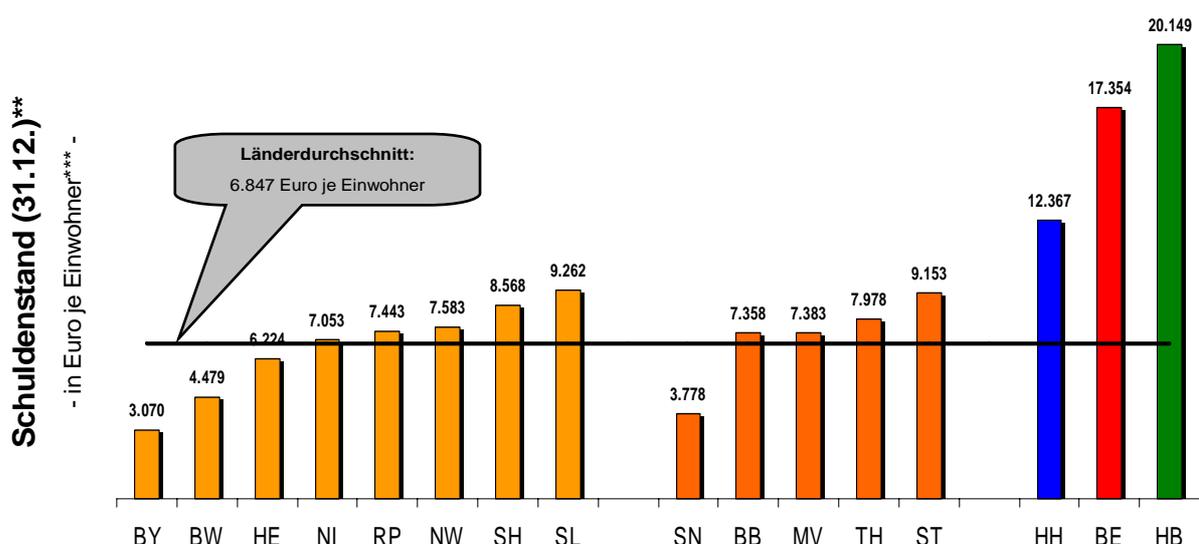


Entschuldung der Länder im Rahmen der Föderalismusreform möglich

Die Verschuldung der Länder (einschließlich ihrer Gemeinden) stellt eine enorme Hypothek für die Zukunft dar. Hinsichtlich des Schuldenstandes zeigt sich aber auch ein sehr differenziertes Bild. Der Schuldenstand lag in den Ländern (einschließlich Gemeindeebene) im Jahr 2006 bei durchschnittlich 6.847 Euro je Einwohner. Die drei Stadtstaaten weisen die mit Abstand höchsten Schuldenstände auf, wobei Bremen mit 20.149 Euro je Einwohner und Berlin mit 17.354 Euro je Einwohner noch deutlich vor Hamburg mit 12.367 Euro je Einwohner lagen (siehe Abbildung). Die Flächenländer hatten im Jahr 2006 eine durchschnittliche Verschuldung von 6.139 Euro je Einwohner.

Schuldenstand der Länder* 2006

Forschungsstelle
Finanzpolitik
03.09.2007



* Länder einschließlich Gemeinden/ Gv. sowie Zweckverbände.

** Kreditmarktschulden im weiteren Sinne; ohne Schulden der öffentlichen Haushalte untereinander und ohne Kassenverstärkungskredite.

*** Stand Einwohner: 30.06.2006.

Quelle: Statistisches Bundesamt [2006], Fachserie 14, Reihe 5.

Die Schuldenstände der höchstverschuldeten West-Flächenländer Saarland und Schleswig-Holstein weichen deutlich vom Schuldenstand des am geringsten verschuldeten West-Flächenlandes Bayern ab und entsprechen ungefähr dem 3-fachen bzw. dem 2,8-fachen Schuldenstand Bayerns. Der durchschnittliche Schuldenstand der Ost-Flächenländer lag im Jahr 2006 mit 6.654 Euro je Einwohner zwar über dem durchschnittlichen Schuldenstand der West-Flächenländer von 6.031 Euro je Einwohner, allerdings weist Sachsen mit 3.778 Euro je Einwohner die drittgünstigste Schuldensituation aller Länder auf und auch Länder wie Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern hatten niedrigere Schuldenstände als Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Saarland.

Die Handlungsfähigkeit der Landespolitik wird durch die Zinsbelastungen eingeschränkt. Durchschnittlich mussten die Länder (einschließlich Gemeinden) 317 Euro je Einwohner für den Schuldendienst aufbringen. Hier liegt die Bandbreite zwischen 144 Euro je Einwohner in Bayern und 823 Euro je Einwohner in Bremen.

Dies hat unmittelbar Auswirkungen auf die Möglichkeiten der Länder zur Finanzierung ihres landesspezifischen staatlichen Leistungsangebotes. Interessant ist dabei ein Blick auf die Finanzausstattung der Länder (einschließlich Gemeinden), die den einzelnen Gebietskörperschaften insgesamt zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben und entsprechend zur Finanzierung der damit verbundenen Ausgaben zur Verfügung steht.

Werden von den Bereinigten Einnahmen¹ die Vermögensveräußerungen abgezogen, so zeigt sich bei den Flächenländern eine Bandbreite bei den Primäreinnahmen zwischen 3.633 Euro je Einwohner in Rheinland-Pfalz und 4.803 Euro je Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern. Die Stadtstaaten weisen als Großstädte typischerweise ein höheres Primäreinnahmenniveau gegenüber dem Länderdurchschnitt auf, wobei allerdings Bremen mit Primäreinnahmen von 4.813 Euro je Einwohner deutlich hinter Berlin (5.416 Euro je Einwohner) und Hamburg (5.393 Euro je Einwohner) liegt (siehe Tabelle).

¹ Die Bereinigten Einnahmen umfassen sämtliche Einnahmen der öffentlichen Haushalte mit Ausnahme der öffentlichen Kreditaufnahme. Üblicherweise werden hiervon die LFA-Zahlungen der Geberländer im Länderfinanzausgleich i.e.S. bei den Einnahmen der Geberländer abgezogen, da dieser Teil der Landeseinnahmen in den betroffenen Geberländern nicht ausgabenwirksam werden kann.

Tabelle: Finanzausstattung der Länder 2006

	Bereinigte Einnahmen*		Primäreinnahmen**		Zinsausgaben		Primäreinnahmen abzüglich Zinsausgaben	
	in Euro je Einwohner	in vH des L-Ø	in Euro je Einwohner	in vH des L-Ø	in Euro je Einwohner	in vH des L-Ø	in Euro je Einwohner	in vH des L-Ø
NW	4.056	94,9	4.002	96,1	341	107,4	3.661	95,2
BY	4.194	98,2	4.115	98,8	144	45,3	3.971	103,2
BW	4.070	95,3	3.923	94,2	243	76,7	3.679	95,6
NI	3.894	91,2	3.777	90,7	346	109,1	3.431	89,2
HE	4.407	103,2	4.179	100,3	308	97,0	3.871	100,6
RP	3.733	87,4	3.633	87,3	337	106,2	3.296	85,7
SH	3.859	90,3	3.780	90,8	374	118,0	3.406	88,5
SL	3.693	86,4	3.653	87,7	459	144,5	3.194	83,0
SN	4.948	115,8	4.682	112,4	185	58,3	4.497	116,9
BB	4.703	110,1	4.611	110,7	343	108,2	4.267	110,9
ST	4.734	110,8	4.651	111,7	440	138,7	4.211	109,5
TH	4.420	103,5	4.365	104,8	361	113,7	4.004	104,1
MV	4.899	114,7	4.803	115,3	333	105,1	4.469	116,2
BE	5.494	128,6	5.416	130,1	711	224,0	4.706	122,3
HH	5.501	128,8	5.393	129,5	524	165,1	4.869	126,6
HB	4.828	113,0	4.813	115,6	823	259,6	3.989	103,7
Länder	4.272	100,0	4.164	100,0	317	100,0	3.847	100,0

* Bereinigte Einnahmen abzüglich LFA-Zahlungen (tatsächliche Zahlungen) der Geberländer.

** Bereinigte Einnahmen abzüglich LFA-Zahlungen (tatsächliche Zahlungen) der Geberländer und Vermögensveräußerungen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2; Eigene Darstellung.

Bemerkenswert ist der Umstand, dass Hamburg und Berlin im Jahr 2006 über nahezu gleich hohe Primäreinnahmen verfügen konnten, während das Bruttoinlandsprodukt (nominal) in Hamburg mit 49.318 Euro je Einwohner (176,1 vH des Länderdurchschnitts) mehr als doppelt so hoch war wie das Bruttoinlandsprodukt Berlins von 23.715 Euro je Einwohner (84,7 vH des Länderdurchschnitts).

Primäreinnahmen sind der Teil der Gesamteinnahmen eines Haushaltes, welcher für die dauerhafte Finanzierung von Ausgaben zur Verfügung stehen sollte. Werden von den Primäreinnahmen die Zinsausgaben abgezogen, so erhält man ein Mittelvolumen, welches für sämtliche gegenwartsbezogene Ausgaben mit konsumtivem Charakter (konsumtive Primärausgaben) ausreichen muss. Diese Betrachtungsweise erscheint zulässig, da nach Art. 115 GG sowie den entsprechenden Regelungen in den Landesverfassungen die im

Haushaltsplan veranschlagte Summe der (Netto-)Investitionen bis zu 100 vH (in „Normalzeiten“) über Kredite finanziert werden kann.

Aus der obigen Tabelle wird ersichtlich, dass den Flächenländern nach Abzug der Mittel, die für Zinsausgaben aufgewendet werden müssen, zwischen 3.194 Euro je Einwohner (Saarland) und 4.497 Euro je Einwohner (Sachsen) verbleiben. Dem Stadtstaat Hamburg verbleibt ein Primäreinnahmenniveau gegenüber dem Länderdurchschnitt von 126,6 vH (4.869 Euro je Einwohner) und dem Stadtstaat Berlin verbleibt immer noch trotz der zweithöchsten Zinsausgaben ein Primäreinnahmenniveau von 122,3 vH (4.706 Euro je Einwohner). Dem Stadtstaat Bremen stehen hingegen nur noch 103,7 vH des Länderdurchschnitts bei den verbleibenden Primäreinnahmen (3.989 Euro je Einwohner) zur Verfügung. Damit verfügt der Stadtstaat Bremen, welcher wie die Stadtstaaten Hamburg und Berlin durch die Bereitstellung eines groß- und landeshauptstadtypischen Leistungsbündels geprägt ist, über ein annähernd gleich hohes Primäreinnahmenniveau nach Abzug der Zinsausgaben wie Bayern oder Thüringen. Gegenüber dem Flächenland mit den geringsten Primäreinnahmen nach Abzug der Zinsausgaben (Saarland: 3.194 Euro je Einwohner) beträgt der Abstand 20,7-vH-Punkte. Dieser geringe Abstand ist vor dem Hintergrund der durch das Bundesverfassungsgericht anerkannten strukturellen Eigenart und Andersartigkeit von Stadtstaaten mit ihren groß- und landeshauptstadtypischen Funktionen gegenüber Flächenländern und dem daraus abzuleitenden wesentlich höheren Finanzbedarf, welcher durch die Einwohnerwertung für Stadtstaaten in Höhe des Faktors 1,35 zum Ausdruck kommt, kritisch zu hinterfragen.

Die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen hat am 8. März 2007 ihre Arbeit aufgenommen. Die Kommission hat im Bereich der Haushaltswirtschaft die Aufgabe, sich u. a. mit folgenden Themen auseinanderzusetzen:

- Maßnahmen zur Vorbeugung und Bewältigung von Haushaltskrisen.
- Entwicklung materieller Kriterien zulässiger Verschuldung („Schuldenbremsen“).
- Stärkung der aufgabenadäquaten Finanzausstattung.
- Stärkung der Eigenverantwortung der Länder.

Wege zu einem (begrenzten) Wettbewerb im Bereich der Steuerpolitik zwischen den Ländern zur Stärkung der Eigenverantwortung der Länder sind ebenso wie Möglichkeiten zur Verbesserung der Anreize im bundesdeutschen Finanzausgleichssystem zu diskutieren. Letztlich sollte es darum gehen, im Rahmen der 2. Stufe der Föderalismusreform eine „Revitalisierung der föderalen Struktur“ in Deutschland zu ermöglichen mit dem Ziel, den Ländern neue Entfaltungsmöglichkeiten zu eröffnen, welche sich letztlich positiv auf gesamtstaatliches Wirtschaftswachstum, Einkommen und Arbeitsplätze auswirken werden.

Mehr Wettbewerb und mehr Eigenverantwortung der Länder werden zukünftig aber nur funktionieren können, wenn alle Länder eine faire Chance erhalten, im föderalen Wettbewerb bestehen zu können. Das föderale Staatssystem der Bundesrepublik Deutschland wird es sich dauerhaft nicht leisten können, ein weiteres realwirtschaftliches und fiskalisches Auseinanderdriften der Länder zu riskieren. Die dauerhafte Stabilität einer föderalen Staatskonstruktion kann nur gewährleistet werden, wenn sie auch dauerhaft akzeptiert wird. Je geringer die Unterschiede beim Angebot an staatlichen Leistungen sowie bei der zur Finanzierung des staatlichen Leistungsangebots notwendigen Abgabenbelastung in den Ländern trotz mehr Wettbewerb und Eigenverantwortung ausfallen, desto größer dürfte langfristig die Akzeptanz für die föderale Struktur ausfallen. Ein gerechter Lastenausgleich zwischen starken und schwachen Ländern ist dann auch zukünftig ein notwendiges Instrument, um die föderale Ordnung des Gesamtstaates zu stärken.

Vor diesem Hintergrund dürften Überlegungen notwendig sein, wie die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern zukünftig gerecht, fair und nachhaltig organisiert sowie den Ländern (einschließlich ihrer Gemeinden) eine Chance geboten werden kann, gestärkte Eigenverantwortung wahrzunehmen. Die Länder sollten endlich befähigt werden, in einem revitalisierten Föderalismus ihre Chancen ergreifen und sich im gesamtstaatlichen Interesse positiv entwickeln zu können. Die Belastungen der Länder durch Altschulden werden bisweilen gewissermaßen als föderale Fesseln wahrgenommen und die Altschuldenproblematik als ein politisches und fiskalisches Hindernis in der Diskussion um eine Revitalisierung des Föderalismus in Deutschland dargestellt. Daher erscheint eine Befassung mit dem Thema „Entschuldung“ unausweichlich.

Es scheint, als sei hier Bewegung in die politische Diskussion um eine (Teil-)Entschuldung der Länder gekommen. Bereits im Jahr 2006 wurde von der baden-württembergischen FDP ein Teilentschuldungsvorschlag („Bundesschuldentopf“) unterbreitet.² Dieser Vorschlag ist im Beschluss des Bundesparteitages der FDP vom 15. - 17. Juni 2007 in Stuttgart aufgenommen und bekräftigt worden.³

In einem Schreiben an den Ministerpräsidenten des Landes Baden-Württemberg und Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Günther H. Oettinger, hat der Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein, Peter-Harry Carstensen, am 30. Juni 2007 auf die Notwendigkeit eines Entschuldungsfonds hingewiesen und im Rahmen von Thesen zur MBO II (Modernisierung bundesstaatliche Ordnung) bereits konkretisiert. „Ein Modell für eine wirkungsvolle Entschuldung der Länder stellt nach Auffassung Schleswig-Holsteins die Übernahme finanzieller Verbindlichkeiten durch einen Fonds dar. Für seinen Schuldendienst (Tilgung und Zinsen) erhält der Fonds Mittel aus dem Länderanteil am Mehrwertsteueraufkommen.“⁴ Im Juli 2007 hat der ehemalige Bundesfinanzminister Hans Eichel sogar eine Totalentschuldung der Länder und Gemeinden vorgeschlagen.⁵

Soweit sich ein überhöhter Schuldenstand auf eigenverantwortliche Entscheidungen der Landespolitik zumindest zum Teil zurückführen ließe,⁶ könnte ein Entschuldungskonzept für die Ländergesamtheit als eine nachträgliche „Belohnung“ eines zurückliegenden „Moral-Hazard-Verhaltens“⁷ bewertet werden. Eine wie auch immer ausgestaltete Entschuldung von Ländern stellt ein „Bail-out“ dar und ist dann aus Anreizgesichtspunkten ökonomisch nur sehr schwer vertretbar. Länder, welche eine geringe Verschuldung aufweisen, würden gegenüber Ländern mit hohem Schuldenstand zunächst benachteiligt.

² Beschluss des baden-württembergischen FDP-Landesparteitages am 15. Juli 2006 in Tuttlingen.

³ Vgl. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Kommissionsdrucksache 039.

⁴ Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Kommissionsdrucksache 041.

⁵ EICHEL, HANS [2007]: Schluss mit den Verflechtungen, in: Süddeutsche Zeitung, 17. Juli 2007.

⁶ Hier sollte nicht unerwähnt bleiben, dass die Beweisführung nicht unproblematisch sein dürfte.

⁷ Mit „Moral Hazard“ (moralische Versuchung) wird ökonomisch die Verhaltensänderung bei Wegfall eines Risikos beschrieben. Durch das Urteil des BVerfG vom 19. Oktober 2006 dürfte sich ein Moral-Hazard-Verhalten bei Ländern, sofern es überhaupt je realen Landesentscheidungen zugrunde lag, deutlich verringert haben, wenngleich allerdings immer noch ein „Bail-out“ für hoch verschuldete Länder durch Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen als „ultima ratio“ möglich ist.

In der Finanzwissenschaft werden derartige Vorschläge daher nicht unkritisch aufgenommen.

Insofern erscheint es zumindest ökonomisch ratsam, die Diskussion über eine (Teil-)Entschuldung der Länder mit der Diskussion über die Beseitigung eines Anreizes zu zukünftigem Moral-Hazard-Verhalten zu verbinden. Die Erarbeitung einer zukünftig wirksamen und ökonomisch sinnvollen Beschränkung der öffentlichen Kreditaufnahme ist daher aufgrund der Erkenntnis, dass sich die gegenwärtige verfassungsrechtliche Kreditgrenze nach Art. 115 GG sowie die entsprechenden Regelungen in den Landesverfassungen als wirkungslos und zum Teil sogar als kontraproduktiv erwiesen haben, sicherlich als weitere Voraussetzung neben der generellen Stärkung der Anreize im bundesstaatlichen Finanzausgleich für eine allgemeine Entschuldung der Länder offenbar unerlässlich.

André W. Heinemann