

3. Finanzsituation von Bund und Ländern

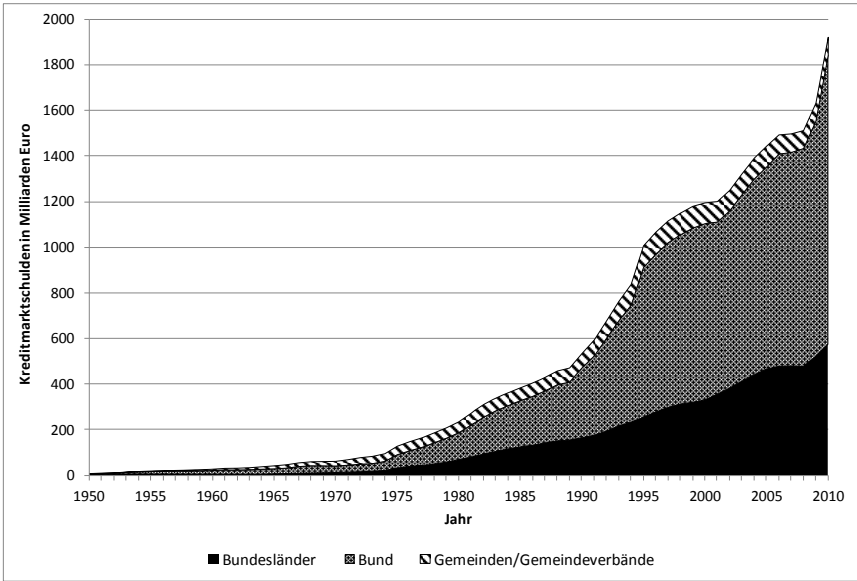
Da die Versorgungsausgaben des Bundes und der 16 Bundesländer unmittelbar aus dem jeweiligen Haushalt zu leisten sind, ist es hilfreich, zunächst die Finanzsituation im Status quo des Basisjahres 2009 zu betrachten, von der ausgehend dann die zukünftige Belastungswirkung beurteilt werden kann. Das Kapitel verfolgt somit nicht das Ziel einer umfassenden Darstellung oder Analyse, sondern möchte einige „Stylized facts“ anführen und einen weiteren Schwerpunkt auf die neuen Schuldenregeln von Bund und Ländern legen.

Die gesamtstaatliche Verschuldung der Bundesrepublik Deutschland war in den zurückliegenden Jahren und Jahrzehnten einem stetigen, ungebremsten Wachstum unterworfen. Ende 2010 beliefen sich die gesamten Schulden von Bund, Ländern und Gemeinden auf 1.998,8 Mrd. Euro, davon waren 1.926 Mrd. Euro Kreditmarktschulden. Der Großteil der Kreditmarktschulden entfällt mit 1.285,1 Mrd. Euro auf den Bund, gefolgt von den 16 Bundesländern (577,4 Mrd. Euro) und den Gemeinden (79,2 Mrd. Euro). Abbildung 12 stellt die Entwicklung der Verschuldung am Kreditmarkt in den zurückliegenden 60 Jahren dar. Während die Gemeinden ihre Kreditmarktschulden ausgehend von 94,9 Mrd. Euro im Jahr 1995 auf 79,2 Mrd. Euro im Jahr 2010 verringern konnten, kam es auf der Ebene des Bundes und der Länder zu einem schier ungebremsten Wachstum. In dem angeführten Zeitraum erhöhte sich die Verschuldung des Bundes von 657,1 Mrd. Euro auf 1.269,3 Mrd. Euro, die der 16 Bundesländer von 257,3 Mrd. Euro auf 577,4 Mrd. Euro. Allein im Jahr 2010 wuchs der gesamtstaatliche Schuldenstand um 289,8 Mrd. Euro:¹¹⁶ 236 Mrd. Euro entfielen hiervon auf den Bund, 53,6 Mrd. Euro auf die Länder und 0,1 Mrd. Euro auf die Gemeinden.

Für eine tiefer gehende Analyse ist ein Vergleich zwischen der Entwicklung der Verschuldung, der Steuereinnahmen und des Bruttoinlandsproduktes interessant. Abbildung 13 nimmt, beginnend im Jahr 1950, eine nominale Indexierung der drei genannten Größen vor. Zunächst fällt auf, dass sich in dem betrachteten Zeitraum BIP und Steuereinnahmen beinahe parallel entwickelten und 2010 nominal rund 50 Mal so hoch waren wie 1950. Bis Mitte der 1970er Jahre verlief auch die Erhöhung der gesamtstaatlichen Verschuldung gleichförmig. Im selben Verhältnis wie die Einnahmen erhöhte sich auch die Verschuldung, analog zu einem Privathaushalt, der mit steigendem Einkommen ebenfalls ein größeres Kreditvolumen realisieren kann.

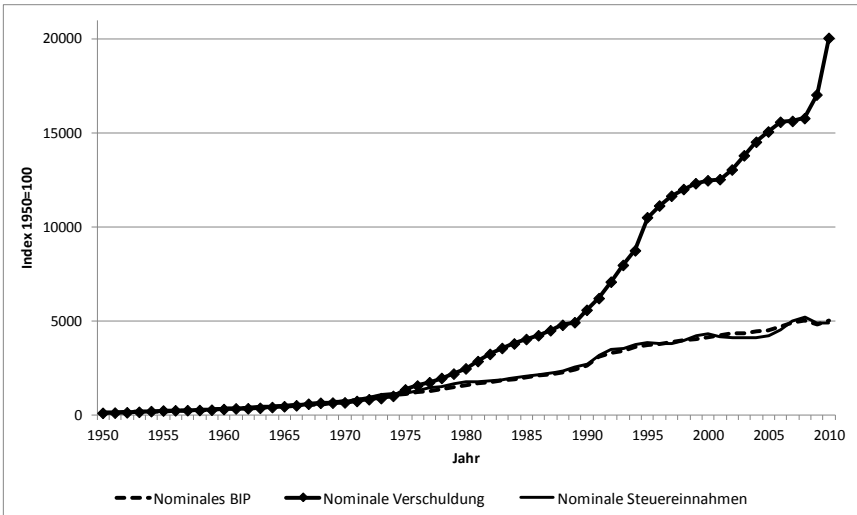
116 Der Wert beinhaltet auch Sonderhaushalte.

Abbildung 12: Entwicklung der nominalen Verschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden seit 1950



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung

Abbildung 13: Nominale Entwicklung von BIP, Steuereinnahmen und Staatsverschuldung seit 1950



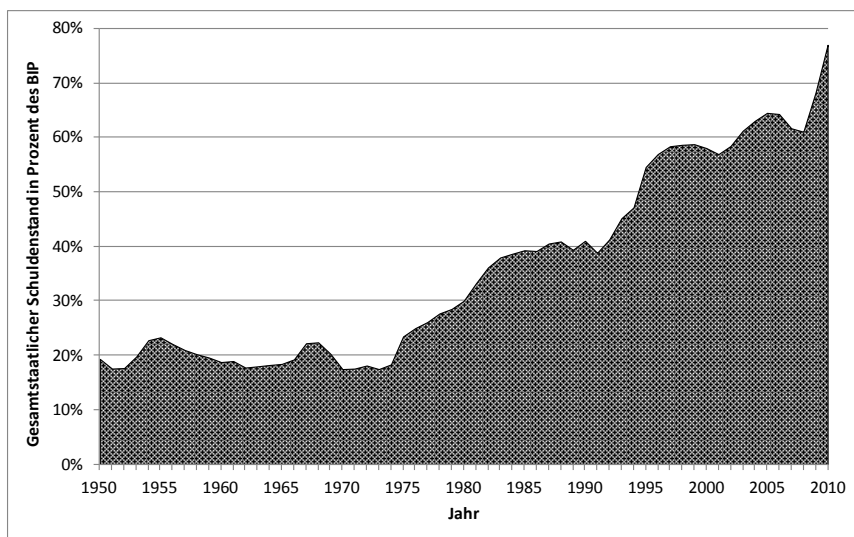
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Tobias Benz - 9783631646113

Downloaded from PubFactory at 07/21/2019 01:26:15PM
via free access

Die gesamtstaatliche Schuldenquote, die als Verhältnis von Schulden und Bruttoinlandsprodukt definiert ist, blieb auch, wie Abbildung 14 illustriert, lange Zeit recht konstant unterhalb von 20 Prozent. Ab Mitte der 1970er Jahre begann sich das Wachstum der Verschuldung aber von der Entwicklung der Steuereinnahmen und des Bruttoinlandsproduktes abzukoppeln. Bereits 1980 lag die nominale Verschuldung bei dem 40-fachen des Wertes von 1950, während sich Steuereinnahmen und BIP nur um den Faktor 21 erhöht hatten. Diese Entwicklung setzte sich rasant fort: Im Jahr 2000 betrug der Indexwert der Verschuldung 12480 und war damit drei Mal so hoch wie die Indexwerte von BIP (4150) und Steuereinnahmen (4333). Zehn Jahre später lag der Schuldenstand nominal um den Faktor 200 über dem Ausgangswert, während Wirtschaftsleistung und Steuereinnahmen nur um den Faktor 50 bzw. 49 gewachsen waren.

Abbildung 14: Entwicklung der gesamtstaatlichen Schuldenquote



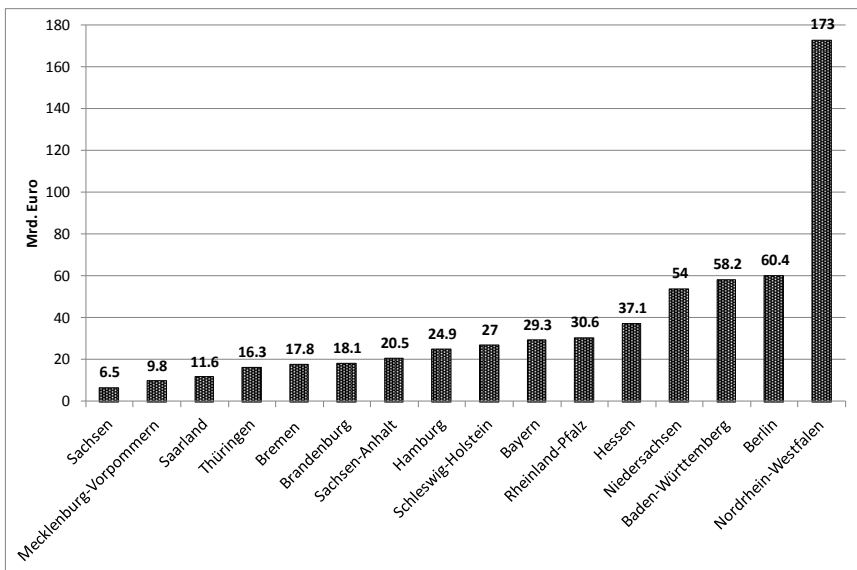
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Dies hatte unmittelbar zur Folge, dass auch die gesamtstaatliche Schuldenquote rasant wuchs. Allein zwischen 1974 und 1987 erhöhte sie sich von 18,3 Prozent auf 40,5 Prozent. Nach einer zwischenzeitlichen Stabilisierung auf dem 40-Prozent-Niveau wurde 1995 erstmals die 50-Prozent-Marke erreicht, um dann für einige Zeit unter dem Niveau von 60 Prozent zu verharren. Seit 2003 liegt die Schuldenquote aber stets über dieser Marke und damit über dem im europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt vereinbarten Maximalwert. Begünstigt durch die positive konjunkturelle Entwicklung kam es 2007 und 2008 zu

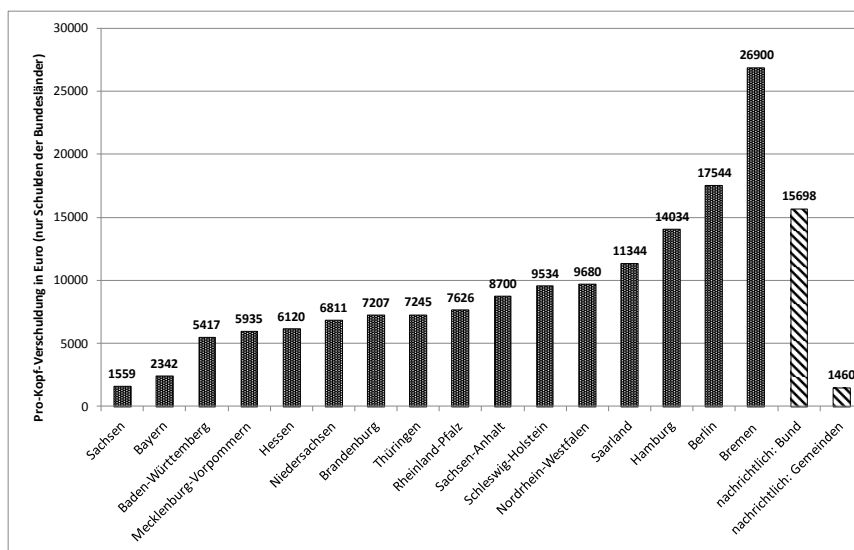
einem zwischenzeitlichen leichten Rückgang auf bis zu 61,1 Prozent, ehe die Schuldenquote 2009 dann wieder bei 68,3 Prozent lag. Ende 2010 wurde ein Wert von 77,1 Prozent erreicht, mittlerweile wurde sogar die 80-Prozent-Marke überschritten.

Die Gesamtverschuldung der 16 Bundesländer, die Ende des Jahres 2010 bei 595,3 Mrd. Euro lag, teilt sich sehr unterschiedlich auf, wie aus Abbildung 15 hervorgeht. Sachsen weist mit 6,5 Mrd. Euro den absolut betrachtet niedrigsten Schuldenstand aus, Spitzenreiter ist Nordrhein-Westfalen mit 173 Mrd. Euro. Aussagekräftiger ist allerdings ein Vergleich in Pro-Kopf-Größen. Abbildung 16 zeigt, dass auch bei dieser Betrachtungsweise Sachsen mit 1.559 Euro den kleinsten Wert aufweist, gefolgt von Bayern (2.342 Euro). Die westdeutschen Flächenstaaten liegen zwischen 5.417 Euro (Baden-Württemberg) und Nordrhein-Westfalen (9.680 Euro). Spitzenreiter sind die drei Stadtstaaten Hamburg (14.034 Euro), Berlin (17.544 Euro) und, mit deutlichem Vorsprung, Bremen (26.900 Euro). Berücksichtigt man ferner die Verschuldung des Bundes, würden sich die Pro-Kopf-Größen der einzelnen Bundesländer um jeweils 15.698 Euro erhöhen. Bei Gleichverteilung der Außenstände der Gemeinden auf alle Bundesbürger kämen weitere 1.460 Euro pro Einwohner hinzu.

Abbildung 15: Gesamtverschuldung der 16 Bundesländer Ende 2010



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Abbildung 16: Pro-Kopf-Verschuldung der 16 Bundesländer im Jahr 2010

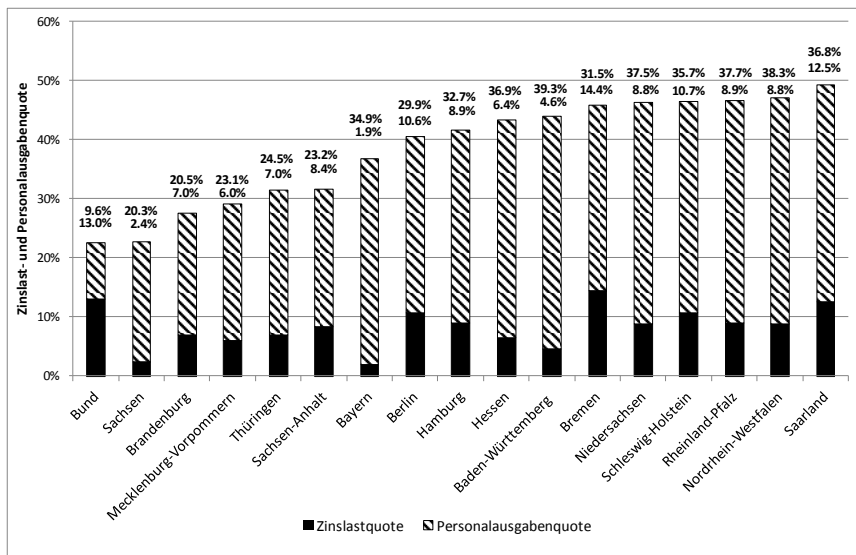
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Eine unmittelbare Folge der wachsenden Verschuldung ist, dass der Bund und die 16 Bundesländer immer größere Teile ihres Haushaltes für Zinszahlungen aufwenden müssen, was zwangsläufig Einschnitte bei anderen Ausgaben zur Folge hat. Im Jahr 2009 gab der Bund trotz des aufgrund der Finanzkrise niedrigen Zinsniveaus allein für Zinsen 38,06 Mrd. aus, die Bundesländer wurden dadurch mit 19,94 Mrd. Euro belastet. Die Zinslastquote eines öffentlichen Haushaltes gibt den Anteil der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel an den bereinigten Gesamtausgaben¹¹⁷ an. Spitzenreiter im Ranking ist, wie aus Abbildung 17 hervorgeht, das Bundesland Bayern, das im Jahr 2009 nur 1,9 Prozent seiner bereinigten Gesamtausgaben für Zinsen aufwenden muss, gefolgt von Sachsen (2,4 Prozent) und Baden-Württemberg (4,6 Prozent). Die höchsten Werte weisen der Bund und Bremen auf, die bereits heute 13 Prozent bzw. 14,4 Prozent ihres jeweiligen Ausgabenvolumens nur für Zinszahlungen aufbringen müssen. Steigt zukünftig wieder der staatliche Refinanzierungszins oder wird die Verschuldung weiter ausgedehnt, wird die Zinslastquote ceteris paribus zunehmen. Berücksichtigt man neben den Zinszahlungen zusätzlich noch die Personalausgaben, zu denen die Versorgungsausgaben gehören, zeigt sich, dass in elf Bundesländern schon im Status quo über 40 Prozent der jährli-

117 Darunter versteht man die um besondere Finanzierungsvorgänge und Verrechnungen bereinigten Ausgaben eines öffentlichen Haushaltes.

chen bereinigten Ausgaben für die beiden genannten Kategorien aufgewendet werden müssen. Der absehbare Anstieg der Versorgungsausgaben wird insbesondere in den Bundesländern dazu führen, dass immer größere Haushaltsanteile für die Ruhestandsbeamten und ihre Angehörigen aufzubringen sein werden. Im Kontext von steigenden Zinsausgaben führt dies dazu, dass die Gestaltungsfreiheit der Politik deutlich eingeschränkt wird und zukunftssträchtige Investitionen, beispielsweise in Forschung und Bildung, zurückgefahren werden müssen.

Abbildung 17: Zinslast- und Personalausgabenquoten des Bundes und der 16 Bundesländer im Jahr 2009

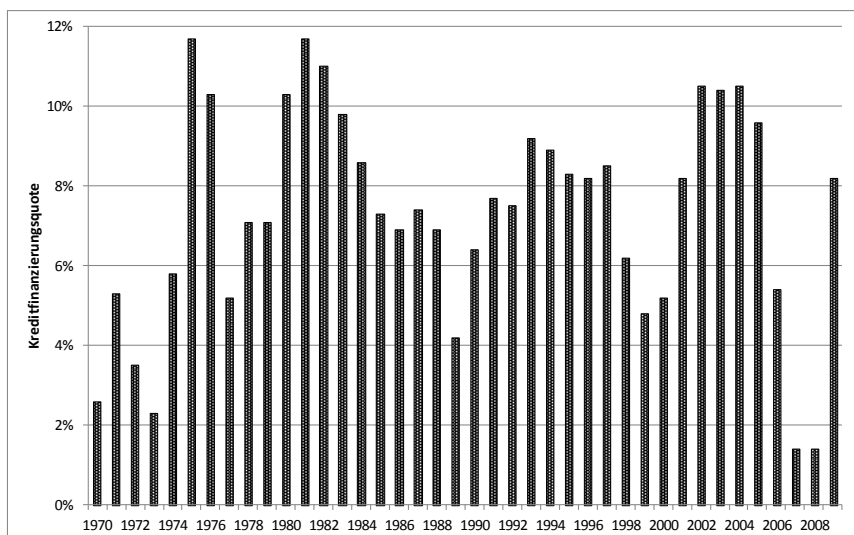


Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Wie konnte es überhaupt zu diesem hohen Schuldenstand kommen, durch den die Haushalte von Bund und Ländern bereits heute massiv belastet werden? Die Antwort ist im Prinzip einfach: Über Jahrzehnte wurde in den Haushalten mehr Geld ausgegeben als auf der anderen Seite als Einnahmen zu verzeichnen war. Eine positive Nettokreditaufnahme, also die Ausweitung der Verschuldung, wurde zu einem ganz selbstverständlichen Instrument der Haushaltsfinanzierung. Eine Betrachtung auf der Ebene der 16 Bundesländer (bis 1990 nur westdeutsche Bundesländer) zeigt, dass seit 1970 nur in 9,3 Prozent der Jahre und Länderhaushalte ohne eine positive Nettokreditaufnahme ausgekommen wurde. Seit 2006 sind bei mehreren Bundesländern deutliche Konsolidierungsbemühungen zu erkennen. Betrachtet man nur den Zeitraum zwischen 1970

und 2005, sinkt der Wert auf 4,8 Prozent. Daraus wird ersichtlich, dass in den vergangenen Dekaden nur einige wenige Länder und dann auch meist nur in einzelnen Jahren ohne eine Ausweitung der Verschuldung ausgekommen sind. Abbildung 18 verdeutlicht diesen Befund, indem die Entwicklung der sogenannten Kreditfinanzierungsquote der 16 Bundesländer seit 1970 dargestellt wird. Unter diesem Wert versteht man den Anteil der Nettoschuldenaufnahme am Kreditmarkt an den bereinigten Gesamtausgaben. Mithin handelt es sich dabei um jenen Ausgabenanteil, der durch neue Schulden finanziert wird. Seit 1970 weisen die Bundesländer insgesamt eine positive Kreditfinanzierungsquote auf, die im Durchschnitt bei 7,3 Prozent lag. In 18 Jahren betrug sie mehr als 8 Prozent, in 8 Jahren sogar über 10 Prozent. Selbst im Jahr 2008, in dem nominal die bisher höchsten Steuereinnahmen der deutschen Geschichte realisiert werden konnten, kamen die deutschen Bundesländer nicht ohne neue Schulden aus, sondern finanzierten 1,4 Prozent ihrer Ausgaben durch eine positive Nettokreditaufnahme.

Abbildung 18: Entwicklung der Kreditfinanzierungsquote der 16 Bundesländer

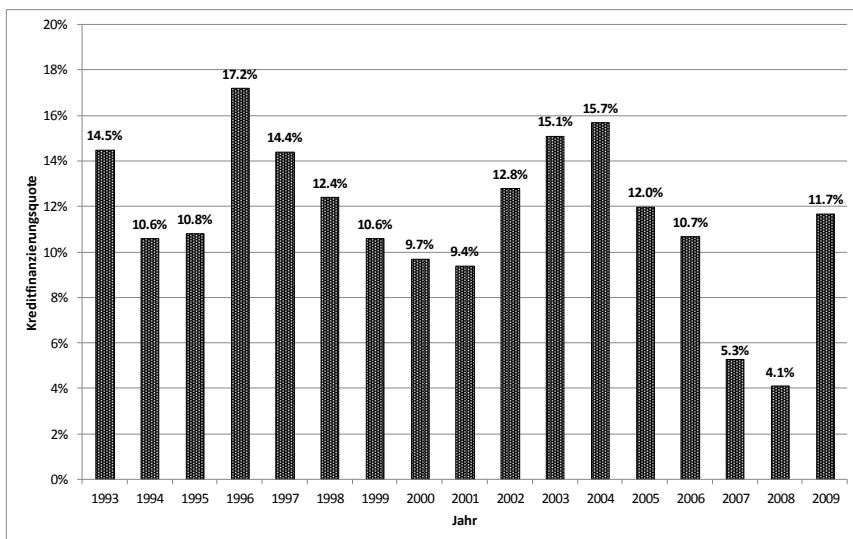


Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung

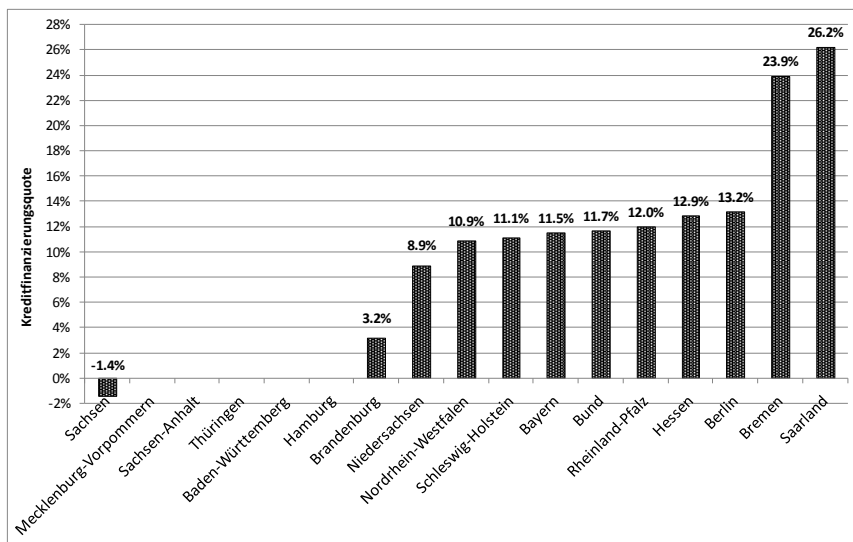
Beim Bund ist der jährliche Haushaltsanteil, der durch Neuverschuldung finanziert wird, noch ausgeprägter, wie aus Abbildung 19 hervorgeht. Seit 1993 lag die jährliche Kreditfinanzierungsquote im Durchschnitt bei 11,6 Prozent. Der bisherige Maximalwert wurde 1996 mit 17,2 Prozent erreicht. Selbst im Jahr der höchsten Steuereinnahmen 2008 stammten 4,1 Prozent der Ausgaben des

Bundeshaushaltes aus neuen Krediten. Im Jahr 2009 lag der Anteil wieder bei 11,7 Prozent. Bei Betrachtung aller 16 Bundesländer betrug die Kreditfinanzierungsquote im Jahr 2009 dagegen „nur“ 8,2 Prozent. Wie Abbildung 20 zeigt, bestehen zwischen den Bundesländern erhebliche Unterschiede. Während Sachsen eine negative Kreditfinanzierungsquote aufwies, verzeichneten Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Baden-Württemberg und Hamburg einen Wert von null, kamen in dem betrachteten Jahr also ohne die Aufnahme neuer Schulden aus. Acht Bundesländer hatten 2009 dagegen Kreditfinanzierungsquoten von rund 10 Prozent. Rekordhalter sind Bremen und das Saarland mit 23,9 Prozent bzw. 26,2 Prozent.

Abbildung 19: Entwicklung der Kreditfinanzierungsquote des Bundes



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung

Abbildung 20: Kreditfinanzierungsquoten der 16 Bundesländer im Jahr 2009

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung

Als problematisch erweist sich auch das häufige Auftreten sogenannter Primärdefizite in den Haushalten. Dies bedeutet, dass die jährlichen Einnahmen ohne Kreditaufnahme unter den Ausgaben ohne Zinszahlungen liegen. Als Folge davon steigt die Verschuldung an und die Zinsen auf die bestehenden Außenstände werden vollständig aus neuen Schulden bezahlt, was auf Dauer zu einem Teufelskreis in Form steigender Schuldenquoten¹¹⁸ führt. Zwischen den deutschen Bundesländern bestehen zwar recht große Unterschiede in Bezug auf die Primärsalden, die sich zudem als stark schwankend erweisen. Zwischen 1991 und 2001 wies die Gesamtheit aller 16 Bundesländer, abgesehen von den Jahren 1998, 1999 und 2000, ein Primärdefizit auf.¹¹⁹ In den Jahren 2008 bis 2010 war der Primärsaldo bei Betrachtung aller Bundesländer dagegen positiv. Nur Hessen, Nordrhein-Westfalen, das Saarland, Schleswig-Holstein und Bremen wiesen 2010 ein Primärdefizit auf.¹²⁰ Auf der gesamtstaatlichen Ebene verzeichnete die Bundesrepublik Deutschland in den Jahren zwischen 2002 und 2005 Primärdefizite, zwischen 2006 und 2008 Primärüberschüsse und 2009 so-

118 Dies ist unter der Annahme der Fall, dass das reale gesamtwirtschaftliche Wachstum nicht höher als der reale Zinssatz liegt. Vgl. Blanchard und Illing (2006), S. 766f.

119 Vgl. Rosenschon (2003), S. 13.

120 Vgl. Sachverständigenrat (2011), S. 194.

wie 2010 wieder negative Werte von 0,4 bzw. 1,6 Prozent des jeweiligen BIP.¹²¹ Zur wirksamen Begrenzung der ausufernden Staatsverschuldung beschloss die Föderalismusreformkommission die Einführung einer Schuldenbremse für den Bund und die 16 Bundesländer.¹²² Bundestag und Bundesrat führten 2009 hierzu eine Verfassungsänderung durch.¹²³ Hintergrund war, dass die bis dato geltende Regelung zur Eindämmung der jährlichen Neuverschuldung aus dem Jahr 1969 keine befriedigenden Ergebnisse brachte. Diese besagte, dass die Einnahmen aus Krediten nicht die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen überschreiten durften.¹²⁴ Ausnahmen waren aber zulässig zur „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“. Von der Möglichkeit, auf eine solche Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu verweisen, um Kredite in einem Umfang aufzunehmen, der über den Investitionen liegt, wurde von der Politik regelmäßig Gebrauch gemacht – selbst in Zeiten guter Konjunktur. Es gelang folglich nicht, die jährliche Nettokreditaufnahme zu begrenzen und das im Rahmen der Europäischen Währungsunion anvisierte Maximum der gesamtstaatlichen Verschuldung von 60 Prozent des BIP einzuhalten.¹²⁵

Die neue Schuldenbremse sieht vor, dass der Bund ab 2016 pro Jahr nur eine Nettoneuverschuldung in einem Umfang von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsproduktes aufweisen darf. In einem konjunkturellen Abschwung können darüber hinausgehend weitere Kredite aufgenommen werden, die aber, ähnlich einem Dispo-Kredit, auf einem Kontrollkonto festgehalten und während des folgenden Aufschwungs wieder getilgt werden müssen. Im Falle des Auftretens von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen dürfen außerdem zusätzliche Mittel aufgenommen werden, die „binnen eines angemessenen Zeitraums“ mittels eines Tilgungsplans wieder zurückzuführen sind.¹²⁶ Für die 16 Bundesländer besteht ab dem Jahr 2020 ein prinzipielles strukturelles Neuverschuldungsverbot.¹²⁷ Bestehende Finanzierungsdefizite sind ab dem

121 Vgl. Europäische Zentralbank (2012).

122 Für eine ausführliche und umfassende Darstellung der neuen Schuldenregeln sei auf Baumann und Schneider (2010) sowie Mattil et al. (2010) verwiesen. Zum Entstehungsprozess vgl. Dönnebrink et al. (2010).

123 Unter anderem wurden die Artikel 109, 115 und 143d des Grundgesetzes (GG) geändert.

124 Vgl. Dönnebrink et al. (2010), S. 23ff.

125 Die 60-Prozent-Marke ist jene konstante Schuldenquote, die sich bei einer jährlichen Inflationsrate von 2 Prozent, einem nominalen Wachstum von 3 Prozent p.a. und einer nominalen konstanten Defizitquote von 3 Prozent p.a. langfristig einstellen würde. Vgl. Blanchard (2006), S. 769.

126 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2012b) sowie Kastrop und Marklein (2012), S. 1ff.

127 Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen sind wiederum Ausnahmen möglich. Zur symmetrischen Berücksichtigung einer von der Normallage abweichenden Konjunktorentwicklung soll außerdem auch eine antizyklische Finanzpolitik und damit verbunden eine Kreditaufnahme erlaubt werden. Auch hierfür ist jeweils wieder ein Tilgungsplan vorzulegen. Um die konjunkturelle Abweichung nachzuweisen, ist die Schätzung einer Produktionslücke erforderlich. Auf der Ebene der Bundesländer wird über die hierfür anzuwendenden Verfahren noch diskutiert. Die genaue Ausgestaltung regeln die Bundesländer im

Haushaltsjahr 2011 schrittweise zurückzuführen. Für einige Bundesländer wird die Vorschrift dazu führen, dass sie ab 2020 erstmals seit Jahrzehnten wieder einen Haushalt ohne positive Nettokreditaufnahme aufweisen werden. Bis zum Erreichen dieses Ziels wird sich während des Abbaupfades die Verschuldung der Bundesländer aber noch einmal erhöhen. Die Schuldenbremse hat Verfassungsrang: Verletzt ein Haushaltsgesetz die Regelung, kann es vom Bundesverfassungsgericht bzw. dem jeweiligen Landesverfassungsgericht für ungültig erklärt werden. Um die Vorgaben der Schuldenbremse einhalten zu können, erhalten fünf Bundesländer für den Zeitraum von 2011 bis 2019 eine finanzielle Unterstützung in Höhe von 800 Mio. Euro pro Jahr, die sogenannten Konsolidierungshilfen, insgesamt also 7,2 Mrd. Euro. Bremen bezieht jährlich 300 Mio. Euro, das Saarland 260 Mio. Euro, Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein jeweils 80 Mio. Euro. Die Finanzierung tragen Bund und Länder hälftig. Voraussetzung für die Gewährung ist die Einhaltung des Konsolidierungspfades¹²⁸, der die genannten Länder in die Lage versetzt, ihre Haushalte strukturell dergestalt umzugestalten, dass sie ab 2020 ohne Neuverschuldung auskommen und damit die Schuldenbremse einhalten. Der im Jahr 2010 gegründete Stabilitätsrat ist für die Haushaltsüberwachung von Bund und Ländern verantwortlich und kontrolliert die Einhaltung des eingeschlagenen Konsolidierungspfades.¹²⁹ Zu der in diesem Kapitel aufgezeigten expliziten Staatsverschuldung des Bundes und der Bundesländer muss noch die implizite hinzugefügt werden.¹³⁰ Diese besteht zu einem großen Teil aus den in der Vergangenheit eingegangenen Zahlungsverpflichtungen für die Versorgung der Landesbeamten und deren Angehörigen. Die im Rahmen der vorliegenden Arbeit vorgenommene Ausgabenprojektion der Beamtenversorgung muss daher im Kontext der Haushaltssituation von Bund und Ländern, der Belastungen der bereits vorhandenen Verschuldung sowie der mit der neuen Schuldenbremse einhergehenden Konsolidierungsverpflichtungen gesehen werden.¹³¹

Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen. Zur Problematik der Konjunkturbereinigung vgl. Hetschko (2012), S. 61ff. sowie Truger und Will (2012), S. 75ff.

128 Zum Konsolidierungsbedarf der Bundesländer vgl. Sachverständigenrat (2011), S. 201.

129 Zum Stand der Umsetzung der Schuldenbremse in den 16 Bundesländern vgl. Brügelmann und Schaefer (2012), S. 19ff., Bravidor (2012), S. 11ff. sowie Sachverständigenrat (2011), S. 186.

130 Für eine umfassende Darstellung der impliziten Staatsverschuldung der Bundesrepublik Deutschland sowie eine europäische Betrachtung vgl. Moog und Raffelhüschen (2012). Für eine Analyse zur langfristigen Tragfähigkeit der gesamtstaatlichen Finanzpolitik in Deutschland vgl. Werding (2011).

131 Die haushalts- und finanzstatistischen Daten dieses Abschnitts stammen aus Statistisches Bundesamt (2009) sowie Bundesministerium der Finanzen (2011a).

