

SCHRIFTEN zur öffentlichen Verwaltung
und öffentlichen Wirtschaft

245

Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath,
Thomas Lenk, Henrik Scheller, Matthias Woisin
(Hrsg.)

Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2019



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft

Herausgegeben von

Prof. Dr. Thomas Lenk und Prof. Dr. Dieter Tscheulin

Begründet von

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter Eichhorn und Prof. Dr. Dr. h.c. Peter Friedrich

Band 245

Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath,
Thomas Lenk, Henrik Scheller, Matthias Woisin
(Hrsg.)

Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2019



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtes ist unzulässig und strafbar.

© 2019 BWV | BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH,
Markgrafenstraße 12–14, 10969 Berlin,
E-Mail: bwv@bwv-verlag.de, Internet: <http://www.bwv-verlag.de>

Druck: docupoint, Magdeburg
Gedruckt auf holzfreiem, chlor- und säurefreiem, alterungsbeständigem Papier.
Printed in Germany.

ISBN Print 978-3-8305-3958-2
ISBN E-Book 978-3-8305-4121-9

Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Herausgeber	9
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	11
Erstes Kapitel	
Länderfinanzbericht 2018	15
Daniel Buscher, Alexander Flachs, Wolfgang Förster, Ariane Gase, Dirk Hengstenberg, Thomas Herold, Anke Hoestermann, Maïke Kilian, Enrico Krönert, Corinna Manig, Barbara Meyer-Gluche, Torsten Mietko, Christian M. Pfeil, Ulf Meyer-Rix, Birgitta Schönefeld, Anja Ranscht-Ostwald, Christian Thater, Matthias Woisin	
Zweites Kapitel	
Kommunal финанzen im Jahr 2018: Auf dem Höhepunkt?	277
Gerhard Micosatt und Martin Junkernheinrich	
 <i>Zum deutschen Föderalismus in Europa</i>	
Drittes Kapitel	
Globalisierung und Einkommensverteilung – die Rolle der Finanzpolitik	307
Thieß Petersen	
Viertes Kapitel	
10 Jahre nach dem Lehman-Crash: Zwischen „Globalisierung 4.0“ und der „Krise des Westens“	319
Ulf Meyer-Rix	
Fünftes Kapitel	
„Rainy-Day-Funds“ Behandlung von Rücklagen und Finanzvermögen in nationalen und europäischen Fiskalregeln	333
Martin Snelting	

Zu Grundfragen des Ausgleichs

Sechstes Kapitel

- Der Weg zu starken Ländern und Regionen**
Perspektiven der Aufgabenentwicklung im deutschen Föderalismus 351
Michael Thöne und Jens Bullerjahn

Siebentes Kapitel

- „Eine Finanzreform, nach deren Durchführung es noch reiche und arme Länder gibt, hat keinen Sinn!“ Über die Aktualität von nicht verwirklichten Reformvorschlägen von 1968** 375
Wolfgang Renzsch

Achtes Kapitel

- Wann ist eine Kommune finanzschwach? Erfahrungen aus dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz** 389
René Geißler

Neuntes Kapitel

- Leistungsschwäche, Finanzschwäche, Strukturschwäche – zur schweren Abgrenzbarkeit finanzverfassungsrechtlicher Kategorien** 399
Henrik Scheller

Zehntes Kapitel

- Opportunistisches Verhalten der Bundesländer am Beispiel der Spielbankabgabe im Länderfinanzausgleich** 427
Michael Broer

Elfte Kapitel

- Der Schluss von Ausgaben aus der Vergangenheit auf tatsächliche Bedarfe – Vergleich zweier verfassungsgerichtlicher Urteile aus Schleswig-Holstein (2017) und Hessen (2019)** 447
Jürgen Dieter

Zwölftes Kapitel

- Finanzielle Leistungsfähigkeit und heterogene Siedlungsstrukturen** 465
Ulrich Keilmann, Marc Gnädinger und Heike Weyell

Dreizehntes Kapitel	
Grunderwerbsteuer – Überblick über die finanzstatistische Entwicklung seit 2006 und finanzwissenschaftliche Einordnung	479
Ronny Freier, Johannes Geyer, Christian Hederer und Moritz Schubert	

Schwerpunkt: Kommunalsteuern in der Diskussion

Vierzehntes Kapitel	
Reform der Grundsteuer aus kommunaler Sicht	499
Helmut Dedy	

Fünfzehntes Kapitel	
Reform der Grundsteuer – verfassungsfest, administrierbar und gerecht	513
Rolf Bösingher	

Sechzehntes Kapitel	
Was steuert die Kommunalsteuern?	527
Sabrina Fehrenz	

Siebzehntes Kapitel	
Kommunale Hebesatzautonomie und Verschuldung – eine finanzwissenschaftliche und ökonometrische Analyse	549
Elisabeth Krone und Carsten Kühl	

Achtzehntes Kapitel	
Personalbestand und Personalstruktur in kommunalen Kernverwaltungen	563
Tony Mudrack	

Vorwort der Herausgeber

Der Umbau der Finanzverfassung fand im Jahre 2018 seine erwartete Fortsetzung, wengleich mit unerwarteten Wendungen und einer Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat. Damit erhielt die fachliche Debatte zu den finanziellen Grundlagen des deutschen Föderalismus weitere Nahrung, die im Jahrbuch für öffentliche Finanzen ihren Ort gefunden hat. Wie schwankend der Boden noch ist, auf dem diese Umbauten stattfinden, zeigen die ungewöhnlich kurzlebigen Formulierungen im Art. 104c GG zur „Finanzschwäche“ von Kommunen wie auch die jüngste Ergänzung des Katalogs der Finanzhilfen mit Art. 104d GG.

Die Finanzausstattung der Kommunen ist mit der notwendigen Reform der Grundsteuer und der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ auf der politischen Agenda weit nach vorne gerückt. Das Jahrbuch greift diese Themen mit mehreren Beiträgen auf und räumt damit den Kommunen, die die Länderhaushalte weitgehend prägen, auch in dieser Ausgabe den gebührenden Platz ein.

Die Aufmerksamkeit, die den Kommunen im politischen Raum derzeit entgegengebracht wird, hat ihre Ursache nicht zuletzt in den Erwartungen, die mit einer Steigerung kommunaler Investitionen verbunden werden. Sie zu ermöglichen, wird angesichts weiter steigender Haushaltsüberschüsse auf allen Ebenen zu einer Herausforderung der praktischen Politik.

Die neuerlichen Rekordüberschüsse der öffentlichen Haushalte im Jahr 2018 prägen die Berichterstattung über die Länderhaushalte in diesem Band. Ausgebaut wurden die tabellarischen Übersichten, mit denen die Historie der Haushalte seit der Finanzkrise illustriert wird. Hier wird sichtbar, wie die Entwicklungspfade der Länder – trotz der überall reklamierten Erfolge – unterschiedliche Richtungen nehmen.

Mit dem Jahr 2020 kommt die Geltung der Schuldenbremse erstmals in die Reichweite der Haushaltsplanungen der Länder. Sie scheinen gut gerüstet. Gleichzeitig werden kritische Stimmen zum Neuverschuldungsverbot der Länder in ihren Kernhaushalten vernehmbarer. Ohnehin wächst der Bedarf, unter den fortwährenden Nullzins-Bedingungen einige finanzwissenschaftliche Grundfragen neu zu diskutieren. Die Beiträge im Jahrbuch reflektieren auch diesen Teil des Diskurses im Kontext der europäischen Entwicklung.

Die Herausgeber danken den Autorinnen und Autoren wie auch der engagierten Leserschaft für die lebendige Fachdiskussion, die in unserem jährlichen Workshop in Leipzig jeweils ihren Anfang nimmt. Zu danken ist wiederum dem bewährten Team in Leipzig, Katharina Geßner, Philipp Glinka und Mario Hesse, für die geduldige technische Betreuung der Manuskripterstellung. Ebenso gilt unser Dank dem Berliner Wissenschafts-Verlag, der das Projekt von Anfang an begleitet. Der Deutschen Bundesbank danken wir für die großzügige finanzielle Unterstützung.

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich | Prof. Dr. Stefan Koriath
Prof. Dr. Thomas Lenk | Dr. Henrik Scheller | Dr. Matthias Woisin

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. habil. Michael Broer ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre an der Fakultät Wirtschaft der Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaften am Standort Wolfsburg.

Dr. Rolf Bösing ist Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen.

Jens Bullerjahn ist deutscher Politiker (SPD). Er war von 2006 bis 2016 Finanzminister und stellvertretender Ministerpräsident des Landes Sachsen-Anhalt sowie von 2006 bis 2007 stellvertretender Bundesvorsitzender der SPD.
E-Mail: jens.bullerjahn@t-online.de.

Dr. Daniel Buscher ist Jurist und Mitarbeiter der Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen.
E-Mail: Daniel_Buscher@gmx.de.

Helmut Dedy ist Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetages sowie Geschäftsführer des Städtetages Nordrhein-Westfalen.

Dr. Jürgen Dieter ist Direktor des hessischen Städtetages.
E-Mail: Jürgen.dieter84@gmx.de.

Alexander Flachs ist Haushaltsreferent im Thüringer Finanzministerium.
E-Mail: alexflachs@yahoo.de.

Dipl.-Volkswirt Wolfgang Förster ist Haushaltsdirektor im saarländischen Finanzministerium.
E-Mail: wolfei@gmx.de.

Sabrina Fehrenz ist Studentin an der TU Kaiserslautern (Master of Education).
E-Mail: sfehrenz@rhrk.uni-kl.de.

Prof. Ronny Freier, Ph.D. ist Professor für öffentliche Finanzwirtschaft und Haushaltsrecht an der Technischen Hochschule in Wildau und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung.
E-Mail: ronny.freier@th-wildau.de.

Dr. Ariane Gase ist Referatsleiterin im Thüringer Finanzministerium.
E-Mail: ariane@gasejena.de.

Dr. René Geissler ist Senior Expert für kommunale Finanzen im Programm LebensWerte Kommune der Bertelsmann Stiftung.

E-Mail: rene.geissler@bertelsmann-stiftung.de.

Dr. Johannes Geyer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Staat am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung.

Dr. rer. pol. Marc Gnädinger ist Referatsleiter der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften beim Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs.

Prof. Dr. Christian Hederer ist Professor für Volkswirtschaftslehre mit Schwerpunkt Internationale Wirtschaftspolitik an der Technischen Hochschule Wildau.

E-Mail: hederer@th-wildau.de.

Dirk Hengstenberg ist Ministerialrat und Leiter der Prüfbehörde für den Europäischen Sozialfonds im Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern.

E-Mail: dirkheng@arcor.de.

Thomas Herold ist stellvertretender Referatsleiter im Haushaltsgrundsatzreferat der Senatsverwaltung für Finanzen Berlin.

E-Mail: thomas.herold@senfin.berlin.de.

Anke Hoestermann ist Politologin.

E-Mail: anke.hoestermann@arcor.de.

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich ist Inhaber des Lehrstuhls für Stadt-, Regional- und Umweltökonomie an der TU Kaiserslautern.

E-Mail: martin.junkernheinrich@ru.uni-kl.de.

Dr. iur. Ulrich Keilmann ist Abteilungsleiter der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften beim Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs.

Maïke Kilian ist Volkswirtin und Referentin für Finanzen der Landesvertretung Bremen in Berlin.

Prof. Dr. Stefan Koriöth ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Kirchenrecht sowie Deutsches Staats- und Verwaltungsrecht der Ludwig-Maximilians-Universität München (LMU).

E-Mail: koriöth@jura.uni-muenchen.de.

Enrico Krönert ist Diplom-Volkswirt und Mitarbeiter in der Sächsischen Staatskanzlei.

E-Mail: enicokroenert@gmail.com.

Elisabeth Krone, M. Sc. ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Team „Wirtschaft und Finanzen“ am Deutschen Institut für Urbanistik (Berlin).

E-Mail: krone@difu.de / ekrone@posteo.de.

Prof. Dr. Carsten Kühn ist Wissenschaftlicher Direktor und Geschäftsführer des Deutschen Instituts für Urbanistik (Berlin).

Prof. Dr. Thomas Lenk ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft und Direktor des Instituts für öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig, Mitglied im Beirat des Stabilitätsrates.

E-Mail: lenk@wifa.uni-leipzig.de.

Dr. Corinna Manig ist Referentin im Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg.

E-Mail: cm.manig@gmail.com.

Barbara Meyer-Gluche ist Volkswirtin (MA) sowie Politologin (M.A.) und Referentin im saarländischen Ministerium für Finanzen und Europa. Email: barbara.meyer@live.de.

Ulf Meyer-Rix, Dipl.-Vw. ist Referent in der SPD-Bundestagsfraktion.

E-Mail: umeyerrix@web.de.

Gerhard Micosatt, Diplom-Geograph, ist Geschäftsführer der FORA Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH, Bottrop.

E-Mail: fora.micosatt@arcor.de.

Torsten Mietko ist Referatsleiter beim Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern.

E-Mail: tmietko@hotmail.com.

Prof. Dr. Tony Mudrack ist hauptamtlicher Dozent für Wirtschaftswissenschaften an der Staatlichen Studienakademie Breitenbrunn (Berufsakademie Sachsen).

E-Mail: t.mudrack@ba-breitenbrunn.de.

Dr. Thieß Petersen, Senior Advisor bei der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh im Projekt „Global Economic Dynamics“, zudem Lehrbeauftragter an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder).

E-Mail: thiess.petersen@bertelsmann-stiftung.de.

Dr. habil. Christian M. Pfeil ist Leiter des Referates für Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Ministerium für Finanzen und Europa des Saarlandes.

E-Mail: c.pfeil@gmx.net.

Dr. Anja Ranscht-Ostwald ist Diplom-Wirtschaftsingenieurin, Master of Science und Ministerialrätin im Hessischen Rechnungshof.
E-Mail: ranscht@gmx.de.

Prof. em. Dr. Wolfgang Renzsch lehrte am Institut für Politikwissenschaft der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.
E-Mail: renzsch@ovgu.de.

Dr. Henrik Scheller ist Teamleiter „Wirtschaft und Finanzen“, Arbeitsbereich Infrastruktur, Wirtschaft und Finanzen, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin.
E-Mail: scheller@difu.de.

Birgitta Schönefeld, Rechtsassessorin, ist Leiterin der Abteilung Service und Steuerung des Instituts für Hygiene und Umwelt, Hamburg.
E-Mail: birgittaschoenefeld@googlemail.com.

Moritz Schubert ist Business Analysis Trainee bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau.
E-Mail: moritzschubert@gmx.net.

Dr. Martin Snelting ist Leiter des Referats „Staatsfinanzen“ im Bundesministerium der Finanzen.

Dr. Christian Thater ist Referent im Thüringer Finanzministerium.
E-Mail: christian_thater@web.de.

Dr. Michael Thöne ist geschäftsführender Vorstand des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln (FiFo Köln).
E-Mail: thoene@fiffo-koeln.de.

Heike Weyell ist Referentin der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften beim Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs.

Dr. Matthias Woisin ist Leitender Regierungsdirektor in der Haushaltsabteilung der Finanzbehörde Hamburg.
E-Mail: matthias@woisin.de.

Erstes Kapitel
Länderfinanzbericht 2018

Daniel Buscher, Alexander Flachs, Wolfgang Förster, Ariane Gase,
Dirk Hengstenberg, Thomas Herold, Anke Hoestermann, Maike Kilian,
Enrico Krönert, Corinna Manig, Barbara Meyer-Gluche, Torsten Mietko,
Christian M. Pfeil, Ulf Meyer-Rix, Birgitta Schönefeld, Anja Ranscht-Ostwald,
Christian Thater, Matthias Woisin¹

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	21
Tabellenverzeichnis	21
A. Länderhaushalte 2018: Haushaltsausgleich im Schatten des Überschusses	23
I. Steuerkraft und Finanzausgleich	28
II. Planung und Prognosen	29
III. Wahlen	31
IV. Europäisches Umfeld	32
V. Bedeutsame Gesetzgebungsvorhaben	34
VI. Finanzströme im Wissenschaftsbereich	37
VII. Stabilitätsrat und Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse	38
VIII. Landesbanken	41
IX. Kommunen	42
X. Die neuen Länder	46
XI. Die Finanzschwachen Flächenländer West (FFW)	47
XII. Die Stadtstaaten	47
XIII. Die Südländer	48
B. Vergleichende Übersichten von 2008 bis 2018	49
I. Finanzielle Entwicklung der Länder im Zeitverlauf	49
II. Kreditmarktschulden	49

¹ Die Autorinnen und Autoren vertreten ausschließlich ihre persönliche Auffassung.

III.	Finanzierungssalden	53
IV.	Nettokreditaufnahme	56
V.	Ursachen	57
VI.	Steuerabhängige Einnahmen	58
VII.	Zinsausgaben	60
VIII.	Versorgungsausgaben und AAÜG	61
IX.	Relative demographische Entwicklung	62
X.	Verbleibende Finanzkraft	64
XI.	Ausblick	67
XII.	Stresstest	68
	Literaturverzeichnis	72
C.	Länderbericht Baden-Württemberg 2018	73
I.	Ausgangslage und Rahmenbedingungen	73
II.	Haushaltsplanung und -vollzug	74
III.	Schuldenbegriff und Vermögensrechnung	75
IV.	Eingangsbesoldung	79
V.	Kommunalfinanzen	80
VI.	Fazit und Ausblick	81
	Literaturverzeichnis	82
D.	Länderbericht Bayern 2018	83
I.	Ausgangslage	84
II.	Politisches Umfeld und haushaltspolitische Zielsetzungen	84
III.	Haushaltsausgleich, Schuldenstand und Rücklagenentwicklung	85
IV.	Entwicklung der Einnahmen und des Länderfinanzausgleichs	87
V.	Entwicklung der Ausgaben	89
VI.	Kommunaler Finanzausgleich	91
VII.	Bayerische Landesbank	92
VIII.	Fazit	93
	Literaturverzeichnis	94
E.	Länderbericht Berlin 2018	97
I.	Rahmenbedingungen	98
II.	Haushaltspolitische Zielsetzung	100
III.	Haushaltsvollzug	102
IV.	Nachtragshaushalt 2018/2019	104
	Literaturverzeichnis	107

F.	Länderbericht Brandenburg 2018	109
I.	Politisches Umfeld und haushaltspolitische Zielsetzung	110
II.	Haushaltsentwurf und Haushaltsplan 2018	111
III.	Nachtragshaushalt 2018	112
IV.	Haushaltsvollzug 2018	113
V.	Haushaltsplan 2019	113
VI.	Ausblick und Fazit	114
	Literaturverzeichnis	116
G.	Länderbericht Bremen 2018	117
I.	Ausgangslage	118
II.	Haushalt 2018 vom Soll zum Ist	118
III.	Konsolidierung und Sanierung	121
	Literaturverzeichnis	124
H.	Länderbericht Hamburg 2018	125
I.	Vorbemerkung	125
II.	Haushalt 2018 vom Soll zum Ist	126
III.	Wachstumsfaktor und Steuertrendverfahren	128
IV.	Finanzrahmengesetz	130
V.	Personal	132
VI.	HSH Nordbank	133
	Literaturverzeichnis	135
I.	Länderbericht Hessen 2018	137
I.	Finanzpolitische Ausgangslage und wirtschaftliche Entwicklung	138
II.	Der Haushaltsentwurf 2018	141
III.	Ausgewählte Aspekte des hessischen Haushalts	142
IV.	Stabilisierung der Kommunal Finanzen	143
V.	Vorläufiger Haushaltsabschluss 2018	144
	Literaturverzeichnis	147
J.	Länderbericht Mecklenburg-Vorpommern 2018	149
I.	Ausgangslage und wirtschaftliches Umfeld	150
II.	Politisches Umfeld und haushaltspolitische Zielsetzungen	151
III.	Vom Soll zum Ist und Gesamtrahmen	152
IV.	Analyse der Einnahmen	153
V.	Analyse der Ausgaben	154
VI.	(Vorläufiger) Haushaltsabschluss	157

VII. Fazit	158
Literaturverzeichnis	159
K. Länderbericht Niedersachsen 2018	161
I. Politische Situation und finanzpolitische Zielrichtung	162
II. Haushaltsjahr 2018 – Planung	163
III. Haushaltsjahr 2018 – Nachtrag	163
IV. Haushaltsjahr 2018 – Vollzug	165
V. Umsetzung des Schuldenbremse	166
VI. Ausblick 2019 bis 2023	167
VII. Fazit	167
Literaturverzeichnis	168
L. Länderbericht Nordrhein-Westfalen 2018	169
I. Ausgangslage und Überblick	170
II. Haushalt vom Soll zum Ist	171
III. Haushaltsberatung zum Haushaltsplan 2019	173
IV. Mittelfristige Finanzplanung	175
V. Die Situation der Kommunal финанzen	175
Literaturverzeichnis	176
M. Länderbericht Rheinland-Pfalz 2018	179
I. Ausgangslage	180
II. Haushaltsplan 2018	181
III. Haushaltsbilanz 2018	183
IV. Digitalisierung	185
V. Kommunal финанzen	188
Literaturverzeichnis	191
N. Länderbericht Saarland 2018	193
I. Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat	195
II. Planung	197
III. Haushaltsverlauf	198
IV. Kommunen	199
Literaturverzeichnis	200
O. Länderbericht Sachsen 2018	203
I. Überblick	204
II. Wirtschaftswachstum, Arbeitsmarkt UND Einwohnerentwicklung	205

III.	Einnahmen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich	206
IV.	Haushaltspolitische Zielsetzung	206
V.	Haushalt 2018 vom Soll zum Ist	207
VI.	Rücklagen, Sondervermögen und Schulden	208
VII.	Kommunaler Finanzausgleich	211
VIII.	Personal	211
IX.	Ausblick	213
	Literaturverzeichnis	213
P.	Länderbericht Sachsen-Anhalt 2018	215
I.	Rahmenbedingungen	216
II.	Jahresabschluss 2018	218
III.	Haushaltsplan 2019	221
IV.	Kommunaler Finanzausgleich	224
V.	Stabilitätsbericht und Konsolidierungshilfen	225
VI.	Ausblick	226
	Literaturverzeichnis	227
Q.	Länderbericht Schleswig-Holstein 2018	229
I.	Haushalt 2018: Von Eckwerten zu Eckwerten zum Soll zum Ist	230
II.	Kommunaler Finanzausgleich	235
III.	Konsolidierungsbericht und Stabilitätsbericht 2018	237
IV.	Vollzug der Privatisierung der HSH Nordbank und Auswirkungen auf den Landeshaushalt	239
V.	Zusammenfassung und Ausblick	245
	Literaturverzeichnis	247
R.	Länderbericht Thüringen 2018	251
I.	Gesamtwirtschaftliche Ausgangslage	252
II.	Finanzpolitische Ausgangslage	253
III.	Haushalt 2018 – Planung und Vollzug	254
IV.	Kommunalfinanzen	256
V.	Haushaltsplanung und Ausblick	257
	Literaturverzeichnis	259
S.	Glossar Länderberichte	261

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Tilgung expliziter und impliziter Schulden im Plan (in Mio. €)	77
Abbildung 2:	Veränderung Planzahlen Nachtrag im Vgl. zum Urhaushalt (in Mio. €)	78
Abbildung 3:	Obergrenzen für Veranschlagung des bereinigten Finanzmittelbedarfs in Mio. €	131

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung der Finanzierungssalden pro Einwohner in den Kernhaushalten seit 2008	45
Tabelle 2:	Finanzdaten neue Länder 2018	46
Tabelle 3:	Finanzdaten Finanzschwache Flächenländer West 2018	47
Tabelle 4:	Finanzdaten der Stadtstaaten 2018	47
Tabelle 5:	Finanzdaten der Südländer 2018	48
Tabelle 6:	Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich (Länder, Kernhaushalte)	50
Tabelle 7:	Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich (Länder und Kommunen, Kernhaushalte)	52
Tabelle 8:	Finanzierungssaldo (Kernhaushalt Länder) in Mio. €	53
Tabelle 9:	Finanzierungssaldo Länder mit Extrahaushalten (aber ohne gemeinsame Extrahaushalte) in Mio. €	54
Tabelle 10:	Finanzierungssaldo (Kernhaushalte Länder und Kommunen)	55
Tabelle 11:	Finanzierungssaldo (Kern- und Extrahaushalte, Länder und Kommunen)	55
Tabelle 12:	Nettokreditaufnahme (Kernhaushalte, Länder)	56
Tabelle 13:	Nettokreditaufnahme (Kernhaushalt Länder und Kommunen)	57
Tabelle 14:	Periodengerechte steuerabhängige Einnahmen (Finanzkraftmesszahl Land und Kommunen zu 100 %, LFA, allg. BEZ, unterproportionale Gemeindefinanzkraft So-BEZ zum Aufbau Ost gem. BMF)	59
Tabelle 15:	Zinsausgaben an Kreditmarkt (Kernhaushalt Länder und Kommunen)	61

Tabelle 16:	Versorgungsausgaben und AAÜG in Mio. € (Länder und Kommunen)	62
Tabelle 17:	Einwohner in Mio. zum 30.06.	63
Tabelle 18:	Verbleibende Finanzkraft: Periodengerechte steuerabhängige Einnahmen abzüglich Zins- und Versorgungsausgaben (Länder und Kommunen)	65
Tabelle 19:	Verbleibende Finanzkraft: Periodengerechte steuerabhängige Einnahmen abzüglich Zins- und Versorgungsausgaben (Länder und Kommunen)	66
Tabelle 20:	Stresstest I	70
Tabelle 21:	Stresstest II	71
Tabelle 22:	Finanzdaten Baden-Württemberg 2018	73
Tabelle 23:	Finanzdaten Bayern 2018	83
Tabelle 24:	Finanzdaten Berlin 2018	97
Tabelle 25:	Finanzdaten Brandenburg 2018	109
Tabelle 26:	Finanzdaten Bremen 2018	117
Tabelle 27:	Finanzdaten Hamburg 2018	125
Tabelle 28:	Finanzdaten Hessen 2018	137
Tabelle 29:	Finanzdaten Mecklenburg-Vorpommern 2018	149
Tabelle 30:	Finanzdaten Niedersachsen 2017–2019	161
Tabelle 31:	Finanzdaten Nordrhein-Westfalen 2018	169
Tabelle 32:	Finanzdaten Rheinland-Pfalz	179
Tabelle 33:	Finanzdaten Saarland 2018	193
Tabelle 34:	Finanzdaten Sachsen 2018	203
Tabelle 35:	Finanzdaten Sachsen-Anhalt 2018	215
Tabelle 36:	Finanzdaten Schleswig-Holstein 2018	229
Tabelle 37:	Vertragsbestandteile und -gegenstand des Verkaufs der HSH Nordbank	240
Tabelle 38:	Erfüllung der Vollzugsbedingungen für die Privatisierung der HSH Nordbank	242
Tabelle 39:	Finanzdaten Thüringen 2018	251

A. Länderhaushalte 2018: Haushaltsausgleich im Schatten des Überschusses

Im Jahr 2018 setzte sich mit einem wirtschaftlichen Wachstum von preisbereinigt 1,4 % die Linie des gleichmäßig maßvollen Aufschwungs seit 2014 fort. Der etwas stärkere Anstieg der Verbraucherpreise gegenüber dem Vorjahr blieb mit +1,9 % weiterhin unter der Zielgröße der EZB, während 2018 die Beschäftigung ihren Höchststand mit +1,3 % nochmals leicht ausbauen konnte. Abermals erreichte der Export mit einer Zunahme von 3 % einen Höhenrekord, jedoch ging der Außenhandelsüberschuss gegenüber dem Vorjahr leicht zurück.² Im Vergleich zu den beiden Vorjahren hatte sich das Wachstumstempo in der zweiten Jahreshälfte deutlich abgeschwächt. Der Außenwert des Euro erholte sich 2018 weiter und betrug jahresdurchschnittlich 1,1810 USD (2017: 1,1297 USD).

Das wirtschaftlich zwar erfreuliche, aber in der Reihe der Vorjahre unauffällige Jahr 2018 fiel in fiskalischer Hinsicht bemerkenswert aus dem Rahmen: Mit 59,2 Mrd. € verzeichneten die öffentlichen Haushalte für 2018 einen spektakulären Rekordüberschuss³. Sowohl dessen absolutes Volumen als auch der Vorjahresvergleich (2017: 34,0 Mrd. €) zeigten erneut ein historisch beispielloses Resultat an. Anders gewendet: Seit dem Höhepunkt der Finanzkrise 2010 waren die öffentlichen Haushalte in Deutschland nicht mehr so weit von einem ausgeglichenen Ergebnis entfernt wie im Jahre 2018. Mit einem positiven Finanzierungssaldo von 15,7 Mrd. € übertrafen die Länder ein weiteres Mal das Ergebnis des Vorjahres (2017: 12,2 Mrd. €)⁴. Damit verfehlten sie ihr geplantes Soll um gut 18 Mrd. €.

Die ungewöhnlich günstige Kassenlage ging zum Jahresende einher mit einem Rückgang ihres stichtagsbezogenen Schuldenstandes um 11,02 Mrd. € auf 511,25 Mrd. € (2017: 522,3 Mrd. €)⁵. Seit 2014, als mit 547 Mrd. € die Länderschulden am Kreditmarkt ihren Höchststand erreicht hatten, ist der stichtagsbezogene Schuldenstand der Länder damit um 35,8 Mrd. € gesunken. Der Bruttoschuldenstand Deutschlands ging 2018 auf 60,1 % des BIP zurück und soll nach der Herbstprognose 2018 der EU-Kommission im Jahre 2019 mit 56,7 % erstmals

2 Destatis Pressemitteilung Nr. 047 vom 08.02.2019.

3 Destatis Pressemitteilung Nr. 018/19 v. 15.01.2019; Destatis Pressemitteilung Nr. 134 vom 5. April 2019 meldete einen Finanzierungsüberschuss von 53,6 Mrd. € in Abgrenzung der Finanzstatistik. Danach betrug der Saldo für die Länder sogar 20,2 Mrd. € und der der Gemeinden 9,8 Mrd. €.

4 SFK-3 Kassenstatistik Kernhaushalte 1.–4. Vj. 2018 Stand 15.03.2019.

5 SFK-4 4–18 BMF: Die Entwicklung des Schuldenstandes des Bundes und der Länder. Stand 30.01.2019.

seit 2002 wieder unter dem Grenzwert von Maastricht liegen.⁶ Der Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung vom Januar 2019 bestätigt diese Aussicht. Nach dem Fiskalpakt könnte sich damit der Defizitspielraum von 0,5 % auf 1,0 % des BIP erweitern.⁷

Die öffentlichen Verlautbarungen nach dem Jahreswechsel zu den vorläufigen Abschlüssen waren denn auch geprägt von der Höhe und der Verwendung der Überschüsse. Das Land Berlin meldete einen positiven Finanzierungssaldo von 2,4 Mrd. €, den der Finanzsenator nicht nur mit Steuermehreinnahmen gegenüber dem Soll, sondern auch mit den um 1,6 Mrd. € unter der Veranschlagung gebliebenen Ausgaben begründete. Auch Nordrhein-Westfalen, im Vorjahr noch in den roten Zahlen, gab nach dem Jahreswechsel einen Überschuss von immerhin 1,4 Mrd. € bekannt, der mit 880 Mio. € dem Sondervermögen zur Risikoabschirmung WestLB, mit 217 Mio. € der Allgemeinen Rücklage und mit 300 Mio. € der Absenkung des Schuldenstandes dienen soll. Fast genauso hoch wie in Nordrhein-Westfalen fiel in Sachsen mit 1,3 Mrd. € der positive Finanzierungssaldo aus, der mit 816 Mio. € für den Zukunftssicherungsfonds genutzt werden soll. Lediglich Hamburg und Schleswig-Holstein, die im Herbst 2018 fällige Garantiezahlungen wegen des erzwungenen Verkaufs der HSH-Nordbank zu verkraften hatten, trübten das Bild ein. „Die HSH-Nordbank verhagelt uns die Bilanz“, räumte Finanzministerin HEINOLD mit der Bekanntgabe des vorläufigen Defizits von 1,9 Mrd. € ein. Ohne die Garantieleistungen hätte der Überschuss Schleswig-Holsteins 520 Mio. € betragen können⁸. Der Bund konnte im Ergebnis 2018 seiner Rücklage 11,2 Mrd. € zuführen.

Die spektakulären Haushaltsergebnisse hatten 2018 ihre Ursache einmal mehr bei den Steuereinnahmen der Länder, die schneller stiegen als geschätzt. Mit 297,7 Mrd. € übertrafen sie nicht nur das Ergebnis des Vorjahres um fast 18 Mrd. €, sondern ließen auch das veranschlagte Soll um 7,5 Mrd. € hinter sich. Die Strafzahlungen der Autoindustrie entlasteten die Länder Bayern und Niedersachsen zusätzlich um rd. 2 Mrd. €. Und ähnlich wie im Vorjahr blieben die bereinigten Ausgaben erneut hinter dem geplanten Soll zurück – um 3,1 Mrd. € trotz einer Steigerung um 5 %. Die Investitionsausgaben einschließlich der investiven Zuweisungen an die Gemeinden stiegen zwar um fast ein Drittel auf 41,4 Mrd. € (2017: 31,6 Mrd. €), hätten aber nach der Planung zumindest bei den Sachinvestitionen der Länder sogar noch höher ausfallen sollen. Die Steigerung der

6 Vgl. Europäische Kommission: Länderbericht Deutschland. Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen. Brüssel, 27.02.2019, SWD (2019) 1004 final; S. 33. Vgl. Destatis: Bruttoinlandsprodukt 2018 für Deutschland. Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 15. Januar 2019 in Berlin.

7 Vgl. Fiskalvertrag Art. 3 Abs. 1 d).

8 In Hamburg ohne HSH-Effekt 903 Mio. €. Pressemitteilung Finanzbehörde v. 10.01.2019.

Investitionsausgaben insgesamt wird relativiert durch die aggressive Preisentwicklung bei Bauleistungen. Gleichzeitig dürfte die Auslastung im Bausektor einen erheblichen Teil der nicht abgeflossenen Investitionsausgaben erklären.⁹ Die Personalausgaben der Länder stiegen zwar um 3,1 % ggü. dem Vorjahr, blieben dabei aber noch um rd. 2 Mrd. € hinter dem Soll zurück. Ursache sind Personalvakanz durch Fachkräfte- und Nachwuchsmangel und sicher keine überhöhten Erwartungen an die Tarifentwicklung. Seit 2010 ist der öffentliche Dienst mit der Gehaltsentwicklung hinter den Arbeitnehmerentgelten in der Gesamtwirtschaft zurückgeblieben.¹⁰ Daran änderte auch der Tarifabschluss zum TVöD vom April 2018 unter Verhandlungsführer HORST SEEHOFER wenig, der zwar ein Plus von 6,8 % für alle Beschäftigten im TVöD reklamiert, dies jedoch über eine Laufzeit von 30 Monaten.¹¹ Neben der überlangen Laufzeit ist die asymmetrische Anhebung für die unteren Entgeltgruppen in Verbindung mit Einmalzahlungen kennzeichnend. Das Muster wiederholte sich im März 2019 bei dem Verhandlungsabschluss des TV-L unter Führung des Berliner Finanzsenators DR. MATTHIAS KOLLATZ, der bei einer Laufzeit von 33 Monaten eine Erhöhung von knapp 8 % mit sich brachte. Das ist zwar deutlich mehr als bei früheren Abschlüssen, ist aber auch weit entfernt von der Praxis der Privatwirtschaft, die ihre Mitarbeiter an besonders guten Geschäftsverläufen durch kräftige Bonuszahlungen beteiligt. Im Kampf um die Fachkräfte bleibt der öffentliche Dienst deshalb im Hintertreffen. Soweit die EU-Kommission den Reallohnanstieg in Deutschland angesichts des fortbestehenden Ungleichgewichts in der Leistungsbilanz als zu gering beklagt¹², leisten die Haushalte der Länder jedenfalls keinen Beitrag zur Lösung. Unter entsprechenden Druck könnten die Länderhaushalte geraten, wenn die beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfahren wegen angeblicher Unteralimentation zu Ungunsten der betroffenen Länder ausgingen. Entlastend wirkte sich die erneute Verringerung der Zinsausgaben um rd. 1 Mrd. € auf nur noch 11,5 Mrd. € (2017: 12,4 Mrd. €) aus. Die Zinsbelastung der Länderebene ist schon seit 2006 (21,2 Mrd. €) rückläufig. Im Jahr 2018 machten die Zinsen nur noch einen Anteil von rd. 3 % an den bereinigten Gesamtausgaben der

9 Vgl. z. B. BMF, 03.01.2019: „Umsetzung des Infrastrukturprogramms in den Ländern – Kommunalinvestitionsförderungsgesetz Kapitel I (KInvFG I): „konjunkturell bedingte Kapazitätsgrenzen bei den Baumaßnahmen“...

10 <https://oeffentlicher-dienst.info/tvoed/tr/2018/>.

11 <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/oeffentlicher-dienst/tvoed/tarifverhandlungen/tarifverhandlungen-2018-node.html>.

12 „Das Lohnwachstum zog aufgrund des angespannten Arbeitsmarkts ein wenig an, doch der Reallohnanstieg ist nach wie vor bescheiden.“ EU-Com: Europäisches Semester 2019: Bewertung der Fortschritte bei den Strukturformen, Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte und Ergebnisse der eingehenden Überprüfung gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011. Brüssel, den 27.02.2019 COM(2019) 150 final.

Länder aus. Ursächlich ist dafür nach wie vor das Nullzinsniveau im kurz- und mittelfristigen Bereich, das bei der erforderlichen Umschuldung des rollierenden Kreditvolumens die Zinsentlastung zur Folge hat. Dieser Effekt war bereits zu beobachten, als der Schuldenstand der Länder noch zunahm. Seit 2014 wird er durch die Abnahme des Schuldenstandes (vulgo: Tilgung) verstärkt. Der Rückgang des Schuldenstandes erklärt jedenfalls nicht den Umfang der Zinsentlastung. Der entscheidende Faktor bleibt das durch die Zentralbankpolitik verfügte Zinsniveau. Und an dieser Stelle ist weiterhin nicht mit Änderungen zu rechnen: Der EZB-Rat hat am 7. März 2019 die Fortsetzung der Nullzins-Politik über das Ende 2019 hinaus beschlossen und zudem ein Kreditprogramm für die Not leidende Bankenwirtschaft angekündigt.¹³ Durch das dauerhafte Zinstief fehlt den Finanzpolitikern auch ein wichtiges Argument für stärkere Schuldenstandsabsenkungen.

Die seit längerem kraftstrotzenden öffentlichen Haushalte geraten zunehmend in einen merkwürdigen Kontrast zu ungelösten gesellschaftlichen Problemlagen, wie ein Blick auf die politische Agenda des Jahres 2018 lehrt¹⁴. Die Verkehrsinfrastruktur bleibt hinter den Mobilitätsanforderungen im Güter- und Personentransport zurück. In den Großstädten ist die Wohnungsnot zurückgekehrt – nach mehr als siebzig Jahren staatlicher Wohnungsbaupolitik. Die Kommunikationsinfrastruktur entspricht allenfalls in regionalen Inseln künftigen Anforderungen. Die Energiepolitik verfehlt ihre ökologischen Ziele, gefährdet Arbeitsplätze und Stromversorgung und treibt zudem die Verbraucherpreise. Die soziale Daseinsvorsorge (Pflege, Kinderbetreuung, Langzeitarbeitslosigkeit, Niedriglohn und Rentnerarmut) bleibt politische Dauerbaustelle. Hinzu treten die regionalen Disparitäten zwischen Ost und West sowie zwischen regionalen Globalisierungsgewinnern und -verlierern, die seit 2018 in der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ behandelt werden. Offenbar sind die öffentlichen Haushalte das einzige Feld, in dem sich die Politik erfolgreich wähen darf, während es in allen den Bürger unmittelbar betreffenden Lebensbereichen Anlass zu berechtigter Klage gibt. Konnten früher die Defizite in den Haushalten als Erklärung für unzureichende öffentliche Leistungen herhalten, so geraten heute andere Gründe in den Blick.

Zu den Ursachen wird man auch den Überschusszwang als regulatorischen Effekt der Schuldenbremse rechnen müssen: Schon früh war für die Haushälter erkennbar, dass die Länder in der Summe einen erheblichen Überschuss erwirtschaften werden, wenn tatsächlich jedes einzelne Land einen positiven Finanzierungssaldo erreichen soll. Erste Abschätzungen ließen für den notwendigen ländergesamten

13 EZB Pressemitteilung 07.03.2019: Geldpolitische Beschlüsse. <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2019/html/ecb.mp190307~7d8a9d2665.de.html>.

14 Nachfolgend Themen aus den Verhandlungen des Bundesrates 2018.

Überschuss eine Größenordnung von rd. 6 Mrd. € vermuten.¹⁵ Das Ergebnis des Jahres 2018 zeigt nun aber, dass dieser Zustand (jedes einzelne Land positiv) erst bei einem kassenmäßigen Überschuss von mehr als 20 Mrd. € sicher eintritt (ohne den Sondereffekt HSH-Nordbank). Steuersenkungen oder eine geringere Beteiligung am gesamtsteuerlichen Ertrag nach Deckungsquotenverhandlungen, die zu sinkenden Überschüssen führen, drohen deshalb einen Teil der Länder über die Grenze der Schuldenbremse zu treiben.

In der haushaltspolitischen Diskussion wird der Rekordüberschuss weniger als gewaltige Fehlsteuerung wahrgenommen, sondern allenfalls als neues Regulierungsthema. Aktuell überraschen Tempo und Ausmaß der Rücklagenbildung. In einer Übersicht der Bundesbank addieren sich Rücklagenpositionen der Länder auf 24,5 Mrd. €.¹⁶ In den Haushalten der Länder materialisieren sich Reservepositionen in unterschiedlicher Gestalt von nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen bis zu echten Sondervermögen. Sachsen hatte Ende 2018 Reserven von 14,6 Mrd. € aufgebaut, wie die Analyse von THOMAS HEROLD ergeben hat¹⁷. SNETLING (2019) ermittelt für die Länder ein Netto-Finanzvermögen von 73,4 Mrd. €.¹⁸ Was den Finanzministern ungewohnte Freiheitsgrade in der Haushaltspolitik beschert, gilt der Austeritätspolitik als suspekt: Sie zielt auf vorrangige Einhaltung der Defizitgrenzen im Sinne des Fiskalvertrages und erst in zweiter Linie auf Vermeidung einer Nettokreditaufnahme. Danach lassen sich Defizite durch Reservepositionen nicht „ausgleichen“, sondern i. w. nur durch Ausgabenabsenkung beantworten. Nach dieser Logik erscheint vor allem eine gleichzeitige Inanspruchnahme von Rücklagen zur Ausgabendeckung als regulierungsbedürftiger Umstand¹⁹. Die Länderseite verteidigt dagegen den Rest ihrer Haushaltsautonomie, indem sie sich auf den Vorrang der jeweiligen Landesschuldenbremse und des Landeshaushaltsrechts vor dem nunmehr ausformulierten Überwachungsapparat des Stabilitätsrates beruft, der zudem nicht das Defizit, sondern die Nettokreditaufnahme im Fokus hat. Der offensive Ausbau öffentlicher Vermögenspositionen, mit denen sich auch ein gleichbleibender Bestand an Krediten relativieren ließe, ist die verbleibende strategische Alternative zur Schuldenstandsabsenkung („Tilgung“). Den ostdeutschen Flächenländern gelingt beides schon seit 2011, während

15 So Woisin in einem Beitrag für den Jahrbuch-Workshop im September 2015 in Leipzig.

16 Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, Okt. 2018, Übersicht S. 44 ff. Wegen der Verschiedenartigkeit der dabei aufgeführten Positionen ist eine Addition im strengen Sinne nicht möglich. Differenzierter dazu Snelting: „Rainy-Day-Funds“ in diesem Band.

17 Vgl. den Länderbericht Sachsen in diesem Band.

18 Snelting a.a.O.

19 Monatsbericht Bundesbank, a.a.O.

bei den westdeutschen Flächenländern ein positiver Rücklagensaldo erst seit 2013 beobachtet wird und die Nettotilgung in der Summe erst 2016 einsetzte.²⁰

Die fachliche Diskussion um die Regulatorik der öffentlichen Kreditaufnahme wird in jüngster Zeit in Deutschland zumindest wahrnehmbarer.²¹ Dabei wird das dramatische Auseinanderfallen von Soll und Ist als Einschränkung der Haushaltswahrheit eher weniger thematisiert, zumal sich die Regelwerke stets vorrangig auf das Soll, also die politisch relevanten Planungswerte kaprizieren. Die überwachte Planung wiederum immunisiert sich u. a. durch Verfahren der „Konjunkturbereinigung“ (Produktionslückenverfahren, Steuertrendverfahren, strukturelle Salden, etc.) gegen die Realität und verstärkt die Trennung von Soll und Ist.

I. Steuerkraft und Finanzausgleich

Am Maßstab der Ländersteuerkraft war 2018 im Ländervergleich am auffälligsten der Rückgang in Hessen um mehr als 8 Prozentpunkte²². Ursache war der Einbruch bei der Abgeltungsteuer, der Hessen mit seinem Bankenstandort Frankfurt besonders getroffen hat. Das einst steuerkraftstärkste Flächenland Hessen ist damit noch hinter Baden-Württemberg zurückgefallen. Dies spiegelt sich auch in den Ergebnissen des horizontalen Länderfinanzausgleichs wider, in dem Hessen 2018 mehr als fünf Prozentpunkte seiner Finanzkraft verloren hat. Die Zahlungspflicht Hessens fiel um mehr als 800 Mio. € auf 1,613 Mrd. € (2017: 2,48 Mrd. €) und trieb die Ausgleichspflichten der übrigen Zahlerländer weiter in die Höhe.

Insgesamt liefert der Länderfinanzausgleich jedoch ein wenig spektakuläres Bild entlang der Entwicklungslinien der Vorjahre. Das gesamte Ausgleichsvolumen stieg geringfügig auf 11,4 Mrd. € (2017: 11,2 Mrd. €), wobei Bayern mit 6,7 Mrd. € nicht nur die höchste Ausgleichspflicht, sondern mit rd. 785 Mio. € auch die größte Mehrbelastung zu tragen hatte. Auch Baden-Württemberg verzeichnete eine gestiegene Finanzkraft und zahlte erstmals mehr als drei Mrd. € (3,08 Mrd. €; 2017: 2,8 Mrd. €) an die Empfängerländer. Während unter den

20 Auswertung SFK-3 2010 bis 2017.

21 Michael Hüther: „10 Jahre Schuldenbremse – ein Konzept mit Zukunft?“ IW-Policy-Paper 3/19, Köln 26.03.2019: „Mit dem günstigen Zinsumfeld haben sich die Bedingungen für die öffentliche Verschuldung seit der Wirtschafts- und Finanzkrise 2009 grundlegend geändert. Eine intergenerative Umverteilung zulasten künftiger Generationen ist deshalb derzeit und absehbar nicht mehr gegeben. Angesichts eines unübersehbar großen Investitionsbedarfs mindert die Schuldenbremse den politischen Handlungsspielraum und entbehrt einer ökonomischen Grundlage. Im Sinne der „Goldenen Regel der Finanzpolitik“ sollte sie daher innovations- und wachstumspolitisch umgesetzt werden.“ (S.3). Vgl. auch Handelsblatt 25.03.2019: „Ökonom Hüther macht überraschenden Vorstoß zur Reform der Schuldenbremse“. Darauf entgegnet Thomas Schäfer/Lars Feld: „Erfolgsmodell Schuldenbremse“ FAZ 27.03.2019.

22 D2-Meldung 1.–4. Qtl. 2018.

Zahlerländern, zu denen auch Hamburg zählt (83 Mio. €), eine deutliche Umschichtung der Last erfolgte, blieben die Empfängerländer dicht am Vorjahresergebnis. Mindereinnahmen aus dem Finanzausgleich wegen höherer originärer Finanzkraft mussten Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Schleswig-Holstein, Brandenburg, und das Saarland hinnehmen. In Berlin sorgt die steigende Einwohnerzahl für einen höheren Zahlungsanspruch (4,4 Mrd. €) trotz wachsender Wirtschaftskraft. Allerdings macht sich genau dieser Effekt im Falle Berlins kompensatorisch beim Umsatzsteuervorabausgleich bemerkbar, in dem Berlin eine deutliche Mehrbelastung erfährt (2018: -531 Mio. € / 2017: -153 Mio. €). Insgesamt ist das Volumen des Umsatzsteuervorabausgleichs auf 9,1 Mrd. € (2017: 8,4 Mrd. €) und damit etwas stärker als der Länderfinanzausgleich angestiegen. Spürbar gesunken sind dagegen die Zahlungspflichten des Bundes bei den Bundesergänzungszuweisungen, die 2008 noch mit mehr als 14 Mrd. € zu Buche schlugen und 2018 auf nur noch 8,4 Mrd. abgesunken sind. Hauptursache ist hier die Abschmelzung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder, die 2018 nur noch 2,8 Mrd. € ausmachten.

Die ausgleichspolitische Landschaft bleibt geprägt von der gewaltigen wirtschaftlichen Kluft zwischen West- und Ostdeutschland, die sich allenfalls in kleinen Schritten allmählich verringert. Der Finanzausgleich spiegelt zudem die Konzentration der expansiven Bewegungen auf regionale und örtliche Zentren, von denen Berlin derzeit besonders hervorzuheben ist. Die süddeutschen Länder profitieren besonders als Sitzländer von Konzernzentralen über ihre ohnehin starke Wirtschaftskraft hinaus. Das frühere Kraftzentrum und heute finanzschwache Empfängerland Nordrhein-Westfalen scheint sich auf Vorjahresniveau immerhin zu stabilisieren.

II. Planung und Prognosen

Ausgangspunkt der Haushaltsplanungen für 2018 waren vor allem die Steuerschätzungen vom Mai 2017, die die Erwartungen an die Ländersteuereinnahmen für 2018 um 5,1 Mrd. € heraufsetzten. Grundlage dafür war der Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung vom Frühjahr 2017, mit dem für 2018 von einem BIP-Wachstum von 1,6 % und einem Zuwachs der Steuereinnahmen von 3,2 % gegenüber dem Vorjahr ausgegangen wurde.²³ Die folgende Steuerschätzung im November 2017 bestätigte den Trend und setzte die Erwartung an die

23 Vgl. Ergebnis der 151. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 9. bis 11. Mai 2017 in Bad Muskau.

Steuereinnahmen 2018 für die Länder um weitere 2,5 Mrd. € herauf. Sie sollten aber gegenüber dem Vorjahr nur um 2,9 % wachsen, da sich für 2017 eine weitere Ergebnisverbesserung und damit eine höhere Basis abzeichnete. Unter Berufung auf die Herbstprojektion der Bundesregierung des Jahres 2017 galt für 2018 nun eine Wachstumserwartung für das BIP von 1,9 %.²⁴ Damit war zumindest die Grundlinie einer stetig optimistischen Entwicklung für die Planung der Haushalte 2018 bestätigt. Kurz vor Beginn des Haushaltsjahres gab die Steuerschätzung sogar noch etwas Luft nach oben. Tatsächlich lief die Entwicklung der Steuereinnahmen noch besser als erwartet, während das wirtschaftliche Wachstum ab Mitte des Jahres 2018 die Erwartungen nicht mehr erfüllte. Im Herbst 2018 zeigte sich dann ein verändertes Bild: Der Steuerschätzung von Oktober 2018 lagen die gesamtwirtschaftlichen Eckwerte der Herbstprojektion der Bundesregierung zugrunde. Augenfällig ist dabei, dass das Wachstum des realen BIP, das im Mai 2018 noch mit 2,3 % veranschlagt war, zur Schätzung im Oktober auf nur mehr 1,8 % zurückgenommen wurde. Abgeschlossen hat das Jahr 2018 insgesamt mit einem Wachstum von 1,4 %; insbesondere die zweite Jahreshälfte war durch eine deutliche Eintrübung gekennzeichnet. Der Entwicklung des Steueraufkommens tat das keinen Abbruch, denn die Steuereinnahmen haben aggregiert um fast 6 % zugelegt.

Auch für die Jahre ab 2019 wurde in der Steuerschätzung im Oktober²⁵ durchweg ein niedrigeres reales Wachstum des BIP zugrunde gelegt, als noch im Mai 2018 unterstellt. Das Wachstum der Steuereinnahmen hingegen setzt sich im Schätzzeitraum scheinbar unbeeindruckt von der Rücknahme der Wachstumsprognosen fort. Die Steuereinnahmen sollen so bis zum Jahr 2023 – ausgehend vom Ist-Jahr 2017 – um etwas mehr als 28 % ansteigen und eilen damit zu einem neuen Rekord. Spätestens im Jahr 2025 dürfte die magische Größe eines Steueraufkommens von über 1 Billion € durchbrochen werden. Dabei liegen die Zuwächse der Steuereinnahmen für die staatlichen Ebenen in den Jahren bis 2023 grundsätzlich nahe beieinander. Eine Ausnahme bildet das Jahr 2020: Hier überflügeln die Zuwächse der Gemeindeebene aufgrund des Wegfalls der erhöhten Gewerbesteuerumlage deutlich jene von Bund und Ländern. Der bei den Ländern entstehende Einnahmefall wird aber durch einen höheren Anteil an der Steuer vom Umsatz und höhere BEZ aus der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen überwiegend kompensiert.

24 Vgl. Ergebnisse der 152. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 7. bis 9. November 2017 in Braunschweig.

25 Noch ohne die Entlastung der Länder (ca. 2,2 Mrd. €) durch die vorzeitige Auflösung des Fonds Deutsche Einheit.

Die einzelnen Steuerarten folgen in unterschiedlichem Ausmaß der Herbstprojektion mit dem darin unterstellten günstigen konjunkturellen Umfeld und tragen höchst unterschiedlich zum Anstieg des Aufkommens bei. So liegt das Wachstum der Umsatzsteuer unter dem prognostizierten Wachstumstrend, während Lohn- und Einkommensteuer – auch aufgrund der Progression – überproportional wachsen. Die Aufkommensentwicklung dieser beiden Steuerarten ist Ausdruck der zunehmenden Binnennachfrage im gegenwärtigen Aufschwung. Manche Steuerarten – wie etwa die gewinnabhängigen Steuern – scheinen sich angesichts teils zweistelliger Zuwachsraten völlig von ihren makroökonomischen Grundlagen zu lösen. Im Ergebnis hat der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ in den letzten Jahren regelmäßig das tatsächliche Steueraufkommen unterschätzt. Alle Ebenen haben sich so in den vergangenen Jahren neben den absehbaren Mehreinnahmen auch regelmäßig über unerwartete Mehreinnahmen freuen dürfen. Die Ergebnisse zeigen sich in den Rekordüberschüssen der vergangenen Jahre.

Doch zeigen sich die ersten dunklen Wolken am Horizont. Der ohnehin nicht übermäßige Aufschwung, der immerhin über Jahre stetig zu verzeichnen war, scheint seine Dynamik zu verlieren. Die Wachstumsprognose der Bundesregierung wurde zuletzt mit dem aktuellen Jahreswirtschaftsbericht auf 1,0 % für 2019 abgesenkt. Bundesfinanzminister OLAF SCHOLZ ermahnte seine Kabinettskollegen zu Beginn der Haushaltsberatungen für das Haushaltsjahr 2020 mit der Drohung einer Haushaltslücke von 24,7 Mrd. € im Zeitraum der Finanzplanung bis 2023²⁶ und warnte *„die fetten Jahre sind vorbei“*²⁷. Dies gilt allerdings nur unter der Vorgabe eines Verzichts auf Nettoneuverschuldung – ein ernsthaftes Deckungsproblem zeichnet sich für den Bund deshalb noch nicht ab. Zudem lässt ein rückläufiges Wirtschaftswachstum nach dem Verlauf der letzten Jahre keinen direkten Rückschluss auf sinkende Steuereinnahmen mehr zu.

III. Wahlen

Nachdem die ungewöhnlich lange Regierungsbildung erst Mitte März 2018 mit der Vereidigung der neuen Bundesregierung abgeschlossen werden konnte, beendete die SPD ihre Führungskrise zumindest vorläufig mit der Wahl von ANDREA NAHLES zur neuen Bundesvorsitzenden am 22. April 2018. Danach stand die Innenpolitik im Zeichen der Vorbereitung der beiden Landtagswahlen am 14. Oktober 2018 in Bayern und am 28. Oktober 2018 in Hessen. Beide Wahlen brachten

26 „Scholz erwartet riesige Finanzlücke“ <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/bundshaushalt-scholz-erwartet-riesige-finanzluecke-16022700.html>.

27 SZ, 06.01.2019: „Die fetten Jahre sind vorbei“.

zwar bedeutende Verschiebungen im Wählerzuspruch, machten aber keinen Regierungswechsel erforderlich. Ministerpräsident MARKUS SÖDER stützt sich seither in Bayern auf eine Koalition der CSU, die ihre absolute Mehrheit einbüßte, mit den Freien Wählern. In Wiesbaden konnte die Regierung unter Ministerpräsident VOLKER BOUFFIER (CDU) ihre Arbeit mit knapper Mehrheit und einem deutlich erstarkten grünen Koalitionspartner fortsetzen. Die hohen Verluste, die beide Parteien der Bundeskoalition einfuhren, hatten zumindest für die CDU Ende Oktober 2018 eine weltweit beachtete politische Folge: ANGELA MERKEL kündigte ihren Rückzug vom Amt der Bundesvorsitzenden der CDU an. Seit 7. Dezember 2018 ist ANNEGRET KRAMP-KARRENBAUER, vormals Generalsekretärin der CDU und Ministerpräsidentin des Saarlandes, Parteivorsitzende. Sie konnte sich gegen die Konkurrenten FRIEDRICH MERZ und JENS SPAHN erfolgreich durchsetzen. Einmal mehr zeigte sich, wie sensibel die Bundespolitik auf Impulse aus den Ländern reagiert.

IV. Europäisches Umfeld

Beherrschendes Thema der europäischen Politik war 2018 die Vorbereitung des „Brexit“ genannten Ausscheidens Großbritanniens aus der Europäischen Union – ursprünglich geplant zum 29. März 2019, zunächst verschoben auf den 12. April 2019 und sodann auf den 31. Oktober 2019. Am 14. November 2018 konnten die Verhandlungen mit der Einigung auf einen Vertragstext von mehr als 500 Seiten vorläufig beendet werden. Darin wird dem Vereinigten Königreich eine Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 2020 zugestanden. Das britische Unterhaus lehnte mit großer Mehrheit am 15. Januar 2019 den Vertragsentwurf ab und forderte Nachverhandlungen, für die sich jedoch keine Bereitschaft auf der Seite der EU abzeichnete. Die Behandlung des Austrittsbegehrens nach Art. 50 EUV als lediglich juristisch-technisches Problem hat die Krise der EU verfestigt. Zu einer ernsthaften politischen Auseinandersetzung über die Zukunft der EU war keine der beiden Seiten bereit oder in der Lage. Auf britischer Seite droht die Entscheidungsunfähigkeit des Parlaments zu einer Legitimationskrise der demokratischen Institutionen schlechthin zu werden. Auch die Wahl des EU-Parlaments am 29. Mai 2019 könnte durch die Frage der Teilnahme des Vereinigten Königreichs beeinträchtigt werden.

Auch 2018 setzte sich die politische Krise der EU bzw. der Eurozone weiter fort. In Italien ermöglichte das Wahlergebnis vom 4. März 2018 die Bildung einer Regierung unter Ministerpräsident GIUSEPPE CONTE aus der nationalistischen Lega Nord und der eurokritischen M5S-Bewegung am 1. Juni 2018. Der Konflikt

um die Einhaltung der Defizitgrenze nach dem Fiskalvertrag mit der EU-Kommission konnte erst nach einer Wohlverhaltenszusage der italienischen Regierung am 18. Dezember 2018 beigelegt werden.

Frankreich sieht sich innenpolitisch seit dem 17. November 2018 mit der teilweise gewalttätigen Revolte der Bewegung der „Gelbwesten“ konfrontiert, die sich gegen steuerliche und andere Mehrbelastungen der Bevölkerung richtet. Die französische Regierung reagiert mit der Rücknahme geplanter Steuererhöhungen und weiterer Maßnahmen im Umfang von mehr als 10 Mrd. € und nimmt dabei, ähnlich wie Italien, die Gefährdung der Defizitgrenzen in Kauf.

Am 2. Mai 2018 hat die EU-Kommission mehrere Dokumente zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021–2027 veröffentlicht. Der MFR sollte noch in der laufenden Legislaturperiode des EU-Parlaments beschlossen werden. Umstritten ist u. a., ob mangelnde Rechtsstaatlichkeit der Mitgliedstaaten (i.e. Polen und Ungarn) künftig finanzielle Folgen haben sollen. Zulasten der ostdeutschen Länder bestehen große Ungewissheiten bei der künftigen Ausgestaltung der EU-Förderung, weil nach den von der EU-Kommission vorgelegten Verordnungsvorschlägen für die EU-Kohäsionspolitik nach 2020 die Mittel für Deutschland real um mehr als 20 % und damit deutlich stärker als für andere Mitgliedstaaten gekürzt werden sollen. Dabei könnten die Kürzungen für Ostdeutschland noch deutlich stärker ausfallen, denn das von der EU-KOM vorgesehene Sicherheitsnetz gilt nur auf Ebene der Mitgliedstaaten, nicht jedoch für einzelne Förderregionen in den jeweiligen Gebietskategorien.

In besonderer Weise trifft die ostdeutschen Länder zudem die geplante massive Absenkung der EU-Kofinanzierungssätze. Sie würde einen Rückgang der EU-Fördererträge von bisher 80 % auf 55 % in den Übergangsregionen sowie auf 40 % in den stärker entwickelten Regionen bedeuten, die Länderhaushalte in erheblichem Maße belasten und den Einsatz der Kohäsionsmittel deutlich erschweren. Die ostdeutschen Länder haben daher mit MPK-Ost-Beschluss die Bundesregierung gebeten, in den laufenden Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen gegenüber der EU überproportionale Kürzungen für Deutschland abzulehnen, sich für angemessene EU-Rückflüsse aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds nach Ostdeutschland und eine Anhebung der vorgeschlagenen EU-Kofinanzierungssätze einzusetzen.

Sollte dies nicht durchsetzbar sein, wurde die Bundesregierung aufgefordert, die sich im Ergebnis einer reduzierten Mittelausstattung und abgesenkter EU-Kofinanzierungssätze ergebenden finanziellen Belastungen für die Länderhaushalte innerstaatlich auszugleichen und entsprechend zusätzliche Mittel zur Erbringung der nationalen Kofinanzierung bereitzustellen.

Den Vorsitz im Europäischen Rat hat seit 1. Januar 2019 für das erste Halbjahr Rumänien inne.

V. Bedeutsame Gesetzgebungsvorhaben

Nach der ungewöhnlich langen Zeitspanne der Regierungsbildung kam die Maschinerie der Gesetzgebung auch im Plenum des Bundesrates erst in der zweiten Jahreshälfte 2018 wieder auf Touren. Unter finanzpolitischen Gesichtspunkten war allenfalls im März noch die Behandlung der EU-Vorlage zur Stärkung der haushaltspolitischen Verantwortung erwähnenswert, in der die Länder den kruden Gedanken eines verbindlichen Ausgabepfades für den Zeitraum einer Legislaturperiode zurückwiesen.²⁸ Bereits im Juli-Plenum erreichte der thematische und politische Höhepunkt des zweiten Halbjahres die Tagesordnung des Bundesrates: Die Umsetzung einer Reihe von bedeutenden Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag erforderte eine weitere Änderung des Grundgesetzes, um das sogenannte Kooperationsverbot lockern zu können. Im ersten Durchgang war deshalb Stellung zu nehmen zum „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e)“ der Bundesregierung, dem bereits eine längere Gesprächsphase mit den Ländern vorausgegangen war. Angesichts des thematischen und finanziellen Umfanges hätte sich eine autonomieschonende Deckungsquotenverhandlung nach Art. 106 zur Umsatzsteuerverteilung angeboten. Aber der politische Karren rollte längst auf dem Kleinpflaster der einzelnen fachpolitischen Ambition. Aus Art. 104 sollte die erst in der vorangegangenen Legislaturperiode gewählte und vielkritisierte Formulierung der „finanzschwachen“ Gemeinden wieder gestrichen werden. Gleichzeitig sollte mit dem neuen Art. 104d sowie weiteren Änderungen der Weg für Finanzhilfen des Bundes im Wohnungsbau freigemacht werden. Ferner sollte der Fristdeckel („Versteinerungsklausel“) von der Gemeindeverkehrsfinanzierung gehoben und schließlich die Planung bei den Bundesfernstraßen neu geordnet werden. Von der Grundgesetzänderung hingen u. a. die Vereinbarungen zum Digitalpakt Schule (5 Mrd. €) und zum weiteren Ausbau von Ganztagschulen und Betreuungsangeboten (2 Mrd. €) ab. Die umfangreiche und hinsichtlich der Kommunen bemerkenswerte Stellungnahme der Länderkammer²⁹ war noch durchaus wohlwollend. Die Art der Berücksichtigung ihrer Stellungnahme durch den Deutschen Bundestag, namentlich durch den Haushaltsausschuss am

28 BR Plenum 966. Sitzung am 12.03.2018 TOP 24. Vgl. Ziff. 11 der Empfehlungsdruksache 747/1/17.

29 BR Plenum 969. Sitzung am 06.07.2018 TOP 13. Vgl. Drs. BR 165/18 (Beschluss), insbesondere die Empfehlungsdruksache der Ausschüsse 165/1/18 mit der Begründung zu Ziff. 4.

28. November 2018³⁰, fand im Bundesrat hingegen ein absehbar ungünstiges Echo. Der Bundestag hatte sich überraschend auf neue Formulierungen verständigt, mit denen nicht nur in die bildungspolitische Kompetenz der Länder eingegriffen würde, sondern mit denen er auch eine generelle hälftige Kofinanzierungspflicht in allen Bund-Länder-Finanzierungen etabliert hätte. Da dem Gesetzgebungsverfahren umfangreiche Verhandlungen auf Regierungsebene vorangegangen waren – sogar die Verwaltungsvereinbarungen zum Digitalpakt waren praktisch unterschriftsreif – hatte dieser Verfahrensgang des Bundestages den Charakter einer Provokation. Nach einer von heller Empörung gekennzeichneten Debatte rief der Bundesrat am 14. Dezember 2018 einvernehmlich den Vermittlungsausschuss an. Die öffentliche Resonanz des Konflikts nutzte sogleich der bayerische Ministerpräsident SÖDER in seiner ersten Regierungserklärung noch im Dezember 2018, um eine neue Föderalismuskommission zu fordern.³¹ Die Kontroverse konnte im Vermittlungsausschuss am 20. Februar 2019 beigelegt werden. Der Bund verzichtet auf die beiden besonders prominenten Positionen (hälftige Kofinanzierung und qualitative Normierung im Bildungswesen), allerdings werden die Kontrollbefugnisse der Bundesregierung über eine Berichtspflicht hinaus auch auf die Vorlage von Akten erweitert. Dieser scheinbar nur bürokratische Punkt berührt die Staatsqualität der Länder empfindlicher als die bereits eingeführten, nicht minder übergreifenden Befugnisse des Bundesrechnungshofes. Den Bundestag passierte die Grundgesetzänderung am 21. Februar 2019³² und den Bundesrat am 15. März 2019.

Trotz der Kontroverse um die Änderung des Grundgesetzes brachte der Bundesrat in seinem letzten Plenum im Jahre 2018 eine Reihe wichtiger Gesetzesvorhaben zum Abschluss. So konnte die Zahlung der Integrationspauschale für 2019 mit einem Volumen von 2,4 Mrd. € verabschiedet werden. Für die Folgejahre wird zwischen Bund und Ländern intensiv verhandelt, weil der Bund seine Leistungen unter Hinweis auf den Koalitionsvertrag in der laufenden Legislaturperiode auf 8 Mrd. € beschränkt sehen und daher eine drastische Kürzung seines finanziellen Engagements bei der Flüchtlingsintegration ab 2020 durchsetzen will.³³ Auch das Gute-Kita-Gesetz, auf dessen Grundlage der Bund bis 2022 rd. 5,5 Mrd. € für verbesserte Standards in der Kinderbetreuung oder niedrigeren Elternbeiträgen

30 BT Drs. 19/6144 v. 28.11.2018.

31 „Daher werden wir, Bayern und Baden-Württemberg, die Südschiene erneut beleben und gemeinsam eine Föderalismusinitiative starten, die in einer neuen Föderalismuskommission münden könnte; denn wir sollten uns über die Rolle der Länder, der Landtage, der Landesparlamente und des Bundesrats intensiver Gedanken machen.“ Bayerischer Landtag; Protokoll 18/5, 11.12.2018, S. 117.

32 BT Drs. 19/7940

33 BR Drs. 606/18.

bereitstellen will, passierte den Bundesrat.³⁴ Die Länder fordern dagegen ein dauerhaftes Engagement des Bundes, um die neuen Standards nicht nur vorübergehend finanzieren zu können. Das „Gute-Kita-Gesetz“ steht ähnlich wie der Pakt für den Rechtsstaat für die neue Vertragsmethodik von Bund und Ländern: Die Länder erhalten die Bundesmittel via Umsatzsteuerfestbetrag, müssen aber ohne Ausnahme einer nachgelagerten Verwaltungsvereinbarung zum zweckgebundenen Mitteleinsatz zustimmen. Der Bund wählt diesen Weg selbst bei geringfügigem Eigenanteil und hoher Länderverpflichtung wie bei dem Pakt für den Rechtsstaat.

Noch im November-Plenum stimmte der Bundesrat dem Familienentlastungsgesetz zu, mit dem 2019 u. a. durch Erhöhung des Kindergeldes und Anhebung des Kinderfreibetrages sowie des Grundfreibetrages die Familien um rd. 10 Mrd. € entlastet werden sollen.³⁵ Die Länder werden durch das Gesetz ab 2020 mit knapp 4 Mrd. € belastet.

Mit Kabinettsbeschluss vom 18. Juli 2018 setzte die Bundesregierung eine Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ ein³⁶, an der unter Federführung des Bundesheimatministeriums unter HORST SEEHOFER Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände gemeinsam die Instrumente der Regionalförderung bis hin zur Bewältigung der kommunalen Altschulden überprüfen wollen. Die erste Sitzung der Kommission, die sogleich sechs Untergruppen bildete, fand am 29. September 2018 statt und soll bis zur Sommerpause 2019 Ergebnisse liefern. Am Maßstab der Finanzverfassung, die in Art. 106 sogar noch die „Einheitlichkeit“ der Lebensverhältnisse in den Blick nimmt, ist die Aufgabenstellung der Kommission eher bescheiden, während der Verhandlungsaufwand mit der Vielzahl von beteiligten Fachressorts ohne Beispiel ist. Die Erinnerung an frühere Deckungsquotenverhandlungen, die die Ministerpräsidenten im Zusammenhang mit der Anrufung des Vermittlungsausschusses noch im Dezember 2018 wachgerufen haben, blieb bislang noch folgenlos. Der zeremonielle Aufwand von Verhandlungen zum Austarieren der Umsatzsteuerverteilung wäre zweifellos geringer und die Wirkung höher, vor allem wenn am Ende kein Abbau von Disparitäten steht, sondern nur Gießkanneneffekte realisiert werden.

Die Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ (vulgo: Kohlekommission) wurde am 6. Juni 2018 von der Bundesregierung eingesetzt. Unter dem Vorsitz von MATTHIAS PLATZECK, RONALD POFALLA, PROF. DR. BARBARA PRAETORIUS und STANISLAW TILICH wurden Empfehlungen entwickelt, um den Ausstieg aus der Kohleverstromung auf 2038 vorziehen zu können. Der

34 BR Drs. 635/18 (Top 45, 973. Sitzung).

35 BR Drs. 373/18 und 578/18.

36 Gemeinsame Presseerklärung BMI, BMEL und BMFSFJ v. 18.07.2018.

Abschlussbericht mit Stand vom Januar 2019 enthält keine finanzielle Gesamtschau. Nach Verbands- und Presseberichten steht ein Volumen von 40 Mrd. € (in Presseberichten bis zu 90 Mrd. €) in Rede³⁷, um Strukturfolgen in den betroffenen Ländern Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Niedersachsen und Saarland abmildern zu können. Der Bericht enthält umfangreiche, im Einzelnen wenig überzeugende Maßnahmenkataloge, um das Ende der Braunkohlegewinnung und -verstromung regional kompensieren zu können. Im europäischen Vergleich hat Deutschland heute bereits die höchsten Strompreise.³⁸ Für die EEG-Umlage mussten die Stromverbraucher 2016 insgesamt 24,2 Mrd. € aufbringen.³⁹

VI. Finanzströme im Wissenschaftsbereich

Das im Jahr 2006 mit der Föderalismusreform I eingeführte „Kooperationsverbot“ im Bildungsbereich wurde mit der Änderung des Artikels 91 b GG zum 1. Januar 2015 weitgehend aufgehoben. Zu Möglichkeiten der Anwendung des neuen Artikels 91 b GG im Hochschulbereich hat die Wissenschaftsseite von Bund und Ländern bereits im Jahr 2017 der Konferenz der Ministerpräsidenten (MPK) einen Bericht vorgelegt. In ihrer Sitzung am 13. April 2018 hat sich die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) dann auf ein Maßnahmenpaket zu Bund-Länder-Programmen im Wissenschaftsbereich verständigt, das in den Jahren 2018 und 2019 umgesetzt werden soll. In der GWK sind zwar neben den Fachministern von Bund und Ländern auch die Finanzminister vertreten, aber die Finanzseite zieht es vor, an den Sitzungen der GWK nicht teilzunehmen und sich stattdessen in der Finanzministerkonferenz mit den Überlegungen der Fachseite auseinanderzusetzen.

Das ehrgeizige Maßnahmenpaket der GWK sah vor, in der Herbstsitzung am 16. November 2018 vier sogenannte „kleine Programme“ zu beschließen – die beiden Programme für die Förderung von Forschung und Entwicklung (FuE) und die Personalgewinnung an Fachhochschulen sowie zwei Infrastrukturprogramme, nämlich zur Förderung von Forschungsbauten, Großgeräten und Hochleistungsrechnern (AV-FGH) und zur Nationalen Forschungsdateninfrastruktur (NFDI). Parallel dazu sollten die sogenannten „großen Programme“ verhandelt und im Mai 2019 von der GWK beschlossen werden. Bei den „großen Programmen“ handelt es sich im Wesentlichen um die Nachfolgeprogramme zum „Hochschulpakt 2020“

37 Vgl. Tagesspiegel 29.01.2019: Was kostet der Kohleausstieg?

38 Abschlussbericht „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abb. 11 S. 31.

39 <https://www.bdew.de/presse/weitere-pressegrafiken/eeg-umlage-2017/>.

zur Finanzierung der Hochschulen sowie zum „Pakt für Forschung und Innovation“ zur Finanzierung der außeruniversitären Forschungseinrichtungen. Entscheidender Konfliktpunkt bei den Verhandlungen zu jedem Programm war die jeweilige Finanzierungsbeitragung von Bund und Ländern. Die Finanzseite stärkte im Vorfeld der GWK am 16. November 2018 mit einem klaren FMK-Beschluss der Länderfachseite für die anstehende Verhandlung mit dem BMBF deutlich den Rücken. Erstmals nach langer Zeit nahm mit Minister MATHIAS BRODKORB (Mecklenburg-Vorpommern) sogar wieder ein Landesfinanzminister an einer Sitzung der GWK teil. Im Ergebnis konnte bei den „kleinen Programmen“ ein an der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern angemessenes Finanzierungsverhältnis ausverhandelt werden.

Für die sogenannten „großen Programme“ wird um die Finanzierungsbeitragung der Länder nach wie vor intensiv gestritten.

Die Finanzströme im Rahmen der gemeinsamen Förderung von Wissenschaft und Forschung durch Bund und Länder werden jährlich in einer Broschüre der GWK für das vorvergangene Jahr dargestellt. Sie lassen erkennen, dass in diesem Bereich außerhalb öffentlicher Wahrnehmung eine erhebliche Mittelumverteilung stattfindet, die mit 14 Mrd. € im Jahr 2016 das Volumen des Länderfinanzausgleichs deutlich übertrifft. Die systematische Erfassung der Finanzströme hatte Mitte der neunziger Jahre, nach Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich, in der damaligen Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (BLK) begonnen. Die Darstellung mündete in eine regelmäßige Publikation zur Erleichterung der Verhandlungen in der GWK. Zu besonderer Prominenz gelangte die kleine Broschüre, als sie Eingang fand in die Verhandlung der Ministerpräsidenten und der Bundeskanzlerin zur Neuregelung des Finanzausgleichs ab 2020 und als Datengrundlage die Einführung und Bemessung der sogenannten „Forschungs-BEZ“ ermöglichte. Mit dieser Aufwertung der Broschüre ging einher, dass das GWK-Büro seither die Daten nicht mehr allein, sondern unter Einbeziehung der Länderfinanzseite aufbereitet.

VII. Stabilitätsrat und Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse

Der Deutsche Bundestag hatte am 1. Juni 2017 die gesetzlichen Grundlagen für die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen beschlossen. Diesem Beschluss gingen zweijährige Verhandlungen von Bund und Ländern voraus, die in der Einigung der Regierungschefs von Bund und Ländern vom 8. Dezember 2016 ihren Abschluss fanden. In einem gemeinsamen Papier wurden die vorgesehenen Grundgesetzänderungen weitgehend im Wortlaut abgestimmt und bildeten fortan

den Rahmen für die Erstellung der Gesetzentwürfe der Bundesregierung und die anschließenden parlamentarischen Beratungen.

Diese Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zum Jahr 2020 hat zu erheblichen Änderungen der bisherigen föderalen Finanzarchitektur geführt. Im Ergebnis sind Art und Umfang sicherlich einmalig in der Zeit seit der großen Finanzreform des Jahres 1969. Zusammenfassend kann die Reform unter das Motto „Geld für die Länder gegen Kompetenzen für den Bund“ gestellt werden. Zu dem Mehr an Kompetenzen zählt auch, dass der Bund seine Forderung durchsetzen konnte, dem Stabilitätsrat die Aufgabe der Überwachung der Einhaltung der Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 zu übertragen. Der Stabilitätsrat hat sich hierzu in seiner 18. Sitzung vom 6. Dezember 2018 auf ein entsprechendes Verfahren verständigt. Das genaue Prozedere ist im „Kompendium des Stabilitätsrates“⁴⁰ niedergeschrieben. Diesem Werk ist durchgängig anzumerken, dass die Arbeit des Stabilitätsrats im Spannungsfeld zwischen der Haushaltsautonomie von Bund und Ländern, den europäischen Anforderungen an die Vorgaben zu Überwachung der Haushaltsdisziplin sowie den grundgesetzlichen Vorgaben an die Schuldenbremse erfolgte.

Im Ergebnis nimmt der Stabilitätsrat zunächst die Einhaltung bzw. Nicht-Einhaltung der jeweiligen bundes- oder landesrechtlich maßgeblichen Regelungen zur Kenntnis. Die Haushaltsautonomie bleibt somit der Form nach gewahrt. Im Prinzip geht das allerdings kaum über das hinaus, was Bund und Länder bisher bereits auch in ihren Stabilitätsberichten ausweisen. Erst in einer zweiten Stufe und auch nur mit optionalem Ausweis eines Beschlusses des Stabilitätsrates – und somit öffentlich deutlich weniger wahrnehmbar – erfolgt die Bewertung der Haushalte von Bund und Ländern auf Basis eines harmonisierten Analyseverfahrens einschließlich einer einheitlichen Konjunkturbereinigung. Ausgehend von der Nettokreditaufnahme (Stichwort: Schuldenbremse im Grundgesetz) erfolgt über Bereinigungen der finanziellen Transaktionen sowie die Hinzusetzung (ausgewählter) Extrahaushalte eine Annäherung an die Betrachtungsweise der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (Stichwort: Europäische Vorgaben der Haushaltsüberwachung).

Dem harmonisierten Analysesystem sind die sehr heterogene Interessens- und Gemengelage des Bundes sowie der einzelnen Länder deutlich anzumerken. Die Einheitlichkeit bei der Konjunkturbereinigung wird beispielsweise sehr weit ausgelegt, so dass sowohl das gegenwärtige Bundesverfahren als auch – in seinen Grundzügen – das aktuelle Verfahren der Konsolidierungshilfelande subsumiert

40 Stabilitätsrat: Kompendium des Stabilitätsrates zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse nach Artikel 109a Absatz 2 Grundgesetz (Stand: 06.12.2018). vgl. dazu auch BMF: „Kompendium zur Schuldenbremse des Bundes“; Berlin, März 2015.

werden können. Zwei Verfahren, die beide am gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzial ansetzen, aber spätestens im Haushaltsvollzug kaum mehr Gemeinsamkeiten haben. Extrahaushalte werden zwar berücksichtigt, aber auch nur insoweit dies rechtlich zwingend geboten ist, weil sie dem Sektor Staat zugeordnet werden und über eine eigene Kreditermächtigung verfügen. Die finanzpolitisch „schwierigen“ Extrahaushalte – die einerseits sicher ein gewisses Eigenleben entwickelt haben, aber bei denen andererseits auch die Musik spielt – bleiben außen vor, damit der Bund und die Länder eine gewisse Manövriermasse behalten, auf die in Krisenzeiten zumindest vorübergehend zugegriffen werden kann. Zu guter Letzt trägt eine Ausgleichskomponente formal dem Umstand Rechnung, dass nicht alle Sondersituationen in allen Ländern in einem harmonisierten Verfahren angemessen berücksichtigt werden können. Zu nennen wären hier Einnahmefekte aus demografischer Entwicklung, die unterschiedliche Ausgestaltung der jeweiligen kommunalen Finanzausgleichssysteme sowie die Sondersituation der Stadtstaaten im Hinblick auf die nicht vornehmbare Abgrenzung der kommunalen Ebene. Faktisch stellt die Ausgleichskomponente einen zusätzlichen Sicherheitspuffer dar und schafft den Ländern weiteren Spielraum. Sich aus dem Ausgleichssystem ergebende Tilgungsverpflichtungen für vor dem Jahr 2020 aufgenommene Altschulden können auf Wunsch ausgeblendet werden. Im Kleingedruckten werden Schulden aus Landesbanksanierungen ausgenommen⁴¹.

Das Kompendium trägt dem Umstand Rechnung, dass siebzehn verschiedene Positionen und Ansätze von Bund und Ländern unter einen Hut gebracht werden mussten. Angesichts der komplizierten Ausgangslage hat sich der Stabilitätsrat vor diesem Hintergrund durchaus auf ein gangbares Verfahren verständigt. Es gilt zu bedenken, dass mit der Schuldenbremse und ihrer Auswirkung auf die Haushalte von Bund und Ländern in gewisser Weise finanzverfassungsrechtlich Neuland betreten wird. Das Wirken des Stabilitätsrates erfolgt zudem in rechtlich nicht völlig widerspruchsfreiem Raum. Festzuhalten ist auch, dass es sich zum einen um ein atmendes System handelt, das eine künftige Evaluierung und Anpassung vorsieht und zulässt. Somit kann zunächst die erste Phase in den Jahren ab 2020 für die Feststellung der Praxistauglichkeit genutzt werden und die Grundlage für eine mögliche Nachjustierung bilden. Zum anderen überwacht der Stabilitätsrat nicht nur die Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse, sondern auch die Haushalte

41 „Davon unabhängig bleiben Maßnahmen zur Stabilisierung und Abwicklung von Landesbanken im Zusammenhang mit der Finanzmarktkrise 2008/9 unberücksichtigt. Dies lehnt sich an das Verfahren der Haushaltüberwachung zur Vermeidung drohender Haushaltsnotlagen an. Derzeit bestehen potentielle Verpflichtungen für Nordrhein-Westfalen in Höhe von bis zu 4,5 Mrd. € (u. a. Phoenix-Garantie), für Hamburg und Schleswig-Holstein in Höhe von jeweils bis zu rd. 7 Mrd. €, insgesamt 14 Mrd. € (u. a. Sunrise Rückgarantie und Inanspruchnahme aus der Gewährträgerhaftung für die HSH Nordbank AG).“ Fußnote 1, S. 7 des Kompendiums.

von Bund und Ländern selbst. Das bisherige (Kennziffern-)System soll in der ersten Jahreshälfte 2019 an die neuen Rahmenbedingungen angepasst werden. Eine abschließende Beurteilung des Wirkens des Stabilitätsrates ist sicherlich erst in der Gesamtschau nach Überarbeitung des Kennziffernsystems möglich. Noch offen ist die Neudefinition der Kriterien und Indikatoren, anhand derer zukünftig „drohende Haushaltsnotlagen“ festgestellt werden sollen.

VIII. Landesbanken

Der Verkauf der HSH-Nordbank an den US-Finanzinvestor Cerberus⁴² erforderte 2018 eine Reihe von Schritten, die die beiden Landesparlamente von Schleswig-Holstein und Hamburg mit zu vollziehen hatten. Dabei ging es nicht nur um die erforderlichen Kreditermächtigungen⁴³ für die Auszahlung der Garantien, sondern im Falle Hamburgs auch um die punktuelle Außerkraftsetzung sämtlicher gesetzlicher Kredit- und Ausgabenrestriktionen mit einem eigenen Gesetz⁴⁴. Der Hamburger Senat unterrichtete die Bürgerschaft zum Jahresende über den vollzogenen Verkauf.⁴⁵ Allein für Beratungsdienstleistungen im Zusammenhang mit dem Verkauf wurden mehr als 300 Mio. € aufgewendet.⁴⁶ Die von der EU-Kommission erzwungene Privatisierung der HSH-Nordbank hat die beiden Länder mit einem zweistelligen Milliardenbetrag geschädigt und wird sie noch bis ins Jahr 2041 belasten.⁴⁷ Den Käufern ist es nicht nur gelungen, sich sämtliche öffentlichen Garantien auszahlen zu lassen, sie erhalten zudem mit den Kundendaten auch einen intimen Zugang zur mittelständischen Wirtschaft in Norddeutschland. Den Privatbanken war es außerdem möglich, die Einlagensicherung bis 2022 weiterhin bei der Institutssicherung der Sparkassen zu belassen und den Eintritt in den Einlagensicherungsfonds der Privatbanken für die Zeit danach offen zu halten.⁴⁸ Die Beschäftigten zahlen einen hohen Preis, denn ihre Zahl soll auf weniger als 1.000 absinken – 2008 hatte die Bank noch rd. 5.000 Arbeitsplätze.⁴⁹ Nachdem der Bundesgerichtshof im Jahre 2016 die Freisprüche gegen sechs frühere Vorstände

42 „Ohne sie geht nichts mehr“ SZ 27.11.2018.

43 In Hamburg mit dringlichem Senatsantrag Bü-Drs. 21/13504 v. 19.06.2018 eine Kreditermächtigung über 2,95 Mrd. € eingefordert.

44 Gesetz über die Kreditaufnahme und Auszahlungen an die HSH Finanzfonds AöR im Zusammenhang mit der Veräußerung der HSH Nordbank AG vom 14. Juni 2018; HmbGVBl. Nr. 23 2018.

45 Vgl. HH Bürgerschaft Drs. 21/15510 v. 11.12.2018 Senatsmitteilung zum „Vollzug des Verkaufs der mittelbar gehaltenen Anteile der Freien und Hansestadt Hamburg an der HSH Nordbank AG“. Vgl. dazu auch die Stellungnahme des Ausschusses Öffentliche Unternehmen v. 21.02.2019.

46 Vgl. HH Bürgerschaft Drs. 21/15770.

47 Vgl. HH Bürgerschaft Drs. 21/13156.

48 Vgl. HH Bürgerschaft Drs. 21/14923.

49 „EX-HSH-Nordbank steht vor massivem Stellenabbau“ Hamburger Abendblatt, 11.12.2018.

der HSH-Nordbank aufgehoben hat, wurde durch das Landgericht Hamburg die Neuverhandlung für die Zeit vom August 2019 bis August 2020 terminiert.

Unterdes ist auch die Nord-LB durch den Umfang fauler Schiffskredite in eine kritische Lage geraten, die die Eigentümer, namentlich Sparkassen und das Land Niedersachsen zum Handeln zwingt, Sachsen-Anhalt hält nur eine geringfügige Beteiligung von knapp sechs Prozent. Dabei geht es um eine Kapitalerhöhung im Volumen von rd. 3,7 Mrd. € Nach dem katastrophalen Resultat des Verkaufs der HSH-Nordbank kommt eine „Privatisierung“ politisch kaum mehr in Betracht.⁵⁰ Aber jede öffentliche Lösung steht unter dem Genehmigungsvorbehalt der EU-Kommission. Im April 2019 zeichnete sich ab, dass das Paket mit notleidenden Schiffskrediten im Umfang von 4,6 Mrd. € bei der Bank verbleibt und mit einer Garantie über eine Milliarde € abgeschirmt werden soll. Weitere Schiffskredite in Höhe von 2,9 Mrd. € sollen veräußert werden⁵¹. Das neue Geschäftsmodell der Nord-LB sieht vor, dass knapp die Hälfte der etwa 5.500 Mitarbeiter ihre Arbeit verlieren werden.⁵²

Der Investmentfonds Cerberus, Anteilseigner bei der Deutschen Bank und der Commerzbank, hat nach Presseberichten im Jahre 2018 von der Deutschen Bank Kredite im Umfang von 5,7 Mrd. USD für ausfallgefährdete Immobilien- und Schiffskredite erhalten.⁵³

IX. Kommunen

Für die Kommunen war das Jahr 2018 erneut ein Jahr mit schwarzen Zahlen. Der Deutsche Städtetag räumte frühzeitig ein, nach dem glänzenden Jahr 2017 mit einem Plus von 10,7 Mrd. € auch für das Jahr 2018 mit einem Finanzierungsüberschuss von 7,6 Mrd. € zu rechnen. Die Folgejahre sollen zu ähnlichen Ergebnissen führen – wenn nichts dazwischenkommt.⁵⁴ Tatsächlich wurden die Erwartungen für 2018 aber weit übertroffen, denn die Gemeinden und Gemeindeverbände erreichten einen Finanzierungssaldo von 9,7 Mrd. € (Kern- und Extrahaushalte). Auch bei den Gemeinden gab es einen kräftigen Anstieg der Steuereinnahmen ggü. Vorjahr um 5,5 %. Die investiven Zuweisungen von den Ländern stiegen sogar um

50 Regierungserklärung des Niedersächsischen Finanzministers Reinhold Hilbers am 05.02.2019 im Niedersächsischen Landtag <http://www.mf.niedersachsen.de/download/140396/> Regierungserklärung zur_NORD_LB_am_05.02.2019_im_Niedersaechsischen_Landtag.pdf.

51 SZ 05.04.2019: „Nord-LB mit Rekordverlust“.

52 Handelsblatt, 03.04.2019: „EZB signalisiert Zustimmung für neues NordLB-Geschäftsmodell“.

53 Süddeutsche Zeitung unter Berufung auf das Wall Street Journal am 08.03.2019: „Ein ganz besonderer Kunde“.

54 Deutscher Städtetag: Stadtfinanzen 2018, S.8.

12,3 % auf 8,3 Mrd. € und erklären einen Teil der endlich ansteigenden investiven Ausgaben auf 30,1 Mrd. € (+12,9 %). Auch die Gemeinden verzeichneten 2018 einen weiteren Rückgang der Zinslasten auf 3 Mrd. € (-7,5 %), freilich in einer deutlichen Spreizung von -18,2 % (Sachsen) bis zu einer Zunahme um 12,7 % (Thüringen).⁵⁵

Die Sorge um die Grundsteuer war für die kommunale Familie auch 2018 das beherrschende Thema. Am 29. November 2018 präsentierte das BMF Lösungsvarianten zwischen den Polen „gerecht“ und „administrierbar“⁵⁶, die zum 1. Februar 2019 in gemeinsame Eckpunkte von Bund und Ländern mündeten.⁵⁷ Das Gesetzgebungsverfahren für die Neuregelung der Bewertung muss bis Ende 2019 abgeschlossen sein. Für die Gemeinden geht es um ein Volumen von rd. 14 Mrd. € und wegen der damit verbundenen Hebesatzrechte auch um ein bedeutendes Element ihrer Selbstverwaltung.

Auch diese sehr gute Haushalts- und Finanzlage der Kommunen hat (zumeist) im Lichte anstehender Landtags- und Kommunalwahlen und aufgrund verschiedener Volks- bzw. Bürgerinitiativen in den Flächenländern⁵⁸ zu Diskussionen über die Abschaffung von Straßen(aus)baubeiträgen geführt. Als Grund für diese Diskussionen wird zumeist angeführt, dass viele Beitragspflichtige den Straßen(aus)baubeitrag für ungerecht und zu hoch erachten würden. Während diese Beiträge beispielsweise in Bayern bereits (rückwirkend) abgeschafft wurden, laufen anderenorts entsprechende Gesetzgebungsverfahren (Mecklenburg-Vorpommern) oder sollen voraussichtlich noch in 2019 durchgeführt werden (Brandenburg, Thüringen). Andere Länder haben die Entscheidung über die Beitragserhebung in die Hände der Kommunen gelegt (Schleswig-Holstein) oder planen beitragsbezogene Erleichterungen (Sachsen-Anhalt). Unabhängig von den konkreten „Reformen“ werden diese dazu führen, dass eine wichtige Finanzierungsquelle für kommunale Straßen(aus)baumaßnahmen wegfällt und die Landes- und/oder Kommunalhaushalte dauerhaft mit einer (im Ergebnis steigenden) Belastung umzugehen haben werden.

55 Destatis: Vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte 1.–4. Vj. 2018, Kern- und Extrahaushalte; Stand März 2019.

56 BMF Pressemitteilung „Neuregelung der Grundsteuer“ 29.11.2018.

57 BMF Pressemitteilung 01.02.2019: Bund und Länder verständigen sich auf Eckpunkte für Grundsteuer-Reform.

58 Es sei darauf hingewiesen, dass die Stadtstaaten (Berlin, Freie Hansestadt Bremen, Freie Hansestadt Hamburg) aufgrund ihrer strukturellen Sonderstellung sowie der spezifischen Gegebenheiten vor Ort nicht als Referenzpunkt für Vergleiche der Flächenländer heranzuziehen sein dürften, vgl. dazu und im Folgenden u. a. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2018): Jahresbericht 2018. Teil 2 – Kommunalfinanzbericht 2018, S. 44–55 (hier: S. 46 ff.).

Mit der Einrichtung der Arbeitsgruppe „kommunale Altschulden“ im Rahmen der Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse war es den kommunalen Spitzenverbänden gelungen, die Thematik der hohen Kassenkreditbestände bundespolitisch zu platzieren. In der Diskussion um mögliche Finanzierungswege, auf denen Bundesmittel mehr oder weniger zielgenau die Gemeinden erreichen können, hat sich neben einer finanziellen Unterstützung von Entschuldungsprogrammen der Länder zuletzt die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft als Favorit herausgeschält. Um diesen Weg konkurrieren mittlerweile verschiedene Finanzierungsabsichten, sodass im Bundesrat eine Anhebung der Grenze zur Bundesauftragsverwaltung auf 75 % der Kostenbeteiligung des Bundes diskutiert wird⁵⁹. Die Überlastung dieser „Pipeline“ zeichnet sich schon seit Längerem ab⁶⁰ und ist eine eher kuriose Facette der politischen Bemühungen um die Stabilität der Gemeindefinanzen. Die Flächenländer sind seit Jahren mit eigenen Programmen um die Entschuldung ihrer Gemeindeebene bemüht. Indirekt ist dies auch die Folge des grundgesetzlichen Neuverschuldungsverbots, das nur die Länder, nicht aber die Gemeinden betrifft. Die Verschuldungsmöglichkeit der Gemeinden wird damit zur strategischen Reserveposition der Länderhaushalte, die aber einen zuträglich niedrigen Verschuldungsgrad der Gemeinden voraussetzt. Das erklärt die teilweise energischen Bailout-Methoden etwa in Hessen oder dem Saarland und ihre Verbindung mit strikten Auflagen. In den Stadtstaaten, wo die Gemeindeebene fehlt, ist eine ähnliche Bewegung in Richtung auf ihre Kommunalwirtschaft etwa durch Eigenkapitalzuführungen und weitere Extrahaushalte zu beobachten.

59 Vgl. o. bereits erwähnte Drs. BR 165/1/18 mit den Ausschussempfehlungen zu den Grundgesetzänderungen.

60 Vgl. Jürgen Wixforth: „Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft als Sammelbecken der Kommunalentlastung?“ In: Wirtschaftsdienst 7/2016, S. 501 ff. https://www.zdl-berlin.de/veroeffentlichungen/download/372/pdf?datei=fileadmin/Dokumente/Artikel___Vortraege/Artikel___Vortraege/Artikel___Vortraege/wixforth_kdu.pdf.

Tabelle 1: Entwicklung der Finanzierungssalden pro Einwohner in den Kernhaushalten seit 2008

	Südländer			Finanzschwache Westländer				
€/EW	BY	BW	HE	NI	RP	SH	SL	NW
2008	-10	128	-179	-40	-200	-104	-484	-64
2009	-644	-124	-450	-254	-403	-356	-900	-321
2010	-103	-77	-320	-236	-480	-470	-946	-282
2011	23	-36	-225	-301	-514	-247	-400	-181
2012	109	-6	-294	-105	-286	-61	-693	-219
2013	167	-35	-119	-64	-137	41	-493	-189
2014	126	47	-149	-30	-154	-87	-383	-138
2015	163	3	-38	-20	-141	30	-244	-110
2016	141	22	76	123	78	134	-150	2
2017	233	160	29	105	210	224	123	-67
2018	323	276	170	348	213	-663	148	60
	Neue Länder					Stadtstaaten		
€/EW	BB	MV	TH	SN	ST	HH	HB	BE
2008	38	189	108	308	23	104	-657	288
2009	-179	239	-95	5	-66	-499	-1.373	-419
2010	-211	-71	-264	-44	-262	-501	-1.901	-410
2011	50	152	-120	502	-76	-236	-924	-338
2012	3	100	135	321	24	-321	-827	203
2013	258	188	152	206	81	-246	-715	141
2014	98	118	87	166	35	250	-647	254
2015	96	209	110	-34	191	127	-393	59
2016	169	197	274	-30	207	159	8	38
2017	233	433	425	177	83	527	-27	604
2018	263	147	291	313	142	-616	83	669

Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik, SFK-3 1.–4. Vj. 2018 vom 28.03.2019; einschließlich der Konsolidierungshilfen; eigene Berechnung; Einwohnerzahlen zum jeweiligen 30.06.

X. Die neuen Länder

Tabelle 2: Finanzdaten neue Länder 2018

Vorl. Ist 2018	BB	MV	SN	ST	TH
Finanzierungssaldo je Einw. in €	263	147	313	142	291
Zinsausgaben (Gr.Nr. 57) je Einw. in €	112	132	39	165	155
Investitionsquote in %	10,4	13,3	17,2	11,6	14,3

Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik, SFK-3 1.–4. Vj. 2018 vom 28.03.2019; eigene Berechnung; einschließlich der Konsolidierungshilfen für Sachsen-Anhalt; Einwohnerzahlen zum 30.06.

Zum zweiten Mal in Folge erreichen 2018 alle neuen Länder einen positiven Finanzierungssaldo. Ihre glänzende Haushaltslage lässt sie auch den scharfen Rückgang der Sonderbedarfs-BEZ ohne weiteres verkraften. In ihrer Stellungnahme zu den Fortschrittsberichten der neuen Länder zur SoBEZ-Verwendung des Jahres 2017 (3,6 Mrd. €) stellt die Bundesregierung fest: „Die ostdeutschen Länder haben zum sechsten Mal in Folge eine vollständig zweckgerechte Verwendung der Solidarpaktmittel nachgewiesen.“⁶¹ Dies dürfte auch 2018 spielend gelungen sein. Drei der neuen Länder haben ihren positiven Finanzierungssaldo gegenüber dem Vorjahr sogar deutlich erhöhen können (BB, SN und ST). So stellt auch der Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2018 fest: „Die gesamten Einnahmen der ostdeutschen Flächenländer und ihrer Gemeinden übersteigen dann mit 6.028 € je Einwohner im Jahr 2017 jene der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer und Gemeinden (5.981 € je Einwohner).“⁶² Dabei erreichen ihre originären Steuereinnahmen nur rd. 65 % des Niveaus der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer.⁶³ Der offenkundige Kontrast zwischen fiskalischer Leistungsfähigkeit und wirtschaftlicher Kraft bescherte 2018 den neuen Ländern angesichts auslaufender Solidarpaktmittel und nahender Landtagswahlen eine lebhaftige Strukturdebatte in der Publizistik⁶⁴. Die

61 Stellungnahme der Bundesregierung zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen – Berichtsjahr 2017 –, Berlin, im Oktober 2018; S. 18.

62 Der Beauftragte der Bundesregierung für die neuen Bundesländer (Hrsg.): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2018; Berlin, August 2018; S. 51 https://www.beauftragter-neue-laender.de/BNL/Redaktion/DE/Downloads/Publikationen/Berichte/jahresbericht-de-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=7.

63 Ebd.

64 Presse- und Informationsamt des Landes Berlin: Ostdeutsche Ministerpräsidenten setzen sich für gleichwertige Lebensverhältnisse ein und fordern Unterstützung bei Standortentscheidungen. PM v. 23.11.2018. vgl. auch das umfassende Positionspapier der ostdeutschen Ministerpräsidenten v. 30.01.2018: Erwartungen der Regierungschefin und der Regierungschefs der ostdeutschen Länder an die Koalitionsverhandlungen zwischen CDU, CSU und SPD auf Ebene des Bundes. https://www.regierung-mv.de/static/Regierungsportal/Ministerpr%C3%A4sidentin%20und%20Staatskanzlei/Dateien/pdf-Dokumente/MPK-Ost_Positionspapier.pdf.

bunte Vielfalt der Forderungen und Ansprüche zeigt auch, dass sich die Gesellschaft in Ostdeutschland nach Lebenslagen und -haltungen heute deutlich differenzierter darstellt.

XI. Die Finanzschwachen Flächenländer West (FFW)

Tabelle 3: Finanzdaten Finanzschwache Flächenländer West 2018

Vorl. Ist 2018	NI	RP	SL	SH	NW
Finanzierungssaldo je Einw. in €	348	213	148	-663	60
Zinsausgaben (Gr.Nr. 57) je Einw. in €	133	142	364	160	137
Investitionsquote in %	4,2	5,1	8,8	19,8	9,9

Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik, SFK-3 1.–4. Vj. 2018 vom 28.03.2019 eigene Berechnung; einschließlich Konsolidierungshilfen für Saarland und Schleswig-Holstein; Einwohnerzahlen zum 30.06.

Nordrhein-Westfalen – langjähriges Empfängerland im Finanzausgleich – findet sich hier erstmals eingereiht in die Gruppe der finanzschwachen Flächenländer West (FFW). Im Gegensatz zum Vorjahr hat Nordrhein-Westfalen 2018 einen leichten Überschuss erzielen können, der sich in absoluten Zahlen beeindruckender ausnimmt als am Einwohnermaßstab, der den Abstand zu den übrigen FFW deutlich werden lässt. Das heterogene Bild der Gruppe ist Sonderfaktoren geschuldet: Im Falle Niedersachsens den zusätzlichen Einnahmen aus Strafzahlungen von VW und im Falle Schleswig-Holsteins durch Bedienung der Garantien für die HSH-Nordbank. Bereinigt um diesen Sondereffekt hätte auch Schleswig-Holstein einen positiven Finanzierungssaldo je Einwohner von rd. 180 € aufzuweisen und läge damit zwischen Rheinland-Pfalz und dem Saarland. Die Investitionsquoten können sich auch 2018 nicht messen mit dem Niveau der neuen Länder.

XII. Die Stadtstaaten

Tabelle 4: Finanzdaten der Stadtstaaten 2018

Vorl. Ist 2015	BE	HB	HH
Finanzierungssaldo je Einw. in €	669	83	-616
Zinsausgaben (Gr.Nr. 57) je Einw. in €	340	859	245
Investitionsquote in %	6,7	6,2	18,4

Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik, SFK-3 1.–4. Vj. 2018 vom 28.03.2019; einschließlich der Konsolidierungshilfen für Bremen, eigene Berechnung; Einwohnerzahlen zum 30.06.

Die drei Stadtstaaten sind wie im Vorjahr gut für die Extrempositionen. Allerdings markiert diesmal die Freie und Hansestadt Hamburg wegen des Sondereffekts HSH-Nordbank den tiefsten Punkt im Vergleich der Finanzierungssalden. Hervorzuheben ist das positive kassenmäßige Ergebnis Bremens, das auch durch die Konsolidierungshilfen zustande gekommen ist. Im Übrigen zeigen die immer noch relativ hohen Zinsbelastungen eine Problemlage an, die in den Städten der Flächenländer als Kassenkreditproblem auf der finanzpolitischen Agenda geführt wird.

XIII. Die Südländer

Tabelle 5: Finanzdaten der Südländer 2018

Vorl. Ist 2018	BW	BY	HE
Finanzierungssaldo je Einw. in €	276	323	170
Zinsausgaben (Gr.Nr. 57) je Einw. in €	126	45	154
Investitionsquote in %	8,2	11,1	6,7

Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik, SFK-3 1.–4. Vj. 2018 vom 28.03.2018; eigene Berechnung; Einwohnerzahlen zum 30.06.

Die drei wirtschafts- und steuerstarken Flächenländer im Süden der Republik haben gegenüber dem Vorjahr ihren Finanzierungsüberschuss nochmals deutlich steigern können und ihre Zinsbelastung weiter reduziert. Hinsichtlich der Zinsbelastung zeigen sich Bayern und Baden-Württemberg ebenbürtig mit den neuen Ländern, während die finanzschwachen Flächenländer West und die Stadtstaaten am Vorabend des Inkrafttretens der Schuldenbremse nur als zweite Liga gelten können. Bayern profitiert im Jahre 2018 noch von Strafzahlungen der Autoindustrie und weist deshalb einen etwas überhöhten Finanzierungssaldo aus. Strukturell liegen die drei Südländer etwas näher beieinander.

B. Vergleichende Übersichten von 2008 bis 2018

von Wolfgang Förster⁶⁵

I. Finanzielle Entwicklung der Länder im Zeitverlauf

Die „vergleichenden Übersichten“ decken mit dem vorliegenden Jahrbuch nunmehr den Zeitraum 2008 bis 2018 ab.⁶⁶ Sie stellen die Entwicklung wesentlicher finanzieller Eckdaten der Länder zum Teil unter Berücksichtigung ihrer kommunalen Ebene dar. Zugleich bieten sie einen Erklärungsbeitrag für feststellbare Konvergenz- oder Divergenzentwicklungen.⁶⁷

Aus Gründen der Vergleichbarkeit zwischen den ost- und den westdeutschen Flächenländern sowie zwischen den Flächenländern und den Stadtstaaten wird in verschiedenen Übersichten die kommunale Ebene berücksichtigt.

Grundsätzlich beschränkt sich der Blick auf die Kernhaushalte. Extrahaushalte werden nur punktuell berücksichtigt. Für übergeordnete Analyse-Zwecke etwa aus Sicht der EU mag die vollständige Erfassung des Sektors Staat eine sinnvolle Bereicherung der Statistik darstellen. Für Zwecke von Ländervergleichen auf der Grundlage von Zeitreihen wirft der aktuelle Stand der Umsetzung des Schalenkonzeptes nach wie vor Fragen auf.⁶⁸

Weiterhin werden die Zahlungen der ostdeutschen Länder nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG) erfasst. Dadurch wird die Vergleichbarkeit mit den westdeutschen Ländern verbessert, in denen lediglich die dem Grunde nach vergleichbaren Versorgungslasten für die ehemaligen Beamtinnen und Beamten anfallen.

II. Kreditmarktschulden

Ausgangspunkt der Analyse sind Höhe und Entwicklung des Schuldenstandes der Länder. Seit einer systematischen Umstellung durch das Statistische Bundesamt ist die Unterscheidung zwischen Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich sowie Schulden beim öffentlichen Bereich in den Vordergrund gerückt. Aus Gründen der

65 Dipl.-Volkswirt Wolfgang Förster ist Haushaltsdirektor im saarländischen Finanzministerium und vertritt in diesem Beitrag ausschließlich seine persönliche Meinung, E-Mail: wolfei@gmx.de.

66 Die Berichterstattung umfasst auch weiterhin das Ausgangsjahr 2008 sowie die beiden jeweils aktuellsten Jahre, nunmehr also 2017 und 2018. Dies ermöglicht es, Veränderungen im Ländervergleich seit dem Ausgangsjahr und gegenüber dem Vorjahr aufzuzeigen.

67 Zur Methodik siehe Förster (2015).

68 Im Einzelnen siehe Förster (2018).

Datenverfügbarkeit stellen die nachfolgenden Tabellen die **Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich im Kernhaushalt** seit 2010 zum jeweiligen 31.12. dar. Zur Ermittlung der Pro-Kopf-Verschuldung zum 31.12.2018 werden hilfsweise die Einwohnerzahlen zum 30.06.2018 verwendet.

Tabelle 6: Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich (Länder, Kernhaushalte)

	BW	BY	HE	NI	NW	RP	SL	SH	Länder
2010	42.687	29.146	36.926	54.030	125.351	28.900	11.322	25.520	524.162
2017	37.588	16.940	40.966	57.173	138.774	31.138	13.819	25.677	522.329
2018(vorl.)	35.434	14.582	40.305	56.618	137.076	30.480	13.566	27.423	513.167
2018 in € je Einw.	3.206	1.118	6.448	7.096	7.652	7.474	13.672	9.479	6.191
Δ 2018/17 in Mio. €	-2.154	-2.358	-661	-555	-1.698	-658	-253	1.746	-9.162
Δ in %	-5,7	-13,9	-1,6	-1,0	-1,2	-2,1	-1,8	6,8	-1,8
Δ 2018/10 in Mio. €	-7.253	-14.564	3.379	2.588	11.725	1.580	2.244	1.903	-10.995
Δ in %	-17,0	-50,0	9,2	4,8	9,4	5,5	19,8	7,5	-2,1
	BB	MV	SN	ST	TH	BE	HB	HH	Länder
2010	17.948	9.806	6.407	20.542	16.109	60.243	17.620	21.603	524.162
2017	15.399	7.838	1.555	20.763	15.344	56.519	20.547	22.288	522.329
2018 (vorl.)	14.765	7.532	1.409	19.928	14.278	54.372	21.487	23.912	513.167
2018 in € je Einw.	5.891	4.680	346	9.001	6.655	14.999	31.571	13.036	6.191
Δ 2018/17 in Mio. €	-634	-306	-146	-835	-1.066	-2.147	940	1.624	-9.162
Δ in %	-4,1	-3,9	-9,4	-4,0	-6,9	-3,8	4,6	7,3	-1,8
Δ 2018/10 in Mio. €	-3.183	-2.274	-4.998	-614	-1.831	-5.871	3.867	2.309	-10.995
Δ in %	-17,7	-23,2	-78,0	-3,0	-11,4	-9,7	21,9	10,7	-2,1

Quellen: Statistisches Bundesamt (2011a), (2018a), (2019a) jeweils Tabelle 5.1/5.2.

In 2018 setzte sich der Schuldenabbau mit -9,2 Mrd. € – allerdings in einem gegenüber dem Vorjahr (2017: -10,8 Mrd. €) etwas reduziertem Tempo – fort. Dreizehn Länder konnten ihre Schuldenstände gegenüber Ende 2017 zum Teil deutlich zurückführen. Die größten prozentualen Fortschritte erzielten mit Bayern und Sachsen die beiden Länder, die bei der Pro-Kopf-Verschuldung ohnehin die mit Abstand niedrigsten Werte aufweisen. Würde der Schuldenabbau in den nächsten Jahren wie im Zeitraum 2014 bis 2018 fortgesetzt, wäre Sachsen im Jahr

2022 das erste schuldenfreie Land. In Bayern würde der Schuldentilgungsprozess bis ins Jahr 2026 dauern.

Lediglich drei norddeutsche Länder (Hamburg, Schleswig-Holstein und Bremen) weisen in 2018 bedingt durch Sondereffekte einen stichtagsbezogenen Zuwachs auf.

Seit Ende 2013 sinkt der Schuldenstand in den Kernhaushalten der Ländergesamtheit ununterbrochen. Der Spitzenwert der Verschuldung aus dem Jahr 2013 wird inzwischen um über 29 Mrd. € unterschritten. Der längerfristige Vergleich zwischen 2010 und 2018 zeigt große Diskrepanzen zwischen den Ländern. Acht Länder konnten ihren Schuldenstand seitdem reduzieren, in den anderen acht Ländern ist er angestiegen. Alle ostdeutschen Länder einschließlich Berlin konnten ihren Schuldenstand seit 2010 zum Teil deutlich reduzieren. Gleiches gelang in Westdeutschland neben Bayern nur Baden-Württemberg. Alle übrigen westdeutschen Länder verzeichnen gegenüber 2010 einen Schuldenzuwachs.

Die Drei-Klassen-Gesellschaft gemessen an der Pro-Kopf-Verschuldung scheint zementiert: Die Länder mit drohender Haushaltsnotlage (Bremen und das Saarland) mit weit über 10.000 bzw. über 30.000 € je Einwohner, die große Gruppe der Länder mit mittelgroßer Verschuldung zwischen 4.600 und 9.700 € je Einwohner und schließlich die Gruppe der kaum noch verschuldeten Länder (Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen) mit weniger als 3.200 € je Einwohner.

Der Abstand zwischen den Extrempolen Sachsen und Bremen ist im Jahr 2018 wieder deutlich gestiegen auf über 31.000 € je Einwohner. Bremen ist um 91mal stärker verschuldet je Einwohner als Sachsen, allerdings ohne die dortige kommunale Ebene. Das ehemals extrem hoch verschuldete Berlin hat seinen Abstand zu Hamburg auf inzwischen nur noch knapp 2.000 € je Einwohner reduziert.

In 2018 konnte auch die kommunale Ebene ihren Schuldenstand deutlich reduzieren. In einer Gesamtschau verminderten sich die Schulden von Ländern und Kommunen beim nicht-öffentlichen Bereich um insgesamt 17,3 Mrd. €. Auch in dieser Betrachtung weisen im Jahr 2018 nur die norddeutschen Länder Schleswig-Holstein, Hamburg und Bremen einen Schuldenzuwachs auf.

Tabelle 7: Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich (Länder und Kommunen, Kernhaushalte)

	BW	BY	HE	NI	NW	RP	SL	SH	Länder
2010	48.783	42.277	50.821	66.207	165.968	39.139	14.011	28.503	639.415
2017	43.103	29.113	57.114	68.816	187.653	43.318	17.263	29.496	646.483
2018 (vorl.)	40.855	26.061	51.738	68.294	184.442	42.496	16.900	31.079	629.177
2018 (in € je Einw.)	3.697	1.999	8.277	8.559	10.296	10.421	17.033	10.743	7.591
Δ 2018/17 (in Mio. €)	-2.248	-3.052	-5.376	-522	-3.211	-822	-363	1.583	-17.306
Δ in %	-5,2	-10,5	-9,4	-0,8	-1,7	-1,9	-2,1	5,4	-2,7
Δ 2018/10 (in Mio. €)	-7.928	-16.216	917	2.087	18.474	3.357	2.889	2.576	-10.238
Veränd. in %	-16,3	-38,4	1,8	3,2	11,1	8,6	20,6	9,0	-1,6
	BB	MV	SN	ST	TH	BE	HB	HH	Länder
2010	20.127	11.745	9.746	24.170	18.452	60.243	17.620	21.603	639.415
2017	17.133	9.450	4.184	23.453	17.034	56.519	20.547	22.288	646.483
2018 (vorl.)	16.361	9.023	3.827	22.503	15.827	54.372	21.487	23.912	629.177
2018 (in € je Einw.)	6.527	5.606	939	10.165	7.377	14.999	31.571	13.036	7.591
Δ 2018/17 (in Mio. €)	-772	-427	-357	-950	-1.207	-2.147	940	1.624	-17.306
Δ in %	-4,5	-4,5	-8,5	-4,0	-7,1	-3,8	4,6	7,3	-2,7
Δ 2018/10 (in Mio. €)	-3.766	-2.722	-5.919	-1.667	-2.625	-5.871	3.867	2.309	-10.238
Δ in %	-18,7	-23,2	-60,7	-6,9	-14,2	-9,7	21,9	10,7	-1,6

Quellen: Statistisches Bundesamt (2011a), (2018a), (2019a) jeweils Tabelle 5.1/5.2.

Erstmals unterschreitet der Schuldenstand von Ländern und Kommunen den Wert von 2010 um inzwischen stolze 10,2 Mrd. €.

Auch unter Berücksichtigung der kommunalen Ebene ist das Bild im längerfristigen Vergleich geteilt. Die Hälfte der Länder konnte seit 2010 Schulden abbauen, die andere Hälfte musste einen Schuldenanstieg hinnehmen. Mit fast -61 % ist Sachsen weiterhin Spitzenreiter beim längerfristigen Schuldenabbau. Den zweiten Platz belegt Bayern mit -38 %, den dritten Mecklenburg-Vorpommern mit -23 %. Den ehrenvollen vierten Platz erringt Brandenburg mit -19 %. Am anderen Ende der Tabelle stehen Bremen und das Saarland mit je rund +20 %. In absoluten Zahlen dominiert der Zuwachs in Nordrhein-Westfalen mit +18,5 Mrd. € seit 2010.

Unter Berücksichtigung auch der kommunalen Ebene ist inzwischen eher eine Vier-Klassen-Gesellschaft bezüglich der Pro-Kopf-Verschuldung festzustellen:

Vorneweg die Notlagenländer Bremen und das Saarland, dann zwei Stadtstaaten und sieben Flächenländer im Mittelfeld. Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern haben sich von diesem Mittelfeld weiter positiv absetzen können. Die Abstände beider Länder zum Mittelfeld sind etwa genauso groß wie die zur Spitzengruppe, die nach wie vor aus Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen besteht.

Die Unterschiede zwischen den Stadtstaaten und den Flächenländern sind unter Berücksichtigung der kommunalen Ebene der Flächenländer naturgemäß etwas geringer. Der Abstand zwischen dem Saarland und dem nächststark verschuldeten Flächenland Rheinland-Pfalz beträgt hier rund 6.600 € je Einwohner. Der zwischen Bremen und dem nächststark verschuldeten Stadtstaat Berlin rund 16.600 € je Einwohner. Der Bremer Wert liegt bei dem 34-fachen des sächsischen Wertes einschließlich der dortigen kommunalen Ebene.

III. Finanzierungssalden

Tabelle 8: Finanzierungssaldo (Kernhaushalt Länder) in Mio. €

	BW	BY	HE	NI	NW	RP	SL	SH	Länder
2008	1.372	-131	-1.086	-315	-1.145	-808	-501	-294	-165
2017	1.754	3.020	180	836	-1.194	853	122	647	12.432
2018 (vorl.)	3.051	4.214	1.061	2.774	1.068	867	147	-1.917	15.725
2018 in € je Einw.	276	323	170	348	60	213	148	-663	190
Δ 2018/17 in Mio. €	1.298	1.194	882	1.938	2.262	14	24	-2.564	3.293
Δ 2018/08 in Mio. €	1.680	4.345	2.147	3.089	2.213	1.676	647	-1.623	15.889
	BB	MV	SN	ST	TH	BE	HB	HH	Länder
2008	97	316	1.297	54	246	987	-435	183	-165
2017	583	698	724	184	915	2.170	-19	960	12.432
2018 (vorl.)	659	237	1.274	315	623	2.425	57	-1.131	15.725
2018 in € je Einw.	263	147	313	142	291	669	83	-616	190
Δ 2018/17 in Mio. €	76	-461	550	131	-292	255	75	-2.090	3.293
Δ 2018/08 in Mio. €	562	-79	-23	261	378	1.438	492	-1.314	15.889

Quellen: Statistisches Bundesamt (2009), (2017), (2018).

Der starke Abbau der Verschuldung auf Länderebene im Jahr 2017 spiegelt sich in einem **Finanzierungssaldo** wider, der nach den Zahlen der Kassenstatistik ohne Auslaufperiode für 2018 mit 15,7 Mrd. € in den Kernhaushalten zum wiederholten Male stärker ausgefallen ist als im Vorjahr. Wie in den Vorjahren weisen nur zwei Länder Defizite aus. Diesmal sind es bedingt durch Sondereffekte Schleswig-

Holstein und Hamburg, die zusammen ein Defizit von 3 Mrd. € in die Waagschale werfen.

Pro Einwohner fällt der positive Finanzierungssaldo Berlins mit 669 € aus dem Rahmen. Während Bayern und Sachsen zu den üblichen Verdächtigen zählen, wenn es um Rekordüberschüsse geht, fällt im vergangenen Jahr 2018 Niedersachsen – ebenfalls bedingt durch einen Sondereffekt – mit dem zweithöchsten Finanzierungsüberschuss je Einwohner aller Länder auf. Zwar ebenfalls mit positivem Saldo, aber pro Einwohner mit dem insgesamt drittschlechtesten Wert aller Länder schneidet Nordrhein-Westfalen auffallend schlecht ab. Dank der Konsolidierungshilfen erreichen auch Bremen und das Saarland positive Salden.

Tabelle 9: Finanzierungssaldo Länder mit Extrahaushalten (aber ohne gemeinsame Extrahaushalte) in Mio. €

	BW	BY	HE	NI	NW	RP	SL	SH	Länder
2008	1.531	3.503	-878	-366	-843	-140	-447	-235	4.819
2017	445	3.180	652	895	-340	1.076	-93	-532	11.401
2018 (vorl.)	2.621	5.188	965	3.166	2.261	969	281	-1.834	20.238
2018 in € je Einw.	237	398	154	397	126	238	283	-634	244
	BB	MV	SN	ST	TH	BE	HB	HH	Länder
2008	174	367	1.420	146	292	456	-380	219	4.819
2017	586	756	744	320	1.116	2.437	83	74	11.401
2018 vorl.)	782	707	2.185	323	742	2.304	183	-604	20.238
2018 in € je Einw.	312	439	536	146	346	636	269	-329	244

Quellen: Statistisches Bundesamt (2009), (2018), (2019).

Unter Einbeziehung der Extrahaushalte ergibt sich in 2018 für die Ländergesamtheit mit über 20 Mrd. € ein deutlich höherer Finanzierungsüberschuss als allein in den Kernhaushalten (15,7 Mrd. €). Lediglich Schleswig-Holstein und Hamburg weisen Defizite aus. Nordrhein-Westfalen und das Saarland schließen anders als noch im Vorjahr ihre Haushalte ohne Defizite ab. Berlin ist je Einwohner auch hier mit deutlichem Abstand vorne. Mit Sachsen (536 € je Einwohner) und Mecklenburg-Vorpommern (439 € je Einwohner) folgen zwei ostdeutsche Flächenländer. Auch Bayern (398 € je Einwohner) macht einen deutlichen Sprung nach vorne. Auch ohne die Extrahaushalte, aber unter Berücksichtigung der Finanzierungssalden auf kommunaler Ebene erreichen in 2018 zwei Länder keine positiven Finanzierungssalden. Erneut sind es Schleswig-Holstein und Hamburg.

Tabelle 10: Finanzierungssaldo (Kernhaushalte Länder und Kommunen)

	BW	BY	HE	NI	NW	RP	SL	SH	Länder
2008	3.134	1.680	15	317	-505	-1.061	-499	-678	7.446
2017	3.508	5.959	431	1.673	-2.448	1.744	-21	250	11.543
2018 (vorl.)	5.033	5.656	1.706	3.076	3.346	1.312	196	-1.647	24.407
2018 (vorl., € je Einw.)	455	434	273	386	187	322	198	-569	294
Δ 2018/17 (in Mio. €)	1.526	-304	1.274	1.404	5.795	-432	217	-1.896	12.864
Δ 2018/08 (in Mio. €)	1.899	3.975	1.691	2.759	3.851	2.373	695	-969	16.961
	BB	MV	SN	ST	TH	BE	HB	HH	Länder
2008	614	539	2.227	404	524	987	-435	183	7.446
2017	997	1.352	1.411	369	1.833	2.022	-17	1.010	11.543
2018 (vorl.)	966	409	1.589	470	943	2.425	57	-1.131	24.407
2018 (vorl., € je Einw.)	385	254	390	212	439	669	83	-616	294
Δ 2018/17 (in Mio. €)	-31	-942	178	101	-891	403	74	-2.140	12.864
Δ 2018/08 (in Mio. €)	351	-130	-638	66	419	1.438	492	-1.314	16.961

Berlin erringt auch in dieser Abgrenzung den Spitzenplatz. Baden-Württemberg, Thüringen und Bayern rücken unter Berücksichtigung der kommunalen Ebene auf die Ränge zwei, drei und vier vor. Dahinter folgen mit nur minimalen Abständen Sachsen, Brandenburg und Niedersachsen. Mit über 24 Mrd. € liegt der Finanzierungssaldo der Ländergesamtheit in den Kernhaushalten auch in 2018 deutlich über dem Schuldenabbau von Ländern und Kommunen (-17,3 Mrd. €).

Unter Berücksichtigung der kommunalen Haushalte zeigen die Daten einschließlich der Extrahaushalte einen Finanzierungsüberschuss von insgesamt 30 Mrd. €. Davon entfallen in isolierter Betrachtung gut 20 Mrd. € auf die Ebene der Länderhaushalte und fast 10 Mrd. € auf die Gemeindeebene.

Tabelle 11: Finanzierungssaldo (Kern- und Extrahaushalte, Länder und Kommunen)

	BW	BY	HE	NI	NW	RP	SL	SH	Länder
2018 (vorl., Mio. €)	4.404	6.545	1.589	3.791	5.122	1.454	296	-1.637	30.017
2018 (€ je Einw.)	399	502	254	475	286	356	298	-566	362
	BB	MV	SN	ST	TH	BE	HB	HH	Länder
2018 (vorl., Mio. €)	1.078	824	2.761	802	1.106	2.304	183	-604	30.017
2018 (€ je Einw.)	430	512	678	362	515	636	269	-329	362

Quellen: Statistisches Bundesamt (2018), (2018c), (2019d).

Kein einziges ostdeutsches Land erreicht je Einwohner hierbei einen Wert, der unter dem Durchschnittswert der Ländergesamtheit von 362 € je Einwohner liegt. Spitzenreiter in dieser Abgrenzung ist nunmehr Sachsen mit 678 € je Einwohner,

Berlin fällt auf Rang zwei zurück. Den dritthöchsten Wert erreicht Thüringen, knapp gefolgt von Mecklenburg-Vorpommern. Schleswig-Holstein und Hamburg bleiben im roten Bereich.

IV. Nettokreditaufnahme

Die Aussagekraft der haushaltsmäßigen **Nettokreditaufnahme** für die Beurteilung der Haushaltslage eines Landes ist eingeschränkt. Dies gilt vor allem für die Zahlen auf der Grundlage der Kassenstatistik ohne Berücksichtigung der Auslaufperiode. Für 2017 liegen die endgültigen Ergebnisse der Kassenstatistik einschließlich Auslaufperiode vor. Für die Ländergesamtheit wird eine Nettoschuldentilgung von rund 17 Mrd. € ausgewiesen. Im letzten Jahr vor der globalen Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008 war noch eine Nettokreditaufnahme von 3,7 Mrd. € erforderlich gewesen. Gemessen am Finanzierungssaldo von +12,4 Mrd. € in den Kernhaushalten im Jahr 2017 fällt die Nettoschuldentilgung dieses Jahres signifikant höher aus.

Tabelle 12: Nettokreditaufnahme (Kernhaushalte, Länder)

	BW	BY	HE	NI	NW	RP	SL	SH	Länder
2008	-5	-649	894	657	1.228	989	502	495	3.743
2017	-1	-2.357	-2.594	-2.949	-2.624	-509	-206	-584	-17.076
2018 (vorl.)	-250	-2.443	-3.165	-3.206	-6.849	-168	-450	2.121	-20.381
	BB	MV	SN	ST	TH	BE	HB	HH	Länder
2008	0	-100	-83	0	0	-657	473	-1	3.743
2017	-962	-505	41	-100	-676	-2.524	127	-654	-17.076
2018 (vorl.)	-3.254	-219	-75	-100	-890	-2.752	-179	1.498	-20.381

Quellen: Statistisches Bundesamt (2017), (2018).

Für 2018 ergibt sich aus der Kassenstatistik ohne Auslaufperiode in den Kernhaushalten der Länder bislang eine Nettoschuldentilgung von über 20 Mrd. €, deutlich höher als der Finanzierungssaldo von +15,7 Mrd. €. Die landespolitischen Entscheidungen über das Offenlegen von Überschüssen und Defiziten sind in den vorläufigen Zahlen der Kassenstatistik noch nicht berücksichtigt.

Die für das vorangegangene Jahr, hier 2018, nur wenig aussagekräftigen Werte ohne Berücksichtigung der Auslaufperiode zeigen für Brandenburg mit 3,3 Mrd. € die höchste Tilgung. Die höchste Nettokreditaufnahme ergibt sich derzeit für Schleswig-Holstein mit 2,1 Mrd. €.

Bei Berücksichtigung auch der kommunalen Ebene wird derzeit für 2018 mit 21,2 Mrd. € eine etwas höhere Schuldentilgung ausgewiesen.

Tabelle 13: Nettokreditaufnahme (Kernhaushalt Länder und Kommunen)

	BW	BY	HE	NI	NW	RP	SL	SH	Länder
2008	-488	-1.634	709	404	839	947	488	477	661
2017	-167	-2.761	-2.449	-2.733	-2.490	-504	-128	-630	-17.599
2018 (vorl.)	-392	-2.981	-2.904	-3.001	-6.978	-145	-434	2.152	-21.169
	BB	MV	SN	ST	TH	BE	HB	HH	Länder
2008	-61	-199	-358	-137	-141	-657	473	-1	661
2017	-1.017	-559	-129	-203	-779	-2.524	127	-654	-17.599
2018 (vorl.)	-3.315	-279	-255	-194	-1.011	-2.752	-179	1.498	-21.169

Quellen: Statistisches Bundesamt (2018), (2018c).

Die Differenzen zwischen der Veränderung des Schuldenstands, der Nettokreditaufnahme sowie dem **Finanzierungssaldo** zeigen grundsätzlich die Auswirkungen unterschiedlicher haushaltstechnischer Strategien in den Ländern.

V. Ursachen

Erklärungsbeiträge für die teilweise extremen Unterschiede zwischen den Ländern hinsichtlich ihrer Haushaltslage und -entwicklung leisten diejenigen Faktoren, auf die die Länder keinen unmittelbaren Einfluss haben. Dazu zählen vor allem die steuerabhängigen Einnahmen und die Zinsausgaben. Angesichts verfassungsrechtlich gesetzter Grenzen (Alimentationsprinzip) sowie bisher erworbener Ansprüche auf Pensionszahlungen und trotz der nach der Föderalismusreform I in diesem Bereich gegebenen gewissen Gestaltbarkeit zählen auch die Versorgungsausgaben dazu. Aus Gründen der Vergleichbarkeit zwischen west- und ostdeutschen Ländern werden ebenso die sogenannten AAÜG-Zahlungen berücksichtigt.

Die **Differenz aus steuerabhängigen Einnahmen, Zinsausgaben und Versorgungsausgaben** einschließlich der **AAÜG-Leistungen** der ostdeutschen Länder ergibt als Residualgröße die zur Aufgabenerfüllung den Ländern und Kommunen zur Verfügung stehende **verbleibende Finanzkraft**. Dieser Indikator gibt Auskunft, inwieweit das jeweilige Land mit seinen Kommunen mit einem vergleichsweise großen oder einem eher geringen finanzpolitischen Handicap das Ziel des