, wird die Schuldenbremse ohne weiteres eingehalten.

Schleswig-Holstein

	2010	2011	2012	2013	2014
	Angaben in Millionen Euro				
Konsolidierungspfad (Soll)	- 1 318	- 1 186	- 1 054	- 922	- 791
Struktureller Finanzierungssaldo (Ist bzw. Planung)	- 1 318	- 1 087	- 1 204	- 1 032	- 849
Konsolidierungslücke/-puffer	-	98	- 150	- 109	- 58
Konsolidierungsquote in drei Jahren (2013)			21,7%		

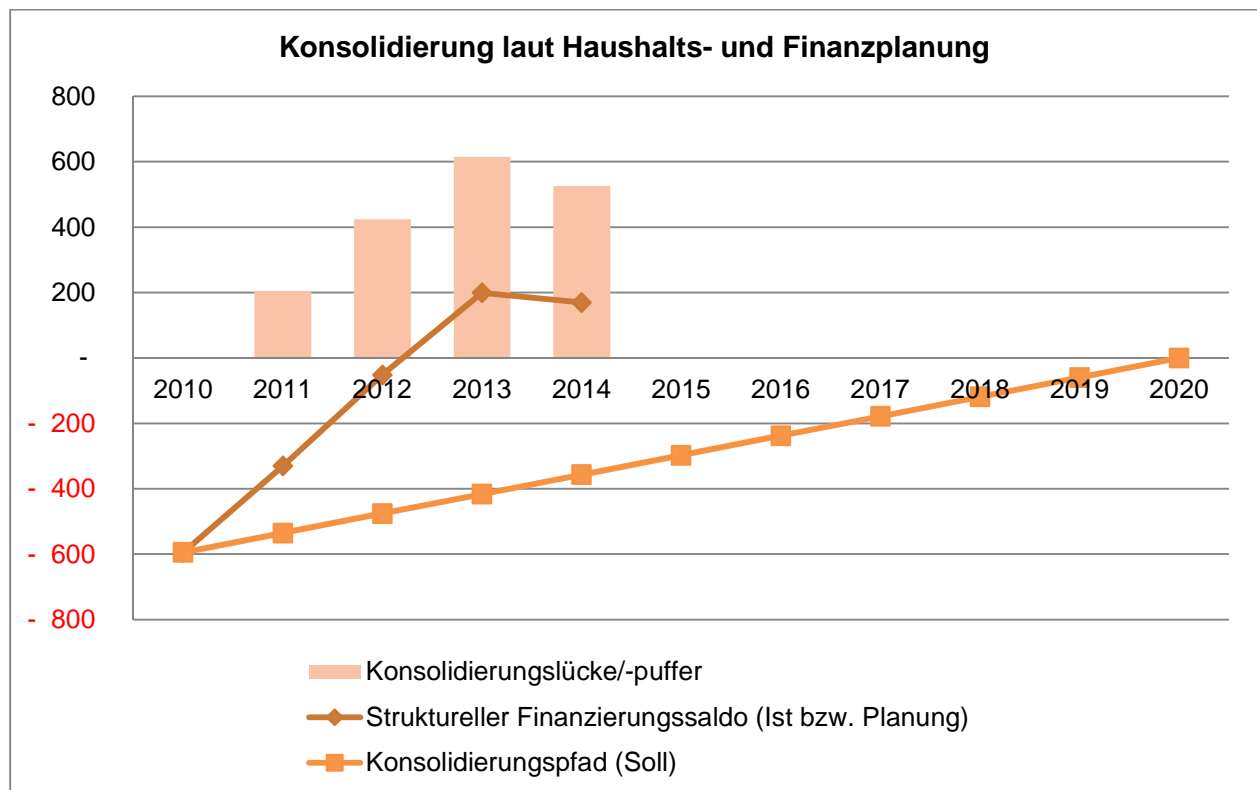


Angaben in Millionen Euro.

Ausgehend von den Werten des Haushaltsabschlusses 2010 liegt der Ausgangswert für das strukturelle Defizit des Landes Schleswig-Holstein in 2010 bei 1,3 Milliarden Euro. Der Doppelhaushalt 2010/2011 sieht eine Rückführung des strukturellen Defizits vor. Die mittelfristige Finanzplanung geht von einer älteren Zahlenbasis aus, beschreibt jedoch auch einen Konsolidierungspfad. Dieser bleibt zunächst hinter den Anforderungen zurück, die sich aus einer gleichmäßigen Rückführung des Defizits ergeben und für Schleswig-Holstein gleichzeitig Voraussetzung für den Erhalt der Konsolidierungshilfen sind. Gelingt es, zusätzliche Steuereinnahmen, die in die Finanzplanung von 2010 noch nicht eingegangen sind, zur Konsolidierung einzusetzen und den Pfad entsprechend weiterzuverfolgen, kann Schleswig-Holstein die Schuldenbremse einhalten.

Thüringen

	2010	2011	2012	2013	2014
	Angaben in Millionen Euro				
Konsolidierungspfad (Soll)	- 595	- 535	- 476	- 416	- 357
Struktureller Finanzierungssaldo (Ist bzw. Planung)	- 595	- 330	- 52	199	169
Konsolidierungslücke/-puffer	-	205	424	615	526
Konsolidierungsquote in drei Jahren (2013)			133,5%		

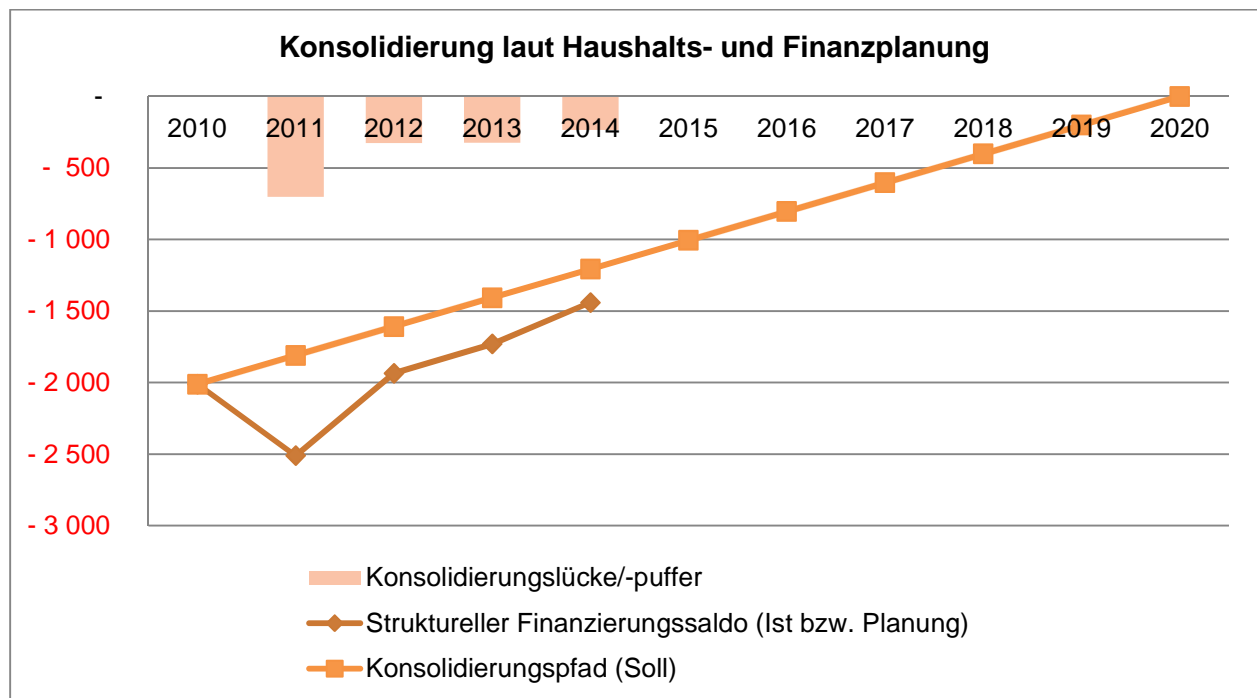


Angaben in Millionen Euro.

Ausgehend von den Werten des Haushaltsabschlusses 2010 liegt der Ausgangswert für das strukturelle Defizit des Landes Thüringen in 2010 bei 595 Millionen Euro. Der Doppelhaushalt 2010/2011 sieht eine Rückführung des strukturellen Defizits vor; ebenso die mittelfristige Finanzplanung für die Folgejahre. Schon in 2013 sollen demnach Überschüsse erzielt und damit Schulden abgebaut werden können. Bleibt der strukturelle Finanzierungssaldo im Plus, wird die Schuldenbremse ohne Weiteres eingehalten.

Berlin

	2010	2011	2012	2013	2014
	Angaben in Millionen Euro				
Konsolidierungspfad (Soll)	- 2 012	- 1 810	- 1 609	- 1 408	- 1 207
Struktureller Finanzierungssaldo (Ist bzw. Planung)	- 2 012	- 2 512	- 1 936	- 1 731	- 1 441
Konsolidierungslücke/-puffer	-	- 702	- 327	- 323	- 234
Konsolidierungsquote in drei Jahren (2013)			13,9%		

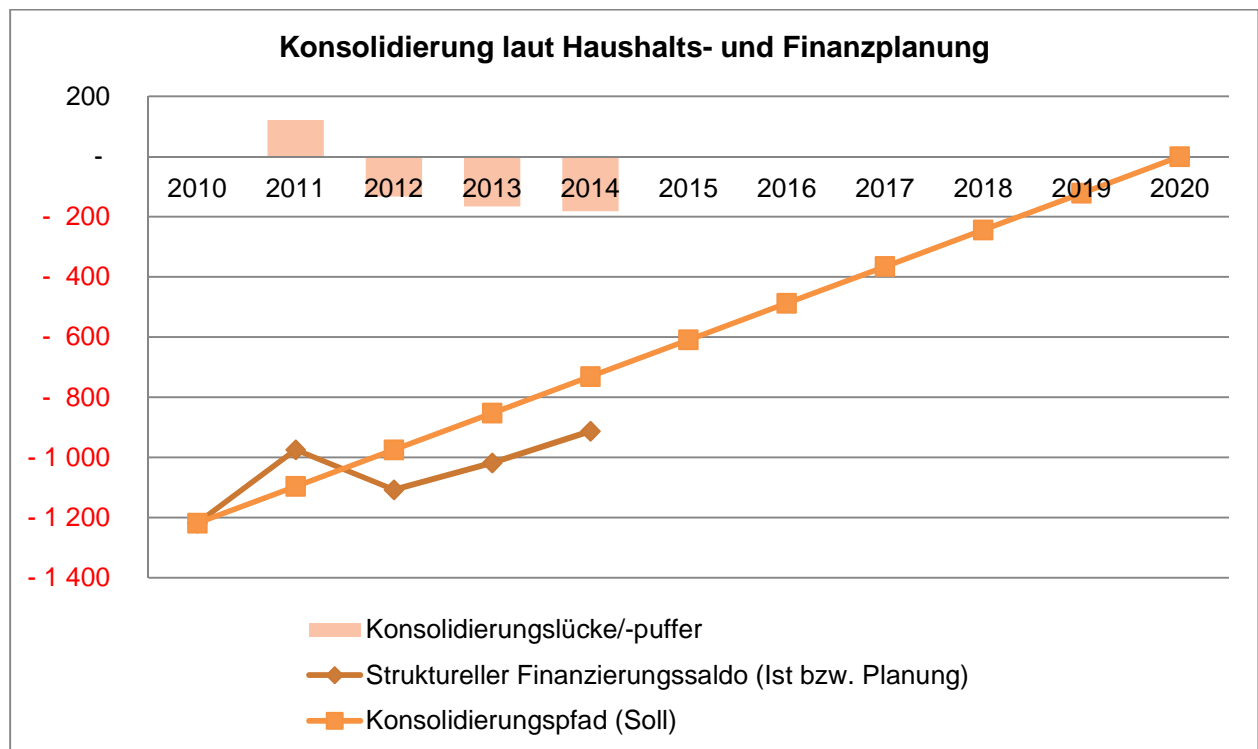


Angaben in Millionen Euro.

Ausgehend von den Werten des Haushaltsabschlusses 2010 liegt der Ausgangswert für das strukturelle Defizit Berlins in 2010 bei gut 2 Milliarden Euro. Laut Doppelhaushalt 2010/2011 liegt das strukturelle Defizit in 2011 mit etwa 2,5 Milliarden Euro noch deutlich höher. Die mittelfristige Finanzplanung sieht für die Folgejahre dann einen Abbau des strukturellen Defizits vor, bleibt aber hinter dem Soll, das für einen gleichmäßigen Defizitabbau erforderlich ist, zurück. Berlin muss seine Konsolidierungsbemühungen also erhöhen, um die Schuldenbremse einhalten zu können.

Bremen

	2010	2011	2012	2013	2014
	Angaben in Millionen Euro				
Konsolidierungspfad (Soll)	- 1 219	- 1 097	- 975	- 853	- 731
Struktureller Finanzierungssaldo (Ist bzw. Planung)	- 1 219	- 975	- 1 108	- 1 019	- 913
Konsolidierungslücke/-puffer	-	122	- 133	- 166	- 182
Konsolidierungsquote in drei Jahren (2013)			16,4%		

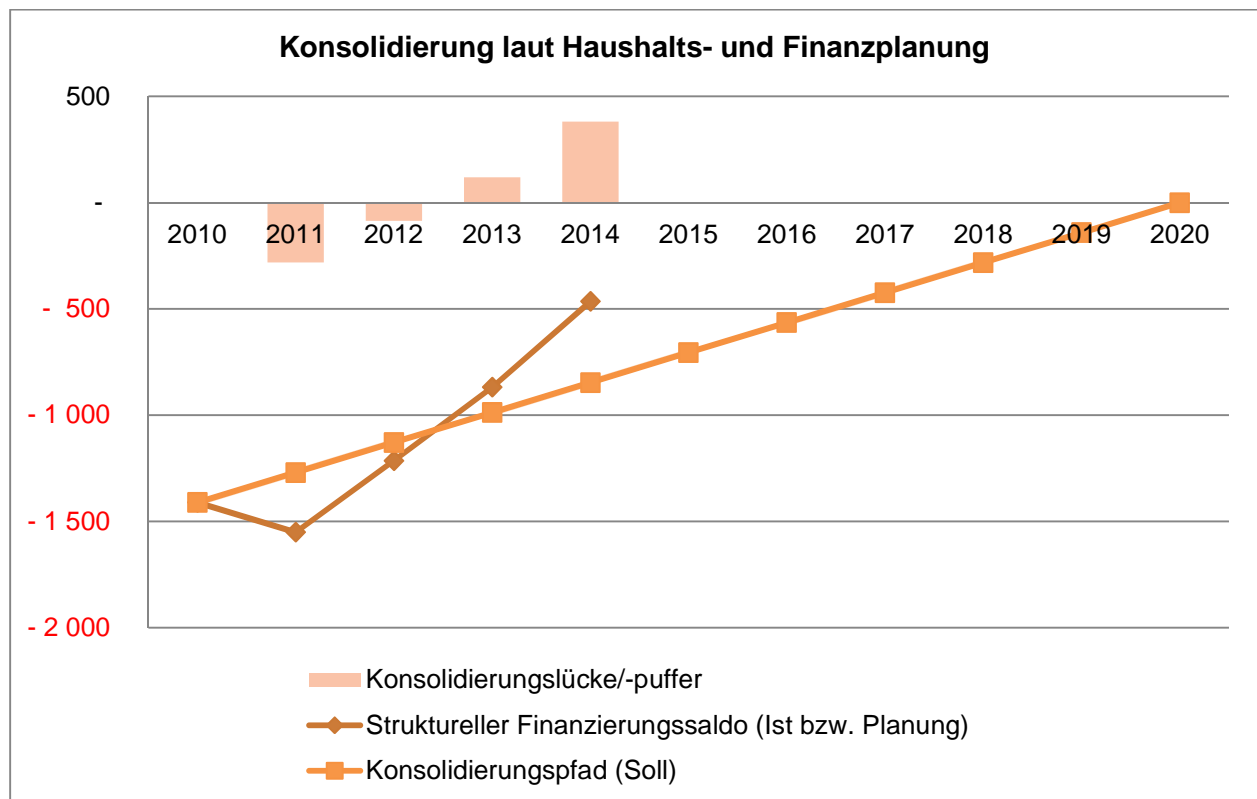


Angaben in Millionen Euro.

Ausgehend von den Werten des Haushaltsabschlusses 2010 liegt der Ausgangswert für das strukturelle Defizit Bremens in 2010 bei gut 1,2 Milliarden Euro. Der Haushalt 2011 sieht einen leichten Rückgang des strukturellen Defizits vor. Die mittelfristige Finanzplanung aus dem Jahre 2010, die möglicherweise noch von ungünstigeren Steuereinnahmen ausgeht, zeigt ab 2012 eine Entwicklung, der jedoch unter dem Soll liegt, das für den Erhalt der Konsolidierungshilfen und das Erreichen des Nulldefizits in 2020 erforderlich ist. Nur wenn es gelingt zusätzliche Steuereinnahmen, die in die Finanzplanung von 2010 noch nicht eingegangen sind, zur Konsolidierung einzusetzen und die Konsolidierungsbemühungen noch darüber hinaus zu verstärken, kann Bremen die die Schuldenbremse einhalten.

Hamburg

	2010	2011	2012	2013	2014
	Angaben in Millionen Euro				
Konsolidierungspfad (Soll)	- 1 411	- 1 270	- 1 129	- 988	- 847
Struktureller Finanzierungssaldo (Ist bzw. Planung)	- 1 411	- 1 551	- 1 214	- 869	- 465
Konsolidierungslücke/-puffer	-	- 281	- 85	119	382
Konsolidierungsquote in drei Jahren (2013)			38,4%		



Angaben in Millionen Euro.

Ausgehend von den Werten des Haushaltsabschlusses 2010 liegt der Ausgangswert für das strukturelle Defizit Hamburgs in 2010 bei gut 1,4 Milliarden Euro. Die Haushalts- und Finanzplanung sieht für 2011 ein höheres strukturelles Defizits vor, das in den Folgejahren dann aber kontinuierlich zurückgeführt werden soll. In 2013 wird gegenüber dem Soll-Pfad bereits ein wenn auch kleiner Puffer aufgebaut, der 2014 dann aber wachsen soll. Beschreitet Hamburg diesen Konsolidierungspfad weiter, kann die Schuldenbremse ohne weiteres eingehalten werden.

Konsolidierungserfolg in 2011 (Haushaltsabschlüssen 2010 und Haushalts Soll-Ansätze)

	Struktureller Finanzierungssaldo 2010	Struktureller Finanzierungssaldo 2011	Abbau des strukturellen Defizits 2010 bis 2011	Konsolidierungsquote 2010 bis 2011
Überschüsse in 2011				
Sachsen	- 461	56	517	112,2%
Konsolidierungserfolg in 2011				
Saarland	- 1 248	-438	809	64,9%
Sachsen-Anhalt	- 767	-414	354	46,1%
Thüringen	- 595	-330	265	44,5%
Brandenburg	- 624	-402	222	35,5%
Erste Konsolidierungsschritte in 2011				
Bremen	- 1 219	-975	244	20,0%
Bayern	- 1 450	-1.168	282	19,5%
Schleswig-Holstein	- 1 318	-1.087	230	17,5%
Nordrhein-Westfalen	- 4 773	-4.320	453	9,5%
Rheinland-Pfalz	- 2 114	-1.966	148	7,0%
Hessen	- 2 115	-1.984	132	6,2%
Steigendes Defizit in 2011				
Hamburg	- 1 411	-1.551	- 140	-9,9%
Niedersachsen	- 2 271	-2.540	- 269	-11,8%
Berlin	- 2 012	-2.512	- 500	-24,9%
Mecklenburg-Vorpommern	- 131	-170	- 38	-29,2%
Baden-Württemberg	- 1 334	-1.788	- 454	-34,0%

Angaben in Millionen Euro. Positive Finanzierungssalden bedeuten Überschüsse, negative Finanzierungssalden stellen Defizite dar.

Konsolidierungserfolg bis 2013 (Haushaltsabschlüssen 2010 und Finanzplanung)

	Struktureller Finanzierungssaldo 2010	Struktureller Finanzierungssaldo 2013	Abbau des strukturellen Defizits 2010 bis 2013	Konsolidierungsquote 2010 bis 2013
Überschüsse in 2013				
Sachsen	- 461	308	768	166,9%
Thüringen	- 595	199	794	133,5%
Bayern	- 1 450	254	1704	117,5%
Sachsen-Anhalt *	- 767	85	852	111,1%
Baden-Württemberg	- 1 334	47	1 381	103,6%
Konsolidierungserfolg bis 2013				
Brandenburg	- 624	-68	555	89,0%
Saarland *	- 1 248	-294	954	76,4%
Rheinland-Pfalz	- 2 114	-1.017	1 097	51,9%
Langsame Konsolidierung bis 2013				
Hamburg	- 1 411	-869	542	38,4%
Hessen	- 2 115	-1.438	678	32,0%
Niedersachsen	- 2 271	-1.631	640	28,2%
Schleswig- Holstein *	- 1 318	-1.032	286	21,7%
Bremen *	- 1 219	-1.019	200	16,4%
Berlin *	- 2 012	-1.731	280	13,9%
Steigende Defizite				
Mecklenburg-Vorpommern	- 131	-158	- 27	-20,4%
Nordrhein-Westfalen	- 4 773	-6.517	- 1 743	-36,5%

Angaben in Millionen Euro. Positive Finanzierungssalden bedeuten Überschüsse, negative Finanzierungssalden stellen Defizite dar.

*) Die Länder, die Konsolidierungshilfen des Bundes erhalten, sind verpflichtet, den Konsolidierungspfad 2010 bis 2020 einzuhalten.

Bewertung der Ergebnisse

Die obigen Tabellen, in denen die Konsolidierungserfolge der Bundesländer abgebildet sind, enthalten zum leichteren Verständnis eine Ampelschaltung. Die Bewertung 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. Länder, wo dies den Planungen zufolge doch der Fall ist, werden mit rot bewertet. 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 und mit gelb versehen. Ein weitergehender Abbau des strukturellen Defizits 2011 schafft darüber hinaus Sicherheitsspielräume für unvorhergesehene Ereignisse. Die Rückführung des strukturellen Defizits um mehr als 20 Prozent in 2011 erhält deshalb die Ampelfarbe grün.

Bis 2013 muss ein größerer Teil des strukturellen Defizits abgebaut sein, denn es verbleibt nur noch weniger Zeit, bis der Haushalt ausgeglichen sein muss. Allerdings ist in den verbleibenden sieben Jahren durchaus noch ein Kurswechsel möglich. Das heißt auch mit einer bis dahin schleppenden Konsolidierung ist es nicht ausgeschlossen, das strukturelle Defizit bis 2020 vollständig abzubauen. 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 hinreichende 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.

Die Übersicht für das Jahr 2011 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.

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, Rheinland-Pfalz, Hamburg und Hessen erzielen zum Teil ebenfalls sehr deutliche Konsolidierungserfolge. Sie sind in allen Ländern groß genug, dass bis 2020 das strukturelle Defizit vollständig abgebaut werden kann, wenn der eingeschlagene Konsolidierungspfad beibehalten wird. Dagegen müssen Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Bremen und Berlin ihre Konsolidierungsanstrengungen verstärken, wenn sie ihre strukturellen Defizite bis 2020 abbauen wollen.

In den Ländern Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen steigt das strukturelle Defizit entgegen den Vorgaben der Schuldenbremse bis 2013 sogar an. In Mecklenburg-

Vorpommern ist das Niveau aber so niedrig, dass von einem grundsätzlich 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.

Einschränkend muss zu diesen Bewertungen hinzugefügt werden, dass der aktuelle Zahlenstand nicht immer die aktuellen Entwicklungen widerspiegelt. Die Zeitpunkte, zu 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. Unabhängig davon repräsentieren die der Untersuchung und Bewertung zugrunde liegenden Daten den aktuell von den Ländern publizierten Stand der Planungen. Deshalb müssen sie sich auch an ihnen messen lassen. Eigene Korrekturen der offiziellen Planungen, die zeitnahe Entwicklungen berücksichtigen, wären mit zu großen Unsicherheiten und auch der Gefahr, einem Willkürvorwurf ausgesetzt zu werden, verbunden. Dies führt zu dem Wunsch nach einer zeitnahen Aktualisierung der Haushaltsdaten durch die Landesfinanzministerien und einem einheitlichen Zeitraster für die Vorlage der Finanzplanung.

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, also eine weitere Konsolidierung nicht wirklich erforderlich ist. 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. Allerdings liegt die letzte Aktualisierung der mittelfristigen Finanzplanung bereits länger zurück. Die gute Entwicklung – sowohl der Wirtschaft, als auch der öffentlichen Haushalte – Ende 2010 und Anfang 2011 ist darin noch nicht berücksichtigt. Es steht zu hoffen, dass in der nächsten mittelfristigen Finanzplanung auf dieser Basis auch strukturelle Verbesserungen des Landeshaushalts erzielt werden können.

Literatur

BMF (Bundesministerium der Finanzen), 2011a, Die Ermittlung der Konjunkturkomponente des Bundes im Rahmen der neuen Schuldenregel, in: Monatsbericht Februar, Berlin, S. 66-74

BMF (Bundesministerium der Finanzen), 2011b, Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten, in: Monatsbericht Mai, Berlin, S. 131-134

Deubel, Ingolf, 2010, Konjunkturausregulierung und Länderhaushalte, ohne Ort

Deutsche Bundesbank, 2011a, Anforderungen an die Konjunkturbereinigung im Rahmen der neuen Schuldenregel, in: Monatsbericht Januar, Frankfurt/Main, S. 59-64

Deutsche Bundesbank, 2011b, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Artikel 115-Gesetzes“ (Bundestagsdrucksache 17/4666 vom 08.02.2011) gegenüber dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Öffentliche Anhörung am 21. März 2011): Zur Anpassung des Defizitabbaupfades, Frankfurt/Main,
<http://www.bundesbank.de/download/presse/presse-notizen/2011/20110321.weber.php?print=yes&>, Stand August 2011

IWH (Institut für Wirtschaftsforschung Halle), 2010, Schuldenbremse: Bisherige Beschlüsse stellen Gelingen auf Länderebene infrage, in: Wirtschaft im Wandel, Heft 9, S. 438-447

Horn, Gustav A. / **Lindner**, Fabian / **Niechoj**, Torsten / **Sturn**, Simon / **Tober**, Silke / **Truger**, Achim / **Will**, Henner, Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik 2011, in: IMK-Report Nr. 59, Januar 2011

SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung), 2010, Chancen für einen stabilen Aufschwung, jahresgutachten 2010/2011, Wiesbaden

Zeit Online, 02.04.2010, Schleswig-Holstein klagt gegen Schuldenbremse,
<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2010-02/schleswig-holstein-schuldenbremse-verfassungsklage>, Stand August 2011

RWI (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung), 2010, Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung, Essen