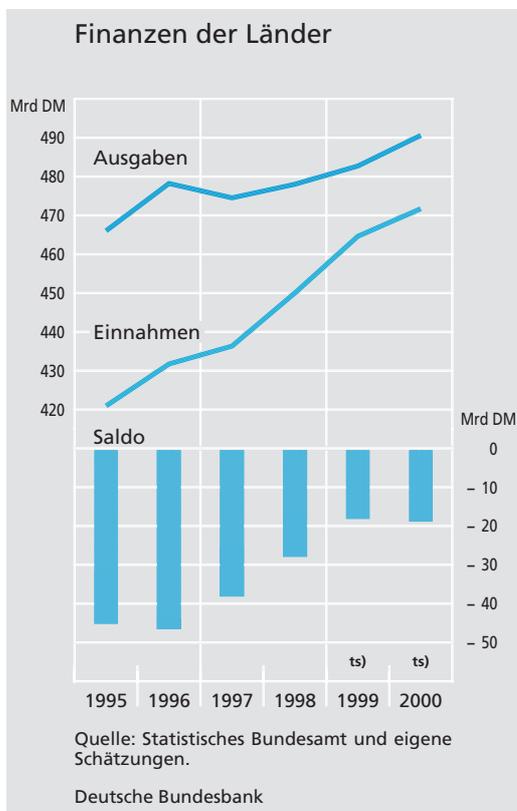


Die Entwicklung der Länderfinanzen seit Mitte der neunziger Jahre

Die Finanzlage der Länder hat sich von Mitte der neunziger Jahre bis zum abgelaufenen Jahr deutlich verbessert. Die Defizite, die 1996 mit 46 ½ Mrd DM ihren bislang höchsten Stand erreicht hatten, konnten bis zum Jahr 2000 auf 19 Mrd DM verringert werden. Neben einer Begrenzung des Ausgabenwachstums trug hierzu die seit 1998 wieder günstigere Entwicklung der Steuereinnahmen bei. Beim Abbau der Defizite konnten auch die neuen Länder Erfolge erzielen. Auf Grund ihrer anhaltenden Steuerschwäche bleiben sie aber weiterhin auf hohe Transfers angewiesen. Seit Beginn des laufenden Jahres hat sich die Finanzlage der Länder insgesamt wieder beträchtlich verschlechtert. Ausschlaggebend sind die hohen Einnahmefälle durch die Steuerreform. Die wieder deutlich wachsenden Defizite zeigen die Notwendigkeit nachhaltiger Einsparungen auf, zumal die meisten Länder ausgeglichene Haushalte anstreben. Dies würde der Zielsetzung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts entsprechen, der für den Gesamtstaat mittelfristig einen solchen Haushaltsausgleich vorschreibt. Unter den Ländern besteht ein erhebliches Gefälle in der Steuerkraft, das durch den Länderfinanzausgleich und ergänzende Bundeszuweisungen weitgehend eingebnet und teilweise sogar umgekehrt wird. Dieses System ist nach einem Verfassungsgerichtsurteil vom November 1999 zu überarbeiten.



Finanzentwicklung insgesamt

*Hohe Defizite
Mitte der
neunziger Jahre*

In der Mitte der neunziger Jahre wiesen die Länderhaushalte hohe Defizite aus. Im Jahr 1996 wurde mit 46 ½ Mrd DM ein Höchststand erreicht, bei dem fast 10 % der Gesamtausgaben durch Kreditaufnahme und Rücklagenauflösungen gedeckt werden mussten.¹⁾ Um ein Ausufern des Schuldenstandes und der daraus folgenden Zinsbelastung zu verhindern, war ein deutlicher und schneller Abbau der Deckungslücken dringend geboten. Bis zum Jahr 2000 gelang dann auch eine Verringerung der Defizite um über die Hälfte auf 19 Mrd DM. In Relation zu den Ausgaben gingen sie auf 4 % zurück.

Sowohl die alten als auch die neuen Länder konnten Erfolge beim Defizitabbau verzeich-

nen. Wegen ihrer ungünstigeren Ausgangslage können die ostdeutschen Länder (ohne Berlin) mit gut 7 % aber noch immer einen deutlich größeren Anteil ihrer Ausgaben nicht über „reguläre“ Einnahmen finanzieren. Noch ausgeprägter sind freilich die Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern. Während nach den vorläufigen Ergebnissen beispielsweise Bayern das Jahr 2000 mit einem Haushaltsüberschuss abschließen konnte, betrug das Defizit in Berlin, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen noch deutlich über 6 % der jeweiligen Ausgaben.

*Auch nach
Defizitverringere-
rung unter-
schiedliche
Finanzlage der
Länder*

Eine wichtige Grundlage für die Konsolidierungsfortschritte war die Begrenzung des Ausgabenwachstums. Noch Anfang der neunziger Jahre waren die Länderausgaben um durchschnittlich mehr als 5 % pro Jahr gestiegen. Auf Grund einer deutlich langsameren Zunahme der Einnahmen waren die Länder gezwungen, ihren Ausgabenzuwachs stark zu drosseln. In den Jahren 1997 bis 2000 belief er sich im Durchschnitt auf nur gut ½ %. Damit wurde auch die Empfehlung des Finanzplanungsrats, das jährliche Ausgabenwachstum auf höchstens 2 % zu begrenzen, eingehalten.

*Konsoli-
dierungsfort-
schritte durch
gedämpftes
Ausgaben-
wachstum*

Mit einem Anteil von fast 40 % stellen die Personalausgaben in den Länderhaushalten die wichtigste Ausgabenart dar. Abgesehen von 1995 und 1999 (als außerdem eine Erhöhung des Umlagesatzes für die Zusatzversorgung der Angestellten und Arbeiter zu verkraften war) blieben die Tarifabschlüsse und die daran ange-

*Enge Begren-
zung des
Zuwachses
der Aktiven-
bezüge, ...*

¹ Zur vorangegangenen Entwicklung vgl.: Deutsche Bundesbank, Die Finanzentwicklung der Länder seit der Vereinigung, Monatsbericht, April 1995, S. 35 ff.

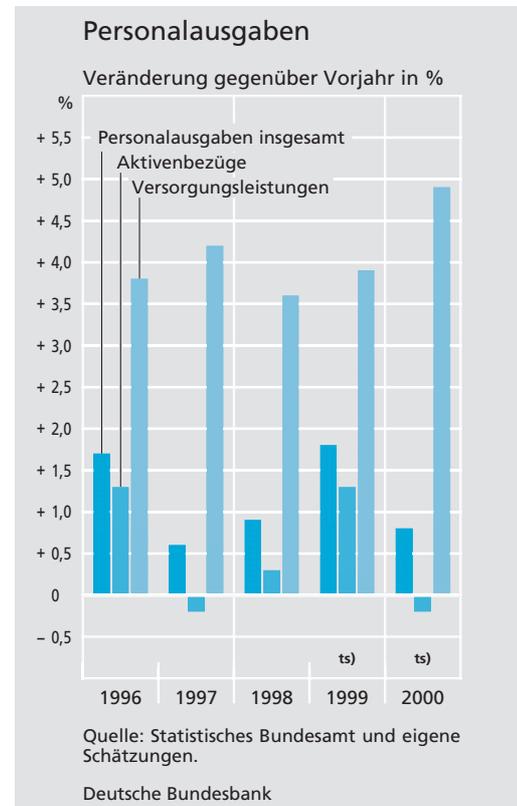
lehnten Besoldungserhöhungen – auch vor dem Hintergrund der zum Teil wieder verlängerten Arbeitszeiten für Beamte – moderat. Die Dämpfung des jahresdurchschnittlichen Ausgabenanstiegs für die Aktivenbezüge auf ½ % seit 1995 konnte dennoch nur über einen Personalabbau von jährlich 1 ½ % erreicht werden.²⁾ Hiervon waren – in unterschiedlichem Ausmaß – alle größeren Aufgabenbereiche betroffen. Vor allem in den letzten beiden Jahren wurden allerdings in vielen Ländern die Schulen und zum Teil auch die Polizei wieder mit neuen Stellen ausgestattet. Der Personalabbau wurde dadurch verlangsamt.

... aber beträchtlicher Anstieg der Versorgungsausgaben

Die Versorgungsausgaben wuchsen seit 1995 wegen der deutlich steigenden Zahl der Pensionäre um jahresdurchschnittlich gut 4 %. Sie hatten im Jahr 2000 schon einen Anteil von einem Fünftel an den gesamten Personalausgaben. Diese sind somit trotz der Einsparerfolge bei den Aktiven um jahresdurchschnittlich 1 ¼ % gestiegen. Durch die stark steigende Zahl von Pensionären zeichnet sich eine gravierende langfristige Belastung der Länderhaushalte ab. Seit 1999 wird zwar für deren Finanzierung eine Rücklage gebildet, in die bis 2013 von jeder Anhebung der Bezüge und Versorgungsleistungen zusätzlich 0,2 Prozentpunkte eingestellt werden. Mit diesem Schritt kann aber nur ein Teil des Belastungsanstiegs aufgefangen werden.

Zuweisungen an andere Haushalts-ebenen kaum gestiegen

Die Zunahme der Zuweisungen an andere Gebietskörperschaften, auf die gut ein Fünftel der Länderausgaben entfällt, wurde noch enger begrenzt als die der Personalausgaben. Diese Zahlungen gehen zu mehr als 90 % an die Gemeinden. Sie werden zu einem Großteil aus



dem Steuerverbund gespeist, den die Länder mit ihren Gemeinden vor allem bei den großen Gemeinschaftsteuern bilden. Angesichts nur gesetzlich veränderbarer Verbundsätze folgen solche Zuweisungen in der Regel der Entwicklung des Steueraufkommens. Kürzungen wurden vor allem bei den Zahlungen vorgenommen, die – wie die Investitionszuweisungen – nicht derartigen Regelbindungen unterliegen. Obwohl die Länder ihre Gemeinden seit der Umstellung des Kindergelds auf eine Verrechnung mit der Lohnsteuer im Jahr 1996 zusätzlich für deren Steuerausfälle kompensieren (etwa 4 Mrd DM im Jahr 2000) und die Steuereinnahmen seit 1998 wieder stärker gestiegen sind, überschritten deshalb im letzten Jahr die

²⁾ Dieser Abbau der Personalbestände erklärt sich allerdings zum Teil auch mit der Ausgliederung von Einrichtungen aus den Kernhaushalten der Länder.

gesamten Zahlungen an andere Gebietskörperschaften ihr Niveau von 1995 nur um 1½ %.

Wachstum der Zuschüsse an den privaten Sektor weitgehend vom Bund getragen

Die Zuschüsse der Länder an den privaten Sektor wuchsen zwar seit 1995 um jahresdurchschnittlich 2½ %. Dies hat die Länderhaushalte per saldo jedoch kaum belastet. Der Großteil dieses Anstiegs liegt nämlich in der Kompetenzübertragung für den Personennahverkehr vom Bund auf die Länder im Rahmen der Bahnreform von 1996 begründet. Die Länder erhalten hierfür als Ausgleich vom Bund einen Anteil an den Mineralölsteuereinnahmen, der sich im Jahr 2000 einschließlich weiterer, teilweise investiver Mittel für den öffentlichen Personennahverkehr auf gut 13 Mrd DM belief. Die laufenden Transfers an private Haushalte, die vor allem die vom Bund kofinanzierten Ausgaben für Wohngeld, Zuschüsse im Rahmen der Ausbildungsförderung und Unterhaltsvorschüsse umfassen, nahmen bei großenteils unverändertem Leistungsrecht kaum zu.

Einschränkung der investiven Ausgaben

Die Investitionsausgaben (ohne die Investitionszuschüsse an die Gemeinden) wurden von 1996 bis 1999 sogar um 11½ % reduziert. Erst im letzten Jahr haben sie wieder etwas zugenommen. Ihr Anteil an den gesamten Ausgaben hat sich damit gegenüber 1995 um 1½ Prozentpunkte auf nur noch gut 10 % verringert. Die Bauausgaben lagen zwar mit 11½ Mrd DM auf dem Niveau von 1995. Deutlich rückläufig waren jedoch die Investitionszuschüsse (um 3 Mrd DM auf 26 Mrd DM), die vor allem an Krankenhäuser, Bildungseinrichtungen, Wohnungsbaugesellschaften und in den Schienennahverkehr fließen. Außerdem ergab sich beim Grundstückserwerb ein Rückgang, der allerdings

zum kleineren Teil auf die Ausgliederung von Bauverwaltungsbetrieben aus den Landeshaushalten zurückzuführen ist.

Belastet wurden die Länderhaushalte durch die bis 1999 gestiegenen Zinsausgaben. Zwar konnte die Durchschnittsverzinsung der Schulden durch das in den letzten Jahren anhaltend niedrige Zinsniveau von reichlich 6½ % im Jahr 1995 auf gut 5¾ % im vergangenen Jahr reduziert werden. Die weiterhin stark steigenden Schulden zehrten diesen Effekt aber auf, so dass die Zinsausgaben bis 1999 um fast 4½ % pro Jahr wuchsen.

Deutlicher Anstieg der Zinsbelastung

Die Begrenzung des Ausgabenanstiegs wurde bis 1997 dadurch überlagert, dass die Steuereinnahmen der Länder weitgehend stagnierten. Im Gefolge der Umstellung des (erhöhten) Kindergelds auf eine Verrechnung mit der Lohnsteuer und der vom Verfassungsgericht vorgegebenen deutlichen Anhebung des Grundfreibetrags sanken die Einnahmen der Länder aus der Lohnsteuer im Jahr 1996 sogar kräftig. Als Ausgleich für die Steuerausfälle durch die Kindergeldumstellung wurde den Ländern vom Bund jedoch ein um 5½ Prozentpunkte höherer Anteil an der Umsatzsteuer zugestanden, aus dem allerdings auch die Kommunen zu kompensieren sind. Im Jahr 1997 spielte der weiterhin starke Rückgang der veranlagten Einkommensteuer nicht zuletzt auf Grund der Sonderabschreibungsmöglichkeiten in den neuen Ländern eine Rolle. Außerdem wurden die Länder durch das Auslaufen der Vermögensteuer – einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts folgend – um fast 7½ Mrd DM belastet. Die als Ausgleich gedachten Anhebungen

Bis 1997 schwache Entwicklung des Steueraufkommens

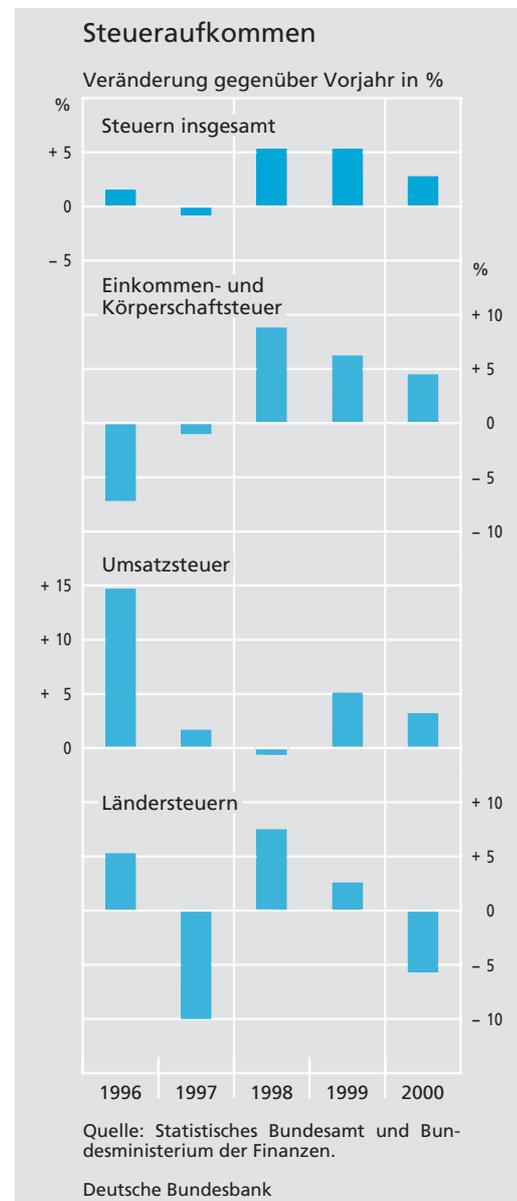
der Grunderwerbsteuer und der Erbschaftsteuer wirkten sich teilweise erst mit einer zeitlichen Verzögerung aus und konnten deshalb 1997 die Ausfälle zunächst nur zu gut einem Drittel kompensieren.

*Steuern seit
1998 wieder
ergiebiger*

Seit 1998 nahmen die Steuererträge wieder kräftig zu. Im Durchschnitt der letzten drei Jahre stiegen sie um fast 4 ½ %. Allerdings hat sich der Zuwachs im letzten Jahr infolge der Senkung des Einkommensteuertarifs und eines deutlichen Rückgangs der Grunderwerbsteuereinnahmen auf Grund der nachlassenden Baukonjunktur wieder abgeschwächt. Ausschlaggebend für die insgesamt günstigere Entwicklung in den letzten drei Jahren war zum einen das allmähliche Auslaufen der Sonderabschreibungen für Investitionen in den neuen Ländern und die verbesserte Ertragssituation der Unternehmen. Zum anderen erzielten die Länder in den letzten beiden Jahren auch aus der Umsatzsteuer deutliche Mehreinnahmen. Zu einem geringeren Teil beruhen diese aber auf der als Ausgleich für die weitere Kindergeldanhebung gewährten Erhöhung des Länderanteils an dieser Abgabe um einen weiteren viertel Prozentpunkt im Jahr 2000. Nicht zuletzt auf Grund der zunehmenden Beteiligung an der Umsatzsteuer hat sich der Anteil der Länder am gesamten Steueraufkommen gegenüber Mitte der neunziger Jahre etwas erhöht (von 36,5 % 1995 auf 37,4 % im Jahr 2000³).

Beteiligungsveräußerungen zur Überbrückung von Haushaltsengpässen

Angesichts der schwachen Steuerentwicklung in der Mitte der neunziger Jahre versuchten einige Länder, Haushaltslücken durch Beteiligungsveräußerungen zu schließen. Im Jahr 1997 erreichten diese Verkäufe mit fast 10 ½



Mrd DM ihren Höhepunkt, wobei Berlin und Hamburg allein fast 6 Mrd DM beziehungsweise knapp 2 Mrd DM vereinnahmten. Bis 2000 gingen diese Veräußerungen auf knapp 5 ½ Mrd DM zurück. Vor allem für das Land Berlin, das seit der Rückführung der umfangreichen Bundeshilfen nach der Vereinigung erheb-

³ Ohne Einbeziehung der Bundesergänzungszuweisungen und der Zuweisungen aus der Mineralölsteuer, einschl. Gemeindesteuern der Stadtstaaten.

Einnahmen und Ausgaben der Länder

Position	1995	1996	1997	1998	1999 ts)	2000 ts)
	Mrd DM					
Einnahmen						
Steuern	298,1	302,6	300,0	316,0	332,7	341,9
darunter:						
Umsatzsteuer	96,4	110,6	112,4	111,7	117,4	121,2
Lohnsteuer	120,1	106,8	105,7	109,8	111,2	112,8
veranlagte Einkommensteuer	5,9	4,9	2,4	4,7	9,0	10,2
Körperschaftsteuer und nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	17,5	21,4	24,0	29,5	32,9	36,3
Ländersteuern	36,6	38,5	34,7	37,3	38,3	36,1
darunter:						
Kraftfahrzeugsteuer	13,8	13,7	14,4	15,2	13,8	13,7
Vermögensteuer	7,9	9,0	1,8	1,1	1,1	0,8
Erbschaftsteuer	3,5	4,1	4,1	4,8	6,0	5,8
Grunderwerbsteuer	6,1	6,4	9,1	10,8	11,8	9,9
Beteiligungsveräußerungen	2,9	2,2	10,4	7,6	7,6	5,4
Zuweisungen von anderen Gebietskörperschaften	77,2	86,2	86,8	87,4	84,7	84,8
Sonstige Einnahmen	43,4	41,5	40,0	39,8	40,4	40,4
Insgesamt	421,7	432,5	437,1	450,8	465,4	472,5
Ausgaben						
Personalausgaben	174,5	177,5	178,7	180,4	183,6	185,1
Aktivenbezüge	143,6	145,5	145,2	145,7	147,6	147,4
Versorgungsleistungen	30,9	32,1	33,4	34,6	36,0	37,8
Laufender Sachaufwand	42,5	43,7	42,7	43,9	44,9	45,8
Laufende Zuschüsse	55,5	58,5	60,3	62,4	61,7	62,9
Zinsausgaben	31,3	33,0	35,0	36,3	37,3	37,2
Investive Ausgaben (soweit nicht an Gebietskörperschaften)	54,3	55,8	52,9	52,1	49,4	50,1
darunter: Bauausgaben	11,6	11,6	11,2	11,1	11,1	11,4
Zuweisungen an andere Gebietskörperschaften	108,7	110,6	105,7	103,6	106,6	110,3
darunter: Zuweisungen für Investitionen	25,1	26,0	24,3	23,9	23,1	23,9
Insgesamt	466,8	479,0	475,3	478,8	483,5	491,4
Finanzierungssaldo	- 45,1	- 46,6	- 38,2	- 28,0	- 18,1	- 18,9
	Veränderung gegen Vorjahr in %					
Einnahmen	10,1	1,5	- 0,8	5,3	5,3	2,8
Steuern						
darunter:						
Umsatzsteuer	32,8	14,7	1,7	- 0,6	5,1	3,2
Lohnsteuer	6,1	- 11,1	- 1,0	3,9	1,3	1,4
veranlagte Einkommensteuer	- 45,1	- 17,0	- 50,4	92,9	91,6	12,3
Körperschaftsteuer und nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	- 6,1	22,1	12,1	22,9	11,7	10,2
Ländersteuern	0,1	5,3	- 10,0	7,5	2,6	- 5,7
darunter:						
Kraftfahrzeugsteuer	- 2,6	- 0,5	4,9	5,2	- 9,3	- 0,3
Vermögensteuer	18,5	15,0	- 80,6	- 39,5	- 1,1	- 19,3
Erbschaftsteuer	2,0	14,2	0,2	18,5	24,3	- 2,4
Grunderwerbsteuer	- 13,7	5,3	42,8	17,9	10,1	- 16,1
Beteiligungsveräußerungen	- 19,7	- 23,8	365,8	- 27,1	0,6	- 29,1
Zuweisungen von anderen Gebietskörperschaften	- 20,1	11,6	0,7	0,7	- 3,0	0,1
Sonstige Einnahmen	17,2	- 4,3	- 3,7	- 0,3	1,3	0,1
Insgesamt	3,3	2,6	1,1	3,1	3,2	1,5
Ausgaben						
Personalausgaben	4,2	1,7	0,6	0,9	1,8	0,8
Aktivenbezüge	4,0	1,3	- 0,2	0,3	1,3	- 0,2
Versorgungsleistungen	5,4	3,8	4,2	3,6	3,9	4,9
Laufender Sachaufwand	0,5	2,7	- 2,1	2,8	2,3	2,1
Laufende Zuschüsse	0,6	5,4	3,2	3,6	- 1,1	1,8
Zinsausgaben	5,2	5,3	6,2	3,7	2,6	- 0,2
Investive Ausgaben (soweit nicht an Gebietskörperschaften)	3,2	2,8	- 5,2	- 1,5	- 5,2	1,4
darunter: Bauausgaben	2,4	- 0,3	- 2,7	- 1,5	- 0,1	3,5
Zuweisungen an andere Gebietskörperschaften	2,9	1,7	- 4,4	- 2,0	2,8	3,5
darunter: Zuweisungen für Investitionen	3,8	3,5	- 6,5	- 1,6	- 3,2	3,2
Insgesamt	3,1	2,6	- 0,8	0,7	1,0	1,6

Quelle: Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, Steuerhaushalt. Bundesministerium der Finanzen.

liche Haushaltsprobleme hat, haben diese Erlöse weiterhin ein großes Gewicht. Noch immer haben die Länder umfangreiche Beteiligungen in ihrem Besitz. Aus ordnungspolitischer Sicht sind weitere Veräußerungen anzustreben, wobei die Erlöse nicht zur Finanzierung zusätzlicher Ausgaben, sondern zur Verringerung der Schuldenlasten verwendet werden sollten.

Zur Haushaltslage in den neuen Bundesländern

Auch nach Einbeziehung in den Finanzausgleich noch höhere Defizite

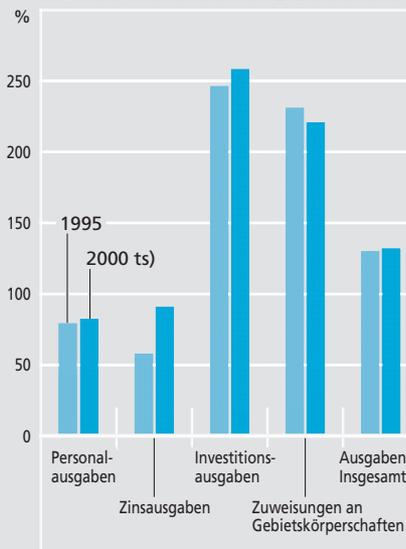
Seit 1995 sind die neuen Bundesländer⁴⁾ voll in die allgemeinen Regelungen zur Steuerverteilung und zum Finanzausgleich einbezogen. Die daraus resultierenden jährlichen Einnahmen übertrafen die Ende 1994 ausgelaufenen Zahlungen aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ beträchtlich. Ein Teil der Mehreinnahmen wurde zwar an die ostdeutschen Kommunen weitergegeben, doch konnte auch das Defizit um 4½ Mrd DM auf 12 Mrd DM im Jahr 1995 zurückgeführt werden. Trotz der in den folgenden Jahren erzielten Fortschritte beim Defizitabbau waren im Jahr 2000 die Deckungslücken je Einwohner mit fast 550 DM noch etwa drei Mal so hoch wie in den alten Ländern. Allerdings gibt es auch im Osten deutliche Unterschiede zwischen den Ländern. So lag Sachsen sogar noch erheblich unter dem westdeutschen Durchschnitt.

Ausgaben je Einwohner deutlich höher

Die Gesamtausgaben je Einwohner übertrafen seit Mitte der neunziger Jahre das Niveau der alten Länder um ein Drittel. Diese Relation wird aber durch die zu einem guten Teil vom Bund finanzierten hohen Zuweisungen an die steuerschwachen ostdeutschen Gemeinden

Pro-Kopf-Ausgaben der ostdeutschen Länder 1995 und 2000

in % des westdeutschen Durchschnitts



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Schätzungen.

Deutsche Bundesbank

verzerrt.⁵⁾ Ohne die Zahlungen an andere Gebietskörperschaften lagen die Pro-Kopf-Ausgaben in den neuen Ländern zuletzt um knapp 10 % über denen im Westen.⁶⁾

Die Personalausgaben beliefen sich je Einwohner vor allem dank bisher noch sehr niedriger Versorgungszahlungen für Pensionäre⁷⁾

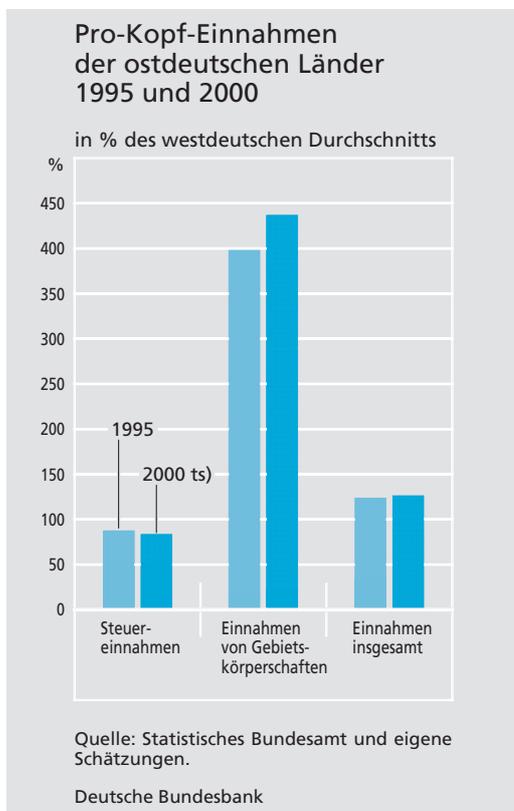
Niedrigere Personalausgaben durch Versorgungsaufwendungen bedingt

⁴ Berlin wird im Rahmen dieses Berichts den alten Ländern zugeordnet.

⁵ Die Zuweisungen an die Gemeinden waren je Einwohner zuletzt gut doppelt so hoch wie im Westen.

⁶ Bei den Ausgaben- und Einnahmenniveaus der Kernhaushalte ist stets zu bedenken, dass sie durch länderweise unterschiedliche Aufgabenverlagerungen auf die Kommunen (die bei den Stadtstaaten voll der Länderebene zugerechnet werden) oder auf den Unternehmenssektor verzerrt sein können.

⁷ Die neuen Länder müssen allerdings für die in Sonder- und Zusatzversorgungssystemen der DDR abgesicherten Rentner Zahlungen an den Bund leisten. Rechnet man diese Beträge zu den eigentlichen Versorgungszahlungen hinzu, betrug diese Ausgaben je Einwohner im Jahr 1999 gut 45 % statt der finanzstatistisch ausgewiesenen 5 % des Westniveaus.



zuletzt auf gut vier Fünftel des Westniveaus. Zwar werden die neuen Bundesländer auch durch das im Jahresdurchschnitt 2000 noch um etwa 13 % niedrigere Tarifniveau entlastet. Doch sind die Ausgaben für die Beschäftigten (also ohne Versorgungsaufwand) je Einwohner seit Mitte der neunziger Jahre stärker gestiegen als im Westen und übertrafen das dortige Niveau sogar zuletzt um 6 %. Die kräftigeren Einkommenssteigerungen konnten durch den Personalabbau, der mit jahresdurchschnittlich knapp 2½ % fast doppelt so stark wie im Westen ausfiel, nicht kompensiert werden. Die Zahl der Landesbediensteten je Einwohner liegt noch immer um ein Siebtel über dem Vergleichswert in den alten Bundesländern⁸⁾ und dürfte weiteres Einsparpotenzial bergen.

Die investiven Ausgaben je Einwohner (ohne die Investitionszuweisungen an die Gemeinden) waren zwar etwas niedriger als 1995, aber noch immer zweieinhalb Mal so hoch wie in den alten Bundesländern. Ein Großteil der Zahlungen wird für Investitionszuschüsse verwendet. Dabei besitzt die Unterstützung betrieblicher Investitionen im Rahmen der Regionalförderung ein relativ großes Gewicht. Daneben sind auch die Investitionszuschüsse für Krankenhäuser und den Wohnungsbau bedeutsam, wobei der Sonderbedarf in diesen Bereichen wegen des erreichten Ausstattungsniveaus langsam auslaufen dürfte. Noch immer beeinträchtigen allerdings Lücken in der Infrastrukturausstattung besonders im Verkehrsbereich die Entwicklung der ostdeutschen Wirtschaft.

Investitionen noch immer gewichtig

Die Zinsbelastungen je Einwohner erreichen inzwischen in den 1991 noch nahezu schuldenfreien neuen Ländern infolge des dort weitaus höheren Gewichts der Kreditaufnahme schon gut 90 % des Westniveaus, nachdem sie im Jahr 1995 noch bei knapp 60 % gelegen hatten. Die Schulden der neuen Länder je Einwohner entsprachen im Jahr 2000 sogar schon fast dem Stand im Westen.

Zinsausgaben fast schon auf Westniveau

Die Einnahmen je Einwohner übertrafen zuletzt mit 7 000 DM ebenfalls das Vergleichsniveau im Westen, und zwar um gut ein Viertel. Ausschlaggebend hierfür sind die um-

Höhere Einnahmen durch Transfers

⁸ In der Personalstandstatistik wird Ost-Berlin den neuen Ländern zugerechnet. Da unter den Landesbediensteten im Osten der Anteil der Teilzeitbeschäftigten um etwa zehn Prozentpunkte niedriger als in den alten Ländern liegt, wird der Unterschied in der Personalausstattung in diesem Vergleich sogar noch unterzeichnet.

fangreichen Transfers vom Bund, die zusammen mit den Leistungen der westdeutschen Länder knapp 45 % der Einnahmen ausmachen und bislang nur bis Ende 2004 festgeschrieben sind.

*Noch immer
sehr niedrige
originäre
Steuerkraft*

Die Steuereinnahmen je Einwohner betragen im Jahr 2000 fast 3 600 DM oder 84 % des Westniveaus. Die aus der regionalen Wirtschaftstätigkeit entstehende originäre Steuerkraft wird mit dieser Zahl aber weit überzeichnet, da sie neben der nach der Einwohnerzahl erfolgenden allgemeinen Umsatzsteuerverteilung auch die Transfers im Rahmen des Vorwegausgleichs bei dieser Steuer umfasst. Beide Komponenten führten im letzten Jahr zusammen zu Einnahmen von 2 750 DM je Einwohner. Misst man die Steuerkraft allein an der Einkommen- und der Körperschaftsteuer,⁹⁾ ergibt sich eine deutlich schlechtere Relation. Mit einem Pro-Kopf-Aufkommen von gut 650 DM wurde im Jahr 2000 lediglich ein Viertel des Niveaus in den westdeutschen Ländern erreicht. 1995 hatte dieser Wert noch bei gut 30 % gelegen. Ein Aufholen in der originären Steuerkraft war in den letzten Jahren mithin nicht zu beobachten, wobei nicht zuletzt die ungünstigere Beschäftigungsentwicklung eine Rolle spielte. Die ostdeutschen Länder werden deshalb auch nach 2004 noch auf erhebliche Transfers angewiesen sein.

Zur Diskussion um den Länderfinanzausgleich

Die deutsche Finanzverfassung räumt den Ländern keine Möglichkeiten ein, ihre Einnah-

men durch Steueränderungen dem jeweiligen Finanzbedarf anzupassen. Zugleich wird im Grundgesetz auch das Kriterium einheitlicher Lebensverhältnisse angesprochen. Unter diesen Rahmenbedingungen können Finanzhilfen an „arme“ Länder erforderlich sein, damit diese ihren Bürgern eine vergleichbare Versorgung mit öffentlichen Leistungen bieten können. Diese regionale Umverteilung wird in Deutschland durch einen mehrstufigen Finanzausgleich erreicht.

*Finanzausgleich
zur Annäherung
der
Lebensverhältnisse*

Der seit 1995 in seiner heutigen Form praktizierte Länderfinanzausgleich im weiteren Sinne korrigiert die Finanzkraft der Länder in drei Stufen. Die erste umfasst den Umsatzsteuervorwegausgleich mit einem Umverteilungsvolumen von 17 Mrd DM im Jahr 2000. Hiermit werden Länder, die weniger als 92 % der durchschnittlichen Steuereinnahmen (ohne Umsatz- und Gemeindesteuern) pro Einwohner erzielen, auf dieses Niveau angehoben. Für diesen Ausgleich ist bis zu einem Viertel des gesamten Länderanteils an der Umsatzsteuer reserviert, bevor der Restbetrag – ebenfalls abweichend vom örtlichen Aufkommen – nach der Einwohnerzahl auf die einzelnen Länder verteilt wird.¹⁰⁾ Im anschließenden Länderfinanzausgleich im engeren

*Verschiedene
Finanzausgleichsstufen*

⁹ Zu Grunde gelegt wurde das örtliche Lohnsteueraufkommen vor dem Kindergeldabzug. Bei der veranlagten Einkommensteuer ebenso wie bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag sowie der Körperschaftsteuer wurden Erstattungen einbezogen. Beim Zinsabschlag und bei der Körperschaftsteuer wurde die Zerlegung berücksichtigt.

¹⁰ Auch im Rahmen der Steuerzerlegung erfolgt eine Umverteilung gegenüber dem örtlichen Aufkommen. Während sich die Zerlegung der Lohnsteuer nach dem Wohnsitz des Steuerpflichtigen richtet und insoweit vom Ort der Einkommensentstehung abweichen kann, orientiert sich die Zerlegung der Körperschaft- und der Gewerbesteuer mit der Aufteilung nach Betriebsstätten eher an der originären Wirtschaftskraft.

Finanzkraft der Bundesländer vor und nach Finanzausgleich im Jahr 2000 ^{*)}

in %

Bundesländer	ohne Umsatzsteuer ¹⁾	vor LFA ²⁾	nach LFA	nach Fehlbetrags-BEZ	nach Sonderbedarfs-BEZ ³⁾
Westdeutsche Flächenländer					
Hessen	142,9	122,4	103,8	101,9	97,3
Baden-Württemberg	121,2	109,1	101,3	99,5	95,0
Bayern	120,9	107,4	100,9	99,1	94,6
Nordrhein-Westfalen	113,7	102,9	100,4	98,5	94,1
Schleswig-Holstein	93,3	90,2	93,0	95,1	92,7
Rheinland-Pfalz	92,9	88,8	92,8	95,5	93,3
Niedersachsen	86,8	89,8	92,8	95,4	91,7
Saarland	77,4	86,6	93,0	95,7	114,3
Stadtstaaten					
Hamburg	184,2	149,9	136,4	133,9	127,9
Bremen	103,2	95,1	122,8	125,7	172,6
Berlin	93,9	89,4	123,7	127,2	138,3
Alte Bundesländer zusammen	113,7	103,7	101,5	100,9	98,3
Brandenburg	37,2	82,2	92,4	95,0	107,0
Mecklenburg-Vorpommern	35,0	81,1	92,7	95,3	109,1
Sachsen	33,9	82,1	93,1	95,7	107,6
Thüringen	30,4	81,4	92,7	95,4	108,6
Sachsen-Anhalt	29,6	81,8	93,0	95,7	109,1
Neue Bundesländer zusammen	33,2	81,8	92,8	95,5	108,2
Insgesamt	100	100	100	100	100

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, teilweise eigene Berechnungen. — * Finanzkraft je Einwohner in % des gesamtdeutschen Durchschnitts. Der im Länderfinanzausgleich verwendete Maßstab gewichtet u. a. die Einwohner der Stadtstaaten, aber auch der größeren Kommunen in den Flächenländern höher („Einwohnerveredelung“). Bezogen auf die tatsächliche Einwohnerzahl bestehen somit auch nach dem Länderfinanzausgleich Finanzkraftunterschiede zwischen den Nehmerländern fort. — **1** Anteile der Länder an den Gemeinschaftsteuern (ohne Umsatz-

steuer) sowie Ländersteuern nach örtlichem Aufkommen. — **2** Nach Verteilung der Umsatzsteuereinnahmen, einschl. der anteilig zu berücksichtigenden Steuereinnahmen der Gemeinden, vor Finanzausgleich unter den Ländern. — **3** Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen werden gezahlt für die neuen Länder (einschl. Berlin), an kleine Länder wegen relativ höherer Kosten der politischen Führung, an vor der Vereinigung als finanzschwach eingestufte westdeutsche Länder sowie als Sanierungshilfen an Bremen und das Saarland.

Deutsche Bundesbank

Sinne wird ein unterdurchschnittliches Steuer-
aufkommen (einschließlich Umsatzsteuer und
der zur Hälfte berücksichtigten, vor allem um
Hebesatzunterschiede bereinigten Gemeinde-
steuern) bis auf 95 % des Durchschnitts – der
Ausgleichsmesszahl – aufgefüllt (Volumen im
Jahr 2000 gut 16 Mrd DM). Dabei werden Er-
träge aus Förderabgaben den Steuereinnah-
men hinzugesetzt und pauschalierte Kosten
für Seehäfen davon abgezogen. Außerdem
wird den Stadtstaaten ein um 35 % höherer
Finanzbedarf je Einwohner zugestanden. Der
Ausgleichstarif sieht einen Anstieg der margi-
nalen Abschöpfungssätze für die überdurch-
schnittlich finanzstarken Länder auf 80 %
vor, sobald die Ausgleichsmesszahl um 10 %
überschritten wird. Abschließend erfolgt in
einer dritten Stufe ein vertikaler Finanz-
ausgleich. Dabei gewährt der Bund den

„leistungsschwachen“ Ländern Fehlbetrags-
Ergänzungszuweisungen, womit die Steuer-
kraft dieser Länder auf ein Niveau von 99,5 %
der Ausgleichsmesszahl – also fast vollständig
bis an den Länderdurchschnitt – angehoben
wird. Hinzu kommen Zuweisungen des Bun-
des für verschiedene Arten von Sonderbedar-
fen, mit denen sich die Finanzkraftreihenfolge
unter den Ländern letztlich sogar umkehren
kann (Gesamtvolumen der dritten Stufe gut
26 Mrd DM im Jahr 2000).

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsge-
richts vom November 1999 ist das bisherige
Finanzausgleichsgesetz nur noch für eine
Übergangszeit anwendbar, weil es die im
Grundgesetz unbestimmten Rechtsbegriffe
der Finanzverfassung nicht hinreichend präzi-
siert. Die bisherigen Regelungen gelten nur

*Reformbedarf
nach Verfas-
sungsgerichts-
urteil*

dann bis Ende 2004 weiter, wenn bis Ende 2002 ein Maßstäbengesetz verabschiedet wird, das diese Lücke schließt. Auf dieser Grundlage ist dann bis Ende 2004 ein neues Finanzausgleichsgesetz vorzulegen. Materielle Umgestaltungen des Finanzausgleichs wurden jedoch nicht direkt eingefordert.

*Reform-
ansatzpunkte:
Begrenzung der
Nivellierung, ...*

Der wichtigste Mangel des bisherigen Ausgleichsmechanismus liegt in der weitgehenden Nivellierung von Steuerkraftunterschieden. Hierdurch wird das Interesse sowohl der Zahler- als auch der Nehmerländer daran geschwächt, ihre Wirtschafts- und Steuerkraft durch eigene Anstrengungen zu erhöhen und die vorhandenen Steuerquellen auszuschöpfen. Im Mittelpunkt einer Reform des Finanzausgleichs, die unter föderalen Effizienzgesichtspunkten die Eigenverantwortung der einzelnen Gebietskörperschaften zu stärken hätte, sollte deshalb eine deutliche Abflachung des bisherigen Ausgleichstarifs und ein Verzicht auf Mindestauffüllniveaus stehen. Der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf eines Maßstäbengesetzes zielt in diese Richtung. Allerdings ist die Flexibilität der Länderhaushalte auf der Ausgabenseite kurzfristig relativ eng begrenzt, so dass Änderungen des Transfervolumens zeitlich gestreckt werden müssten.

... Berücksichtigung der kommunalen Steuern und ...

Ein besonders strittiger Punkt ist der Grad der Anrechnung kommunaler Steuereinnahmen. Da die Länder über den kommunalen Finanzausgleich eine angemessene Finanzausstattung ihrer Kommunen herstellen müssen, erscheint eine weiter gehende Einbeziehung der kommunalen Steuereinnahmen in den Länderfinanzausgleich grundsätzlich gerecht-

fertigt. Hierdurch würde sich freilich dessen Ausgleichsintensität noch vergrößern. Bei weiterhin hohen marginalen Abschöpfungsraten würde dann das Risiko zunehmen, dass Mehreinnahmen etwa bei der Lohnsteuer die Länderhaushalte für sich genommen letztlich sogar netto belasten, wenn dies nicht über Eingriffe in den kommunalen Finanzausgleich kompensiert wird. Um die bisherigen Fehlanreize zu vermindern, käme es bei einer stärkeren Einbeziehung der kommunalen Steuereinnahmen umso mehr auf eine spürbare Senkung der Grenzbelastung durch den Ausgleichstarif an.

Ein Mehrbedarf der Stadtstaaten gegenüber den Flächenländern wird damit begründet, dass Erstere für das Umland wichtige zentralörtliche Funktionen erfüllen, jedoch durch die Lohnsteuererlegung einen erheblichen Teil ihres Steueraufkommens an das Umland verlieren. Eine höhere Einwohnergewichtung ist eine Möglichkeit, diese Effekte zu kompensieren.¹¹⁾ Ihr Ausmaß ist aber strittig; nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts muss die bisherige Einwohnergewichtung jedenfalls überprüft werden. Dies gilt auch für andere mögliche strukturelle Mehrbedarfe wie etwa in besonders bevölkerungsarmen Regionen. Grundsätzlich sollte hier ein sehr restriktiver Maßstab angelegt werden, weil die Anerkennung eines Mehrbedarfs leicht zur Reklamierung anderer ausgleichspflichtiger Sondertatbestände führt. Damit bestünde die Gefahr, dass das System des Finanzaus-

*... Überprüfung
von Mehrbedarfen*

¹¹ Eine zielgerechtere Alternative hierzu könnte darin bestehen, die Lohnsteuerverteilung nicht nur am Wohnsitz zu orientieren, sondern teilweise auch am Sitz der Arbeitsstätte.

Haushaltskennzahlen der Bundesländer nach den vierteljährlichen Kassenergebnissen 2000

in Tausend DM je Einwohner

	Baden- Württem- berg	Bayern	Branden- burg	Hessen	Mecklen- burg-Vor- pommern	Nieder- sachsen	Nordrhein- Westfalen	Rheinland- Pfalz	Saarland
Länderfinanzausgleich	-0,37	-0,31	0,49	-0,88	0,55	0,14	-0,12	0,19	0,31
Saldo der Länderhaushalte einschl. Gemeinden	-0,13 0,02	0,15 0,17	-0,34 -0,36	-0,14 0,07	-0,70 -0,65	-0,23 -0,20	-0,24 -0,21	-0,23 -0,31	0,20 0,01
Gesamteinnahmen einschl. Gemeinden	5,51 7,89	5,35 8,07	6,95 8,61	5,74 8,89	7,10 8,71	4,91 7,16	4,78 7,73	5,21 7,11	6,17 7,89
Gesamtausgaben einschl. Gemeinden	5,64 7,87	5,20 7,90	7,29 8,97	5,88 8,81	7,80 9,36	5,14 7,36	5,02 7,94	5,45 7,42	5,97 7,89
Personalausgaben einschl. Gemeinden	2,21 3,19	2,14 3,08	1,81 2,96	2,25 3,29	2,08 3,11	2,12 3,06	2,06 3,17	2,21 3,09	2,35 3,25
Zinsausgaben einschl. Gemeinden	0,30 0,37	0,16 0,27	0,51 0,59	0,41 0,58	0,48 0,60	0,51 0,65	0,47 0,64	0,50 0,64	0,73 0,88
Investitionen einschl. Gemeinden	0,42 1,25	0,54 1,54	0,84 1,81	0,33 0,97	1,23 2,08	0,40 0,96	0,30 0,84	0,40 1,04	0,57 0,88
Schulden einschl. Gemeinden	5,50 6,81	2,88 4,87	9,92 11,00	7,25 9,51	8,56 10,47	8,57 10,44	8,33 11,06	8,93 10,96	11,24 13,14
Nachr.: Mio. Einwohner ¹⁾	10,5	12,2	2,6	6,1	1,8	7,9	18,0	4,0	1,1
	Sachsen	Sachsen- Anhalt	Schleswig- Holstein	Thüringen	Flächen- länder insgesamt	Berlin	Bremen	Hamburg	Deutsch- land insgesamt
Länderfinanzausgleich	0,52	0,53	0,13	0,54	-0,07	1,63	1,32	-0,64	0,00
Saldo der Länderhaushalte einschl. Gemeinden	-0,11 -0,08	-0,63 -0,63	-0,25 -0,23	-0,59 -0,55	-0,18 -0,13	-1,48	-0,43	-0,78	-0,20
Gesamteinnahmen einschl. Gemeinden	6,99 8,58	7,13 8,58	5,06 7,28	7,17 8,46	5,53 7,95	10,60	11,76	10,33	8,14
Gesamtausgaben einschl. Gemeinden	7,10 8,66	7,76 9,21	5,31 7,51	7,76 9,01	5,71 8,08	12,08	12,19	11,12	8,34
Personalausgaben einschl. Gemeinden	1,79 2,78	2,07 3,26	2,11 3,05	1,95 2,93	2,10 3,11	4,13	3,89	3,67	3,17
Zinsausgaben einschl. Gemeinden	0,25 0,38	0,52 0,65	0,63 0,72	0,45 0,58	0,40 0,53	1,12	1,51	1,11	0,57
Investitionen einschl. Gemeinden	1,34 2,19	1,15 2,07	0,31 0,97	1,19 1,99	0,54 1,26	1,28	1,85	1,11	1,27
Schulden einschl. Gemeinden	4,43 6,87	10,08 12,47	10,89 12,49	8,87 11,10	7,09 9,17	19,34	25,19	19,03	9,92
Nachr.: Mio. Einwohner ¹⁾	4,4	2,6	2,8	2,4	76,4	3,4	0,7	1,7	82,2

¹⁾ Stand 30. Juni 2000. Quelle: Statistisches Bundesamt.

*Umgestaltungen auch bei
Bundeshilfen*

gleichs immer willkürlicher und undurchschaubarer wird.

Hinsichtlich der Bundesergänzungszuweisungen verlangt das Bundesverfassungsgericht eine deutliche Begrenzung des Umverteilungsvolumens, das – im Widerspruch zur nachrangigen Funktion dieser Zahlungen – weit über das des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne hinausgeht. Dieses Missverhältnis lässt sich nur vorübergehend mit den aus der Vereinigung resultierenden Belastungen rechtfertigen. Eine deutliche Absenkung der Fehlbetrags-Ergänzungszuweisungen erscheint grundsätzlich geboten. Außerdem kann es nur bei gravierenden und im Einzelnen nachzuweisenden Sonderlasten einzelner Länder gerechtfertigt sein, deren Finanzkraft über Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen anzuheben. Dabei sollte der Ausnahmecharakter dieser Zuweisungen durch eine verschärfte Begründungspflicht, eine zeitliche Befristung und eine degressive Ausgestaltung untermauert werden. Der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf eines Maßstäbengesetzes zielt in diese Richtung. Unter den speziellen Bundeszuweisungen erscheinen die bisherigen Transfers zum Ausgleich eines höheren Bedarfs für die politische Führung kleiner Länder problematisch. So ist nur schwer zu vermitteln, dass diese Zuweisungen mehr als der Hälfte der Länder zugute kommen, wobei der Betrag mit der Größe des Landes sogar noch steigt. Auch die Sanierungshilfen, die der Bund auf Grund einer 1992 vom Bundesverfassungsgericht festgestellten Haushaltsnotlage Bremen und dem Saarland gewährt, sind unter Anreizgesichtspunkten diskussionswürdig. Immerhin sind

diese Leistungen degressiv gestaffelt und laufen – wie die Übergangszuweisungen an einige finanzschwache westdeutsche Länder – Ende 2004 aus.

Die Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte haben gezeigt, dass durch die Dominanz des Steuerverbundes und das erhebliche Gewicht von Mischfinanzierungstatbeständen die Verantwortlichkeiten zwischen den Gebietskörperschaften verwischt werden. Deshalb wäre eine wieder eindeutigere Aufgabenzuweisung anzustreben, wobei Kompetenzen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips möglichst dezentral angesiedelt werden sollten. Außerdem erscheint es sinnvoll, den Ländern eine begrenzte Steuerautonomie einzuräumen, zum Beispiel in Form eines Zuschlagsrechts bei Gemeinschaftsteuern oder einer Gesetzgebungskompetenz für ihre eigenen Steuern. Insgesamt sollte es das Ziel sein, die Eigenverantwortung der einzelnen Gebietskörperschaften so weit zu stärken, dass der Zusammenhang zwischen den staatlichen Aufgaben und der Steuerlast für den Bürger wieder sichtbar wird. Dies würde einen sparsameren Umgang mit öffentlichen Mitteln fördern.

*Weiter gehende
Reformen wünschenswert*

Zur Finanzlage der einzelnen Länder

Trotz der weitgehenden Steuerkraftnivellierung durch den Finanzausgleich ist die derzeitige Finanzlage der Länder sehr unterschiedlich. Nimmt man die Position im Länderfinanzausgleich als Maßstab, so sind die Geberländer Hessen, Hamburg, Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen zumindest vor dem Ausgleich als finanzstark einzustu-

*Stellung im
Länderfinanzausgleich*

fen. Die anderen elf Länder bezogen dagegen Ausgleichszahlungen und wären demnach als finanzschwach anzusehen. Die Stellung im Länderfinanzausgleich, die auf die Steuerkraft abstellt, erlaubt aber noch keine Rückschlüsse auf die relative Höhe der Defizite, Gesamteinnahmen und Ausgaben.

*Defizite und
Einnahmen*

So hatte das Empfängerland Sachsen zuletzt je Einwohner ähnlich niedrige Defizite wie die Geberländer Baden-Württemberg und Hessen. Unter den überdurchschnittlich defizitären Ländern finden sich auch ausgleichspflichtige (siehe dazu auch die Tabelle auf S. 70). Die Gesamteinnahmen der ausgleichsberechtigten Länder liegen nicht durchweg unter dem Niveau der Zahlerländer. Neben den im Finanzausgleich nicht berücksichtigten Einnahmen wie Vermögensveräußerungen und Gebühren sind dafür im Wesentlichen die Bundesergänzungszuweisungen verantwortlich, die speziell den ostdeutschen Ländern zu einem Vorsprung verhelfen. Die Sonderstellung der Stadtstaaten erklärt sich vor allem durch die „Einwohnerveredelung“ im Länderfinanzausgleich. Rechnet man bei den Flächenländern die Einnahmen der Gemeinden hinzu, verbleiben immer noch Mehreinnahmen der Stadtstaaten von insgesamt einem Drittel.

Ausgaben

Bei den Gesamtausgaben je Einwohner fällt ebenfalls der deutliche Vorsprung der Stadtstaaten auf, der sich auch bei Hinzurechnung der Gemeinden der anderen Länder nur begrenzt verringert. Hier wirken sich die zentralörtlichen Funktionen sowie weit überdurchschnittliche Ausgaben für die soziale Sicherung aus. Auch bei den Personalausgaben

verzeichnen die Stadtstaaten die höchsten Werte.¹²⁾ Das Ausgabenniveau der ostdeutschen Länder ist ebenfalls sehr hoch, wofür die Zuweisungen an die Gemeinden ausschlaggebend sind. Bei den westdeutschen Flächenländern ist bemerkenswert, dass die Ausgaben pro Einwohner in den meisten Empfängerländern höher sind als in den Geberländern, sofern bei diesen die Finanzausgleichsleistungen abgezogen werden.

Auch bei den Zinsausgaben bestehen erhebliche Unterschiede. Die diesbezüglichen Aufwendungen der Stadtstaaten lagen ebenfalls weit über dem Bundesdurchschnitt. Die Mehrkosten durch hohe Verschuldung in früheren Jahren beliefen sich im Vergleich zum gesamten Bundesgebiet (einschl. Gemeinden) in Bremen trotz der seit 1994 gewährten Sanierungshilfen noch immer auf mehr als ½ Mrd DM, in Hamburg auf fast 1 Mrd DM und in Berlin auf knapp 2 Mrd DM. Auf der anderen Seite erspart sich Bayern durch seinen niedrigen Schuldenstand etwa 3 Mrd DM Zinsausgaben gegenüber dem Durchschnitt.

Bei den Investitionsausgaben haben die ostdeutschen Länder zum Abbau des Nachholbedarfs einen sehr großen Vorsprung. Unter den westdeutschen Flächenländern erreichen nur das durch den niedrigen Schuldenstand entlastete Bayern und das Saarland, das von den Sanierungszuweisungen des Bundes profitiert, noch etwa den gesamtdeutschen Durchschnitt der Flächenländer.

¹² So belasteten im Jahr 1998 die Sozialaufwendungen das Land Berlin gegenüber dem Länderdurchschnitt (einschl. Gemeinden) um gut 4½ Mrd DM zusätzlich. Bei den Personalausgaben belief sich diese Differenz zuletzt auf gut 3 Mrd DM.

Zur „Modernisierung“ der Länderverwaltungen

Nachdem viele Gemeinden schon zu Beginn der neunziger Jahre Reformen eingeleitet hatten, um die Wirtschaftlichkeit ihres Leistungsangebots zu steigern, erproben nun auch einige Länder vergleichbare Modelle. Der Grundgedanke dieser neuen Steuerungsmodelle besteht darin, von der bisher üblichen Lenkung der Verwaltung über zentral detailliert festgelegte Mittelzuführungen („Inputsteuerung“) abzurücken und vorrangig Vorgaben für die zu erbringenden Leistungen zu machen („Outputsteuerung“). Über die konkrete Aufteilung der zur Zielerreichung zur Verfügung gestellten Mittel soll dann dezentral entschieden werden, da hier die Einsparpotenziale am besten bekannt sind und bei einer Beteiligung an den Einsparerfolgen auch konsequent genutzt werden dürften. Wenn die Kosten der Leistungserbringung transparent gemacht werden können, deckt auch schon ein Vergleich mit anderen Ländern Einsparmöglichkeiten auf.

Die Definition vor allem der Qualitätsstandards der zu erbringenden Leistungen bereitet aber oftmals Schwierigkeiten. So lässt sich das Produkt einer Bildungseinrichtung nur begrenzt beurteilen. Gleichwohl verspricht bereits die Einführung von Teilen der Reformmodelle wie der Budgetierung mit dezentralen Entscheidungskompetenzen Effizienzgewinne.

In einigen Ländern wurden solche Reformansätze bereits im Personalsektor umgesetzt oder zumindest erprobt. In Hessen dürfte Zwischenberichten zufolge im ersten Jahr ein merkliches Einsparvolumen erreicht worden sein. Ein weiteres Anwachsen der Entlastungen wird in den nächsten Jahren erwartet.

Daneben wird in zunehmendem Maße auch auf die Kosten- und Leistungsrechnung zurückgegriffen. Damit soll die Wirtschaftlich-

keit des Verwaltungshandelns transparenter gemacht und gesteigert werden. In Hessen und Bremen erfolgt in einem noch weitergehenden Schritt die Einführung der kaufmännischen Buchführung. Bei einer vollständigen Umsetzung muss auch die Vermögensposition und damit bei schlechter Wirtschaftsführung der Vermögensverzehr aufgedeckt werden. Um auch zukünftig statistisch ein differenziertes Gesamtbild von den öffentlichen Finanzen zu ermöglichen, müssen allerdings weiterhin Daten gemeldet werden, die mit den noch vorherrschenden kameeralistischen Angaben in den verschiedenen Untergliederungen zusammengefasst werden können.

Von zunehmender Bedeutung sind auch Ausgliederungen von Betrieben aus den Kernhaushalten, die besonders darauf abzielen, kostensenkende Verhaltensweisen zu fördern. So hat zu Beginn des Jahres 2001 Nordrhein-Westfalen seine Bauverwaltung mit den Liegenschaften aus dem Haushalt herausgelöst. Fortan müssen die Einrichtungen des Landes kostendeckende Mieten an diesen Betrieb zahlen, der wiederum Zinserstattungen für in der Vergangenheit vom Land aufgenommene Kredite an das Land abführt. Den damit verbundenen Effizienzgewinnen stehen jedoch auch einige Probleme gegenüber. So beeinträchtigen solche Reorganisationen die Vergleichbarkeit der Haushaltszahlen im Zeitablauf sowie zwischen den einzelnen Bundesländern. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass Schattenhaushalte entstehen, die außerhalb des Kernhaushalts Kredite aufnehmen, für die letztlich das Land einzustehen hat. Zudem ist sicherzustellen, dass bei einer zunehmenden Zahl öffentlicher Unternehmen eine ausreichende Kontrolle gewährleistet ist. Letztlich wäre eine möglichst weitgehende Privatisierung solcher ausgelagerten Unternehmen anzustreben.

Fazit

Versucht man zusammenfassend eine Einordnung der derzeitigen Haushaltsslage in den einzelnen Ländern, so zeigt sich, dass die Situation in den Stadtstaaten am stärksten angespannt ist. Zwar verfügen sie über das höchste Einnahmenniveau, noch stärker aber gehen die Ausgaben über den Länderdurchschnitt hinaus. Dabei fällt insbesondere Berlin ins Gewicht. Hier ist ein strukturell sehr hohes Ausgabenniveau festzustellen, und die Haushaltsslage hat sich gegenüber dem Jahr 2000 durch die großen Belastungen aus dem Beteiligungsbesitz noch weiter verschärft. Die Finanzlage der ostdeutschen Flächenländer ist zwar alles in allem ungünstiger als im Westen, doch zeigen sich auch hier deutliche Unterschiede. Auffallend ist die vergleichsweise günstige Lage in Sachsen, die vor allem dem relativ niedrigen Ausgabenniveau zu verdanken ist. Von allen Ländern am besten schneidet hinsichtlich der Budgetsituation Bayern ab, das nicht zuletzt wegen einer geringen Zinsbelastung mit die niedrigsten Ausgaben je Einwohner aufweist und im vergangenen Jahr einen Haushaltsüberschuss erzielte. Bayern ist zudem das einzige Bundesland, dem es gelungen ist, im Finanzausgleich dauerhaft von einem Empfänger- zu einem Geberland „aufzusteigen“. Als relativ günstig ist vor allem hinsichtlich der Haushaltsabschlüsse im Jahr 2000 auch die Situation in Hessen und Baden-Württemberg einzustufen. Das Saarland wies zwar ebenfalls einen günstigen Finanzierungssaldo auf, der jedoch auf den hohen Sanierungszuweisungen des Bundes beruhte.

Ausblick

Nach den bisherigen Fortschritten beim Defizitabbau werden im laufenden Jahr die Defizite in den Länderhaushalten wieder beträchtlich zunehmen. Die Einnahmehausfälle durch das Steuersenkungsgesetz werden für 2001 auf 19 Mrd DM oder 4% des gesamten Ausgabenvolumens beziffert. Angesichts ihrer Ausgabenstruktur fällt es den Ländern schwer, die zum Ausgleich nötigen Einsparungen kurzfristig zu erzielen. Viele Länder hatten allerdings in den letzten Jahren aus dem unerwartet hohen Steueraufkommen Rücklagen gebildet, um Mindereinnahmen ohne eine höhere Neuverschuldung auffangen zu können. In den Haushaltsplänen für das laufende Jahr sind gut 7 Mrd DM solcher Entnahmen veranschlagt. Wie Vermögensveräußerungen, die nach den ursprünglichen Haushaltsansätzen mit fast 10 Mrd DM ebenfalls einen großen Beitrag zur Begrenzung der Neuverschuldung leisten sollen, stehen solche Einnahmen aber nur einmalig zur Verfügung. Sie können die Notwendigkeit von dauerhaften Ausgabeneinschränkungen nur kurzfristig verdecken. Zu einer solchen Begrenzung könnten Bemühungen um eine wirtschaftlichere Leistungserstellung beitragen (vgl. hierzu die Übersicht auf S. 73).

Die in den aktuellen Haushaltsplänen zahlreicher Länder vorgesehene Nettokreditaufnahme weist trotz Rücklagenauflösungen und Vermögensveräußerungen sowie der Veranschlagung von globalen Minderausgaben nur einen sehr geringen Abstand zu den verfassungsmäßigen Obergrenzen der

*Steuerreform
erfordert
Ausgabenein-
schränkung*

*Verfassungsgrenzen für
Kreditaufnahme in
Reichweite*

Grenzen der Neuverschuldung

Die Verfassungen der Bundesländer enthalten Vorschriften zur Begrenzung der Kreditfinanzierung, die in der Regel den Vorschriften des Art. 115 Grundgesetz entsprechen. Die Obergrenze der Neuverschuldung bildet danach in konjunkturellen Normallagen die Summe der investiven Ausgaben in der haushaltsmäßigen Abgrenzung. Hierzu zählen die Bauausgaben und sonstige Investitionen. Unter die zweite Kategorie fallen der Erwerb von Sachvermögen und Beteiligungsbesitz sowie Darlehensvergaben, aber auch Investitionszuschüsse an öffentliche Haushalte und Private. Mit diesen Zuschüssen wird das unmittelbare Landesvermögen nicht gesteigert, so dass hier letztlich eine Kreditfinanzierung die Vermögensposition des Landes verschlechtert. Zudem werden bei der Bestimmung der Obergrenze für die Nettokreditaufnahme weder Abschreibungen noch Vermögensveräußerungen oder Rücklagenauflösungen vom Investitionsvolumen abgezogen. Auch dies kann mithin dazu führen, dass die Nettovermögensposition eines Landes selbst bei Einhaltung der Verschuldungsgrenzen nicht aufrecht erhalten wird. Allerdings werden empfangene Investitionszuschüsse von anderen staatlichen Ebenen sowie Beiträge von Privaten zur Finanzierung von Investitionen in der Regel abgezogen. Vor allem in Hessen wird die Verschuldungsgrenze noch deutlich enger gezogen, weil zum Beispiel Investitionszuweisungen im Rahmen des Steuerverbunds mit den Gemeinden nicht zur Rechtfertigung einer Kreditaufnahme herangezogen werden dürfen.

Die Obergrenzen der Neuverschuldung gelten allerdings nur für die Haushaltsaufstellung. Im Rahmen des Haushaltsvollzugs kann die Kreditaufnahme das Investitionsvolumen überschreiten, wenn Investitionen nicht wie geplant durchgeführt werden oder noch

ungenutzte Kreditermächtigungen aus Vorjahren fortbestehen.

Angesichts der hohen Einnahmehausfälle im Gefolge der von der Ländermehrheit mitgetragenen Steuerreform sind viele Bundesländer bei ihren Planungen in die Nähe ihrer konstitutionellen Verschuldungsgrenzen gestoßen. Ohne die teilweise sehr umfangreichen Rücklagenauflösungen, Vermögensveräußerungen, Veranschlagungen von noch nicht konkret absehbaren Einsparungen in Form von globalen Minderausgaben und die Verwendung eines sehr weiten Investitionsbegriffs¹⁾ hätten zahlreiche Länder diese Grenzen nicht einhalten können.

Der Maastricht-Vertrag begrenzt das Defizit des öffentlichen Gesamthaushalts (in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen) auf maximal 3 % des BIP. Zudem haben sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union vor allem auf Drängen Deutschlands im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts schon vor vier Jahren dazu verpflichtet, mittelfristig annähernd ausgeglichene oder überschüssige Haushaltspositionen zu erreichen, um eine auf Dauer tragbare Lage der öffentlichen Finanzen in den Mitgliedstaaten sicherzustellen und mögliche Interessenkonflikte von Geld- und Finanzpolitik zu verhindern. Die im deutschen Stabilitätsprogramm vom Oktober 2000 für das laufende Jahr angestrebte Defizitquote von 1½ % entspricht dieser Position allerdings noch nicht. Im Sinne einer föderalen Umsetzung sollten alle staatlichen Ebenen einen ausgeglichenen Haushalt anstreben. Es sind somit weiterhin erhebliche Anstrengungen auch auf Seiten der Länder erforderlich, um die europäischen Verpflichtungen zu erfüllen.

¹ So veranschlagt z.B. Niedersachsen seine Zahlungen zum Ausgleich des EXPO-Defizits nicht als laufenden Zuschuss, sondern als Beteiligungserwerb.

Kreditaufnahme auf (siehe zu diesen Problemen die Übersicht auf S. 75). Im Falle Berlins wird diese Grenze nach Auffassung des Landesrechnungshofs schon seit 1993 überschritten. Die finanziellen Probleme bei den Unternehmensbeteiligungen des Landes spitzen die Haushaltssituation weiter zu. Insgesamt ist die Finanzlage der Länder im laufenden Jahr sehr angespannt. In den kommenden Jahren ergeben sich aus den bereits beschlossenen weiteren Steuersenkungen und den Maßnahmen zur Förderung der privaten Altersvorsorge sowie aus der geplanten Anhebung des Kindergelds zusätzliche finanzielle Belastungen.

Trotz der absehbaren aktuellen Schwierigkeiten haben sich die meisten Länder in ihren letztjährigen mittelfristigen Finanzplanungen zum Ziel gesetzt, die Nettokreditaufnahme in den nächsten Jahren deutlich zu reduzieren. Zahlreiche Länder streben wie der Bund ab 2006 einen Verzicht auf Neuverschuldung an. Die Realisierung des Haushaltsausgleichs könnte auch dadurch gefördert werden, dass – wie in Bayern mit seiner ab dem Jahr 2006 geltenden Haushaltsordnung – eine gesetzliche Festlegung den Konsolidierungsdruck erhöht. Die Notwendigkeit einer deutlichen Ausgabeneinschränkung in den Länderhaushalten ist offensichtlich.

*Längerfristige
Konsolidierungsziele
gewinnen an
Bedeutung*