

Projektion der Haushaltsentwicklung der Länder Schleswig-Holstein, Saarland und Bremen bis zum Jahr 2019

1. Vorbemerkung

Die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen haben den Bund und die Länder mit Schreiben vom 17. September 2007 gebeten, „Daten zur jeweiligen Haushaltsplanung, insbesondere zur Entwicklung der Neuverschuldung und zum Abbau des Schuldenstands“ zu übermitteln. Die Länder Saarland, Schleswig-Holstein und Bremen haben in ihren Antworten auf die Abfrage dargestellt, dass sie aus strukturellen Gründen nicht in der Lage seien, bis zum Jahr 2019 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Daraufhin wurde von der Kommission eine Arbeitsgruppe einberufen, die u.a. unter Beteiligung von Rheinland-Pfalz die Aussagen der drei Länder einer „objektivierenden ... Überprüfung“ unterziehen sowie eine Analyse großer Ausgabenblöcke durchführen sollte. Daneben sollte die Arbeitsgruppe ermitteln, ob in den drei Ländern bis zum Jahr 2019 „unter Zugrundelegung länderübergreifender Standards tatsächlich die Unmöglichkeit eines Haushaltsausgleichs gegeben ist“.

Der Abschlussbericht der AG Haushaltsanalyse wurde am 15. April 2008 an die Kommission versandt und zwischenzeitlich als Kommissionsdrucksache 102 veröffentlicht. Die Vorsitzende der Arbeitsgruppe hat den Bericht der Föderalismuskommission II in deren Sitzung am 24. April 2008 vorgestellt.

Rheinland-Pfalz hat im Rahmen des Abschlussberichts auf eine ausführliche Stellungnahme verzichtet. Der Arbeitsgruppenbericht ist – vor dem Hintergrund der laufenden Klageverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht – von der konträren Darstellung zweier Lager geprägt. Der Bericht war insofern für eine stärker differenzierende und ergebnisoffene Darstellung der Problematik nicht der richtige Ort, zumal die von Rheinland-Pfalz durchgeführten Untersuchungen mehr Zeit beanspruchten, als bis zum Zeitpunkt der Berichtsveröffentlichung zur Verfügung stand.

2. Vorgehensweise

Zur Untersuchung, ob die drei zu begutachtenden Länder bis zum Jahr 2019 einen ausgeglichenen Haushalt erreichen können, wurde ein Standardprojektionsmodell entwickelt, das es erlaubt, die voraussichtliche mittel- bis langfristige Haushaltsentwicklung verschiedener Länder unter identischen Annahmen zu projizieren und miteinander zu vergleichen. In der

Basisvariante (Variante 1) wird für alle betrachteten Länder eine wahrscheinliche Normalentwicklung dargestellt, die sich ohne Politikveränderung, bei sparsamer Haushaltsführung und ohne zusätzliche Konsolidierungsanstrengungen ergeben dürfte. Zur Beurteilung, ob ein Haushaltsausgleich möglich ist, werden erforderliche Konsolidierungsvorgaben – soweit notwendig – als Abweichungen insbesondere der Entwicklung der Ausgaben von der Basisvariante errechnet.

Die wesentlichen Einnahmen- und Ausgabenblöcke werden im Projektionsmodell unter Beachtung sachlicher Zwangsläufigkeiten auf der Basis eines konsistenten gesamtwirtschaftlichen Annahmenkranzes in die Zukunft projiziert. Die Modellbeschreibung sowie die getroffenen Annahmen sind unter Punkt 5 ausführlich dargelegt. An dieser Stelle genügt eine grobe Beschreibung der unterstellten Entwicklungslinien:

Die **Steuereinnahmen** entwickeln sich bis zum Jahr 2011 wie in der **aktualisierten Steuerschätzung vom Mai 2007** prognostiziert und steigen ab dem Jahr 2012 mit derselben Rate wie das nominale Bruttoinlandsprodukt. Die **Zahlungen des Bundes** an die Länder, für die langfristige gesetzliche Festlegungen existieren, wurden **mit den gesetzlich geregelten Beträgen** fortgeschrieben. Für die **restlichen Einnahmen** – bereinigt um finanzielle Transaktionen – wurde unterstellt, dass sie sich wie die **Inflationsrate** entwickeln.

Auf der Ausgabenseite wurden Personalausgaben für aktiv Beschäftigte, Ausgaben für Pensionäre, Zinsausgaben, Sachinvestitionen und sonstige Ausgaben – bereinigt um finanzielle Transaktionen – unterschieden. Die **Zinsausgaben** errechnen sich endogen aus dem Schuldenstand des Vorjahres und dem angenommenen Zinssatz. Im Hinblick auf die **Personalausgaben für Aktive** (inkl. Beihilfen) wurde unterstellt, dass bei gleichbleibender Zahl und Gehaltsstruktur den Beschäftigten **Gehaltssteigerungen in Höhe der Inflation zuzüglich** einer Beteiligung am Wohlstandszuwachs in Höhe von $\frac{1}{4}$ **des realen Wirtschaftswachstums** gezahlt werden. Die **Versorgungsausgaben** (inkl. Beihilfen) wachsen im Modell wie die Personalausgaben für Aktive zuzüglich der **im 3. Versorgungsbericht** der Bundesregierung für das jeweilige Land geschätzten **Zunahme an Pensionären**. Bei den **Sachinvestitionen** und den **restlichen Ausgaben** wurde unterstellt, dass sie sich nach Maßgabe der **Inflation** entwickeln.

Der **Schuldenstand** wurde mit dem sich aus Einnahmen- und Ausgabenentwicklung ergebenden Finanzierungssaldo des jeweiligen Vorjahres fortgeschrieben.

In der Basisvariante wurde für das reale und nominale **Wirtschaftswachstum** auf die Annahmen der Mittelfristprojektion der Bundesregierung bis zum Jahr 2011 zurückgegriffen. Für die Jahre ab 2012 wurden ein reales Wachstum von 1,75 % und ein BIP-Deflator von 1,5 %, zusammen also ein nominales Wirtschaftswachstum von 3,25 % p.a., unterstellt. Die **Inflation** der Konsumausgaben lag in der Vergangenheit meist etwas höher als der BIP-Deflator; hier wurde ein mittel- bis langfristig konstanter Abstand von rd. 0,37 %-Punkten (Durchschnitt der Jahre 2001-2007) angenommen. Das **Zinsniveau** errechnet sich aus der In-

flationsrate zuzüglich der unterstellten Realverzinsung von 2,5 % (Durchschnitt der realen Umlaufrenditen inländischer Inhaberschuldverschreibungen und Anleihen der öffentlichen Hand mit einer Restlaufzeit von über 9 bis einschließlich 10 Jahren in den Jahren 2001-2007).

Basis für die Projektion – mit Ausnahme der Steuereinnahmen – waren die Haushaltsergebnisse des Jahres 2007. Dabei wurden die Ausgangswerte um Einmaleffekte (soweit bekannt) bereinigt, um eine möglichst unverzerrte Ausgangsbasis für die Projektion der folgenden zwölf Jahre zu erhalten. Die Projektion der Steuereinnahmen setzt auf dem letzten Jahr der mittelfristigen Steuerschätzung (2011) auf, das nach Maßgabe der Mittelfristprojektion der Bundesregierung auf der gesamtwirtschaftlichen Basis einer mittleren Konjunkturlage, d.h. unter konjunkturneutralen Bedingungen, geschätzt ist. Die für das Jahr 2011 geschätzten und für die Projektion der Folgejahre verwendeten Steuereinnahmen lassen sich in diesem Sinne als „strukturelles“ Niveau interpretieren.

Das Projektionsmodell wurde in einer **Variante** nur für die **Landesebene** und in einer weiteren Variante – für die Gruppe der Flächenländer – für die Ebene von **Land und Kommunen** aggregiert ausgearbeitet. Die Auswirkungen der **demographischen Entwicklung** und möglicher **Steuereinnahmeneinbrüche** in den Jahren 2010/2011 lassen sich im Modell abbilden.

Zusätzlich zu den Projektionen für die drei zu untersuchenden Länder wurden zur Beurteilung und Einordnung der Ergebnisse Projektionen für die drei prüfenden Länder errechnet.

Das Modell lässt **konditionierte Aussagen** in dem Sinne zu, dass die Frage beantwortet wird, unter welchen Bedingungen ein Haushaltsausgleich erreichbar erscheint. Dabei sind die Ergebnisse der Projektion als Werte bei ausgeglichener Konjunktur zu interpretieren. Das heißt, der dargestellte Wert für den **Finanzierungssaldo ist als „struktureller“ Saldo** zu verstehen; die tatsächlichen Werte werden je nach Konjunkturlage im entsprechenden Jahr deutlich nach oben oder unten abweichen. Für die Beantwortung der Frage, ob die drei Länder im Jahr 2019 einen ausgeglichenen Haushalt erreichen können, käme es also zusätzlich darauf an, inwieweit es einer konkreten Konjunkturbereinigungsregelung gelingt, die tatsächlichen konjunkturellen Effekte auf den betrachteten Landeshaushalt in einer angemessenen Güte herauszufiltern und bei der Ermittlung konjunkturbereinigter oder struktureller Finanzierungssalden zu eliminieren – und zwar sowohl bei guter als auch bei schlechter Konjunkturlage.

Zur Beurteilung der Ergebnisse gehört zwingend, dass die Wahrscheinlichkeit der getroffenen Annahmen in das Kalkül einbezogen wird. Die **absoluten Projektionsergebnisse** für die einzelnen Länder sind **von eingeschränkter Aussagekraft** und grundsätzlich nur unter dem Vorbehalt zu interpretieren, dass die getroffenen Annahmen auch tatsächlich eintreffen. Ein deutlich **höherer Aussagewert** kann demgegenüber den **relativen Entwicklungsabständen** zwischen den betrachteten Ländern beigemessen werden.

Neuere finanzpolitische Entwicklungen konnten nicht mehr in das Modell integriert werden. Die Absenkung der Wachstumsprognose durch die Bundesregierung für das Jahr 2009,

der hohe Tarifabschluss für Bedienstete beim Bund und den Kommunen (+5,1 % in 2008 und +2,8 % im Jahr 2009) sowie die z.Zt. erkennbaren Steuereinnahmenrisiken in der Folge von Gerichtsurteilen wurden nicht berücksichtigt. Auch eine Berücksichtigung des Kinderkrippenkompromisses erfolgte in der Projektion bislang nicht, und zwar weder auf der Einnahmen- noch auf der Ausgabenseite. Die hierdurch nach Abzug der vom Bund bereitgestellten Mittel entstehenden Nettolasten für Länder und Gemeinden werden auf bundesweit 8 Mrd. Euro im Zeitraum der Jahre 2008 bis 2013 geschätzt.

Auf der Basis der Standardprojektion wurde der für einen Haushaltsausgleich bis zum Jahr 2019 **notwendige Konsolidierungsumfang** für die betroffenen Länder errechnet. Dieser Konsolidierungsumfang wird grundsätzlich als notwendige **Abweichung von der unterstellten** Orientierung an der **Inflationsrate** dargestellt.

In einem weiteren Schritt war dann zu diskutieren, ob der jeweilige rechnerische Konsolidierungsumfang bis zum Jahr 2019 in der Praxis tatsächlich realistisch zu bewältigen wäre. Hier können nur Argumente und Beurteilungshilfen geliefert werden. Eine abschließende Einschätzung lässt sich nur auf der Grundlage von Werturteilen vornehmen und obliegt deswegen der Politik.

3. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

Die von den drei zu begutachtenden Ländern vorgelegten Projektionen beruhen nicht auf konsistenten Annahmen, die für Langfristprojektionen unverzichtbar sind, und führen dadurch zu nur eingeschränkt brauchbaren Ergebnissen (siehe Punkt 7). Darüber hinaus sind die Ergebnisse mit der Entwicklung in anderen Ländern schwer vergleichbar, weil den Projektionen der drei Länder die jeweilige – zu unterschiedlichen Zeitpunkten beschlossene und unterschiedliche Annahmen reflektierende – Finanzplanung für die Jahre bis 2011 zugrunde liegt. Darüber hinaus handelt es sich um Planungen unterschiedlicher Methodik und Qualität.

Betrachtet wird im Folgenden – so nicht anders gekennzeichnet – immer die zusammengefasste Ebene von Land und Kommunen. Die dargestellten Ergebnisse, die sich aus der vorgelegten Projektion ergeben, sind – wie zuvor erläutert – immer als konditionierte Aussagen zu verstehen.

Die Standardprojektion zeigt, dass

- bei einem Steuereinnahmenwachstum von 3,3 % p.a. bis zum Jahr 2011 (fortgeschriebene Steuerschätzung vom Mai 2007; Land und Kommunen),
- bei einem Wirtschaftswachstum von nominal 3,25 % und einer konstanten volkswirtschaftlichen Steuerquote von rd. 22,5 % ab dem Jahr 2011 sowie einer stabilen Verteilung der Steuern auf Bund, Länder und Gemeinden und damit einem Steuereinnahmenwachstum von ebenfalls 3,25 % p.a. ab dem Jahr 2012,
- bei einer Inflationsrate in Höhe von rd. 1,9 % p.a. und

- bei einem nominalen Zinssatz von rd. 4,37 % sowie
- bei sparsamer Haushaltsführung ohne zusätzliche Konsolidierung, d.h. bei im Modell angenommenen Gehaltssteigerungen in Höhe der Inflationsrate plus Wachstumszuschlag in Höhe von ¼ des realen BIP-Wachstums sowie einer Steigerung der sonstigen Ausgaben in Höhe der Inflationsrate – damit wird implizit angenommen, dass auf neue kostenträchtige Ausgabenprogramme verzichtet wird oder diese durch Einsparungen an anderer Stelle vollständig gegenfinanziert werden – ,

die folgenden Aussagen getroffen werden können (Tabelle 1):

- **Alle zu überprüfenden Länder (einschließlich der kommunalen Ebene) können ihr Finanzierungsdefizit mit der Zeit reduzieren, konvergieren also mittel- bis langfristig gegen einen Haushaltsausgleich. In einer solchen Situation kann nicht mehr von Haushaltsnotlage gesprochen werden.**

Tabelle 1: Ergebnis der Standardprojektion (Basisvariante 1a ohne Konsolidierung)
Finanzierungssalden bereinigt um finanzielle Transaktionen in Mio. Euro

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
SL	-508	-525	-524	-469	-404	-396	-388	-377	-361	-339	-313	-283	-247
SH	-339	-382	-360	-194	-2	61	156	257	368	491	627	777	945
HB	-470	-876	-634	-536	-448	-442	-423	-389	-366	-339	-307	-270	-227
RP	-406	-485	-436	-182	110	212	339	474	623	791	980	1.191	1.427
BE	125	73	4	143	326	288	331	371	431	494	579	668	784
BY	5.035	5.356	5.836	7.099	8.533	9.403	10.346	11.351	12.426	13.574	14.798	16.112	17.530

sowie in Euro je Einwohner

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
SL	-488	-505	-504	-451	-389	-381	-373	-363	-347	-326	-301	-272	-237
SH	-120	-135	-127	-68	-1	22	55	91	130	173	221	274	333
HB	-709	1.321	-957	-808	-676	-667	-638	-587	-552	-511	-463	-407	-343
RP	-100	-120	-108	-45	27	52	84	117	154	196	242	294	353
BE	37	22	1	42	96	85	97	109	127	145	170	196	230
BY	403	428	467	568	682	752	828	908	994	1.086	1.184	1.289	1.402

- **Die Länder Saarland (einschließlich Kommunen) und Bremen werden den Haushaltsausgleich ohne zusätzliche Konsolidierungsanstrengungen bis zum Jahr 2019 nicht schaffen.**
- **Das Land Schleswig-Holstein und seine Kommunen können ohne weitere Konsolidierungsvorgaben bereits im Jahr 2012 den Haushaltsausgleich erreichen.**
- **Bayern** (Land und Kommunen) würde, bei gleichen Annahmen, seinen Überschuss von rd. 5 Mrd. Euro im Jahr 2007 auf über 17 Mrd. Euro im Jahr 2019 ausweiten. Bayern (Land und Kommunen) hätte seine Schulden bis zum Jahr 2013 vollständig abgebaut und stattdessen bis zum Jahr 2019 ein Vermögen in Höhe von 93 Mrd. Euro aufgebaut. Alternativ könnte sich Bayern (Land und Kommunen) jährlich Mehrausgaben in Höhe von rd. 1,5 %-Punkten über der Inflationsrate leisten und trotzdem im Jahr 2019 einen ausgeglichenen Haushalt vorweisen.
- Das **Saarland** (Land und Kommunen) kann bei einer Konsolidierungsvorgabe von 0,31 %-Punkten p.a., bzw. 3,5 % über den gesamten Zeitraum hinweg, im Jahr 2019 den ausgeglichenen Haushalt erreichen. Bei einer Konsolidierungsvorgabe von 0,31 %-Punkten wären über den Zeitraum von elf Jahren hinweg die Ausgaben ohne Zinsen jedes Jahr um 0,31 %-Punkte unter der an der Inflationsrate orientierten Ausgabenlinie zu halten und müssten bei den sonstigen Einnahmen Zuwächse in Höhe von 0,31% plus Inflationsrate realisiert werden. Insgesamt ergibt sich ein Konsolidierungsbetrag von gesamt 177 Euro je Einwohner, das sind 4,1 % der Gesamtausgaben des Jahres 2007.
- **Bremen** könnte bei Realisierung einer Konsolidierungsvorgabe von jährlich 0,37 % bis zum Jahr 2019 einen ausgeglichenen Haushalt erreichen. Insgesamt ergibt sich ein Konsolidierungsbetrag von 264 Euro je Einwohner, das sind 4,6 % der Bremer Gesamtausgaben im Jahr 2007.

In diesem Zusammenhang ist auf Folgendes hinzuweisen: Das Ziel der Mittelfristprojektion besteht **nicht** darin zu klären, ob bei den drei Ländern eine **Haushaltsnotlage** im Sinne der Klage der Länder Saarland und Bremen vor dem Bundesverfassungsgericht vorliegt. So lässt sich insbesondere aus einer Verneinung der Frage, ob für das betrachtete Land der Ausgleich seines Haushalts ohne weitere Konsolidierungsbemühungen bis zum Jahr 2019 möglich sei, **nicht** auf das Vorliegen einer Haushaltsnotlage schließen. Nehmen die Finanzierungsdefizite im Zeitablauf ab – und darauf weisen die Ergebnisse der Basisprojektion für sämtliche betrachteten Länder hin –, würde ein Haushaltsausgleich nur später erreicht. Auch wären an eine Prüfung des Vorliegens einer Haushaltsnotlage deutlich **strengere Maßstäbe** anzulegen, als dies im Rahmen der vorliegenden Untersuchung möglich (und auch notwendig) war. Schließlich ist zu beachten, dass sich die vorliegende Untersuchung– bei den Flächenländern – auf die mittel- bis langfristige Entwicklung des zusammengefassten Haushalts von Land und Kommunen bezog, während die Prüfung des Bundesverfassungsgerichts auf Vorliegen

einer Haushaltsnotlage sich bislang regelmäßig ausschließlich auf die Situation des Landeshaushalts erstreckte.

Konsolidierung und politische Rahmenbedingungen

Beide Konsolidierungsvorgaben – für das Saarland und für Bremen – erscheinen unter technischen Gesichtspunkten erreichbar. Allerdings ist zu hinterfragen, ob in einer Situation, in der sich andere, finanzstärkere Länder über viele Jahre hinweg merklich höhere Ausgaben leisten können,

- a) nicht weitere Steuersenkungen im Sinne einer Absenkung der Steuerquote wahrscheinlicher sind als die Annahme einer im Zeitablauf konstanten Steuerquote,
- b) nicht der Bund angesichts einer Finanzlage, die in etwa derjenigen der finanzschwachen alten Bundesländer entspricht, die Steuerverteilung zu seinen Gunsten zu verändern suchen wird und /oder
- c) nicht neue ausgabenschwere politische Projekte – sei es über Mehrheitsentscheide im Bundesrat, sei es über die Dynamik einer bundesweiten Diskussion – von finanzstärkeren Ländern initiiert werden, die dann von den Landesregierungen der beiden betroffenen Länder – wie auch von anderen Ländern, die auf dem Konsolidierungspfad weniger weit fortgeschritten sind – *nolens volens* mitzutragen sind.

Damit würden sich aber die bisherigen Rahmenbedingungen der Projektion entscheidend verändern, mit der Folge, dass ein Haushaltsausgleich für das Saarland und Bremen natürlich deutlich erschwert würde.

Es ist offensichtlich, dass in diesem Zusammenhang eigentlich eine Diskussion über die zumutbaren Ausstattungsunterschiede zwischen finanziell gut gestellten und finanzschwachen Ländern notwendig wird. So würde bei Einhalten der Konsolidierungsvorgaben durch das Saarland und bei gleichzeitiger Nutzung der möglichen Ausgabenspielräume durch Bayern das Niveau der saarländischen Ausgaben ohne Zinsen und Versorgungsausgaben von 96 % der entsprechenden Ausgaben Bayerns im Jahr 2007 auf 78 % im Jahr 2019 sinken (Tabelle 2). Die Bremer Ausgaben ohne Zinsen und Versorgungsausgaben, also die für die aktuelle Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern zur Verfügung stehenden Mittel, erreichen im Jahr 2007 noch 121 % des bayerischen Werts und verringern sich bei Realisierung der Konsolidierungsvorgaben auf 98 % – das heißt, die Ausgaben je Einwohner in einem Stadtstaat würden dann die Ausgaben je Einwohner in einem Flächenland unterschreiten. Im Finanzausgleich wird von einem Finanzbedarf der Stadtstaaten je Einwohner in Höhe von 135 % des Finanzbedarfs je Einwohner der Flächenländer ausgegangen.

Tabelle 2: Ausgaben ohne Zinsen und Versorgung in Prozent der entsprechenden Ausgaben Bayerns

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
SL	96%	96%	94%	92%	91%	89%	88%	86%	84%	83%	81%	80%	78%
SH	96%	96%	95%	94%	93%	92%	91%	90%	89%	88%	87%	86%	85%
HB	121%	137%	124%	119%	115%	113%	111%	108%	106%	104%	102%	100%	98%
RP	93%	93%	92%	91%	90%	89%	88%	87%	86%	85%	84%	84%	83%
BE	133%	133%	131%	129%	128%	126%	124%	123%	121%	120%	118%	116%	115%

Die Betrachtung der Konsolidierungsmöglichkeiten auf der Ebene von Ländern und Kommunen bliebe unvollständig, wenn nicht alternativ oder ergänzend zur Quantifizierung von Einsparmaßnahmen die Möglichkeit eines höheren Ausgleichsgrads im Finanzausgleich angesprochen würde. Ein Hintergrund für die heutige Schieflage der Finanzen des Saarlands und Bremens besteht darin, dass die Ausgaben der beiden Länder nicht dem (niedrigeren) Einnahmenniveau angepasst wurden, das seinerseits maßgeblich vom Ausgleichsniveau des Länderfinanzausgleichs bestimmt wird. Entgegen einem weit verbreiteten Vorurteil werden die Steuereinnahmen von Ländern und Kommunen durch den Länderfinanzausgleich keineswegs vollständig angeglichen; stattdessen bleiben auch nach Finanzausgleich insbesondere aufgrund der nur teilweisen Berücksichtigung der Gemeindesteuern bei der Ermittlung der Finanzkraft noch signifikante Unterschiede in der Steuerkraft der einzelnen Länder (einschließlich der kommunalen Ebene) bestehen (Tabelle 3). Dabei kann denklogisch sowohl das Ausgleichsniveau des Finanzausgleichs zu niedrig, als auch die Ausgabenanpassung der Situation nicht angepasst und die Ausgaben damit zu hoch sein. Diese naturgemäß Streitbehaftete Frage harrt weiterhin einer Objektivierung, die im Rahmen dieser Untersuchung nicht leistbar ist.

Geht man nun davon aus, dass das Ausgleichsniveau des Finanzausgleichs auskömmlich ist – zumindest haben alle Länder der geltenden Regelung zugestimmt –, muss jedoch festgestellt werden, dass aufgrund der im Vergleich zu den anderen Bundesländern hohen Zins- und Versorgungsbelastung der zu untersuchenden Länder die Mittel, die aktuell für die Bereitstellung von öffentlichen Gütern durch Land und Kommunen bereitstehen, nochmals deutlich unter den aus dem Finanzausgleich resultierenden Einnahmenunterschieden liegen.

Einigt man sich zudem darauf, welche überdurchschnittlichen Zins- und Versorgungslasten für finanzschwache Länder noch als zumutbar gelten sollen (und unterstellt dabei, die Zins- und Versorgungslasten des Saarlands und Bremens lägen über einem solchen Wert), ergibt sich ein Ausgabenniveau vor Zins- und Versorgungsausgaben, das als auskömmlich definiert wäre und das bei Absenkung der Zins- und Versorgungslasten auf das als zumutbar definierte Niveau einen dauerhaften Haushaltsausgleich ermöglicht.

Zur Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts müsste dieses als auskömmlich definierte Ausgabenniveau (vor Zins- und Versorgungsausgaben) in einer über Jahre andauernden Kon-

solidierungsphase allerdings **nochmals für längere Zeit unterschritten** werden. Dies wäre solange notwendig, bis sich die Zinslasten infolge der Konsolidierungsmaßnahmen auf den oben definierten zumutbaren Wert reduziert hätten – jedenfalls unter der Voraussetzung, dass das betreffende Land keine Hilfen für überdurchschnittliche Zinslasten von anderer Seite erhält.

Denn um den Haushalt ab dem Jahr 2019 dauerhaft ausgeglichen zu halten, sind die gesamten Ausgaben auf dem durch das Ausgleichsniveau des Finanzausgleichs bestimmten Einnahmenniveau zu halten, und zwar unabhängig davon, wie hoch die Vorbelastung durch Zins- und Versorgungsausgaben jeweils ist.

Tabelle 3: Steuereinnahmen nach LFA und allgemeinen BEZ mit 100 % (normierte) Gemeindesteuern im Jahr 2007 (Abgrenzung Abrechnung Finanzausgleich)

	in Mio. Euro	in Euro pro Kopf	in % vom Durchschnitt	in % von BY	Rang
NW	56.948	3.162	93,2%	95,7%	12
BY	41.302	3.304	97,3%	100,0%	11
BW	35.839	3.335	98,2%	100,9%	10
NI	24.625	3.083	90,8%	93,3%	16
HE	20.923	3.447	101,5%	104,3%	9
SN	15.530	3.668	108,1%	111,0%	7
RP	12.541	3.097	91,2%	93,8%	15
ST	9.111	3.751	110,5%	113,6%	4
SH	8.862	3.126	92,1%	94,6%	13
TH	8.486	3.689	108,7%	111,7%	6
BB	9.307	3.661	107,9%	110,8%	8
MV	6.280	3.722	109,7%	112,7%	5
SL	3.247	3.124	92,0%	94,6%	14
BE	15.522	4.558	134,3%	138,0%	1
HH	7.957	4.520	133,2%	136,8%	2
HB	2.757	4.158	122,5%	125,9%	3
insg.	279.238	3.395	100,0%	102,8%	

Nicht steuerbare Risiken

Die Ergebnisse der Modellrechnungen zeigen des Weiteren, dass die Haushalte der drei betrachteten Länder, aber im Übrigen auch der des Landes Berlin, aufgrund eines deutlich überdurchschnittlichen Schuldenstands je Einwohner sehr sensibel auf eine dauerhafte Erhöhung des Zinsniveaus reagieren. So erhöhen sich die Finanzierungsdefizite im Jahr 2019 des Saarlands um 47 % und Bremens um 70 % gegenüber den Ergebnissen der Basisvariante, wenn man einen um 0,5 %-Punkte höheren Zinssatz als in der Basisvariante zugrunde legt (Tabelle 4). Die rechnerischen Konsolidierungsvorgaben für den Haushaltsausgleich 2019 steigen etwa im gleichen Verhältnis.

Tabelle 4: Ergebnis der Variante 6a (wie Variante 1 bei 3 % Realzinsniveau, ohne Konsolidierung)

Finanzierungssalden bereinigt um finanzielle Transaktionen in Euro je Einwohner

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
SL	-488	-515	-528	-488	-442	-451	-449	-444	-434	-419	-400	-377	-349
SH	-120	-144	-145	-97	-40	-30	1	35	72	113	159	210	267
HB	-709	-1.345	-1.010	-892	-795	-823	-804	-765	-742	-712	-677	-633	-583
RP	-100	-128	-126	-72	-11	4	33	65	100	139	184	235	292
BE	37	4	-34	-12	23	-9	-0	7	20	34	54	76	105
BY	403	425	461	561	675	746	825	909	1.000	1.097	1.201	1.313	1.434

Auch zeigt sich, dass die drei untersuchten Länder bei einer länger anhaltenden konjunkturellen Schwächephase stärker betroffen wären als Länder mit geringerer Vorbelastung. Die notwendige Konsolidierungsvorgabe für einen Haushaltsausgleich im Jahr 2019 würde bei einem Absacken des Steuereinnahmewachstums auf 2,5 % ab dem Jahr 2012 für Bremen um 46 % und für das Saarland um 61 % steigen, die Finanzierungsdefizite ohne Konsolidierung liegen in etwa dem gleichen Verhältnis über denen der Basisvariante (Tabelle 5). Vor dem Hintergrund der Wachstumsabschwächung seit Mitte der 1990er Jahre können auch länger anhaltende wirtschaftliche Schwächephasen auf diesem Niveau erfahrungsgemäß nicht ausgeschlossen werden.

Tabelle 5: Ergebnis der Variante 4a (nominales BIP: 2,5 %, ohne Konsolidierung)

Finanzierungssalden bereinigt um finanzielle Transaktionen in Euro je Einwohner

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
SL	-488	-505	-504	-451	-389	-364	-371	-377	-379	-378	-375	-370	-362
SH	-120	-135	-127	-68	-1	29	46	64	84	105	129	156	186
HB	-709	-1.321	-957	-808	-676	-619	-609	-581	-572	-558	-541	-519	-494
RP	-100	-120	-108	-45	27	59	73	88	105	124	146	171	200
BE	37	22	1	42	96	106	96	83	74	63	55	45	40
BY	403	428	467	568	682	737	790	847	906	969	1.036	1.106	1.182

Fazit: Die betrachteten Länder würden bei der Verpflichtung, bis zum Jahr 2019 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, höhere nicht von ihnen beeinflussbare Risiken eingehen, als vergleichbare weniger verschuldete Länder, da eine Änderung des Zinsni-

veaus, unerwartete Steuerausfälle oder eine längere konjunkturelle Schwächephase diese Länder mit Blick auf ihre kleineren Haushaltsspielräume erkennbar stärker treffen.

Demographie

Bezieht man die Bevölkerungsentwicklung in die Standardprojektion ein, ergibt sich das zunächst überraschende Ergebnis, dass sich bei Berücksichtigung der Ergebnisse der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung die Haushaltssituation der betrachteten Länder **besser** darstellt als in der Projektion ohne demographische Effekte. Dies ist darauf zurückzuführen, dass im Modell der Bevölkerungsrückgang einzelner Länder durch den Länderfinanzausgleich weniger stark auf die Einnahmen wirkt als auf eine (dann ja ebenfalls mögliche) Reduzierung der Ausgaben. Die im Zusammenhang mit der demographischen Entwicklung notwendigen und möglichen Konsolidierungsmaßnahmen sind insofern bereits im Modell integriert und lassen die zusätzlichen Konsolidierungserfordernisse geringer erscheinen. Angesichts der starken Rückgänge der Schülerzahlen und der damit verbundenen Möglichkeiten der Ausgabenreduzierung erscheint die im Rahmen der Projektion vorgenommene weitgehende Orientierung der Ausgaben am wesentlich geringfügigeren Rückgang der Gesamtbevölkerung nicht unvertretbar. Die wichtigsten Remanenzkosten, namentlich die notwendige Finanzierung der Pensionsverpflichtungen und der Schulden, werden durch das Modell abgebildet. Auf die Berücksichtigung von weiteren Remanenzkosten im Bereich der Infrastruktur wurde verzichtet, was allerdings auch bedeutet, dass implizit von einer dauerhaften zeitnahen Anpassung der Infrastruktur ausgegangen wird. Im Falle des dicht besiedelten Saarlands dürfte dies weniger Probleme bereiten als in einem nur dünn besiedelten Land. Von dem Bevölkerungsrückgang wird von den drei zu untersuchenden Ländern bis zum Jahr 2019 allein das Saarland merklich betroffen sein. Der in der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung für das Saarland prognostizierte Wert verweist auf einen Rückgang der Bevölkerung um 0,5 bis 0,6 % p.a. Dieser Rückgang reduziert im Modell die notwendigen Ausgaben (Ausnahme: Zinsausgaben) um den gleichen Prozentsatz – wobei ein Automatismus damit in der Realität jedoch naturgemäß nicht verbunden ist. Die (aufgrund dann niedrigerer Bedarfe möglichen) Ausgabenreduzierungen von rd. 0,6 % p.a. müssen von der Haushaltspolitik des Landes umgesetzt werden und addieren sich zu den zusätzlichen notwendigen Ausgabenreduzierungen für eine Konsolidierung bis zum Jahr 2019 von 0,17 % p.a. (Variante 1b).

4. Konsolidierungsmöglichkeiten der drei betroffenen Länder

Zur Beantwortung der Frage, ob es den Ländern Saarland und Bremen möglich ist, die errechneten Konsolidierungsvorgaben zu erbringen, ist zunächst zu untersuchen, ob in den beiden Ländern ein deutlich überhöhtes Ausgabenniveau und damit mögliche Konsolidierungspotenziale vorliegen oder ob die beiden Länder bereits heute stark unterdurchschnittliche

Ausgabenniveaus realisieren, die eine weitere ausgabenseitige Konsolidierung weniger leicht umsetzbar erscheinen lassen. Hierzu werden die Nettoausgaben der Rechnungsstatistik 2005 für alle Aufgabenbereiche (Ausnahme: allgemeine Finanzen und allgemeines Vermögen, und damit ohne Zins- und Versorgungsausgaben (Tabelle 6)) sowie die nach Abzug von Zins- und Versorgungsausgaben verbleibenden und zusätzlich um finanzielle Transaktionen bereinigten Ausgaben der Jahre 2001 bis 2007 der Kassenstatistik (Tabellen 7 und 8) betrachtet. **Nettoausgaben** sind die bereinigten Ausgaben, die von einem Land nach Abzug der Einnahmen von anderen öffentlichen Bereichen letztendlich zu tragen sind. Im Gegensatz zu den bereinigten Ausgaben, die in der Zuordnung dem Erfüllungsprinzip folgen, orientiert sich der Nettoausgabenbegriff am Belastungsprinzip.

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass das Saarland und Schleswig-Holstein im Vergleich zu den finanzstärkeren Ländern oder den neuen Ländern z.T. deutlich niedrigere Nettoausgaben vorweisen können, im Vergleich zu den anderen finanzschwächeren alten Ländern lagen die Nettoausgaben hingegen etwas höher. Die Bremer Nettoausgaben dagegen lagen im Jahr 2005 deutlich über denen Hamburgs (um rd. 290 Euro je EW), aber unter denen Berlins. Hintergrund dürften die damals noch sehr hohen Investitionen Bremens gewesen sein, die im Zusammenhang mit den höheren finanziellen Spielräumen durch die vereinnahmten Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen getätigt wurden. Die Investitionsausgaben beliefen sich im Jahr 2007 auf rd. 550 Mio. Euro. Im Jahr 2005 wurden noch 754 Mio. Euro für Investitionen verausgabt, also rd. 210 Mio. Euro oder 320 Euro je Einwohner mehr als zwei Jahre später. Das Nettoausgabenniveau dürfte insofern im Jahr 2007 etwa auf dem Niveau Hamburgs liegen. Dies wird von den Daten der Kassenstatistik bestätigt (s.u.).

Alternative Betrachtungen der Nettoausgaben ohne die kommunalen Gemeinschaftsdienste und Wirtschaftsunternehmen (b), die stark von Ausgliederungseffekten betroffen sind, bzw. ohne das Aufgabengebiet Soziale Sicherung (c) zeigen das gleiche Bild.

Tabelle 6: Nettoausgaben im Jahr 2005 in Euro je Einwohner

Euro je Einwohner	insg.	FL	BW	BY	HE	NI	NW	RP	SL	SH	aFL	nFL	StSt	BE	HB	HH
a) alle Aufgabengebiete ohne allgemeine Finanzwirtschaft (1066) und allg. Vermögen (1064) plus Beihilfen Aktive (1070)	3.351	3.266	3.062	3.187	3.382	2.928	3.428	2.915	3.024	3.053	3.194	3.607	4.473	4.758	4.279	3.991
b) =a) ohne kommunale Gemeinschaftsdienste (1041) und Wirtschaftsunternehmen (1059)	3.071	2.998	2.795	2.878	3.101	2.730	3.082	2.773	2.822	2.832	2.915	3.390	4.037	4.177	3.971	3.787
c) =a) ohne Sozialausgaben (1024)	2.590	2.538	2.499	2.571	2.563	2.213	2.591	2.218	2.278	2.270	2.477	2.825	3.282	3.502	3.119	2.915
Ausgaben für Schulden (1068) und Versorgung (1069)	654	615	576	499	686	672	693	678	893	730	636	517	1.164	1.134	1.370	1.143
1024 Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung	761	728	563	616	819	715	837	696	746	783	717	782	1.191	1.256	1.160	1.076
in v.H. der Länder insg.	insg.	FL	BW	BY	HE	NI	NW	RP	SL	SH	aFL	nFL	StSt	BE	HB	HH
a) alle Aufgabengebiete ohne allgemeine Finanzwirtschaft (1066) und allg. Vermögen (1064) plus Beihilfen Aktive (1070)	100	97	91	95	101	87	102	87	90	91	95	108	133	142	128	119
b) =a) ohne kommunale Gemeinschaftsdienste (1041) und Wirtschaftsunternehmen (1059)	100	98	91	94	101	89	100	90	92	92	95	110	131	136	129	123
c) =a) ohne Sozialausgaben (1024)	100	98	96	99	99	85	100	86	88	88	96	109	127	135	120	113
Ausgaben für Schulden (1068) und Versorgung (1069)	100	94	88	76	105	103	106	104	137	112	97	79	178	174	210	175
1024 Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung	100	96	74	81	108	94	110	92	98	103	94	103	157	165	153	141
Delta zu Ländern insg. in Euro je Einwohner	insg.	FL	BW	BY	HE	NI	NW	RP	SL	SH	aFL	nFL	StSt	BE	HB	HH
a) alle Aufgabengebiete ohne allgemeine Finanzwirtschaft (1066) und allg. Vermögen (1064) plus Beihilfen Aktive (1070)	0	-85	-289	-164	31	-423	77	-436	-327	-298	-157	256	1.122	1.407	928	640
b) =a) ohne kommunale Gemeinschaftsdienste (1041) und Wirtschaftsunternehmen (1059)	0	-73	-276	-194	30	-341	11	-298	-249	-239	-156	318	965	1.106	900	716
c) =a) ohne Sozialausgaben (1024)	0	-52	-92	-20	-28	-377	1	-372	-312	-320	-113	235	692	912	529	325
Ausgaben für Schulden (1068) und Versorgung (1069)	0	-39	-77	-154	33	18	40	24	240	77	-18	-137	510	480	717	489
1024 Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung	0	-32	-198	-145	58	-45	76	-64	-15	22	-44	21	430	495	400	315

Die im Ländervergleich durchschlagenden ungünstigeren Ausgabenblöcke sind vor allem im Bereich der Zins- und Versorgungsausgaben zu finden. Die Höhe der Sozialausgaben erreicht – nach Übernahme der Sozialhilfe für Erwerbsfähige und nach Abzug des vom Bund gezahlten Anteils an den Kosten der Unterkunft – nicht mehr die Größenordnungen der Jahre vor 2005. Die Bremer Ausgaben für soziale Sicherung liegen zwischen denen Berlins und Hamburgs.

Tabelle 7: Die Bereinigten Gesamtausgaben (ohne finanzielle Transaktionen, LFA-Ausgaben) zeigen nach Abzug der Zins und Versorgung über die Jahre 2001 bis 2007 das gleiche Bild.

Euro je EW	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	BE	HH	HB	insg.	Zahlerländer	FL-Ost
2001	3.437	3.429	3.378	3.235	3.476	3.200	3.160	3.305	5.004	4.230	5.015	3.506	3.455	4.226
2002	3.494	3.472	3.466	3.297	3.529	3.190	3.222	3.253	4.998	4.380	5.093	3.580	3.518	4.260
2003	3.533	3.511	3.418	3.314	3.661	3.262	3.309	3.276	4.894	4.433	5.160	3.618	3.550	4.348
2004	3.541	3.430	3.353	3.237	3.627	3.205	3.298	3.307	4.828	4.474	5.166	3.563	3.516	4.254
2005	3.581	3.420	3.396	3.204	3.654	3.155	3.434	3.287	4.764	4.361	4.866	3.560	3.536	4.190
2006	3.595	3.546	3.508	3.242	3.756	3.264	3.420	3.352	4.720	4.451	4.652	3.620	3.614	4.277
2007	3.668	3.595	3.456	3.290	3.800	3.332	3.449	3.416	4.794	4.567	4.585	n.V.	3.652	n.V.

Bremen reduzierte dank der Rückführung seiner hohen Investitionen seine nach Zinsen und Versorgung verbleibenden Ausgaben seit dem Jahr 2001 übrigens deutlich stärker als Berlin.

Tabelle 8: Entwicklung der Bereinigten Gesamtausgaben (ohne finanzielle Transaktionen, LFA-Ausgaben)

in v.H. von	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	BE	HH	HB	insg.	Zahlerländer	FL-Ost
2001	98	98	96	92	99	91	90	94	143	121	143	100	99	121
2002	98	97	97	92	99	89	90	91	140	122	142	100	98	119
2003	98	97	94	92	101	90	91	91	135	123	143	100	98	120
2004	99	96	94	91	102	90	93	93	136	126	145	100	99	119
2005	101	96	95	90	103	89	96	92	134	123	137	100	99	118
2006	99	98	97	90	104	90	94	93	130	123	129	100	100	118
2007	100	98	95	90	104	91	94	94	131	125	126	n.V.	100	n.V.

Andererseits zeigen auch die Daten der Kassenstatistik, dass das Ausgabenniveau sowohl des Saarlands als auch Schleswig-Holsteins im Vergleich der nach Zinsen und Versorgung verbleibenden Ausgaben leicht über den Ausgaben der anderen finanzschwachen westlichen Flächenländer liegt.

Die Tabellen 9 und 10 zeigen die Belastung durch Zinsen und Versorgungsausgaben im Ländervergleich. Um eine Vergleichbarkeit mit den neuen Ländern herzustellen, wäre eine Einbeziehung der Lasten aus dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz notwendig.

Für das Jahr 2007 (= 2007 netto) wurde zusätzlich die Nettobelastung aus Zins- und Versorgungsausgaben errechnet, die sich ergibt, wenn man eine Sollverzinsung von 4,2 % der Finanzvermögen von den Belastungen abzieht.

Tabelle 9: Ausgaben für Zinsen und Versorgung je Einwohner

Euro je EW	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	BE	HH	HB	insg.	Zahlerländer	FL-Ost
2001	612	407	456	605	602	608	664	762	938	1.044	1.300	540	541	304
2002	631	414	476	624	618	607	666	783	985	1.107	1.257	557	558	319
2003	631	449	494	635	622	620	661	805	990	1.076	1.266	570	570	340
2004	633	444	512	648	632	627	677	806	1.017	1.082	1.239	577	574	347
2005	641	454	533	642	639	629	685	833	1.043	1.098	1.252	586	586	350
2006	655	466	570	642	656	637	703	860	1.051	1.049	1.317	599	602	353
2007	682	467	547	653	682	677	701	904	1.070	1.083	1.419	610	612	353
2007 netto	610	367	461	603	620	567	647	856	913	767	1.177	523	522	279

Tabelle 10: Ausgaben für Zinsen und Versorgung je Einwohner in v.H. des Durchschnitts

in v.H. von	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	BE	HH	HB	insg.	Zahlerländer	FL-Ost
2001	113	75	85	112	111	113	123	141	174	193	241	100	100	56
2002	113	74	85	112	111	109	120	141	177	199	226	100	100	57
2003	111	79	87	111	109	109	116	141	174	189	222	100	100	60
2004	110	77	89	112	109	109	117	140	176	187	215	100	100	60
2005	109	77	91	110	109	107	117	142	178	187	214	100	100	60
2006	109	78	95	107	110	106	117	144	176	175	220	100	101	59
2007	112	77	90	107	112	111	115	148	175	178	233	100	100	58
2007 netto	117	70	88	115	118	108	124	164	175	147	225	100	100	53

Die in der Basisvariante (Variante 1a) errechneten Konsolidierungsbeträge in Höhe einer Unterschreitung der inflationsorientierten Ausgabenlinie um 0,31 %- bzw. 0,37 %-Punkte p.a. erscheinen in einer ersten Abschätzung technisch realisierbar.

Die Realisierungschancen für eine im Ländervergleich stärkere Konsolidierung in den beiden Ländern stehen und fallen allerdings mit der Möglichkeit, zusätzlich **Personalausgaben** einzusparen. Neben einer möglichen Reduzierung des Personals – sei es wegen noch vorliegender Überbesetzung, sei es auf Grund der Nutzung neuer effizienterer Verfahren oder des konsequenten Nachvollziehens der demographischen Entwicklung – kommt es entscheidend darauf an, inwieweit die Länder vor dem Hintergrund des Beamtenrechts und der Konkurrenz um gutes Personal unterschiedliche Besoldungsniveaus durchsetzen und durchhalten bzw. über einen längeren Zeitraum von einem Inflationsausgleich nach unten abweichen können.

Ein entscheidendes Konsolidierungspotenzial im in Diskussionen oft angeführten **Gebührenbereich** lässt sich nicht erkennen. Im Zusammenhang mit den notwendigen Rechtsanpassungen durch die EU-Dienstleistungsrichtlinie steht das im deutschen Gebührenrecht bemühte Äquivalenzprinzip grundsätzlich in Frage. Ein Übergang zum EU-weit gebräuchlicheren

Kostendeckungsprinzip würde erhebliche Gebührenauffälle zur Folge haben. Auch die Einführung von Hochschulgebühren kann als Maßnahme zur Haushaltsverbesserung nicht überzeugen, da die dadurch vereinnahmten Mittel in der Regel mit einer Zweckbindung zugunsten der Verbesserung der Hochschulfinanzierung versehen sind.

Eine belastbare Identifizierung von Konsolidierungspotenzialen in einzelnen Aufgabenbereichen macht ein fundiertes **Benchmarking** notwendig, das im Rahmen dieser Untersuchung nicht zu leisten war. Gleichwohl lassen sich für die einzelnen Länder einige Hinweise auf die technischen Realisierungschancen der notwendigen Konsolidierungsvorgaben erkennen:

Schleswig-Holstein

Die Haushaltsdaten von Schleswig-Holstein sehen auf der Landesebene erheblich schlechter aus als auf der konsolidierten Landes- und Kommunalebene. Die von Schleswig-Holstein selbst vorgelegte Langfristprojektion konnte nur deshalb eine so ungünstige Situation darstellen, weil ausschließlich die Landesebene betrachtet und die günstige Entwicklung im Jahr 2007 ignoriert wurde. Vor dem Hintergrund der derzeit positiven finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen kann es dem Land und seinen Kommunen bei sparsamer Wirtschaftsführung, d.h. bei Beschränkung des Ausgabenwachstums auf die Inflationsrate und bei Beschränkung der Gehaltssteigerungen auf die Inflationsrate zuzüglich $\frac{1}{4}$ des realen BIP-Zuwachses, bis zum Jahr 2012 gelingen, einen ausgeglichenen Haushalt zu erzielen.

Schleswig-Holstein weist im Ländervergleich außergewöhnlich hohe Ausgaben für soziale Sicherung aus, die um rd. 55 Euro je Einwohner über denen der anderen Flächenländer liegen. Möglicherweise lässt sich ein Teil der hohen Sozialausgaben durch einen im Vergleich zu anderen Ländern niedrigen Anteil von kirchlichen Einrichtungen in diesem Bereich erklären. Die Ausgaben für kirchliche Angelegenheiten liegen in Schleswig-Holstein um rd. 20 Euro je Einwohner unter denen der anderen Flächenländer. Schleswig-Holstein selbst beziffert seine überdurchschnittliche Belastung gegenüber den Flächenländern West mit 35 Euro je Einwohner im Jahr 2005.

Sollte Schleswig-Holstein um Hilfen der Gemeinschaft zur Sanierung der Haushalte von Land und Kommunen bitten, wird es sich einer Erhöhung seiner vergleichsweise niedrigen Gewerbesteuersätze und der Grunderwerbsteuer wohl nicht verschließen können. Durch eine Anhebung der Gewerbesteuerhebesätze auf das Niveau von Niedersachsen und von Rheinland-Pfalz könnten die Kommunen in Schleswig-Holstein rd. 106 Mio. Euro Mehreinnahmen erzielen. Eine Anhebung der Grunderwerbsteuer um 0,5 %-Punkte würde für das Land ein Mehraufkommen von voraussichtlich rd. 37 Mio. Euro erbringen. Das alleine ergibt bislang ungenutzte Konsolidierungsspielräume von zusammen rd. 50 Euro je Einwohner pro Jahr.

Saarland

Das Saarland weist für das Jahr 2007, aber auch für die vorangegangenen Jahre, eine im Vergleich zu den anderen Ländern ungewöhnlich hohe Durchschnittsverzinsung auf die staatlichen Schuldtitel (Land und Kommunen) auf. Gleichzeitig fallen die im Ländervergleich langen Restlaufzeiten im Bereich der Kreditmarktschulden ins Auge, die im Jahr 2006 bei 5,1 Jahren lagen, während sie im Länderdurchschnitt nur 4,4 Jahre betragen. Dabei könnte angesichts der vergleichsweise hohen Bedeutung der Schulden im Saarland ein höheres Sicherheitsbedürfnis in Bezug auf das Zinsänderungsrisiko eine Rolle spielen, das im Normalfall durch höhere Zinssätze erkaufte werden muss.

Ein weiterer Grund für die höhere Durchschnittsverzinsung könnten die bis zum Jahr 2004 aus den Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen finanzierten hohen Tilgungen sein, die zu einer im Ländervergleich heute noch ungünstigen Laufzeitstruktur der Schulden führten, da die anderen Länder in den finanzwirtschaftlich schwierigen Jahren 2001-2005 in Relation zu ihrem Schuldenstand erheblich mehr Mittel zinsgünstig aufnahmen als das Saarland, das im Vergleich hohe Tilgungen vorgenommen hat. Diese ungünstige Struktur wird sich jedoch im Zeitverlauf auswachsen.

Hinzu kommt die – durch die Finanzmarktkrise bedingte – hohe Verzinsung der Kassenkredite der Kommunen, die nicht in die Folgejahre fortgeschrieben werden dürfen. Insgesamt dürfte das Zinsausgabenniveau im Jahr 2007 mit einer Durchschnittsverzinsung von 4,7 % um rd. 55 Mio. überhöht sein, da andere Länder Durchschnittsverzinsungen von in der Regel um 4,2 % realisieren.

Die Durchschnittsverzinsung des Saarlands wurde im Modell in einem gleitenden Übergang an die Modellverzinsung herangeführt. Die hieraus resultierende Verringerung der Zinsausgaben kann dem Saarland allerdings insofern nicht als Mittel zur Realisierung der Konsolidierungsvorgaben vorgehalten werden, als sie in der Projektion infolge einer für alle Länder einheitlichen Zinsannahme indirekt ohnehin bereits enthalten ist.

In seiner Finanzplanung nimmt sich das Saarland für die Jahre 2009 bis 2011 vor, globale Minderausgaben in Höhe von 125 Mio. Euro, 115 Mio. Euro und 141 Mio. Euro zu erwirtschaften. Die angenommene Realisierung solcher Minderausgaben würde den in der Basisvariante dargestellten Konsolidierungsbedarf vollständig decken. Andererseits dürfte eine derart hohe Konsolidierungsleistung bis zum Jahr 2011 nur möglich sein, wenn die in der Finanzplanung dargelegten ambitionierten Investitionsplanungen deutlich modifiziert werden.

Bremen

Bremen finanziert einen Teil seiner Schulden außerhalb des Haushalts aus. Die daraus resultierenden Zahlungen für Zins und Tilgung werden im Kernhaushalt bei den Zinsausgaben bzw. bei den Investitionsausgaben gebucht. Hierdurch werden im Kernhaushalt die Finanzierungssalden und die Zinslastquote ungünstiger, der Schuldenstand aber günstiger dargestellt

als in zusammengefasster Betrachtung. Im Modell wurde der Abfinanzierungsfonds in die Berechnungen integriert (s. Modellbeschreibung), auch um die Zinsausgaben konsistent berechnen zu können. Im Vergleich zu den Bremer Berechnungen ergeben sich aufgrund der niedrigeren Zinsannahme Einsparungen bei den Zinsausgaben im zweistelligen Millionenbereich. Durch die Berücksichtigung des Abfinanzierungsfonds konnte auch der von Bremen vorgesehene Abbau der im Ländervergleich noch sehr hohen Investitionsausgaben nachgezeichnet werden.

Im Gegensatz zur Bremer Finanzplanung ist im Standardprojektionsmodell kein Stellenabbau vorgesehen. Insgesamt plant Bremen, seine Beschäftigtenzahl von rd. 14.000 im Jahr 2007 auf 13.500 im Jahr 2011 abzusenken. Allein hieraus ergibt sich eine von Bremen vorgesehene Einsparung von rd. 5 % bis zum Jahr 2011.

Bremen verfügte Ende 2006 ausweislich der noch unveröffentlichten Ergebnisse der Statistik des öffentlichen Finanzvermögens über ein Finanzvermögen von 3,82 Mrd. Euro. Den Hauptbestandteil des Finanzvermögens dürften die Hafенbetriebe bilden. Bei einer rentierlichen Verzinsung dieses Vermögens (Rendite von 4,2 %) müssten dem Landeshaushalt hieraus Einnahmen an Zinsen oder aus wirtschaftlicher Tätigkeit in Höhe von jährlich 160 Mio. Euro zufließen. In den Haushaltsdaten des Landes (Kassenergebnisse 2007) sind allerdings lediglich Mittel in Höhe von 43 Mio. Euro verbucht. Es verbleibt eine Lücke von 117 Mio. Euro oder 177 Euro je Einwohner. Für den Fall, dass dem Land aus dem Finanzvermögen keine entsprechenden Einnahmen erwachsen, stellt sich die Frage, ob das Vermögen nicht zur Sanierung des Haushalts veräußert oder besser bewirtschaftet werden sollte. Für den Fall, dass Einnahmen in Höhe von 117 Mio. Euro in Landesbetrieben oder Beteiligungen des Landes vereinnahmt werden und diese Einnahmen dort heute oder zukünftig zu einer Vermögensmehrung führen, müssten sie im Projektionsmodell als zusätzliche Einnahmen verbucht werden. Erhöht man im Standardmodell die sonstigen Einnahmen Bremens ab dem Jahr 2007 um 117 Mio. Euro, schafft Bremen den Haushaltsausgleich bis zum Jahr 2019 ohne weitere Konsolidierungsanstrengungen.

5. Modellbeschreibung Standardprojektion

Grundidee des Verfahrens ist es, auf der Basis eines konsistenten makroökonomischen Annahmenkranzes für das Wirtschaftswachstum, die Preisentwicklung und den Zinssatz sowie bekannter oder wahrscheinlicher Entwicklungstrends in sich und im Ländervergleich stimmige mittel- bis langfristige Projektionen für die Haushaltsentwicklung unterschiedlicher Länder zu erstellen. Insbesondere aus dem Vergleich der Länderergebnisse lassen sich dann aussagekräftige Rückschlüsse auf die relative Lage der einzelnen Länder treffen.

Das Modell wurde in einer Version nur für die Landesebene und in einer zweiten Version für die konsolidierte Landes- und Kommunalebene konstruiert und berechnet.

Die Auswirkungen der demographischen Entwicklung und möglicher Steuereinnahmeneinbrüche in den Jahren 2010/2011 lassen sich – unter den getroffenen Annahmen – im Modell darstellen.

Im Modell wird von der Fiktion ausgegangen, dass der Vermögensbestand – mit Ausnahme der Schulden – im Zeitablauf konstant bleibt. Mit dieser Annahme wurde gleichzeitig implizit unterstellt, dass die Investitionen des Jahres 2007 ausreichen, den derzeitigen Infrastrukturbestand zu erhalten bzw., was dasselbe ist, dass sich die Nettoinvestitionen der betrachteten Gebietskörperschaften im Jahr 2007 auf einen Wert von null belaufen.

Für eine unverzerrte Projektion ist es notwendig, die Berechnungen auf einem konjunkturneutralen Ausgangsjahr aufzusetzen. Dafür wird das letzte Jahr der Steuerschätzung verwendet.

Konsistenter gesamtwirtschaftlicher Annahmenkranz

Zur Bestimmung eines konsistenten Bündels an Annahmen ist es notwendig, sich auf eine für die Modellrechnungen adäquate Definition für die Preissteigerung festzulegen und sich eine Vorstellung im Hinblick auf Höhe und Entwicklung der Realverzinsung zu bilden.

Der BIP-Deflator, also die Inflationsrate des Bruttoinlandsprodukts, liegt im Niveau deutlich unter der Preissteigerung der Konsumausgaben der privaten Haushalte und priv. Organisationen ohne Erwerbszweck; diese unterschreiten ihrerseits das Niveau des Verbraucherpreisanstiegs, wie er vom Statistischen Bundesamt ausgewiesen wird.

Die Entscheidung, im Rahmen der Modellrechnungen die Preissteigerung der Konsumausgaben der privaten Haushalte und priv. Organisationen ohne Erwerbszweck als Inflationsgröße zu verwenden, erfolgte aus zwei Erwägungen. Zum einen erschien der Deflator der Konsumausgaben des (Gesamt-)Staats durch die unterschiedliche Ausgabenstruktur von Ländern und Gemeinden auf der einen Seite sowie Bund und Sozialversicherung auf der anderen Seite für eine Projektion der Haushalte von Ländern und Kommunen unbrauchbar. Andererseits werden Länder und Kommunen deutlich weniger stark von Veränderungen der Nahrungsmittel- und Energiepreise getroffen, weshalb der Verbraucherpreisindex ebenfalls ungeeignet erschien. Mit Blick auf die starke Personalkostenorientierung der Länder und die den privaten Haushalten deutlich näher stehende Konsumstruktur der Kommunen fiel die Wahl deswegen auf den Deflator der Konsumausgaben der privaten Haushalte und priv. Organisationen ohne Erwerbszweck.

Die gewählte Realverzinsung von 2,5 % ergibt sich als Differenz zwischen der heutigen (rechnerischen) Durchschnittsverzinsung der Schulden der Länder und der Preissteigerung der Konsumausgaben der privaten Haushalte und priv. Organisationen ohne Erwerbszweck. Der Abstand zwischen BIP-Deflator einerseits und Preisanstieg der Konsumausgaben andererseits wurde im Modell auf dauerhaft 0,37 %-Punkte fixiert. Dies entspricht dem durch-

schnittlichen Abstand in den Jahren 2001-2007. In der Langfristprojektion des Bundes von Mai 2007 für die Jahre 2009-2011 wird ein um 0,2 %-Punkte niedrigerer Wert angenommen. Das mittelfristig zu erwartende reale Wirtschaftswachstum wurde in der Mittelfristprojektion der Bundesregierung auf 1,76 % und der BIP-Deflator auf 1,46 % geschätzt.

Die Berechnung wurde in sechs Varianten in Bezug auf die Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung durchgeführt, wobei das Augenmerk auf die Basisvariante 1 gelegt werden sollte. Die Annahmen für die Basisvariante entsprechen in etwa den Annahmen der Mittelfristprojektion der Bundesregierung (reales Wachstum von 1,75 %; BIP-Deflator von 1,5 %). Die entsprechenden Werte, die aus heutiger Sicht realistische Schätzungen für eine konjunkturneutrale Situation darstellen (Potenzialwerte), wurden im Rahmen der Basisvariante für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung der Jahre ab 2011 verwendet.

Aufsetzpunkt für die Projektion - Problematik Konjunktur und Einzelverzerrungen

Für die Güte einer Langfristprojektion ist die Güte des Aufsetzpunkts von entscheidender Bedeutung. Dabei sind die Daten der Ausgangssituation zum einen um vorübergehende Effekte (Einmaleffekte) zu bereinigen und zum anderen auf eine konjunkturelle Normalsituation zu normieren. Im vorliegenden Modell wird angenommen, dass die konjunkturell gute Situation des Jahres 2007 noch keine Spuren auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte hinterlassen hat, so dass im Hinblick auf Höhe und Struktur der staatlichen Ausgaben in etwa von einer konjunkturneutralen Ausgangssituation ausgegangen werden kann. Die Projektion der Steuereinnahmen setzt im Modell nicht auf dem Jahr 2007 auf, sondern auf dem – auf Basis der Mittelfristprojektion der Bundesregierung konjunkturneutral geschätzten – Endjahr der Steuerschätzung 2011. Zur Bereinigung von Einmaleffekten wurden für das Jahr 2007 in den Angaben der Kassenergebnisse die folgenden Bereinigungen vorgenommen:

- Die Abrechnungen für den Länderfinanzausgleich, die Umsatzsteuerverteilung und die Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen für das vierte Quartal 2007 wurden zu den Steuereinnahmen des Jahres 2007 addiert, um die bekannten Abrechnungsverpflichtungen oder -guthaben im Finanzierungssaldo abzubilden.
- Saarland – Erhöhung der Ausgaben um die zuvor bereinigte Obergruppe 83 – Erwerb von Beteiligungen, da es sich hierbei regelmäßig um einen Verlustausgleich, nicht aber um eine Erhöhung des Vermögensbestands des Staates handelt.
- Rheinland-Pfalz – Verminderung der sonstigen Einnahmen um einmalige Sondererlöse im Bereich der Zinseinnahmen.
- Für die Ländervariante: Bereinigung um die KFA-Abrechnungen im Jahr 2007 und Anknüpfen der KFA-Zahlungen an das aktuelle Niveau der Steuereinnahmen.
- Finanzielle Transaktionen (Erwerb oder Veräußerung von Beteiligungen, Darlehensvergabe oder Darlehensrückflüsse sowie die Kreditaufnahme beim öffentlichen Sektor bzw.

die Tilgung an den öffentlichen Sektor) blieben unberücksichtigt, um den Fokus auf die regelmäßigen Einnahmen- und Ausgabengrößen richten zu können. Die Projektion geht von der Fiktion aus, dass es im betrachteten Zeitraum keine Vermögensveränderungen – mit Ausnahme von Veränderungen des Schuldenstands – des Staates gibt.

- An sich wäre es im Sinne der zuvor beschriebenen Fiktion notwendig gewesen, auch eine Korrektur der Investitionsausgaben vorzunehmen. Die für das Ausgangsjahr maßgeblichen Investitionen hätten nämlich eigentlich sicherzustellen, dass das aktuelle öffentliche Infrastrukturangebot (je Einwohner) dauerhaft konstant gehalten werden kann; sie würden dann also gerade den hierfür notwendigen Ersatzinvestitionen entsprechen. Anders gesagt: Die Ausgangswerte wären einerseits um ein kurzfristig überhöhtes Investitionsvolumen und andererseits um eine in kurzfristigen Sparmaßnahmen begründete Desinvestition durch zu niedrige Ersatzinvestitionen zu bereinigen. Vor dem Hintergrund der Schieflage der öffentlichen Finanzen der vergangenen Jahre kann die zuletzt beschriebene Situation insbesondere mit Blick auf die Kommunalhaushalte nicht ausgeschlossen werden. Aus Gründen der Datenverfügbarkeit insbesondere vor dem Hintergrund der zahlreichen investitionsrelevanten Ausgliederungen bei Ländern und Kommunen wurde auf eine solche Bereinigung allerdings zunächst verzichtet. Damit wird in den Projektionen gleichzeitig implizit davon ausgegangen, dass sich die Nettoinvestitionen der betrachteten Gebietskörperschaften im Jahr 2007 auf einen Wert von null belaufen.
- Bremen finanziert einen Teil seiner Schulden außerhalb des Haushalts aus. Hierdurch werden im Kernhaushalt die Finanzierungssalden ungünstiger dargestellt, da außer den Zinszahlungen auch die Tilgungszahlungen für den Abfinanzierungsfonds vom Kernhaushalt getragen werden. Im Modell wurde der Abfinanzierungsfonds in den allgemeinen Haushalt integriert. Hierzu wurde der Schuldenstand des Abfinanzierungsfonds zum Schuldenstand des Landes addiert und die (für das Jahr 2007 auf einen Wert von 160 Mio. Euro geschätzten) Tilgungsausgaben von den Restausgaben abgezogen. Dadurch verbessert sich für sich genommen der Finanzierungssaldo, und die z.Zt. für die Abfinanzierung reservierten Tilgungsausgaben kommen der Tilgung des Gesamtschuldenstands zugute. Der in der Bremer Finanzplanung aufgeführte „Finanzierungsbedarf“ im Abfinanzierungsfonds, also die noch vorgesehene Kreditaufnahme außerhalb des Haushalts, wurde durch eine entsprechende Erhöhung der Restausgaben für die Jahre 2008-2014 berücksichtigt. Dadurch verschlechtern sich die Finanzierungssalden im Kernhaushalt und die außerhalb des Haushalts vorgesehene Kreditaufnahme wird im Kernhaushalt abgebildet.

Grundannahmen zu den einzelnen Ausgaben- und Einnahmenblöcken

Die Höhe der **Steuereinnahmen, die Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs sowie die Ergänzungszuweisungen des Bundes** basieren bis zum Jahr 2011 auf einer Fortschreibung der Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2007. Die Schätzabweichung der Steuerschät-

zung vom November 2007 gegenüber der Schätzung vom Mai 2007 für das Jahr 2008 wurde als Basiseffekt für die Folgejahre fortgeschrieben. Es handelt sich dabei um rd. 2 Mrd. Euro Mehreinnahmen für die Gesamtheit der Länder. Gleichzeitig wurden die bis November 2007 neu beschlossenen Steuerrechtsänderungen, d.h. insbesondere die Auswirkungen der aktuellen Unternehmenssteuerreform, in der Fortschreibung berücksichtigt. Die zur Zeit diskutierten Steuereinnahmenrisiken – Erhöhung des Kindergelds, Wiedereinführung der Entfernungspauschale in der früheren Form, steuerliche Berücksichtigung der vollen Krankenkassenbeiträge – wurden vernachlässigt, könnten bei Bedarf aber für die Jahre 2010 und 2011 simuliert bzw. in das Modell integriert werden.

In der fortgeschriebenen Regionalisierung wurden die Auswirkungen der neuen Lohnsteuerzerlegung, die Realsteuerkraft 2006, die veränderten Gewerbesteuerumlagevervielfältiger und die Einwohnerzahl zum 30.06.2007 aufgenommen.

Ab dem Jahr 2012 entwickeln sich Steuereinnahmen, Länderfinanzausgleich und allgemeine Bundesergänzungszuweisungen mit der Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts (also mit der Summe aus unterstelltem Potenzialwachstum und mittelfristig konstantem BIP-Deflator). Damit wird implizit eine Aufkommenselastizität von eins unterstellt. Dabei handelt es sich um eine ausgesprochen wichtige Annahme, weil die Höhe der unterstellten Aufkommenselastizität – bei gegebenem BIP-Wachstum – die wichtigste Einflussgröße für die Entwicklung der Steuereinnahmen ist. Grob gesprochen bedeutet eine Aufkommenselastizität von eins, dass bei einem Anstieg des nominalen BIP um 1 % die Steuereinnahmen ebenfalls um 1 % zunehmen. Diese Annahme ist nicht unplausibel. Der Sachverständigenrat kommt in einer aktuellen empirischen Untersuchung zu dem Ergebnis, dass eine Aufkommenselastizität von eins für das deutsche Steuersystem eine gute Näherung darstellt; eine entsprechende Annahme liegt auch Berechnungen internationaler Organisationen zum Einfluss konjunktureller Schwankungen auf die öffentlichen Haushalte in Deutschland zugrunde.

Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen bleiben im betrachteten Zeitraum annahmegemäß konstant.

Bereits bekannte oder jedenfalls sehr wahrscheinliche Zahlungsströme wurden explizit dargestellt. Die Auswahl der explizit dargestellten Einnahmenströme ist sicher nicht abschließend. Die EU-Mittel bieten sich als Erweiterungsmöglichkeit an, insbesondere unter der Voraussetzung, dass die Projektion auch auf die neuen Länder ausgedehnt wird.

- **Regionalisierungsmittel** mit 1,5 % Steigerung p.a. (bis zum Jahr 2014 so gesetzlich fixiert),
- **Kompensationsmittel für den Abbau der Mischfinanzierungen** aus MBO I (bis zum Jahr 2013 so gesetzlich fixiert) und
- **Hafenlastenmittel** mit den gleichbleibenden Festbeträgen.

Für die **restlichen Einnahmen** wurde zunächst unterstellt, dass sie in Höhe der Inflationsrate gesteigert werden können. Für die hierin noch enthaltenen größeren Einnahmenblöcke EU-

Zuschüsse, Gebühren, Geldstrafen und Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung ist das nicht unplausibel, insbesondere wenn Land und Kommunen zusammen betrachtet werden. Allerdings handelt es sich bei dieser Annahme um eine Setzung.

Die **Personalausgaben und die Beihilfe für aktives Personal** entwickeln sich wie die Inflationsrate zuzüglich einer Beteiligung an der realen wirtschaftlichen Entwicklung in Höhe von $\frac{1}{4}$ der Wachstumsrate des realen BIP. Mit dieser vereinfachten Berechnung wird der vom Sachverständigenrat berechnete lohnpolitische Verteilungsspielraum in etwa nachgezeichnet, wobei das hier verwendete Maß leicht unter den Werten des Rates liegt (für die Jahre 2001 bis 2007 um 0,11 %-Punkte p.a.). Angesichts der auf mittlere Frist weiterhin geltenden lohn-dämpfenden Effekte der EU-Osterweiterung und der Globalisierung dürfte diese Berechnung für die mittleren Gehaltszuwächse der Beschäftigten im öffentlichen Dienst nicht zu niedrig angesetzt sein.

Die **Versorgungsausgaben und die Beihilfe für Versorgungsempfänger** steigen wie die Personalausgaben bei den aktiv Beschäftigten. Zusätzlich wurde ein Anstieg der Zahl an Versorgungsempfängern unterstellt, wie er im 3. Versorgungsbericht des Bundes für die einzelnen Länder in den nächsten Jahren geschätzt wird.

Der **Kommunale Finanzausgleich** steigt mit der Veränderungsrate der Steuereinnahmen (nur Version Länderebene).

Die **Zinsausgaben** errechnen sich auf der Basis des Vorjahresschuldenstands und dem angenommenen Zinssatz für das jeweilige Jahr. Für die Jahre 2008-2011 wurde eine gleitende Anpassung des Zinssatzes an die letzte Durchschnittsverzinsung des Schuldenstands des jeweiligen Landes vorgenommen.

Die **restlichen Ausgaben und die Sachinvestitionen** entwickeln sich im Modell wie die Inflationsrate. Hier wird unterstellt, dass eine sparsame Haushaltspolitik ohne neue kostenträchtige Vorhaben spannungsfrei und konsolidierungsfrei die Ausgaben im Rahmen der unterstellten Inflation halten kann.

Demographie

Die Auswirkung der Einwohnerentwicklung der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausbe-rechnung nach Ländern, Variante 1-W1¹, lässt sich wahlweise im Modell darstellen. Die Ver-änderung der Einwohnerzahl wirkt sich im Modell unmittelbar und in exakt der gleichen Hö- he auf die Resteinnahmen, Restausgaben, Sachinvestitionen sowie die Personalausgaben und die Beihilfen für aktives Personal aus. Dahinter steht die Annahme, dass das staatliche Lei- stungsangebot, aber auch die sonstigen Einnahmen stärker als von jedem anderen Faktor von der Einwohnerzahl beeinflusst werden. In den Aufgabenbereichen, die im Modell annahme-

¹ Geburtenhäufigkeit: annähernd konstant (1,4), Lebenserwartung: Basisannahme (männlich: 83,5 weiblich: 88,0), Außenwanderungssaldo für Deutschland: 100 000.

gemäß unabhängig von einer Veränderung der Einwohnerzahl sind, relativieren sich die damit möglicherweise verbundenen Fehler, weil sich solche Bereiche sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite finden. Bei den Personalausgaben wäre mit Blick auf die derzeitige Entwicklung der Zahl der Grundschüler, die deutlich stärker sinkt als die Gesamtbevölkerungszahl, allerdings auch die Annahme einer höheren Reagibilität vertretbar gewesen. Die Steuereinnahmen (einschließlich Länderfinanzausgleich und allgemeiner Ergänzungszuweisungen des Bundes) werden durch die Differenz der Entwicklung der Einwohnerzahl des betrachteten Landes zur Gesamteinwohnerentwicklung in Deutschland bestimmt.

Konsolidierungsvorgabe

Zur Abschätzung des Konsolidierungsumfanges, der notwendig ist, um bei gegebenen Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und bei gegebener Haushaltsstruktur bis zum Jahr 2019 den Haushaltsausgleich zu erreichen, wurde eine **rechnerische Konsolidierungsvorgabe** in das Modell integriert. Annahmegemäß wirkt die Konsolidierungsvorgabe einerseits auf die Resteinnahmen (erhöhend) und andererseits auf die Sachinvestitionen, die Personalausgaben (Aktiv, Versorgung und Beihilfe) sowie die Restausgaben (senkend).

Datenquellen

Datenquelle für die Jahre 2001-2007 sind überwiegend die von der ZDL veröffentlichten Kassenergebnisse (bereinigte Einnahmen, Steuern, LFA, BEZ, bereinigte Ausgaben, Sachinvestitionen, finanzielle Transaktionen, Finanzierungssaldo, Nettokreditaufnahme). Die Höhe der Regionalisierungsmittel ergibt sich aus den Bestimmungen im Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz - RegG) vom 27.12.1993 in der aktuellen Fassung. Daten zu den Zahlungen des Bundes zur Kompensation der durch die Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen weggefallenen Mischfinanzierungen im Rahmen von MBO I wurden ebenfalls von der ZDL veröffentlicht. Bei der Ermittlung des Schuldenstands wurde die Schuldenstandstatistik hinzugezogen, die vom Statistischen Bundesamt veröffentlicht wird. Der Schuldenstand bezieht sich jeweils auf den 31.12. des entsprechenden Jahres und umfasst sowohl die Schulden am Kapitalmarkt als auch die Schulden bei öffentlichen Haushalten und die Kassenkredite. Die verwendeten Zinsausgaben beziehen sich auf den Schuldenstand in der gleichen Abgrenzung. Dabei sind die Zinsausgaben für Kreditmarktmittel und an den öffentlichen Bereich den Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes entnommen.

Die Angaben zu den Personalausgaben, zur Beihilfe und zu den Versorgungsbezügen der Jahre 2001 bis 2005 stammen aus der Jahresrechnungsstatistik. Die Ausgaben der Jahre 2006 und 2007 sind den von der ZDL veröffentlichten Kassenergebnissen (Personalausgaben gesamt) oder den vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Kassenergebnissen (Personal-

ausgaben Aktive) entnommen. Die Beihilfeausgaben wurden auf die Jahre 2006 und 2007 fortgeschrieben.

Implizite Annahmen

Neben den offen dargelegten Annahmen werden im Modell implizit einige wichtige Annahmen getroffen:

- a) Die volkswirtschaftliche Steuerquote bleibt auf einem Wert von 22,5 % (Wert für das Jahr 2011 aus der fortgeschriebenen Steuerschätzung) konstant. Das bedeutet gleichzeitig, dass auf größere Steuersenkungen bis zum Jahr 2019 verzichtet wird.
- b) Die Aufteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden bleibt bis zum Jahr 2019 stabil bei dem für das Jahr 2011 zu erwartenden Verhältnis. Durch unterschiedliche Entwicklungslinien einzelner Steuern oder z.B. durch einen hohen Festbetragsanteil bei der Umsatzsteuerverteilung können sich hier allerdings über mehrere Jahre hinweg durchaus merkliche Verschiebungen ergeben.
- c) In der Basisvariante wird davon ausgegangen, dass das betreffende Land keine Veränderung der Einnahmen- und Ausgabenstrukturen seines Haushalts vornimmt, die gewählte Inflationsrate auskömmlich ist und sich die eigene Politik ohne neue Akzente – aber auch ohne Aufgabenkritik – spannungsfrei über einen Mehrjahreszeitraum fortsetzen lässt.
- d) In Bezug auf die Daten des Ausgangsjahres ist implizit angenommen, dass die Ausgaben weder konjunkturell überhöht noch unterzeichnet sind. In Bezug auf die Investitionsausgaben wird von einer auskömmlichen Investitionshöhe im Sinne einer langfristigen Erhaltung des (notwendigen) Bestandes ausgegangen. Eine weitere Annahme schließlich besteht darin, dass die Ausgangsdaten keine merklichen Einmaleffekte aufweisen. Begründete Abweichungen von diesen Annahmen müssten ggf. noch von den begutachteten Ländern vorgebracht werden.

Tabelle 11: Ergebnisse des Standardprojektionsmodells

<u>Annahmen</u>	VAR 1a	VAR 1b	VAR 2a	VAR 2b	VAR 3a	VAR 3b	VAR 4a	VAR 4b	VAR 5a	VAR 5b	VAR 6a	VAR 6b	
	ohne	mit	ohne	mit	ohne	mit	ohne	mit	ohne	mit	ohne	mit	
Demographie													
Inflation	1,87%	1,87%	2,12%	2,12%	1,87%	1,87%	1,62%	1,62%	2,12%	2,12%	1,87%	1,87%	
BIP real	1,75%	1,75%	1,75%	1,75%	1,50%	1,50%	1,25%	1,25%	2,00%	2,00%	1,75%	1,75%	
BIP nominal	3,25%	3,25%	3,50%	3,50%	3,00%	3,00%	2,50%	2,50%	3,75%	3,75%	3,25%	3,25%	
BIP Deflator	1,50%	1,50%	1,75%	1,75%	1,50%	1,50%	1,25%	1,25%	1,75%	1,75%	1,50%	1,50%	
Realzinssatz	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	3,00%	3,00%	
Zinssatz	4,37%	4,37%	4,62%	4,62%	4,37%	4,37%	4,12%	4,12%	4,62%	4,62%	4,87%	4,87%	
	= Basismodell												
<u>Ergebnisse</u>													
a) Finanzierungssaldo bereinigt in 2019 (ohne Konsolidierung)													
in Euro je EW	2007												
SL	-488	-237	-131	-284	-176	-325	-222	-362	-264	-192	-81	-349	-246
SH	-120	333	411	316	395	249	324	186	259	404	485	267	345
HB	-709	-343	-219	-434	-307	-466	-345	-494	-377	-305	-177	-583	-457
RP	-100	353	451	337	437	266	362	200	291	428	530	292	390
BE	37	230	405	188	367	111	283	40	205	312	495	105	282
BY	403	1.402	1.479	1.441	1.519	1.308	1.384	1.182	1.255	1.539	1.619	1.434	1.511
b) Null in 2019 wird erreicht bei einer Konsolidierung in den Bereichen Resteinnahmen, Sachinvestitionen, Restausgaben, Personal, Versorgung und Beihilfe p.a. von ...													
SL		0,31%	0,17%	0,37%	0,23%	0,43%	0,29%	0,50%	0,35%	0,25%	0,10%	0,45%	0,31%
SH		-0,41%	-0,50%	-0,37%	-0,47%	-0,30%	-0,39%	-0,23%	-0,32%	-0,48%	-0,57%	-0,32%	-0,41%
HB		0,37%	0,24%	0,46%	0,33%	0,50%	0,38%	0,54%	0,42%	0,32%	0,19%	0,61%	0,48%
RP		-0,46%	-0,58%	-0,43%	-0,55%	-0,34%	-0,47%	-0,27%	-0,39%	-0,54%	-0,66%	-0,37%	-0,49%
BE		-0,22%	-0,38%	-0,17%	-0,33%	-0,10%	-0,26%	-0,04%	-0,20%	-0,28%	-0,44%	-0,10%	-0,26%
BY		-1,55%	-1,64%	-1,55%	-1,64%	-1,46%	-1,54%	-1,36%	-1,44%	-1,65%	-1,74%	-1,55%	-1,63%

	VAR 1a	VAR 1b	VAR 2a	VAR 2b	VAR 3a	VAR 3b	VAR 4a	VAR 4b	VAR 5a	VAR 5b	VAR 6a	VAR 6b
c) Null in 2019 wird erreicht bei einer Konsolidierung in den Bereichen Resteinnahmen, Sachinvestitionen, Restausgaben, Personal, Versorgung Beihilfe im Zeitraum 2009 - 2019 von gesamt ...												
SL	3,5%	1,9%	4,1%	2,6%	4,8%	3,2%	5,6%	3,9%	2,8%	1,1%	5,1%	3,5%
SH	-4,4%	-5,3%	-4,0%	-5,0%	-3,3%	-4,2%	-2,5%	-3,5%	-5,1%	-6,0%	-3,4%	-4,4%
HB	4,1%	2,7%	5,2%	3,6%	5,6%	4,2%	6,1%	4,8%	3,6%	2,1%	6,9%	5,4%
RP	-4,9%	-6,1%	-4,6%	-5,8%	-3,7%	-5,0%	-2,9%	-4,2%	-5,7%	-7,0%	-4,0%	-5,2%
BE	-2,3%	-4,0%	-1,8%	-3,6%	-1,1%	-2,8%	-0,4%	-2,1%	-3,0%	-4,8%	-1,0%	-2,8%
BY	-15,8%	-16,6%	-15,8%	-16,6%	-14,9%	-15,7%	-14,0%	-14,7%	-16,7%	-17,5%	-15,8%	-16,6%

d) Null in 2019 wird erreicht bei einem Gesamtkonsolidierungsbetrag von

in Euro je EW

SL	177	98	212	134	243,9	166	280	198	144,4	58	255,2	177,9
SH	-250	-306	-231	-290	-183,9	-242	-139	-195	-296,2	-354	-193,4	-249,5
HB	264	172	329	235	354,9	268	379	299	231,2	138	431,2	341,2
RP	-263	-334	-247	-319	-197,7	-269	-151	-220	-313,1	-386	-211,9	-281,9
BE	-172	-302	-136	-268	-82,7	-210	-30	-155	-227,4	-362	-75,6	-204,6
BY	-1.061	-1.121	-1.070	-1.130	-989,7	-1.049	-912	-969	-1.143,5	-1.205	-1.059,9	-1.118,9

e) Entwicklung des Finanzierungssaldos bei Schuldenstand/EW wie RP in Variante 1a

in Euro je EW

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
SL	-391,9	-388,6	-332,4	-267,5	-254,4	-241,2	-224,5	-202,7	-175,8	-144,4	-108,1	-66,4
SH	-116,1	-107,5	-48,2	20,7	44,2	78,5	115,3	155,7	200,3	249,2	303,4	363,9
HB	-709,5	-324,4	-152,2	3,9	51,2	112,0	195,4	264,6	341,8	427,1	522,0	626,3
RP	-119,8	-107,9	-44,9	27,1	52,4	83,8	117,1	154,0	195,6	242,3	294,5	352,8
BE	377,5	374,1	433,9	507,7	526,1	557,9	590,0	628,7	668,9	716,7	766,9	825,8
BY	200,9	229,3	319,1	422,0	474,1	537,4	605,1	677,8	755,9	839,4	929,5	1.027,1

f) Bereinigte Ausgaben ./ Zinsausgaben ./ Versorgungsausgaben der folgenden Länder im Verhältnis zu BY in Variante 1a

Ausgaben SL	95,8%	94,1%	92,4%	90,7%	89,1%	87,5%	85,9%	84,3%	82,8%	81,3%	79,8%	78,4%
Ausgaben SH	96,1%	95,1%	94,0%	92,9%	91,9%	90,9%	89,8%	88,8%	87,8%	86,8%	85,9%	84,9%
Ausgaben HB	136,8%	123,5%	118,9%	115,3%	113,0%	110,8%	108,1%	106,1%	104,1%	102,1%	100,2%	98,3%
Ausgaben RP	92,8%	91,8%	90,8%	89,9%	88,9%	88,0%	87,1%	86,1%	85,2%	84,3%	83,5%	82,6%
Ausgaben BE	132,9%	131,2%	129,4%	127,7%	126,0%	124,4%	122,7%	121,1%	119,5%	117,9%	116,3%	114,8%

Vergleich der Ergebnisse der einzelnen Varianten

	VAR 1a	VAR 1b	VAR 2a	VAR 2b	VAR 3a	VAR 3b	VAR 4a	VAR 4b	VAR 5a	VAR 5b	VAR 6a	VAR 6b
Zu a) Saldo 2019 in Euro je EW: Abweichung der Varianten von der Basisvariante 1a bzw. 1b in v.H.:												
SL	100	100	120	135	137	170	153	202	81	62	147	188
SH	100	100	95	96	75	79	56	63	121	118	80	84
HB	100	100	126	140	136	157	144	172	89	81	170	209
RP	100	100	96	97	75	80	57	65	121	118	83	87
BE	100	100	82	90	48	70	18	51	136	122	46	69
BY	100	100	103	103	93	94	84	85	110	109	102	102

Saldo 2019 in Euro je EW: Abweichung der Varianten von der Basisvariante 1a in Euro je Einwohner:

SL	0	0	-47	-46	-88	-92	-125	-133	45	50	-112	-115
SH	0	0	-17	-16	-85	-86	-147	-152	71	74	-66	-65
HB	0	0	-91	-88	-123	-125	-151	-158	38	43	-240	-238
RP	0	0	-15	-13	-87	-89	-153	-159	75	79	-61	-61
BE	0	0	-42	-39	-119	-123	-190	-201	82	90	-125	-124
BY	0	0	39	40	-94	-95	-220	-224	137	140	32	32

Saldo 2019 in Euro je EW: Abweichung der Varianten vom Saldo 2007:

SL	251	358	204	312	163	266	126	225	296	408	139	242
SH	453	530	436	515	368	444	306	378	524	605	387	465
HB	366	490	275	402	243	365	215	332	404	533	127	252
RP	453	551	438	538	367	462	300	392	528	630	392	490
BE	193	369	151	330	74	246	3	168	275	458	68	245
BY	999	1.076	1.038	1.117	905	981	779	852	1.136	1.216	1.031	1.109

	VAR 1a	VAR 1b	VAR 2a	VAR 2b	VAR 3a	VAR 3b	VAR 4a	VAR 4b	VAR 5a	VAR 5b	VAR 6a	VAR 6b
Zu b) Konsolidierungsvorgabe in Prozentpunkten: Abweichung der Varianten von der Basisvariante 1a bzw. 1b in v.H.:												
SL	100	100	119	135	139	171	161	206	81	59	145	182
SH	100	100	92	94	74	79	57	65	117	114	78	82
HB	100	100	124	135	135	156	146	177	86	79	165	200
RP	100	100	93	95	76	81	58	67	118	114	81	85
BE	100	100	79	88	48	70	18	52	131	118	44	68
BY	100	100	100	100	94	94	87	88	106	106	100	100

Konsolidierungsvorgabe in Prozentpunkten: Abweichung der Varianten von der Basisvariante 1a bzw. 1b in Prozentpunkten:

SL	0	0	0,06%	0,06%	0,12%	0,12%	0,19%	0,18%	-0,06%	-0,07%	0,14%	0,14%
SH	0	0	0,03%	0,03%	0,11%	0,10%	0,18%	0,17%	-0,07%	-0,07%	0,09%	0,09%
HB	0	0	0,09%	0,09%	0,13%	0,14%	0,17%	0,18%	-0,05%	-0,05%	0,24%	0,24%
RP	0	0	0,03%	0,03%	0,11%	0,11%	0,19%	0,19%	-0,08%	-0,08%	0,09%	0,09%
BE	0	0	0,05%	0,05%	0,11%	0,11%	0,18%	0,18%	-0,07%	-0,07%	0,12%	0,12%
BY	0	0	0,00%	0,00%	0,10%	0,10%	0,20%	0,20%	-0,10%	-0,10%	0,00%	0,00%

6. Ergebnisse der Standardprojektion

Die Ergebnisse der im Rahmen der Haushaltsanalyse durchgeführten Projektionen sind in Tabelle 11 dargestellt. Das Standardprojektionsmodell wurde mit sechs verschiedenen Annahmenvarianten (VAR 1 – VAR 6) alternativ ohne (a) und mit (b) Berücksichtigung der demographischen Entwicklung berechnet.

Als Ergebnisse werden für jede Annahmenvariante

- a. die Finanzierungssalden der Länder im Endjahr 2019 ohne Konsolidierung dargestellt,
- b. die notwendige Konsolidierungsvorgaben p.a. aufgezeigt, um im Jahr 2019 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Negative Konsolidierungsvorgaben bedeuten hierbei einen zusätzlichen Ausgabenspielraum, der die inflationsorientierte Ausgabenlinie übersteigt. Konsolidierungsvorgaben wirken auf die Bereiche Resteinnahmen, Sachinvestitionen, Restausgaben, Personal, Versorgung und Beihilfe.
- c. Zusätzlich zur jährlichen Konsolidierungsvorgabe wird auch der kumulierte Wert für den Zeitraum der Jahre 2009 bis 2019 berechnet und
- d. der notwendige Gesamtkonsolidierungsbetrag in Euro je Einwohner ausgewiesen.

Basisvariante des Modells ist **Variante 1**. Die hier getroffenen Annahmen entsprechen weitgehend den Erwartungen der Mittelfristprojektion der Bundesregierung vom Frühjahr 2007. Die Ergebnisse zeigen, dass alle betrachteten Länder im Jahr 2019 ihre Finanzierungssalden im Vergleich zum Basisjahr 2007 bei sparsamer Haushaltsführung ohne Konsolidierungsmaßnahmen deutlich verbessern können. Dennoch weisen das Saarland und Bremen auch im Jahr 2019 Finanzierungsdefizite auf.

In **Variante 2** wurden die Auswirkungen eines im Vergleich zur Basisvariante um 0,25 %-Punkte höheren nominalen Wirtschaftswachstums untersucht, das allein auf einer höheren Inflation beruht. Im Zusammenhang mit der höheren Inflation steigt auch das Zinsniveau. Im Ergebnis verschlechtern sich im Vergleich zur Basisvariante die Finanzierungssalden aller Länder außer derjenige Bayerns.

In **Variante 3** wurde bei sonst gleichen Annahmen wie in der Basisvariante das reale Wachstum um 0,25 %-Punkte abgesenkt. Diese Variante stellt sozusagen die pessimistische Wachstumsvariante dar. Die Finanzierungssalden im Vergleich zur Basisvariante verschlechtern sich bei allen Ländern stärker als in Variante 2.

Mit **Variante 4** wurde der Versuch unternommen, die Folgen einer länger andauernden Wachstumsschwäche darzustellen. Das reale Wachstum wurde gegenüber der Basisvariante um 0,5 %-Punkte und der BIP-Deflator um 0,25 %-Punkte abgesenkt. Im Ergebnis fallen die Finanzierungssalden aller Länder mit Ausnahme desjenigen von Bremen bei dieser Variante im Vergleich zu den anderen Szenarien am schlechtesten aus.

Variante 5 stellt die optimistische Wachstumsvariante dar, in der im Vergleich zur Basis-

variante ein um 0,25 %-Punkte höheres reales Wachstum und ein um 0,25 %-Punkte höheres Inflationsniveau angenommen wurden. Die Ergebnisse für die Finanzierungssalden sind zwar bei allen Ländern im Vergleich der einzelnen Varianten am besten, aber auch in dieser optimistischen Variante schaffen die beiden Länder Saarland und Bremen den Haushaltsausgleich 2019 nicht ohne zusätzliche Konsolidierung ihrer Haushalte.

In **Variante 6** wurden die Auswirkungen einer dauerhaften Erhöhung des Realzinsniveaus um 0,5 %-Punkte ermittelt. Die sonstigen Annahmen entsprechen der Basisvariante. Der Finanzierungssaldo ist in Bremen bei dieser Variante am schlechtesten, der im Saarland und in Berlin fällt hingegen in der Variante 4 am ungünstigsten aus.

Die Berücksichtigung der **demographischen Entwicklung** (b) zieht bei allen analysierten Ländern eine Verbesserung des Finanzierungssaldos nach sich. Dies ist darauf zurückzuführen, dass im Modell der Bevölkerungsrückgang in einem bestimmten Land infolge der Ausgleichswirkung des Länderfinanzausgleichs unmittelbar weniger stark auf die Einnahmen wirkt als auf eine (annahmegemäß im entsprechenden Umfang mögliche) Reduzierung der Ausgaben. Dabei wird implizit unterstellt, dass Ausgabensenkungen – vor allem im Personalbereich – als Folge einer Anpassung der öffentlichen Leistungen an die Bevölkerungszahl unmittelbar, d.h. auch unmittelbar haushaltswirksam, durchgeführt werden (können).

Des Weiteren ist in **keinem der Länder** (unter Einbeziehung der kommunalen Ebene) eine **Haushaltsnotlagen-situation** erkennbar, da sich die Finanzierungssalden in allen betrachteten Varianten bei sparsamer Haushaltsführung auch ohne zusätzliche Konsolidierung verbessern.

Schleswig-Holstein weist wie auch Rheinland-Pfalz, Bayern und Berlin bei allen sechs Varianten der Standardprojektion – mit und ohne Berücksichtigung der demographischen Entwicklung – im Jahr 2019 einen Haushaltsüberschuss auf, ohne dass hierfür bei sparsamer Haushaltsführung weitere Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich sind. Schleswig-Holstein kann bereits im Jahr 2012 und damit lediglich ein Jahr nach Rheinland-Pfalz einen positiven Finanzierungssaldo erreichen, falls das Zinsniveau nicht oder geringer als das BIP ansteigt. Ansonsten (VAR 2 und VAR 6) würde sich der Zeitpunkt des Haushaltsausgleichs um ein Jahr verzögern. Damit ist das Bundesland auf keine ergänzende finanzielle Unterstützung angewiesen.

Das **Saarland** und vor allem **Bremen** können selbst bei der aus Sicht der öffentlichen Haushalte vorteilhaftesten Modellvariante mit hohem Wirtschaftswachstum und unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung (einschließlich der dadurch möglichen Anpassungen auf der Ausgabenseite; VAR 5b) ohne Konsolidierungsmaßnahmen bis zum Jahr 2019 keinen ausgeglichenen Haushalt erreichen.

Das **Saarland** kann im Basismodell rechnerisch im Jahr 2019 einen Haushaltsausgleich erzielen, wenn in den Bereichen Resteinnahmen, Sachinvestitionen, Restausgaben, Perso-

nal, Versorgung und Beihilfe Konsolidierungsmaßnahmen in Höhe von 0,31 % p.a. durchgeführt werden. Dies bedeutet, dass die in der Basisvariante angenommene Steigerungsrate in jedem der elf Jahre jeweils um diesen Betrag reduziert und die Resteinnahmen (insbesondere die Gebühreneinnahmen) entsprechend erhöht werden müssten. Der Wert entspricht einem Gesamtkonsolidierungsbetrag in den Jahren 2009 bis 2019 von 177 Euro je Einwohner und damit 4,1 % der bereinigten Ausgaben im Basisjahr. Bei der für das Saarland ungünstigsten Modellvariante 4 beträgt der Gesamtkonsolidierungsbetrag mit 280 Euro je Einwohner rund 6,4 % der bereinigten Ausgaben des Jahres 2007.

Kritischer stellt sich gemäß Standardprojektionsmodell die Situation für **Bremen** dar. Um in der Basisvariante den Haushaltsausgleich im Jahr 2019 zu erreichen, muss Bremen in den zuvor genannten Bereichen jährlich 0,37 % konsolidieren, was einem Betrag von umgerechnet 264 Euro je Einwohner in den Jahren 2009 bis 2019 entspricht. Im Vergleich zur derzeitigen Situation beläuft sich der Konsolidierungsbedarf insgesamt auf 4,6 % der bereinigten Ausgaben. In der für Bremen ungünstigsten Variante 6 erhöht sich dieser Betrag auf 431 Euro je Einwohner und damit auf 7,5 % der bereinigten Ausgaben.

Würden die Länder über den gleichen Schuldenstand je Einwohner verfügen wie Rheinland-Pfalz (siehe Tabelle 11 e), könnten sowohl Schleswig-Holstein als auch Bremen bereits im Jahr 2011 einen Haushaltsausgleich erzielen. Lediglich das Saarland würde auch im Jahr 2019 noch keinen ausgeglichenen Haushalt erreichen. Hieraus können Rückschlüsse auf die Wirksamkeit reiner Entschuldungs- oder reiner Zinshilfeprogramme abgeleitet werden.

Die übrigen Länder müssen im betrachteten Zeitraum unabhängig von der gewählten Modellvariante keine Konsolidierungsmaßnahmen durchführen, um einen Haushaltsausgleich zu erzielen. Sie könnten sich vielmehr in unterschiedlichem Umfang reale Ausgabenzuwächse, also Zuwächse oberhalb der Inflationsrate, leisten und auf eine Anhebung der sonstigen Einnahmen in Höhe des Preisanstiegs verzichten und trotzdem im Jahr 2019 den Haushaltsausgleich realisieren. Bayern verfügt im Ländervergleich über den größten Ausgabenspielraum, und zwar in Höhe von jährlich 1,55 %. Dies entspricht einem Gesamtbeitrag von 1.060 Euro je Einwohner in den Jahren 2009 bis 2019. Wie unterschiedlich sich die Finanzsituation der finanzschwachen Länder im Vergleich vor allem zu Bayern entwickelt, verdeutlichen die Ergebnisse der Basisvariante. Während sich der Finanzierungssaldo von Bayern in den Jahren 2007 bis 2019 um knapp 1.000 Euro je Einwohner verbessert, reduziert sich das Finanzierungsdefizit im Saarland lediglich um 251 Euro je Einwohner und in Bremen um 366 Euro je Einwohner. Das ungünstigste Ergebnis ergibt sich im Falle Berlins mit einer Verbesserung des Finanzierungssaldos um lediglich 193 Euro je Einwohner, was vor dem Hintergrund sinkender Sonderbedarfs-BEZ allerdings nicht verwundern kann.

Die unterschiedliche Entwicklung zwischen finanzschwachen und finanzstarken Ländern wird darüber hinaus deutlich, wenn die Ausgaben ohne Zinsen und Versorgung, also die für die aktuelle Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern zur Verfügung stehenden Mittel (= bereinigte Ausgaben ohne Zins- und Versorgungsausgaben) vom Saarland oder von Bremen ins Verhältnis zu den Ausgaben Bayerns gesetzt werden. Beträgt die Ausgabenrelation im Basisjahr beim Saarland 96 % und bei Bremen noch 121 % der bayerischen Ausgaben, wird diese Quote bis zum Jahr 2019 unter der Annahme, dass alle Länder die zum Erreichen des Haushaltsausgleichs notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen durchführen, auf 78 % (SL-BY) bzw. 98 % (HB-BY) sinken. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Finanzausgleich von einem Finanzbedarf je Einwohner der Stadtstaaten in Höhe von 135 % des Finanzbedarfs je Einwohner der Flächenländer ausgegangen wird. Dies bedeutet, dass sich das Saarland dann lediglich ein Niveau von 78 % und Bremen von 98 % der bayerischen Ausgaben leisten darf (Tabelle 11 f). An dieser Stelle kann diskutiert werden, ob bei solchen Ausgabenrelationen für die aktuelle Bereitstellung von öffentlichen Gütern noch eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gewährleistet werden kann und in Folge unterschiedlicher öffentlicher Infrastrukturniveaus nicht ein (weiteres) Auseinanderdriften der regionalen Wirtschaftsentwicklung vorprogrammiert ist.

Die wesentliche Ursache für die unbefriedigende Haushaltslage von Bremen liegt in der – trotz jahrelanger Hilfen in Form von Sanierungs-BEZ – unbewältigten Altschuldenproblematik des Landes. Hätte Bremen die gleiche Verschuldung je Einwohner wie Rheinland-Pfalz, könnte das Land in der Basisvariante rein rechnerisch bereits im Jahr 2010 – wie auch Rheinland-Pfalz – einen ausgeglichenen Haushalt realisieren (Tabelle 11 e). Unter Berücksichtigung des rheinland-pfälzischen Schuldenstands würde sich der saarländische Finanzierungssaldo ebenfalls deutlich verbessern, und zwar um rund 72 %; dennoch würde das Land ein Finanzierungsdefizit aufweisen. Eine Ursache ist die im Vergleich zu den anderen Ländern unterdurchschnittliche einwohnerbezogene Einnahmenausstattung (nach LFA, einschließlich kommunale Ebene), die im Übrigen derjenigen von Rheinland-Pfalz entspricht.

7. Beurteilung der Projektionen der drei Länder und der Gemeinschaftsprojektion des Bundes, Bayerns und Berlins

Die vom **Saarland, Schleswig-Holstein und Bremen** vorgelegten – im Vorfeld zwischen den drei Ländern abgestimmten – **Projektionen** erscheinen aus mehreren Gründen nur eingeschränkt brauchbar:

Die Projektionen gehen zum einen von einem inkonsistenten Annahmenkranz aus. So passen die implizit getroffenen Annahmen zur Inflationsrate (1,25 % bzw. 1,5 %) nicht zur Höhe des gewählten nominalen Zinssatzes (5 %), weil sich ein mittelfristig unrealistisch hoher Realzins von mindestens 3,5 % ergibt. Zudem stehen die Ausgaben nicht oder je-

denfalls nicht erkennbar im Zusammenhang mit der Vorstellung davon, wie sich das Preisniveau mittelfristig entwickeln wird. Gerade bei einem Projektionshorizont von zehn Jahren ist ein in sich stimmiger Kranz von Annahmen aber unverzichtbar, da ansonsten prinzipiell jedes beliebige Ergebnis erzeugt werden könnte.

Die demographische Entwicklung wird zweitens, soweit aus der Diskussion in der Arbeitsgruppensitzung und aus den Modellrechnungen der Länder erkennbar, nicht offen ausgewiesen, und stattdessen nur punktuell und nicht umfassend in Ansatz gebracht.

Drittens wird die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ab dem Jahr 2012 – vermutlich durch die Fehlinterpretation der Mittelfristprojektion der Bundesregierung vom Mai des vergangenen Jahres – deutlich unterschätzt. In der Mittelfristprojektion wird das letzte Jahr als konjunkturelles Normaljahr geschätzt. Die Wachstumsraten zwischen dem zweiten konkret geschätzten Jahr und dem Endjahr werden interpoliert. Da das Jahr 2008 als über dem Potenzialpfad liegend zu interpretieren ist, liegen die für die Jahre 2009 bis 2011 interpolierten Wachstumsraten unter den für die mittlere Frist angenommenen Wachstumsraten, die dem Potenzialwachstum entsprechen. Während das Saarland den in seinen Projektionen unterstellten Steuereinnahmestieg von nur 2,5 % (statt 2,8 % wie in den drei letzten Jahren der Mittelfristschätzung) mit seiner demographischen Entwicklung begründet, verweisen die beiden anderen beiden Länder sehr pauschal auf Durchschnittsentwicklungen der Vergangenheit und zu berücksichtigende Steuersenkungen. Das ist nicht befriedigend.

Darüber hinaus hat Bremen den Schuldenabfinanzierungsfonds (siehe oben) nicht in seine Berechnungen integriert, was zu einer Überzeichnung der ausgewiesenen Defizite führt. Schleswig Holstein stellt in seiner Projektion nur die Landesebene dar; wie oben gezeigt, führt dies im Falle Schleswig-Holsteins zu einem vergleichsweise ungünstigeren Ergebnis, als wenn – wie es sachlich angezeigt erscheint – in allen betrachteten Flächenländern die kommunale Ebene in die Untersuchung einbezogen wird.

Ansonsten ist es durchaus sinnvoll, die Ergebnisse der Steuerschätzung bis zum Jahr 2011 für die Projektion zu nutzen. Zum einen ist das letzte Jahr sozusagen als konjunkturelles Normaljahr geschätzt und damit ein geeigneter Aufsetzpunkt für die weitere Projektion. Zum anderen sind in der Steuerschätzung die Steuerrechtsänderungen bis zum Jahr 2011 vollständig abgebildet; diese werden sowohl in Bezug auf die Unternehmenssteuerreform, aber auch mit Blick auf die sich stufenweise auswirkende Abschaffung der Eigenheimzulage erhebliche verzerrende Auswirkungen auf die Aufkommensdynamik haben.

Das **Modell des Bundes, Bayerns und Berlins** – das im Übrigen ebenfalls nur für die Ebene der Länder berechnet worden ist – vernachlässigt die bekannten, auf einfache Weise abschätzbaren oder sogar gesetzlich fixierten wichtigen Entwicklungslinien für die öffentlichen Haushalte und bildet dadurch lediglich einen rein rechnerischen Ausgabenpfad

ab, der zu einem rein rechnerischen Haushaltsausgleich führt. Durch das Ausblenden bekannter oder zumindest sehr wahrscheinlicher Zusammenhänge sind die Ergebnisse der Projektion des Bundes, Bayerns und Berlins angreifbarer und hinsichtlich ihrer Realisierbarkeit deutlich schwerer zu interpretieren. Zudem besteht die Gefahr, dass die Ergebnisse auf politischer Ebene im Sinne einer umsetzbaren Vorgabe fehlinterpretiert werden.

Der Bund, Bayern und Berlin setzen ihre Projektion unkritisch auf dem Jahr 2007 auf, ohne die konjunkturelle Situation in diesem Jahr zu reflektieren. Bei einem Aufsetzen auf dem Jahr 2005 hätten sie bei gleicher Methodik erhebliche Schwierigkeiten gehabt, die Möglichkeit einer rechnerischen Konsolidierung im erforderlichen Umfang glaubhaft zu machen. Auch eine Bereinigung der Ausgangsbasis um Einmaleffekte wurde nicht vorgenommen.

Vor allem aber legen der Bund, Bayern und Berlin in ihrer Modellbeschreibung nicht die mit der Projektion implizit getroffenen Annahmen offen. Ohne eine Offenlegung der (auch implizit) getroffenen Annahmen sind die Ergebnisse von Standardprojektionsmodellen gleich welcher Art aber nicht sinnvoll zu interpretieren.