

Ralph Brügelmann / Thilo Schaefer

Die Schuldenbremse in den Bundesländern

Analysen

Forschungsberichte
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Ralph Brügelmann / Thilo Schaefer

Die Schuldenbremse in den Bundesländern

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-14891-2 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45509-6 (E-Book|PDF)

Diese Analyse basiert auf einem Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM).

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Grafik: Dorothe Harren

© 2012 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	Einführung	4
2	Grundlagen der Schuldenbremse	6
2.1	Neuregelungen des Grundgesetzes und ihre Hintergründe	6
2.2	Der Stabilitätsrat – das neue Kontrollgremium	10
2.3	Verpflichtungen der Bundesländer	12
2.4	Haushaltsstruktur der Bundesländer im Jahr 2010	16
3	Operationalisierung der Schuldenbremse	19
3.1	Stand der institutionellen Umsetzung in den Bundesländern	19
3.2	Theorie der Konjunkturbereinigung	22
3.3	Umsetzung der Konjunkturbereinigung	24
3.4	Vor- und Nachteile des Bereinigungsverfahrens der EU-Kommission	26
3.5	Produktionslücken der Bundesländer	29
3.6	Konsolidierungsfortschritte in den Bundesländern	37
3.6.1	Baden-Württemberg	37
3.6.2	Bayern	38
3.6.3	Brandenburg	39
3.6.4	Hessen	40
3.6.5	Mecklenburg-Vorpommern	41
3.6.6	Niedersachsen	42
3.6.7	Nordrhein-Westfalen	43
3.6.8	Rheinland-Pfalz	44
3.6.9	Saarland	45
3.6.10	Sachsen	46
3.6.11	Sachsen-Anhalt	47
3.6.12	Schleswig-Holstein	48
3.6.13	Thüringen	49
3.6.14	Berlin	50
3.6.15	Bremen	51
3.6.16	Hamburg	52
4	Bewertung der Ergebnisse	53
	Literatur	58
	Kurzdarstellung / Abstract	61
	Die Autoren	62

1

Einführung

Die Haushalte von Bund und Ländern sind chronisch defizitär. Seit dem Jahr 2001 konnten die Bundesländer nur ein einziges Mal einen Überschuss erzielen: 2007 schlossen sie insgesamt mit einem Plus von 7,6 Milliarden Euro ab. Dies ist viel zu wenig, um eine mittel- und langfristige Nachhaltigkeit zu gewährleisten. Der Bund hat sogar stets Defizite in zweistelliger Milliardenhöhe verursacht. Diese gingen zwar im Aufschwung der Jahre 2007 und 2008 zurück, nahmen aber im Zuge der durch die Finanzmarktkrise ausgelösten Rezession wieder spürbar zu. Im Jahr 2010 hatte der Bund ein Rekorddefizit von 80 Milliarden Euro zu verbuchen.

Dadurch haben die Schulden von Bund und Ländern deutlich zugenommen (Abbildung 1). Im Jahr 2001 waren sie zusammen noch mit gut 1,2 Billionen Euro am Kreditmarkt verschuldet, von denen mit rund 760 Milliarden Euro etwas weniger als zwei Drittel auf den Bund entfielen. Bis Ende 2010 stieg der Schuldenstand auf über 2 Billionen Euro. Die Aufteilung auf Bund und Länder blieb dabei weitgehend gleich: Die Länder steuerten knapp ein Drittel zur Gesamtverschuldung bei. Gerade im Jahr 2010 erfolgte ein steiler Anstieg der Schulden um insgesamt mehr als 341 Milliarden Euro. Zwar entfiel davon mit gut 258 Milliarden Euro der weitaus größere Teil auf den Bund, doch mit mehr als 73 Milliarden Euro trugen auch die Länder erheblich zum Wachstum des Schuldenbergs bei.

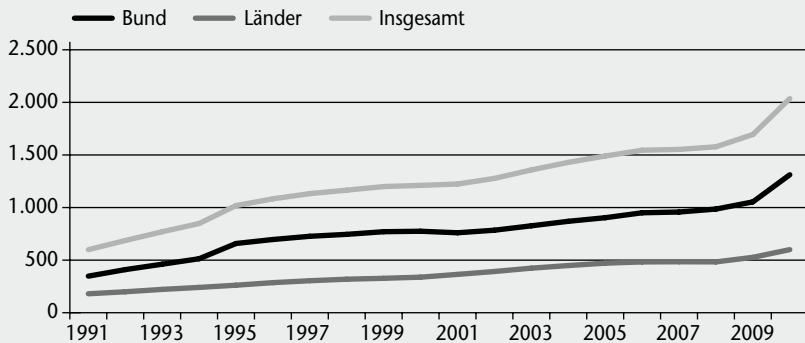
Es ist durchaus verständlich, dass der Bund bisher bei der Diskussion um die Schuldenbremse im Vordergrund stand. Der Beitrag der Länder rechtfertigt aber auch bei ihnen eine eingehendere Betrachtung sowohl der Entwicklung der Verschuldung als auch der vorgesehenen Maßnahmen zu deren Begrenzung. Hinzu kommt, dass sich die Verschuldung der Bundesländer sehr ungleichmäßig verteilt. Vor allem zwei der drei Stadtstaaten, nämlich Berlin und Bremen, sowie das Saarland weisen konstant hohe Defizite auf. Daher ist es nur folgerichtig, dass die Schuldenbremse für Bund und Länder gleichermaßen gilt.

Deutschland ist ein föderaler Bundesstaat. Gemäß Artikel 109 Absatz 1 Grundgesetz sind der Bund und die Länder bei der Aufstellung ihrer Haushalte selbstständig und voneinander unabhängig. Daher hat weder der Bund noch ein anderes Bundesland das Recht, in die Haushaltspolitik eines Bundeslandes einzugreifen. Gleichzeitig müssen beide Ebenen nach Artikel 109

Staatsverschuldung in Deutschland

Abbildung 1

in Milliarden Euro



Staatsverschuldung: Wertpapierschulden, Kredite und Kassenkredite einschließlich aller öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Staatesektors (neues Erhebungsprogramm).
Quelle: Statistisches Bundesamt, 2011a

Absatz 2 Grundgesetz gemeinsam die Verpflichtungen aus dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt erfüllen. Vor allem müssen sie entsprechend Absatz 5 desselben Artikels nach einem dort festgelegten Verteilungsschlüssel miteinander auch die Sanktionen tragen, die von der Europäischen Union (EU) bei einer Verletzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts verhängt werden können.

Durch diese grundgesetzlichen Regelungen sind Bund und Länder einerseits autonom bei der Aufstellung ihrer Haushalte, müssen andererseits aber gemeinsam die Folgen tragen, wenn eine Gebietskörperschaft eine unsolide Haushaltspolitik betreibt. Ein ähnliches Problem besteht auch im Länderfinanzausgleich. Dort beklagen die Geberländer, dass die empfangsberechtigten Länder keine hinreichenden Anstrengungen zur Sanierung ihrer Haushalte betreiben und sich stattdessen auf eine dauerhafte Subventionierung durch die finanzstarken Länder verlassen. Vor diesem Hintergrund bedarf es klarer Regeln für die Aufstellung der öffentlichen Haushalte. Das Grundgesetz lässt den Ländern bei der Umsetzung der Schuldenbremse aber wesentlich mehr Freiheiten als dem Bund. In Kapitel 2 werden zunächst die wichtigsten Eckpunkte der Schuldenbremse und der begleitenden Gesetze erläutert. Anschließend wird in Kapitel 3 der Einfluss auf die Haushaltspolitik der Bundesländer untersucht, bevor in Kapitel 4 der Stand der Umsetzung der Schuldenbremse in den Bundesländern bewertet wird.