

Die Bundesländer auf dem steinigen Weg zur Schuldenbremse

von Dr. Gisela Meister-Scheufelen, Ministerialdirektorin i.e.R.

Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherungen haben inzwischen einen Schuldenstand von 2 Bio. Euro angehäuft und damit die Verschuldung auf 83% der Wirtschaftsleistung Deutschlands ansteigen lassen. Die Bundesländer tragen mit rund 600 Mrd. Euro zur Verschuldung bei. Begleitet wird diese dramatische Entwicklung von einer internationalen Finanzkrise mehrerer Industriestaaten, allen voran den USA, aber auch den EU-Mittelmeerlandern bis hin zu Irland, dem Wachstumsstar der 90er Jahre.

Gäbe es die Schuldenbremse im Grundgesetz nicht bereits, müsste sie jetzt eingeführt werden. Dass sie im August 2009 in die deutsche Verfassung aufgenommen wurde, ist ohnedies wesentlich auf die Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/2009 zurückzuführen. Der immense staatliche Kreditbedarf zur Finanzierung der Rettungsschirme für Banken und Konjunkturprogramme ließ sich aus der Sicht der Bundes- und Landesregierungen nur mithilfe einer wirksameren Schuldenbegrenzungsregelung rechtfertigen - die für die Zukunft gelten sollte. Nach Art. 109 GG dürfen Bund und Länder (nach entsprechenden Übergangszeiten) grundsätzlich keine neuen Schulden machen. Für den Bund bedeutet dies, dass seine Kreditaufnahme ab 2016 0,35% des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten darf. Die Länder dürfen ab 2020 keine neuen Schulden mehr machen. Dies gilt bei konjunktureller Normallage. Eine Neuverschuldung ist für Bund und Länder auch nach der neuen deutschen Schuldenbremse bei konjunkturellem Abschwung, bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen zulässig, muss aber im Rahmen eines Tilgungsplans dann wieder zurückgeführt werden.

Die Tatsache, dass der Bund die Schuldenbremse bereits ab 2016 einhalten muss, hat dazu geführt, dass er bereits 2010 einen Finanzplan vorlegen musste, wie er die Neuverschuldung schrittweise bis 2016 zurückführt. Dank der sprudelnden Steuereinnahmen des Jahres 2011 könnte ihm dies mit flacher Konsolidierungskurve, also ohne große weitere Ausgabekürzungen oder Steuererhöhungen gelingen.

Alarmierende Situation in einigen Ländern

Bei den Ländern sieht dies schon an-

ders aus. Der Föderalismus, d.h. die Haushaltsautonomie des Länder, hat es dem Verfassungsgeber verwehrt, strikte inhaltliche Vorgaben für die Schuldenbremse zu machen. Nach Art. 109 GG müssen die Schuldenbegrenzungsregeln der Länder allerdings das grundsätzliche Neuverschuldungsgebot beinhalten, das eine Ausnahme bei Abweichungen von der konjunkturellen Normallage zulässt. Den Ländern ist außerdem überlassen, wie die konjunkturelle Komponente und damit auch das strukturelle Defizit berechnet werden soll. Lediglich für die fünf Konsolidierungsländer (Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein), die bis 2019 jährlich 800 Mio. Euro Finanzhilfe erhalten, um die Schuldenbremse überhaupt erreichen zu können, wurde vertraglich festgelegt, dass sich das strukturelle Defizit ebenso berechnet, wie die EU dies vom Bund verlangt. Sollten eines oder mehrere der 11 anderen Länder ausscheren und sich für eine andere Berechnungsmethodik entscheiden, wird die Vergleichbarkeit erschwert und die gewünschte Kontrolle durch die Öffentlichkeit und politische Angreifbarkeit im Falle des Verstromes gegen die Schuldenbremse - die einzige Sanktionsmöglichkeit, die die deutsche Schuldenbremse beinhaltet - verringert.

Die föderale Haushaltsautonomie hat aber insbesondere den Ländern die Entscheidungsfreiheit gesichert, wie sie ihre Finanzpolitik bis 2020 ausgestalten wollen. Art. 143 d GG schreibt zwar vor, dass sie ab dem 1. Januar 2011 ihre Haushalte so aufzustellen haben, dass sie die Voraussetzungen der Schuldenbremse ab 2020 auch tatsächlich erfüllen können. Bei strenger Auslegung wird man die Auffassung vertreten können, dass dies zumindest den parlamentarischen Beschluss eines Finanz- und Konsolidierungsplans bis 2020 beinhaltet - wie



Dr. Gisela Meister-Scheufelen, Ministerialdirektorin i.e.R., ist Lehrbeauftragte an der Universität Konstanz und am Karlsruher Institut für Technologie.

immer dieser auch aussieht. Die Gesetzesbegründung und die Protokolle der Föderalismuskommission II lassen allerdings auch den Schluss zu, dass man den Ländern mit Rücksicht auf das Zustimmungserfordernis des Bundesrats und aus Respekt vor ihrer Haushaltsautonomie freie Hand lassen wollte. Dies bedeutet, dass es sich einzelne Länder leisten können, die Konsolidierung auf die lange Bank zu schieben. Angesichts eines vom RWI berechneten strukturellen Defizits der 16 Länder für 2010 von 27 Mrd. Euro ist dies alarmierend. So erklärt sich auch, dass ein Land wie Baden-Württemberg in einem Nachtragshaushalt am 27. Mai 2011 eine Neuverschuldung in Höhe von 560 Mio. Euro für 2011 beschließt, obwohl das Land nach der Mai-Steuerschätzung in den unerwarteten Genuss von über 1 Mrd. Euro Steuermehreinnahmen kommt.

Bei den Haushaltsaufstellungen für 2012, die dieses Jahr in 14 Bundesländern anstehen, wird sich zeigen, ob die unerwarteten Steuermehreinnah-

men der Mai 2011-Steuerschätzung immerhin in Höhe von 6,3 Mrd. Euro für die Vermeidung oder zumindest Absenkung neuer Schulden verwandt werden.

Die einzige Vorgabe, die das Grundgesetz den Ländern für ihre Haushaltspolitik macht, ist, dass sie nach Art. 143 d GG bis 2020 (lediglich und zumindest) nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen vom grundsätzlichen Neuverschuldungsverbot abweichen dürfen. Dies ist allerdings eine Selbstverständlichkeit und würde auch ohne grundgesetzliche Schuldenbremse gelten.

Der neu eingerichtete Stabilitätsrat soll begleitend zur neuen verfassungsrechtlichen Schuldenregel dafür sorgen, dass Haushaltsnotlagen vermieden werden. Dies ist ein Fortschritt gegenüber dem vorherigen Finanzplanungsrat, da er eine aktive Rolle in der Überwachung der aktuellen Haushaltssituation und der mittelfristigen Finanzplanung von Bund und Ländern erhalten hat. Ernüchternd ist allerdings, dass als Maßstab für die drohende Haushaltsnotlage Finanzkennziffern gewählt wurden, für die Schwellenwerte definiert wurden, die sich am Länderdurchschnitt orientieren und nicht am Konsolidierungsbedarf. Je mehr Länder in Schieflage geraten, desto leichter fällt es einem Land, die Schwellenwerte einzuhalten.

Letztlich ist es derzeit jedem Land überlassen, ob und mit welcher Ernsthaftigkeit es den Weg zur Schuldenbremse beschreitet. Dies gilt allerdings nicht für die fünf Konsolidierungsländer, die in Verwaltungsvereinbarungen mit dem Bund Finanz- und Konsolidierungspläne bis 2020 festschreiben mussten, um in den Genuss der Konsolidierungshilfe zu kommen. Die Vereinbarungen schreiben

vor, dass von 2011 bis 2020 jährlich 10% des Defizits abgebaut werden müssen. Für Schleswig-Holstein bedeutet dies eine jährliche Verringerung des Defizits von 132 Mio. Euro. Aber auch Niedersachsen hat einen Finanzplan beschlossen, der von 2011 bis 2016 eine jährliche Reduzierung der Neuverschuldung von 300 Mio. Euro vorsieht.

Einige wenige Vorbilder

Besonders vorbildlich sind Länder, die bereits seit Jahren ohne neue Schulden auskommen. Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen schaffen es, seit 2006 keine neuen Schulden zu machen. Sachsen kann als einziges Bundesland sogar einen strukturellen Überschuss vorweisen. Dies zeigt: Es geht! Ganz anders NRW, das erst nach einem verlorenen Prozess vor dem Verfassungsgerichtshof seine Neuverschuldung reduziert. Oder auch Baden-Württemberg, dessen Landesregierung die im Finanzplan für 2014 vorgesehene Nullneuverschuldung einkassiert und wie Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein erklärt, erst ab 2020 keine neuen Schulden mehr machen zu wollen.

Dass sich die Länder in unterschiedlichen Geschwindigkeiten auf die Schuldenbremse zubewegen zeigt, dass immerhin vier Länder die Schuldenbremse bereits in ihre Verfassung aufgenommen haben. Dies sind Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. Man kann beobachten, dass die Ernsthaftigkeit des Konsolidierungswillens nicht an Geber- oder Nehmerländern, an alten oder neuen Bundesländern bzw. A- oder B-Ländern festgemacht werden kann. Es mag eine Rolle spielen, ob eine Landtagswahl bevorsteht oder gerade stattgefunden

hat. Wahlversprechen wie in Baden-Württemberg und NRW sowie deren Einlösung sind natürliche Feinde der Schuldenbremse. Umso wichtiger ist, dass der Auftrag des Verfassungsgebers, die Länder mögen ab dem 1. Januar 2011 die Voraussetzungen für die Einhaltung der Schuldenbremse ab 2020 schaffen, als Auftrag verstanden wird, einen Finanz- und Konsolidierungsplan bis 2020, also legislaturübergreifend, zu beschließen.

Die Konsolidierungsschwierigkeiten der Länder sind nicht unerheblich, da sie über weniger als 10% ihrer Steuereinnahmen selbst verfügen können und bis zu 50% der Landesausgaben durch Personalkosten für eigenes Personal und das Personal von Zuwendungsempfängern gebunden ist. Dies macht einen Haushalt unbeweglich. Allein die Stellenkürzungen die notwendig sind, um Tarifsteigerungen kostenneutral aufzufangen, können lautstarke politisch quälende Debatten auslösen. Konsolidierungspolitik muss deshalb top down stattfinden, d.h. wie in nordeuropäischen Ländern oder der Schweiz müssen zunächst die Eckwerte, also z.B. das Ausgabevolumen vereinbart werden, schließlich muss die Regierungsspitze nach politischer Abwägung die Budgets für die einzelnen Politikbereiche festlegen. Innerhalb dieser Budgets müssen dann die Prioritäten, Posterioritäten und Effizienzprojekte definiert werden. Nach wie vor funktioniert Haushaltspolitik in weiten Teilen Deutschlands stattdessen bottom up. Zunächst werden die Ausgabewünsche formuliert und politisch zementiert. Anschließend stellt man fest, dass das Wünschenswerte und vermeintlich politisch Notwendige nur mithilfe neuer Schulden finanzierbar ist. <<<

Die Bundesländer auf dem steinigen Weg zur Schuldenbremse

	Geltender Haushaltsplan	Neuverschuldung 2011	Steuer-mehreinnahmen Mai - Steuerschätzung 2011 ¹	Mehrjährige Finanzplanung	Politische Beschlüsse	Strukturelles Haushaltsdefizit ²
Baden-Württemberg	Doppelhaushalt 2010 / 2011 v. 28. Juli 2010 4. Nachtrag v. 27. Juli 2011	560 Mio. €	1,003 Mrd. €	Mittelfristige Finanzplanung v. 14. Dez. 2010 Nullneuerschuldung ab 2014 Tilgung ab 2015	Absichtserklärung der Landesregierung im Juli 2011: Nullneuerschuldung erst ab 2020	2,1 Mrd. €
Bayern	Doppelhaushalt 2011/ 2012 v. 7. April 2011	0	1,005 Mrd. €	Nullneuerschuldung auch für 2012 geplant	Seit 2006 Nullneuerschuldung	2,5 Mrd. €
Berlin	Doppelhaushalt 2010 / 2011 v. 10. Dez. 2009	2,7 Mrd. €	353 Mio. €	Finanzplanung 2011-2015 v. 19. Juli 2011, Reduzierung der Neuverschuldung 2015 auf 296 Mio. €	Einschätzung des Finanzsenators: Nullneuerschuldung ab 2016	2,4 Mrd. €
Brandenburg	Einjahreshaushalt 2011 v. 17.12.2010	440 Mio. €	173 Mio. €	Finanzplanung 2011-2015 v. Juni 2011, Nullneuerschuldung ab 2014		0,5 Mrd. €
Bremen	Einjahreshaushalt 2011	1,2 Mrd. €	12 Mio. €	Finanzplanung 2010-2014 Reduzierung der Neuverschuldung 2014 auf 927 Mio. €	Nullneuerschuldung erst ab 2020	0,88 Mrd. €
Hamburg	Entwurf des Doppelhaushalts 2011/2012 v. 4. Mai 2011	758 Mio. € (Entwurf)	224 Mio. €	Finanzplanung 2010-2014 Reduzierung der Neuverschuldung 2014 auf 686 Mio.€	Nullneuerschuldung erst ab 2020	1,65 Mrd. €
Hessen	Einjahreshaushalt 2011 v.15. Dez. 2010	2,3 Mrd. €	524 Mio. €	Finanzplanung	Schuldenbremse in der Landesverfassung	3 Mrd. €
Mecklenburg-Vorpommern	Doppelhaushalt 2010 / 2011 v. 18. Dez. 2009	0	111 Mio. €		Seit 2006 Nullneuerschuldung , Schuldenbremse in der Landesverfassung	0,16 Mrd. €
Niedersachsen	Jahreshaushalt 2011 v. Dez. 2 010 Nachtrag 2011 am 26. Mai 2011	1,95 Mrd. €	422 Mio. €	Finanzplanung 2011-2016: Die Neuverschuldung soll jährlich um 300 Mio.€ gesenkt werden	Nullneuerschuldung ab 2017	2,8 Mrd. €
NRW	Jahreshaushalt 2011 v. 18. Mai 2011	4,8 Mrd. €	1,001 Mrd. €	Finanzplanung 2010-2014	Nullneuerschuldung erst ab 2020	5,6 Mrd. €
Rheinland-Pfalz	Jahreshaushalt 2011 v. 16. Dez. 2010	2,3 Mrd. €	281 Mio. €	Finanzplanung 2010-2014 Reduzierung der Neuverschuldung	Nullneuerschuldung erst ab 2020 , Schuldenbremse in der Landesverfassung	2 Mrd. €
Saarland	Jahreshaushalt 2011 v. Dez. 2010	1,1 Mrd. €	66 Mio. €	Finanzplanung 2010-2014 v .5. Okt. 2010 Reduzierung der Neuverschuldung 2014 auf 301 Mio. €	Nullneuerschuldung erst ab 2020	0,63 Mrd. €
Sachsen	Entwurf des Doppelhaushalts 2011/ 2012 v. 2. Sept. 2010	0	302 Mio. €	Mittelfristige Finanzplanung 2010-2014 Jährliche Nullneuerschuldung und Tilgung i.H.v.75 Mio.€	Seit 2006 Nullneuerschuldung	+ 0,099 Mrd.€
Sachsen-Anhalt	Doppelhaushalt 2010 / 2011 v. Febr. 2010	1,79 Mrd. €	174 Mio. €	Finanzplanung 2010-2014 v. 21. Dez. 2010 Nullneuerschuldung ab 2012 , ab 2014 Tilgung (Nullneuerschuldung bereits 2007,08,09)		0,565 Mrd. €
Schleswig-Holstein	Doppelhaushalt 2011/ 2012 v. 15. Dez. 2010	1,27 Mrd. €	192 Mio. €	Finanzplan 2010-2014 und Fortschreibung Abbau des Defizits jährlich i.H.v. 132 Mio.€	Nullneuerschuldung ab 2020 Schuldenbremse in der Landesverfassung	1,5 Mrd. €
Thüringen	Jahreshaushalt 2011 v.10. Dez. 2010	472 Mio. €	163 Mio. €	Nullneuerschuldung ab 2012 und Tilgung von 1,5 Mio.€		0,89 Mrd. €

¹ Quelle: BMF; Netto, d.h. nach Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen / ² RWI, Stand nach Mai-Steuerschätzung 2010