

Pressekonferenz, 10. März 2011, Berlin

Die Finanzielle Situation der Bundesländer vor dem Hintergrund der Schuldenbremse

Statement

Dr. Rolf Kroker

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

Es gilt das gesprochene Wort.

Unser Anliegen

Nicht nur der Haushalt des Bundes, sondern auch die der Bundesländer sind chronisch defizitär. 2010 war nach ersten Berechnungen beim Bund ein Rekorddefizit von 44,3 Milliarden Euro zu verbuchen; die Länder schlossen das Jahr mit einem Defizit von 21,5 Milliarden Euro ab. Von nachhaltig finanzierten öffentlichen Haushalten sind wir somit weit entfernt.

Wegen der permanenten Defizite sind die Schulden von Bund und Ländern in den zurück liegenden Jahren kräftig gestiegen. 2001 waren Bund und Länder zusammen noch mit gut 1,1 Billionen Euro am Kreditmarkt verschuldet. Bis Ende 2010 stieg der Schuldenstand auf knapp 1,9 Billionen Euro. Auf die Länder entfallen davon 577 Milliarden Euro. Deshalb ist es konsequent, auch sie einer strikten Schuldenbremse zu unterwerfen.

Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) wird den Konsolidierungsprozess der Länder in den kommenden Jahren begleiten und die Bundesländer regelmäßig einem Schuldencheck unterziehen. Wir werden jeweils prüfen, ob die Bundesländer auf einem guten Konsolidierungspfad sind oder Gefahr laufen, die Vorgaben der Schuldenbremse zu verletzen. Heute möchten wir Ihnen unser Konzept und erste Ergebnisse präsentieren.

Die Schuldenbremse auf Länderebene

Artikel 109 GG Absatz 3 ist eindeutig: „Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.“

Bei der Umsetzung der Schuldenbremse haben die Länder allerdings wesentlich größere Freiräume als der Bund. Dies gilt nicht für das Endstadium, in dem die Länder überhaupt kein strukturelles Defizit mehr aufweisen dürfen, sondern für

die Übergangsphase. Sie läuft bei den Ländern bis 2020. Dadurch haben sie für die Konsolidierung ihrer Haushalte vier Jahre mehr Zeit als der Bund, der bis 2016 seinen Referenzwert erreichen muss. Vor allem können sie grundsätzlich selbst bestimmen, wie schnell und in welchen Schritten sie bis 2020 ihre strukturellen Defizite abbauen. Denn Artikel 143d GG sagt: „Die Länder dürfen im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 abweichen.“

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

Anders ist dies bei den Ländern, die bis 2020 Konsolidierungshilfen erhalten. Dies sind Berlin, Bremen, das Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Sie müssen ab 2011 ihr strukturelles Defizit des Jahres 2010 in gleichbleibenden Schritten bis 2020 vollständig abbauen. Damit haben diese Länder wie der Bund klare Vorgaben hinsichtlich ihrer künftigen finanziellen Spielräume.

Die Funktion und die Kompetenzen des Stabilitätsrats

Die Föderalismusreform II enthielt die Gründung eines nationalen Stabilitätsrats, der die Einhaltung der Schuldenbremse überwacht.

Bei seiner ersten Prüfung der Haushalte von Bund und Ländern im Oktober 2010 hat der Stabilitätsrat für vier Länder Anzeichen für drohende Haushaltsnotlagen

festgestellt. Das sind Berlin, Bremen, das Saarland und Schleswig-Holstein. Konkrete Folgen hatte dies jedoch nicht. Es wurden keine Sanierungsprogramme vereinbart, da die Defizite erst ab 2011 zurückgeführt werden sollen. Da die öffentlichen Haushalte aber noch die Folgen der schwersten Nachkriegsrezession verarbeiten, ist es bemerkenswert, dass nur vier Bundesländern Notlagen drohen könnten. Vor allem gibt der Stabilitätsrat keine Einschätzung ab, welche weitere Entwicklung in den einzelnen Ländern zu erwarten ist.

Diese Lücke möchte das IW Köln schließen. Zu diesem Zweck haben wir die Bundesländer einem Faktencheck unterzogen. Unsere maßgeblichen Kriterien dafür sind:

1. Die finanzielle Situation gemessen an den aktuellen Defiziten und den aufgetürmten Schulden.
2. Die Investitionen des Landes als Indikator für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung und damit auch das Wachstum der Steuereinnahmen.
3. Das mittelfristige Konsolidierungspotenzial, in dem Einsparungen realisiert werden können. Eingerechnet in das Konsolidierungspotenzial sind jene Ausgaben des Verwaltungshaushalts, über die die Länder autonom entscheiden können.

IW-Schuldencheck: So stehen die Länder aktuell da

Anhand unseres Kriterienkatalogs konnten wir die Flächenländer vier Gruppen zuordnen, die Stadtstaaten haben wir gesondert betrachtet:

1. Die Vorzeigeländer – das sind Sachsen und Bayern.
Sie haben die geringsten Schuldenstände und damit auch den geringsten Konsolidierungsbedarf. Besonders günstig steht Sachsen da: Es hat mit

21,5 Prozent unter allen Bundesländer die höchste Investitionsquote und mit 24,4 Prozent der Ausgaben auch noch ein beachtliches Konsolidierungspotenzial. Es kann sicherlich nicht ganz dem Rotstift zum Opfer fallen, aber hier kann Sachsen und können allgemein alle Länder mit den Einsparungen ansetzen.

2. Länder mit relativ niedrigen Schulden, aber begrenztem Konsolidierungspotenzial und bestenfalls durchschnittlicher Investitionsquote – das sind Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen.

Von diesen Ländern steht Baden-Württemberg mit Abstand am besten da, denn es hat nach Bayern den niedrigsten Schuldenstand unter den westlichen Bundesländern. Bei allen drei Ländern besteht aber nur noch begrenztes Konsolidierungspotenzial, so dass eine möglicherweise notwendige Konsolidierung zu einer echten Herausforderung wird.

3. Länder mit hohen Schulden, aber auch guter Entwicklungsperspektive und hinreichendem Konsolidierungspotenzial – das sind Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen Anhalt und Thüringen, also vier ostdeutsche Bundesländer.

Die Investitionsquoten sind durchgängig höher als in den westlichen Flächenländern, so dass die Grundlagen für eine gute weitere wirtschaftliche Entwicklung gelegt sind. Sachsen-Anhalt hat zwar den höchsten Schuldenstand, aber auch das höchste Konsolidierungspotenzial. Bei den anderen Ländern nehmen beide Werte gleichermaßen ab.

4. Die Problemländer – das sind Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, das Saarland und Schleswig-Holstein.

Diese Länder haben überdurchschnittliche Schuldenstände und hohe Defizite. Gleichzeitig ist das mittelfristige Konsolidierungspotenzial gering. Zusätzlich ist auch die Investitionsquote in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein niedrig. Das Saarland hat von allen Flächenländern mit Abstand die höchste Verschuldung und auch das höchste Defizit. Allerdings besteht auch ein beträchtliches Konsolidierungspotenzial.

Der Stabilitätsrat hat auf der Basis seiner Kennziffern aus den Haushaltsabschlüssen 2009 beim Saarland und Schleswig-Holstein drohende Haushaltsnotlagen diagnostiziert. Nach unseren Kennziffern weisen Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz ähnlich ungünstige Werte auf.

5. Die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg

Bei den Stadtstaaten sind die kommunalen Aufgaben unmittelbarer Teil der Landeshaushalte. Dadurch haben sie eine besondere Haushaltsstruktur. Zudem nehmen sie für das Umland die Funktion von Kernstädten wahr.

Unabhängig davon müssen auch sie ihr strukturelles Defizit bis 2020 vollständig abbauen und ihre Haushalte unterteilen sich in die gleichen Ausgabenkategorien wie die der Flächenländer. Daher können sie bei der Konsolidierung grundsätzlich auch nur an den gleichen Posten ansetzen wie diese. Gemeinsames Merkmal der Stadtstaaten ist die hohe Pro-Kopf-Verschuldung bei gleichzeitig hohem Konsolidierungspotenzial.

Bremen hat den mit Abstand höchsten Schuldenstand und das höchste Defizit pro Kopf. Dagegen ist das Konsolidierungspotential deutlich geringer als in Berlin und Hamburg. Hamburg weist abgesehen vom aktuellen Defizit etwas bessere Werte auf als Berlin.

Fazit

Für die Mehrzahl der Bundesländer stellt die Umsetzung der Schuldenbremse eine große Herausforderung dar. Insbesondere die in der Gruppe 4 aufgeführten Länder Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, das Saarland und Schleswig-Holstein und die beiden Stadtstaaten Bremen und Berlin stehen vor harten Einschnitten. Bei ersteren sind die typischen Haushaltsposten wie Sachausgaben der Verwaltung und Subventionen an Private, die zur Konsolidierung herangezogen werden, bereits weitgehend ausgereizt. Bei letzteren bestehen hier noch Spielräume, die konsequent genutzt werden müssen.

Bisher haben nur Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz die Schuldenbremse in ihre Landesverfassungen übernommen. Alle anderen Bundesländer sind im Verzug. Die Zeit drängt, denn definitiv müssen alle Bundesländer im Jahr 2020 ohne neue Schulden auskommen. Je später mit der Konsolidierung begonnen wird, umso schwieriger und schmerzlicher wird es in späteren Jahren. „Der frühe Vogel fängt den Wurm“ – das trifft auch hier uneingeschränkt zu.