



## Finanzen der Bundesländer

4. Mai 2011

Im Schatten des Bundes

**Die finanzielle Situation der Bundesländer steht im Schatten von Bund und Kommunen.** International wird mit Deutschland zumeist nur der Bund gleichgesetzt, obwohl die Länder ein erhebliches fiskalisches Gewicht haben. Im OECD-Durchschnitt werden immerhin gut 30% der Gesamtausgaben durch nachgeordnete Gebietskörperschaften getätigt.

**Bund und Länder verbindet ein finanzpolitisch kompliziertes Verhältnis.** Das ist auch Folge der historischen Entwicklung – denn Deutschland war bis auf eine Ausnahme nie ein zentralisierter Staat. Auf der Ausgabe- und mehr noch auf der Einnahmeseite sind die Länder in ihrer Autonomie eingeschränkt. Sie entscheiden über weniger als 8% ihrer Steuereinnahmen allein, mehr als 70% des Steueraufkommens werden in einem komplizierten Verfahren umverteilt. Vieles spricht dafür, die Finanzverflechtung zu reduzieren und klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten im Verhältnis von Bund und Ländern zu schaffen. Mehr Länderautonomie – auch durch einen Zuschlag zur Einkommensteuer – wäre sinnvoll.

**Weitgehend autonom entscheiden die Länder nur über die Kreditaufnahme, die sich aus unterschiedlichen Gründen sehr dynamisch entwickelt hat.** Während lange Direktausleihungen der Kreditinstitute im Vordergrund standen, hat die Kapitalmarktfinanzierung für eine Reihe von Bundesländern beträchtlich an Bedeutung gewonnen. Die ausstehende Kapitalmarktverschuldung Nordrhein-Westfalens übersteigt bspw. die von Portugal.

**Solidarität im Bundesstaat ist keine Leerformel.** Der Umfang des Finanzausgleichs sowie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sorgen für die praktische Verankerung des Solidarprinzips, das einem Haftungsverbund mit Bail-out-Garantie gleichkommt. Die Renditedifferenz zwischen Ländern und Bund ist daher niedriger als zwischen den EU-Staaten.

**Stabilitätsrat und Schuldenbremse auf Länderebene sind eine Verbesserung gegenüber dem vorherigen Regelwerk.** Damit ist erstmalig ein präventives Instrument für ein rechtzeitiges Gegensteuern bei Haushaltsschief-lagen geschaffen worden. Seine Wirkung kann es jedoch nur in Form von öffentlichem Druck und dem Verlust politischen Ansehens entfalten, da ultimative Sanktionsmöglichkeiten nicht existieren.

www.  
dbresearch.de

### Autor

Frank Zipfel  
+49 69 910-31890  
frank.zipfel@db.com

### Editor

Barbara Böttcher

### Publikationsassistentz

Angelika Greiner

Deutsche Bank Research  
Frankfurt am Main  
Deutschland

Internet: [www.dbresearch.de](http://www.dbresearch.de)

E-Mail: [marketing.dbr@db.com](mailto:marketing.dbr@db.com)

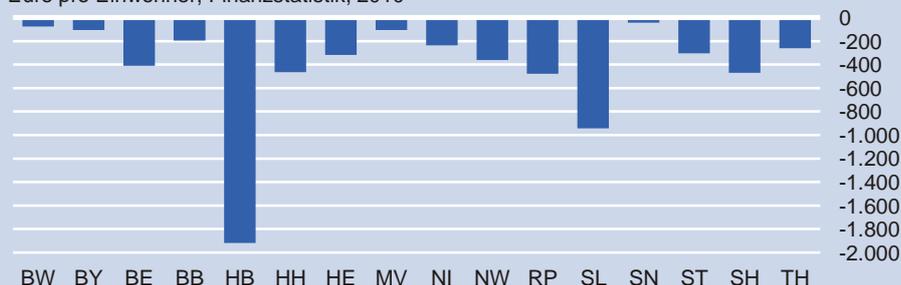
Fax: +49 69 910-31877

### DB Research Management

Thomas Mayer

### Finanzierungssalden der Bundesländer – große Unterschiede

Euro pro Einwohner, Finanzstatistik, 2010



Quellen: DB Research, BMF, teilweise vorläufig bzw. geschätzt

## Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	3
Die Deutschen und der Föderalstaat – eine wahrlich dauerhafte Beziehung .....	3
Der Bund und die Länder – wer macht bzw. bezahlt was? .....	4
Kreditaufnahme als (bislang) weitgehend autonom gestaltbare Einnahmequelle .....	6
Solidarität im Bundesstaat – keine Leerformel .....	8
Koordinierung und Prävention – Schuldenbremse und Stabilitätsrat.....	11
Aktuelle Finanzlage: Große Unterschiede zwischen Bundesländern .....	14
Literaturverzeichnis .....	16

### Abkürzungen der Bundesländer

BB	Brandenburg
BE	Berlin
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
HB	Bremen
HE	Hessen
HH	Hamburg
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen

### Abkürzungen der europäischen Länder

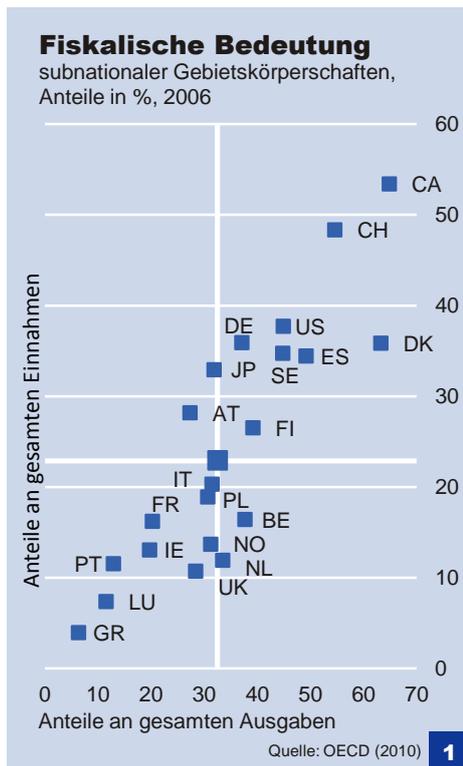
AT	Österreich
BE	Belgien
CH	Schweiz
CY	Zypern
DE	Deutschland
DK	Dänemark
EE	Estland
ES	Spanien
FI	Finnland
FR	Frankreich
GR	Griechenland
HU	Ungarn
IE	Irland
IT	Italien
LT	Litauen
LU	Luxemburg
LV	Lettland
NL	Niederlande
NO	Norwegen
PL	Polen
PT	Portugal
SE	Schweden
SI	Slowenien
SK	Slowakei
UK	England

### Abkürzungen der sonstigen Länder

CA	Kanada
JP	Japan
US	USA



## Einleitung



### Föderalismus und Bundesstaatsprinzip

Die Begriffe Föderalismus und Bundesstaatsprinzip bzw. Bundesstaat sind eng miteinander verwandt und werden zumeist synonym verwendet, unterscheiden sich aber dennoch voneinander. Grundsätzlich wird mit Föderalismus ein mögliches Ordnungsprinzip bezeichnet. Der Begriff Bundesstaat bezeichnet die staatliche Gliederung als solche, ist enger gefasst und stellt gleichsam eine Unterform des Föderalismus dar.\*

Im Hinblick auf die Organisation von Staaten bezieht sich **Föderalismus** auf das Verhältnis zwischen Zentralgewalt und Gliedstaaten sowie der Gliedstaaten untereinander. Letztere sind grundsätzlich gleichberechtigt und haben sich zu einer übergreifenden politischen Gesamtheit zusammengeschlossen. Weiter gefasst als der Bundesstaat umschreibt der Begriff Föderalismus auch den Zusammenschluss zu einem Staatenbund oder einen dezentralisierten Einheitsstaat und damit die Vorstufe zum Bundesstaat.

Ein **Bundesstaat** (oder eine Föderation) setzt sich aus mehreren Staaten zusammen, d.h. sowohl der Bund als auch seine Glieder besitzen Staatscharakter, wobei die völkerrechtliche Souveränität nur beim Zentralstaat liegt.

\*Vgl. hierzu und im Folgenden ausführlich Buscher (2009), insbesondere S. 43ff.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat vor allem in Europa und den USA tiefe und dauerhafte Spuren in den öffentlichen Haushalten hinterlassen. Auf internationaler Ebene wird zwar im Hinblick auf Verschuldung und Defizite auf Basis der gesamtstaatlichen Werte argumentiert. Geht es aber um die genauere Untersuchung von Politikmaßnahmen, wird überwiegend nur die Zentral- bzw. Bundesebene der Staaten betrachtet. Dabei existieren in einer Reihe von Staaten bedeutende nachgeordnete Gebietskörperschaften, die z.T. erheblichen Einfluss nicht nur auf die fiskalische Lage des Gesamtstaates haben. Neben Deutschland sind dies die USA und Spanien und darüber hinaus auch Brasilien, Argentinien, Indien, Kanada und Australien. In Zahlen ausgedrückt bedeutet das für die OECD-Staaten, dass die nachgeordneten Gebietskörperschaften 31% der Gesamtausgaben, 22% der Gesamteinnahmen und 66% der Investitionen auf sich vereinen, der Rest entfällt auf die jeweiligen Zentralregierungen.<sup>1</sup>

Was macht den deutschen Bundesstaat aus? Wie ist die Kompetenzverteilung ausgestaltet? Hinsichtlich der Finanzordnung beinhaltet dies vor allem die Fragen: Wie finanziert sich welche staatliche Ebene, welche Ebene hat welche Ausgaben, und wer entscheidet darüber im föderalen Gefüge? In Rahmen dieser Auftaktstudie soll zunächst ein cursorischer Überblick über das weite Feld der Bundesländerfinanzen gegeben werden.

DB Research wird im Laufe des Jahres eine Reihe von Publikationen rund um das Thema Bundesländer und Bundesländerfinanzen veröffentlichen, in denen die angesprochenen Themen vertieft werden. Dazu gehören die Fragen, wie sich die Bundesländer am Kapitalmarkt finanzieren, welche Herausforderungen durch die steigenden Pensionslasten entstehen, aber auch, inwieweit eine Rekommunalisierung von Energie-, Wasser- und anderen Unternehmen gut oder weniger gut für Unternehmen und Bürger sein kann. Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie angesichts der schwierigen Finanzlage und der Einführung der Schuldenbremse Raum für wichtige Zukunftsausgaben wie Investitionen und Bildung geschaffen wird.

## Die Deutschen und der Föderalstaat – eine wahrlich dauerhafte Beziehung

Deutschland ist ein Bundesstaat – so steht es explizit in Artikel 20 des Grundgesetzes. Das Prinzip der föderalen Gliederung wird – wie alle Grundsätze der Artikel 1 und 20 des Grundgesetzes – zudem durch die so genannte „Ewigkeitgarantie“ des Artikels 79 Abs. 3 GG geschützt.<sup>2</sup> Das bedeutet, dass Verfassungsänderungen, die zu einer Änderung von den in diesen Artikeln festgelegten Grundsätzen führen, nicht möglich sind. Demnach ist die Gliederung in Bund und Länder sowie die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung nicht änderbar und das Bundesstaatsprinzip damit grundgesetzlich fest verankert.

Prinzipiell ist der Staatsaufbau in Deutschland zwar dreigliedrig – mit dem Bund, den Ländern und den Kommunen – jedoch findet

<sup>1</sup> Vgl. Blöchliger, H. et. al (2010) sowie Grafik 1.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu ausführlich Buscher, Daniel (2009), Erster Teil, Kapitel C.

### Föderalismus als Regelfall\*

Ansätze einer föderalen Struktur reichen bis in die Zeit vor der Ausbildung der Staatsbegrifflichkeit, also bis ins Mittelalter zurück. So wurde im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation seit dem 14. Jahrhundert der Kaiser von Kurfürsten gewählt. Auch in so genannten Städtebünden (z.B. die Hanse) kommen föderale Ansätze zum Tragen.

Mit dem Übergang von der Lehensherrschaft zum Territorialprinzip Mitte des 17. Jahrhunderts werden die Fürstentümer zu autonomen Staaten im deutschen Reich. Nach den Revolutionskriegen entsteht mit dem Deutschen Bund ein Staatenbund, d.h. ein ausgeprägt föderaler Verband mit bis zu 41 unabhängigen Staaten und mitunter stark divergierenden Einzelverfassungen. Stetig zunehmende Partikularinteressen (bis zu Kriegen) führten jedoch zur Auflösung des Deutschen Bundes.

1871 konstituierte sich schließlich das Deutsche Reich. Seine 22 Gliedstaaten und drei Stadtrepubliken konnten die eigene Staatsform frei wählen, eine Neugliederung war nur mit Zustimmung des betreffenden Gliedstaates möglich. Erstmals findet sich auch ein Zuständigkeitenkatalog, der vergleichbar zum heutigen Grundgesetz die Gesetzgebungskompetenz beschreibt. Der Bundesrat als höchstes Reichsorgan fungierte als zentrales Steuerungsorgan und hatte gegenüber dem Reichstag eine dominierende Rolle. Die Präsidialgewalt lag beim König von Preußen, der zugleich den Titel des deutschen Kaisers trug. Dieser hatte das Recht, den Reichskanzler zu ernennen und zu entlassen. Die Bundesebene hatte nur wenige (vor allem militärische) Ausgaben zu finanzieren und kaum eigene Einnahmemöglichkeiten. Die Staaten verfügten sonst über die Gesetzgebungs- und vor allem Verwaltungshoheit. Die aufkommensstarken direkten Steuern standen den Gliedstaaten zur Verfügung, welche Beiträge auf Basis der Einwohnerzahl für die Finanzierung von Gemeinschaftsausgaben entrichteten.

Erst in der Weimarer Republik ab 1919 wurde der Zentralstaat den Ländern (so erst seit dieser Zeit bezeichnet) übergeordnet. Der mit weniger Kompetenzen ausgestattete Reichsrat ersetzte den Bundesrat. Das Reich erhielt nun weitreichende Kompetenzen in der Finanzpolitik und baute ein eigenes Steuersystem für die direkten Steuern auf. Die Länder erhielten Zuweisungen der Reichsfinanzverwaltung sowie Anteile an den Steuern. Einen verfassungsrechtlich geregelten Finanzausgleich gab es noch nicht.

Im Nationalsozialismus wurde bereits ab Anfang 1934 die Länderebene de facto beseitigt („Gleichschaltung der Länder“) und der Reichsrat, aber nicht die Länder, selbst aufgelöst. Dazu wurde auch die Finanzwirtschaft ganz zentralisiert, die Länder verloren ihre Finanzhoheit.

\*Vgl. hierzu und im Folgenden ausführlich Buscher, Daniel (2009), Erster Teil, Kapitel B.

sich das nicht in dieser Deutlichkeit im Grundgesetz.<sup>3</sup> Nur für Bund und Länder werden Aufgaben-, Ausgabe-, Einnahme- sowie Gesetzgebungskompetenz in der Verfassung relativ klar geregelt. Der Bund ist den Ländern hinsichtlich seiner Kompetenzen zwar übergeordnet, jedoch sind die Bundesländer maßgeblich an der Gesetzgebung des Bundes beteiligt. Diese Beteiligung an der Gesetzgebung sowie bestimmte Entscheidungskompetenzen und auch eine gewisse finanzielle Selbstständigkeit (letzteres wird im Wesentlichen durch die Möglichkeit zur Kreditaufnahme und weniger durch eigene Steuerautonomie bestimmt) machen damit den deutschen Bundesstaat aus.

Deutschland war in der Geschichte – bis auf eine Ausnahme – nie ein zentralisierter Staat. Das lässt sich zurück bis in die Zeit des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation verfolgen und ist nicht erst – wie häufig dargestellt – ausschließlich als Folge der Politik der Alliierten nach dem Zweiten Weltkrieg zu begreifen.<sup>4</sup> Vor Gründung der Bundesrepublik im Jahr 1949 wurden direkt nach dem Zweiten Weltkrieg zuerst die Bundesländer neu gegründet.<sup>5</sup> Selbst zwischen den westlichen Alliierten bestand nämlich zunächst keine Einigkeit darüber, wie stark zentralisiert (Staatenbund oder Bundesstaat) ein gesamtdeutscher Staat sein sollte. Die Vorgabe der Alliierten für das Grundgesetz war aufgrund der negativen Erfahrungen während der Weimarer Republik und der Zeit des Nationalsozialismus jedoch, dass die Rechte der Länder hinreichend geschützt werden sollten. Mit der Einrichtung des Bundesrates (der sich aus Mitgliedern der Länderregierungen zusammensetzt, die ein nach Einwohnerzahl abgestuftes Stimmrecht haben) ist letztlich ein Modell umgesetzt worden, in dem die Länderkammer dem Bundestag nicht gleichberechtigt gegenüber steht.

### Der Bund und die Länder – wer macht bzw. bezahlt was?

Die Kompetenz- und Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern ist in Deutschland im Wesentlichen im Grundgesetz geregelt. Dabei ist die Aufgabenverteilung – im Gegensatz zu den USA und Kanada – grundsätzlich eher funktioneller Natur<sup>6</sup>, d.h. statt einer genauen Abgrenzung nach bestimmten Aufgaben, die vollständig von einer Ebene übernommen werden, wird zwischen Gesetzgebungshoheit bzw. Rahmensetzung, Verwaltungshoheit und hinsichtlich der Finanzen, auch der Ertragshoheit, unterschieden. Im Grundgesetz wird hier im juristischen Sinne u.a. auch zwischen konkurrierender und ausschließlicher Gesetzgebung des Bundes unterschieden. Prinzipiell haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit dem Bund diese nicht durch das Grundgesetz zugeschrieben wird – bzw. er diese an sich gezogen hat. In der Praxis hat der Bund hiervon regen Gebrauch gemacht, so dass er – auch nach der Föderalismusreform II – die überwiegende Gesetzgebungskompetenz innehat.

<sup>3</sup> Vgl. Zipfel, Frank (2010), S. 4.

<sup>4</sup> Siehe hierzu ausführlicher nebenstehenden Kasten.

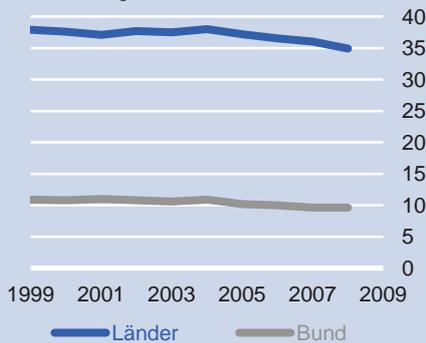
<sup>5</sup> Bis 1952 bestanden auch auf dem Gebiet der damaligen Deutschen Demokratischen Republik die heute existierenden fünf Bundesländer. Diese waren nach 1945 nach der Auflösung Preußens neu gegründet worden. Ab 1952 bis zur Wiedervereinigung war die DDR somit ein Zentralstaat. Im Zuge der Einheit wurde das Staatsgebiet wieder föderal strukturiert.

<sup>6</sup> Siehe hierzu und im Folgenden Hildebrandt, Achim (2009), S. 22ff. sowie Buscher, Daniel (2009), S. 66ff.



### Großer Unterschied

Anteil Personalausgaben an jeweiligen Gesamtausgaben in %

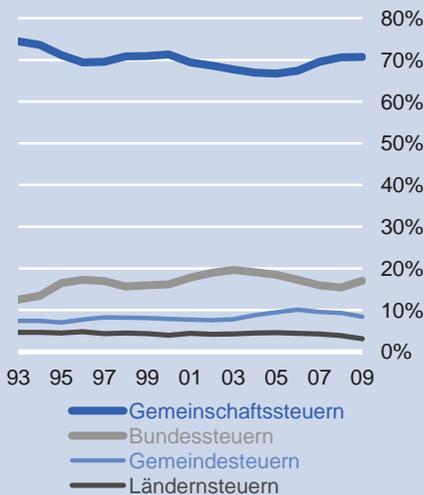


Quelle: BMF

2

### Wenig Steuerautonomie für Bundesländer

Anteile am Gesamtsteueraufkommen

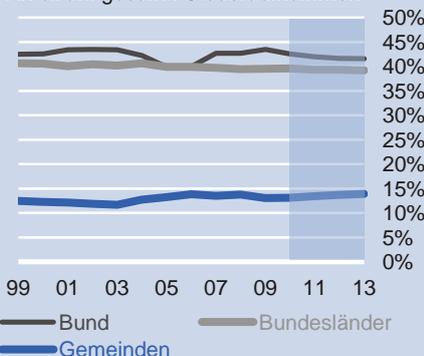


Quellen: DB Research, Bundesbank

3

### Steueranteile konstant

Anteil am gesamt. Steueraufkommen



Quellen: Statistisches Bundesamt, Steuerschätzung November 2010, DB Research

4

Hinsichtlich der Finanzen der Gebietskörperschaften ist der Abschnitt des Grundgesetzes über das Finanzwesen (Artikel 104a bis 115 GG) und die dort vorgegebene Macht- bzw. Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern von überragender Bedeutung. Dabei ist festzuhalten, dass der Bund in der Praxis überwiegend die Gesetzgebungshoheit hat, während die Einnahmen zumeist aufgeteilt werden, die Verwaltung jedoch fast ausschließlich in den Händen der Länder liegt.<sup>7</sup> Daher ist der Personalaufwand bei den Ländern auch ungleich höher als beim Bund. So betrug beim Bund der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben zuletzt unter 10%, bei den Ländern hingegen lag dieser Wert bei gut einem Drittel der Gesamtausgaben und damit mehr als dreimal so hoch als beim Bund.<sup>8</sup>

Obwohl die Bundesländer in ihrer Haushaltsführung gemäß der Verfassung grundsätzlich unabhängig sind, ist ihre Autonomie auf der Einnahme- und Ausgabeseite de facto relativ stark eingeschränkt. Auf der **Einnahmeseite** ist festzustellen, dass die Länder bis auf wenige Ausnahmen (z.B. bei reinen Ländersteuern wie der Grunderwerbsteuer) nur über den Bundesrat an der Steuergesetzgebung und damit der Höhe der Steuereinnahmen beteiligt sind. Sie besitzen hier zwar ein starkes Vetorecht, quantitativ bedeutende autonome Entscheidungen über die Höhe der Besteuerung sind ihnen jedoch weitgehend verwehrt: Zuletzt waren 70% der Steuern in Deutschland (2009: EUR 371 Mrd. der EUR 524 Mrd. Gesamtaufkommen, letzteres entsprach rund 22% des deutschen BIP, siehe Grafik 2) so genannte Gemeinschaftssteuern. Diese beinhalten vor allem die Einkommensteuer (ESt) und die Umsatzsteuer (USt). ESt und USt werden im Rahmen eines so genannten Verbundsystems zunächst (vertikal) aufgeteilt und im weiteren Prozess auch über bestimmte Mechanismen weiter (horizontal) umverteilt.<sup>9</sup> Lediglich 3% betrug dagegen der Anteil der reinen Ländersteuern (die teilweise noch bundeseinheitlich geregelt sind wie die Erbschaftsteuer) und noch einmal 8% die Gemeindesteuern, an denen Bund und Länder (über die Gewerbesteuerumlage) wiederum teilweise beteiligt sind. Diese Zahlen zeigen damit deutlich den geringen Spielraum für autonome Entscheidungen über die Steuerhöhe seitens der Länder.

Insgesamt ist die **Verteilung der Steuereinnahmen** auf die Gebietskörperschaften in Deutschland in den vergangenen zehn Jahren relativ konstant geblieben. Der Bund und die Länder als Ganzes nehmen in etwa gleich viele Steueraufkommen ein.<sup>10</sup> Blickt man noch weiter in die Vergangenheit zurück, so zeigt sich, dass zuvor (d.h. seit den 1950er Jahren bis etwa 1999) der Anteil des Bundes jedoch kontinuierlich (von 53%) zurückgegangen war. Die fiskalpolitische Bedeutung der Bundesländer ist damit – im Gegensatz zur verbreiteten Wahrnehmung – relativ ausgeprägt, denn auch der

<sup>7</sup> Ausnahmen sind z.B. der Zoll und die Schiffsverkehrsverwaltung, welche bundeseigene Behörden sind. Die so genannten einfachgesetzlichen Regelungen ergänzen bzw. führen die Bestimmungen des Grundgesetzes v.a. hinsichtlich der Aufteilung der Steuereinnahmen sowie des Finanzausgleichs näher aus. Dazu gehören Gesetze wie das „Solidarpaktfortführungsgesetz“, „Maßstäbengesetz“, „Finanzausgleichsgesetz“ oder „Zerlegungsgesetz“.

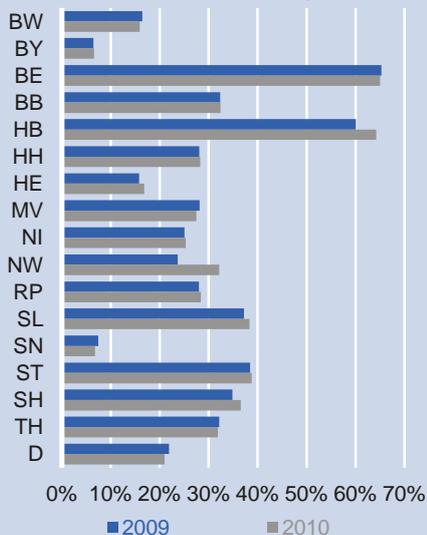
<sup>8</sup> Vgl. BMF (2010).

<sup>9</sup> Die Verteilung der Gemeinschaftssteuern im Verbundsystem ist kompliziert und wird in mehreren Stufen vorgenommen. Dazu gehören u.a. der Umsatzsteuerausgleich, der Länderfinanzausgleich und in letzter Konsequenz auch Bundesergänzungszuweisungen. Siehe auch S. 8f.

<sup>10</sup> Im Übrigen wird der Cash-Flow an Steuereinnahmen zunächst überwiegend von den Ländern erzielt. Diese reichen die Steuereinnahmen an Bund und Kommunen weiter.

### Große Unterschiede bei Verschuldung I

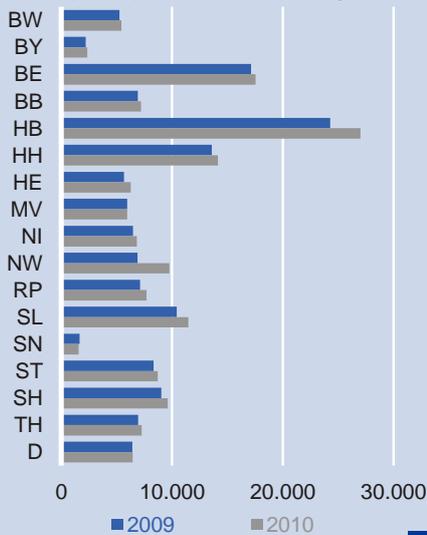
Kreditmarktschulden und Kassenkredite in % des BIP, Finanzstat., 2010 geschätzt



Quellen: DB Research, Statistisches Bundesamt **5**

### Große Unterschiede bei Verschuldung II

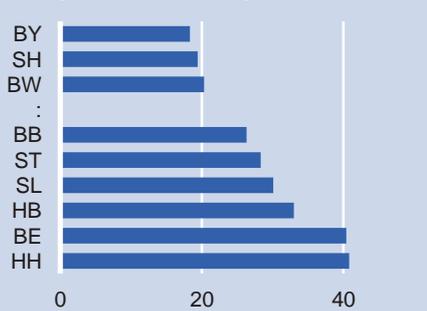
Kreditmarktschulden und Kassenkredite in Euro pro Kopf, Finanzstat., 2010 geschätzt



Quellen: DB Research, Statistisches Bundesamt **6**

### Kürzungspotential bei Verwaltungsausgaben

Anteil nicht langfristig gebundener Ausgaben d. Verwaltungshaushalts, in %



Quellen: Brügelmann et al. (2011) **7**

Anteil von Ausgaben und Einnahmen aller Länder im Verhältnis zum Bund bewegt sich „auf Augenhöhe“ mit dem Bund. Nur hinsichtlich der gesamtstaatlichen Verschuldung liegt der Schwerpunkt mit gut 60% beim Bund, während der Anteil der Länder nur etwa 30% beträgt.

Auch auf der **Ausgabeseite** besteht eine relativ dichte Verflechtung zwischen Bund und Ländern, die die Autonomie der Länder ebenfalls einschränkt. Wie oben bereits angedeutet, liegt der Schwerpunkt der öffentlichen Verwaltung in ihrer Hand. Insbesondere die aus dem Grundgesetz erwachsenen Aufgaben im Bereich der inneren Sicherheit sowie bei Bildung und Kultur sind ein wichtiger Grund für den höheren Anteil der Personalausgaben bei den Ländern. Der Bund darf nur die ihm laut Grundgesetz zugewiesenen Aufgaben finanzieren – Ausnahmen sind im Grundgesetz geregelt. Die prinzipielle Verknüpfung von Aufgaben und Finanzausstattung bzw. Finanzierungsverantwortung (Konnexitätsprinzip) aus dem Grundgesetz und die damit einhergehende garantierte Eigenständigkeit von Bund und Ländern ist aus ökonomischer Sicht richtig, indes wird diese Trennung und damit vor allem die Autonomie der Länder durch die Gesetzgebungshoheit des Bundes de facto unterlaufen.<sup>11</sup> Zudem ergeben sich u.a. durch die Mischfinanzierung einer Reihe von Aufgaben (z.B. Gemeinschaftsaufgaben wie Küstenschutz oder Wissenschaftsförderung, aber auch Geldleistungsgesetze wie Elterngeld oder soziale Leistungen) erhebliche Verflechtungen zwischen den Haushalten von Bund und Ländern (und Kommunen).

Wie groß der Einfluss des Bundes auf die Ausgaben de facto ist, ist umstritten. Das häufig vorgebrachte Argument, die Länder seien ausgabenpolitisch gar nicht handlungsfähig, ist sicherlich übertrieben. Seit kommt z.B. sogar zu dem Ergebnis, dass lediglich zwischen 11 und 25% der Ausgaben der Länder vom Bund bestimmt werden.<sup>12</sup> Insgesamt sind jedoch die autonomen Entscheidungsmöglichkeiten hinsichtlich der Ausgaben sicherlich ein ganzes Stück geringer als beim Bund.

### Kreditaufnahme als (bislang) weitgehend autonom gestaltbare Einnahmequelle

Im Vergleich zur Ausgabeseite und den Steuereinnahmen auf der Einnahmeseite genießen die Bundesländer jedoch (bislang) zumindest in einem „Teilbereich“ der Einnahmeseite einen sehr großen Spielraum: nämlich bei der Kreditaufnahme. Dieser Spielraum wird (derzeit noch) bzw. wurde lediglich durch ländereigene Regelungen – in erster Linie in den Länderverfassungen – eingeeengt. Beispielsweise enthält die Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen derzeit noch die im Geiste des früheren Artikel 115 GG festgeschriebene investitionsorientierte Verschuldungsgrenze.<sup>13</sup> Ähnlich wie auf

<sup>11</sup> Vgl. Buscher, Daniel (2009), S. 102ff. sowie Zipfel, Frank (2010) zum Konnexitätsprinzip. Dadurch wird es möglich, Niveau und Struktur der öffentlichen Ausgaben an den jeweiligen Wünschen und Bedürfnissen und vor allem auch entsprechend den finanziellen Möglichkeiten der Bevölkerung anzupassen. Siehe auch Wissenschaftlicher Beirat BMF (2005), S. 10ff.

<sup>12</sup> Seitz (2008). Das IW Köln sieht bei den Ländern ein mittelfristiges Konsolidierungspotential zwischen 18 und 40% der Verwaltungsausgaben, denn in diesem Ausmaß können die Länder selbst über die Verwaltungsausgaben bestimmen. Vgl. hierzu ausführlich Brügelmann et al. (2011) und Grafik 7.

<sup>13</sup> Deren Nichteinhaltung durch die gegenwärtige rot-grüne Landesregierung hatte zur erfolgreichen Klage auf Verfassungswidrigkeit des Nachtragshaushalts 2010 geführt.



## Kreditermächtigung im Haushaltsjahr 2011

In EUR Mrd.

	Netto	Brutto
BW	1,00	8,00
BY	0,00	2,90
BE	2,74	10,00
BB	0,44	3,29
HB	0,91	4,36
HH	0,70	4,30
HE	2,30	6,70
MV	0,00	1,02
NI	1,95	7,93
NW	7,96	27,29
RP	2,00	8,80
SL	0,90	1,80
SN	-0,10	1,50
ST	0,54	2,33
SH	1,30	4,30
TH	0,47	2,45

\*März 2011, zum Teil gerundete bzw. vorläufige Zahlen

Quelle: Reuters, Stand März 2011

8

## Kapitalmarktverschuldung

	Summe ausstehender Verbindlichkeiten	Ø Verzinsung (Kupon)	Ø Restlaufzeit
	In Mrd. €	In %	In Jahren
BW	50,20	3,15	4,34
BY	9,80	3,38	4,50
BE	34,80	3,57	3,19
BB	10,50	3,66	2,99
HB	7,70	0	1,42
HH	4,90	2,43	2,57
HE	24,20	3,59	3,78
MV	0,90	4,72	5,17
NI	28,10	3,54	3,39
NW	163,10	3,32	4,92
RP	18,90	2,69	3,24
SL	1,10	2,12	3,86
SN	0,90	3,94	4,46
ST	9,30	4,23	4,27
SH	7,70	3,29	3,44
TH	2,10	4,03	2,90

Quelle: Bloomberg, Stand März 2011

9

Bundesebene konnten die vergleichbaren Regelungen bei einer Reihe von Bundesländern die Verschuldung aber nur mäßig begrenzen.

Dies ist mit ein Grund dafür, dass in einigen Bundesländern ein bedeutender Teil der Ausgaben mit Krediten finanziert worden ist (siehe Grafik 5 und 6). Auch in diesem Jahr ist die geplante Kreditaufnahme in einer Reihe von Bundesländern zumindest in absoluten Größen ganz erheblich (siehe Tabelle 8). Auch wenn in der Vergangenheit der größte Teil der Schulden aus Direktausleihungen von Kreditinstituten bestand, ist die Bedeutung der Kapitalmarktverschuldung doch beträchtlich. Bemerkenswert ist, dass sich die einzelnen Bundesländer in sehr unterschiedlichem Ausmaß des Kapitalmarktes bedienen. Einige Bundesländer – z.B. Nordrhein-Westfalen – sind ob ihrer Größe auch im internationalen Vergleich durchaus als bedeutende „Spieler“ am Kapitalmarkt anzusehen. Vergleicht man z.B. das gesamte am Kapitalmarkt ausstehende Volumen an Verbindlichkeiten einzelner Bundesländer mit dem ausstehenden Volumen anderer europäischer Staaten, wird dies deutlich. So übersteigt – zumindest in absoluter Größe – die gesamte ausstehende Verschuldung Nordrhein-Westfalens am Kapitalmarkt die von Portugal oder auch Irland, die des Landes Berlin übersteigt die der Slowakei (siehe Tabelle 9).

Neben fehlenden wirksamen Mechanismen zur Begrenzung der Verschuldung im Haushaltsprozess selbst (z.B. durch eine Schuldenbremse wie in Artikel 115 GG) kommen auch andere Ursachen für Defizite und in der Folge steigende Verschuldung in Betracht. Angesichts der unterschiedlichen Entwicklungen der Bundesländer über die Zeit stellt sich die Frage, inwieweit strukturelle (z.B. Demografie; Bevölkerungsdichte), ökonomische, finanzpolitische bzw. politische Ursachen hierfür verantwortlich sind.

Die Ergebnisse verschiedenster Untersuchungen sind hier nicht eindeutig.<sup>14</sup> Politökonomische bzw. sozialwissenschaftliche Untersuchungen deuten darauf hin, dass die politische Machtverteilung (z.B. Häufigkeiten von Großen Koalitionen aus CDU und SPD, häufig wechselnde Regierungen und dadurch bedingter Anstieg der Verschuldung in Vorwahljahren oder Wahljahren, aber auch die Breite der Machtverteilung, d.h. die Zahl der an der Regierung beteiligten Parteien) in einem Land Einfluss auf die finanzpolitische Lage haben könnten. Zugleich spielt auch die ökonomische Entwicklung, d.h. die Entwicklung des Wirtschaftswachstums und der Arbeitslosigkeit, eine bedeutende Rolle, insbesondere hinsichtlich des Ausgabenverhaltens. Untersuchungen zeigen zudem, dass die Fiskalpolitik nachgeordneter Gebietskörperschaften in einer Reihe dezentralisierter Staaten sehr prozyklisch ist. Bei fehlenden Ausgleichsmechanismen ist das (wegen der Volatilität) weder für die Haushaltslage der jeweiligen subnationalen Gebietskörperschaften vorteilhaft, noch ist die Prozyklizität für die möglichen positiven Auswirkungen einer nationalen antizyklischen Konjunkturpolitik von Vorteil.<sup>15</sup> Erstaunlich bleibt insgesamt, dass trotz des relativ parallelen Konjunkturverlaufs der Bundesländer doch derart erhebliche fiskalische Unterschiede bestehen.

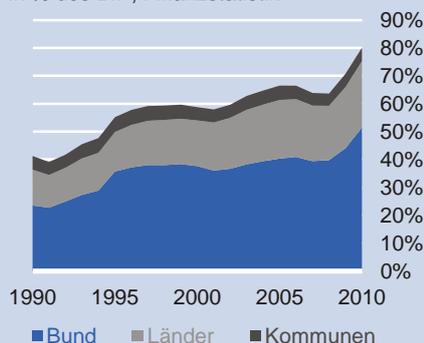
Nicht zuletzt dürften auch vom bereits skizzierten engen Finanzverbund sowie dem allgemeinen Prinzip der Bündnistreue (zwischen Bund und Ländern sowie Ländern und Kommunen, die sich in Hilfen

<sup>14</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden Hildebrandt, Achim (2009), Berger, Helge; Holler, Annika (2007), Jochimsen, Beate; Nuscheler (2007).

<sup>15</sup> Vgl. Rodden, Jonathan; Wibbels, Erik (2010).

## Verschuldung nach Gebietskörperschaften

Kreditmarktschulden und Kassenkredite, in % des BIP, Finanzstatistik



Quellen: DB Research, Statistisches Bundesamt

10

## „Bail-out“-Erwartungen prägen Haushaltspolitik

Je eher eine nachgeordnete Gebietskörperschaft ein „Bail-out“ durch die übergeordnete Ebene (also den Bundesstaat selbst) erwarten kann, desto größer ist i. d. R. die Neigung, schuldenfinanzierte Mehrausgaben zu tätigen.\* Damit lässt sich die Wählerzustimmung erhöhen, ohne die eigenen Kosten im gleichen Ausmaß erhöhen zu müssen, denn durch einen „Bail-out“ lassen sich die Kosten des Schuldendienstes zumindest teilweise auf die höhere Ebene überwälzen. Ein internationaler institutioneller Vergleich\*\* zeigt, dass „Bail-out“-Erwartungen generell durch folgende Regelungen beeinflusst bzw. verstärkt werden:

1. Die niedrigere Ebene hat das Recht, Kredit aufzunehmen.
2. Die niedrigere Ebene hat keine oder so gut wie keine autonome Steuergesetzgebungskompetenz.
3. Die niedrigere Ebene ist in starkem Ausmaß von Transferzahlungen abhängig (sowohl von höherer als auch von gleicher Ebene).
4. Existenz rechtlich kodifizierter oder in der politischen Kultur implizit vorhandener Normen, die der höheren Ebene die Verantwortung zuweisen (in Deutschland z. B. Urteil des BverG).
5. Existenz historischer Präzedenzfälle für Hilfe der höheren Ebene an niedrigere Ebene.

\*Vgl. ausführlich Hildebrandt, Achim (2009), S. Kapitel 3.1.3

\*\*Vgl. Rodden u. a. (2002), zitiert in: Hildebrandt, Achim (2009), S. 40ff.

der bundesstaatlichen Gemeinschaft konkretisieren) Wirkungen auf die Verschuldung ausgehen. Denn hierdurch existiert eine Art Versicherung gegen Haushaltsnotlagen. Dies ist sinnvoll bei Krisen (z. B. Naturkatastrophen), die sich der Kontrolle der einzelnen Gliedstaaten entziehen, da eine Bewältigung derartiger Krisen im Interesse des ganzen Bundesstaates ist. Eine solche Versicherung kann jedoch auf Ebene der dezentralen Regierung dazu führen, dass man es vor Ort mit der Haushaltsdisziplin nicht immer so genau nimmt. Der de facto Haftungsausschluss durch zu erwartende Finanzhilfen (also ein „Bail-out“) – entweder durch den Bund oder andere Länder – erleichtert damit prinzipiell schuldenfinanzierte Mehrausgaben.

## Solidarität im Bundesstaat – keine Leerformel

Im Grundgesetz fehlen ausdrückliche Regelungen dazu, wie mit der Haushaltsnotlage eines Landes umzugehen ist.<sup>16</sup> Vielmehr wird das Prinzip des füreinander Einstehens (Bündnistreue) durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (auf Basis der Artikel 104a und 107) abgeleitet und konkretisiert. Materiell zeigt sich die finanzpolitische Solidarität konkret in der finanziellen Verflechtung von Bund und Ländern. Deshalb lohnt sich an dieser Stelle ein genauerer Blick auf dieses System. Wie bereits skizziert, werden 70% der Steuereinnahmen in Deutschland zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften in einem komplizierten Prozess aufgeteilt. Im Prinzip liegt ein vierstufiges System vor, das einen Spagat zwischen einem Trennsystem und einem Verbundsystem darstellt.

Als **Erstes** wird das Aufkommen vertikal zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. Dies betrifft sowohl die ausschließlich einer Ebene zustehenden Steuern (z. B. Bund: Energiesteuer, Länder: Grunderwerbsteuer) als auch die mit Abstand quantitativ wichtigsten Steuern, die USt und die ESt. Während das Aufkommen der ESt zu je 42,5% dem Bund und den Ländern sowie zu 15% den Gemeinden zusteht, wird die USt – sie ist das flexible Element im bundesstaatlichen Finanzsystem – nach einem laufend variierten Verhältnis aufgeteilt (zuletzt etwa 54% Bund und 44% Länder sowie 2% Gemeinden).<sup>17</sup>

Als **Zweites** gilt es dann, das den Ländern nach der vertikalen Verteilung zustehende Steueraufkommen weiter auf diese horizontal zu verteilen. Um eine Konzentration des Steueraufkommens zu vermeiden, wird das Aufkommen dabei überwiegend (bei ESt und KSt) nach dem örtlichen Aufkommen weiter zerlegt und damit nach Steuerkraft verteilt (Stichwort Wohnstättenprinzip und Betriebsstättenprinzip). Die USt wird in erster Linie (mindestens 75%) nach der Einwohnerzahl verteilt. Bis zu dieser Stelle spielt die allgemeine Finanzkraft sowie die Finanzausstattung und die zur Aufgabenerfüllung notwendige und vom Grundgesetz garantierte angemessene Finanzausstattung keine Rolle.

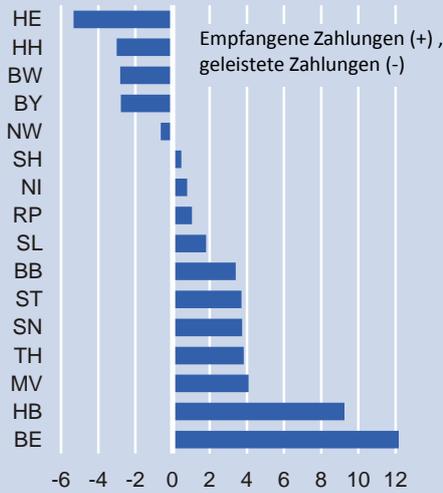
<sup>16</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden ausführlich Wissenschaftlicher Beirat BMF (2005), insbesondere S. 29ff.

<sup>17</sup> Die Aufteilung ist nicht Bestandteil des Grundgesetzes, sondern stellt eine einfachgesetzliche Regelung dar, die mit einfacher Mehrheit in Bundestag und Bundesrat geändert werden kann. Vgl. hierzu und im Folgenden ausführlich BMF (2010).



### Pro-Kopf-Zahlungen im Länderfinanzausgleich

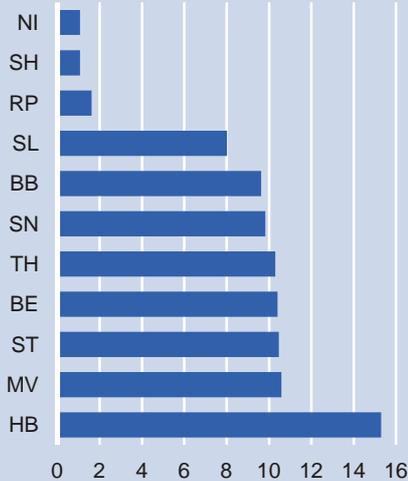
Akkumulierter Saldo 1995-2010, in Euro Tsd.



Quellen: Eigene Berechnungen, Stat. Bundesamt, BMF **11**

### BEZ - empfangene Pro-Kopf Zahlungen

Akkumuliert 1995-2009, in Euro Tsd.



Quellen: Eigene Berechnungen, Stat. Bundesamt, BMF **12**

Erst ab der **dritten Stufe** wird die Steuerkraft bzw. Finanzkraft berücksichtigt. Dies wird zum einen durch die sogenannten Ergänzungsanteile erreicht, denn bis 25% des Aufkommens aus der USt erhalten diejenigen Länder, deren Einnahmen unter dem Länderdurchschnitt liegen. Kernstück ist jedoch zum anderen der sich anschließende eigentliche Länderfinanzausgleich (der LFA im engeren Sinne). Erst ab dieser Stufe kommt es zu einer echten Umverteilung in dem Sinne, dass Mittel direkt von finanzstarken an finanzschwache Länder gezahlt werden. Ähnlich wie bei der Zerlegung des Steueraufkommens wird dieser Finanzausgleich in einem eigenen Gesetz (in Ergänzung zum Grundgesetz) näher ausgeführt. Dazu werden in einem unübersichtlichen Verfahren auf Basis der Einwohnerzahl die sogenannte Finanzkraft und der Finanzbedarf (in Form der Gleichungsmesszahl) errechnet. Übersteigt der Finanzbedarf die Finanzkraft, stehen einem Land Ausgleichszahlungen von den Ländern zu, bei denen die Finanzkraft größer als der Bedarf ist. Dabei gibt es zahlreiche Begrenzungen, nach denen der Fehlbedarf nur bis zu einer gewissen Obergrenze ausgeglichen werden darf (zudem sind die Zahlungen der Geberländer gleichfalls gedeckelt). Die jüngst von den Ländern Baden-Württemberg, Bayern und Hessen in die Diskussion gebrachte Klage bezieht sich genau auf diese dritte Stufe des Finanzausgleichs, denn diese drei Länder tragen (absolut gesehen) die Hauptlast der Zahlungen (vgl. Grafik 11).

Auf der **vierten** und letzten **Stufe** des bundestaatlichen Finanzausgleichs kommen nun direkte Transfers des Bundes an die Länder hinzu – die sogenannten Bundesergänzungszuweisungen (BEZ). Von den BEZ existieren verschiedene Arten. Im Prinzip dienen diese dazu, den nach dem LFA verbliebenen Unterschied zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf weitgehend auszugleichen.<sup>18</sup> Darüber hinaus werden für bestimmte Zwecke zusätzliche Transfers gewährt. Diese orientieren sich jedoch im Gegensatz zu allen anderen bisher beschriebenen Ausgleichszahlungen weniger an der Finanzkraft als am besonderen (Ausgabe-)Bedarf der Länder. So fließen die im Rahmen des Solidarpaktes II an die Neuen Bundesländer gewährten Zahlungen ebenfalls als BEZ („Zuweisungen zum Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten“). Auf dieser Stufe des Ausgleichssystems kann es nach endgültiger Berechnung dazu kommen, dass sich die Finanzkraftreihenfolge der Länder im Vergleich zu vor dem Ausgleich umkehrt.

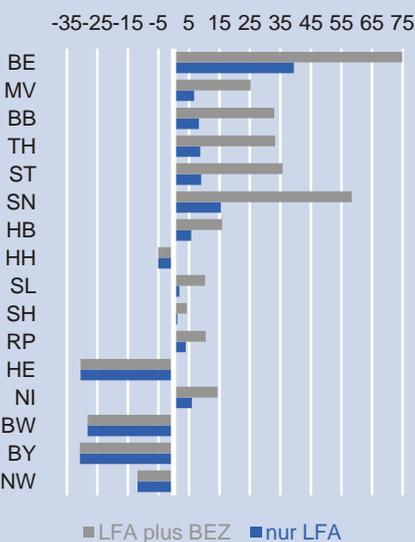
Das hier nur ansatzweise dargestellte Ausgleichssystem sorgt für die praktische Verankerung des Solidarprinzips und des gegenseitigen füreinander Einstehens (und damit einen „Bail-out“) im Bundesstaat. So haben die Länder Bremen und Saarland im Wege von BEZ Bundeshilfen zur Überwindung von Haushaltsnotlagen erhalten. Die Entscheidungen darüber, ob Bundeshilfen notwendig sind, sind in der Vergangenheit zumeist durch das Bundesverfassungsgericht im Wege eines Urteils getroffen worden. Im Jahr 2006 lehnte es erneute Hilfen für Berlin ab, da es in der Haushaltsnotlage Berlins keinen bundesstaatlichen Notstand sah, welche zusätzliche Transfers rechtfertigen würden und obendrein genügend eigene Anstrengungen Berlins vermisste.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Genauer werden 77,5% des Unterschieds ausgeglichen, soweit die Finanzkraft nicht 99,5% des Durchschnitts erreicht.

<sup>19</sup> Siehe hierzu Buscher, Daniel (2009), S. 175ff.

### Länderfinanzausgleich und BEZ

1995-2009, empfangene (+) und geleistete (-) Zahlungen in Euro Mrd., saldiert



Quellen: Eigene Berechnungen, Stat. Bundesamt, BMF **13**

### Renditen Anleihen Bund u. Länder

In %, Vergleich Rendite bei Anleihen mit gleicher Restlaufzeit (5 Jahre)



Quellen: DB Research, Bloomberg, Stand März 2010 **14**

### Umverteilungsvolumen beträchtlich

Der Umfang der bewegten Mittel im Rahmen des LFA und der BEZ ist übrigens durchaus beachtlich (siehe Grafik 11). Im Zeitraum zwischen 1995 und 2010 sind im Rahmen des LFA etwa EUR 114 Mrd. an Zahlungen zwischen Zahler und Empfänger geleistet worden. Die Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen tragen dabei den größten Anteil dieser Zahlungen. Im Zuge der Gewährung von BEZ hat der Bund zwischen 1995 und 2009 zusätzlich rund EUR 209 Mrd. im Wesentlichen an die neuen Länder (im Rahmen des Solidarpaktes II) und Berlin überwiesen. Pro Kopf waren die Zahlungen aus Hessen und Hamburg am höchsten. Jeder Hesse hat im oben genannten Zeitraum rund EUR 5.300 an die anderen Länder gezahlt (immerhin fast doppelt so viel wie jeder Bayer). Größter Nutznießer pro Einwohner war Berlin. Jeder Berliner ist von 1995 bis 2010 mit über EUR 12.000 von den Geberländern unterstützt worden – dazu kommen noch einmal EUR 10.000 pro Kopf durch die BEZ des Bundes (1995-2009). Spitzenreiter bei den BEZ ist jedoch Bremen. Jeder Bremer erhielt von 1995 bis 2009 über EUR 15.000 aus dem Haushalt des Bundes. Angesichts dieses Volumens mag man sich einen ähnlich dimensionierten Finanzausgleich auf europäischer Ebene gar nicht ausmalen. Nimmt man z.B. die Pro-Kopf-Leistungen des Bundes an das Saarland im oben genannten Zeitraum (rund EUR 8.000) und rechnet diese Leistung auf die Einwohnerzahl Griechenlands oder Portugals hoch, so wären im gleichen Zeitraum ein Summe von rund EUR 91 Mrd. bzw. EUR 85 Mrd. an diese Länder zu zahlen gewesen (pro Jahr also über EUR 6 Mrd.).

Im finanzpolitischen Verhältnis zwischen den Ländern (aber auch zwischen den Ländern und dem Bund) ist zumeist die Frage Hauptgegenstand, ob das Ausmaß der Umverteilung noch angemessen ist und nicht eigene Anstrengungen für eine solide Haushaltsführung über Gebühr eingeschränkt werden. Letztlich zielt das darauf ab, wie man die verfassungsgemäße Vorgabe der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und die Unterschiede in einem föderalen System gewichtet, denn beides steht in Konflikt zueinander. Vieles spricht dafür, die föderalen Finanzbeziehungen weiter zu reformieren, die Finanzverflechtung zu reduzieren und klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten ins Verhältnis von Bund und Ländern zu bringen.<sup>20</sup> Erfolgreiche Haushaltsführung, die ja oftmals auch politisch schwierige Konsolidierungsmaßnahmen einschließt, muss sich für das einzelne Land auszahlen können. Mehr Autonomie hieße dann auch mehr eigene Besteuerungsrechte – z.B. ein eigener Zuschlag zur ESt – und weniger Nivellierung durch den Finanzausgleich. Im Rahmen eines Zuschlags zur ESt könnte der Ausgleich nur in Höhe des durchschnittlichen Steuersatzes gewährt werden.

In letzter Konsequenz könnte auch der Haftungsverbund zwischen Bund und Ländern eingeschränkt oder aufgelöst werden, dann entschiede auch die Bonität des Landes über den Umfang einer möglichen Kreditaufnahme bzw. den dafür geforderten Zinssatz.<sup>21</sup> Am Kapitalmarkt wird übrigens bereits jetzt – wenn auch im sehr geringen Maße – die Bonität der Länder anders als die des Bundes eingeschätzt (siehe Grafik 14). Umgekehrt könnte die Autonomie der Länder generell beschnitten und die Verschuldung durch Regeln eingeschränkt werden. Den letzteren Weg ist man nun mit der Einführung der Schuldenbremse gegangen.

<sup>20</sup> Vgl. hierzu immer noch aktuell Peffekoven, Rolf (2005).

<sup>21</sup> Siehe hierzu auch Jochimsen, Beate (2007).



## Koordinierung und Prävention – Schuldenbremse und Stabilitätsrat

### Schuldenbremse – was ist das?

Ab 2011 gelten erstmals die 2009 beschlossenen Regelungen (Artikel 109 Abs 1 GG sowie Artikel 115 GG) zur Begrenzung der Kreditaufnahme von Bund und Ländern. Demnach sind die Haushalte von Bund und Ländern (siehe auch Artikel 143d. Abs 1 GG) grundsätzlich **ohne Kredite** auszugleichen, aber:

- Während der Bund Kredite bis zu einem Volumen von 0,35% des BIP aufnehmen darf, sind bei den Ländern gar keine Kredite zulässig.
- Im Falle von Naturkatastrophen und Wirtschaftskrisen sind Ausnahmen erlaubt (durch Mehrheitsbeschluss im Bundestag), daraus entstehende Verbindlichkeiten müssen im Rahmen eines Tilgungsplans zurückgeführt werden und reduzieren die Kreditaufnahme in den Folgejahren.

Ziel der Regel ist die Begrenzung der **strukturellen** Verschuldung (d.h. der von der Konjunkturlage unabhängigen Verschuldung). Wenn also im Abschwung konjunkturbedingt Kredite aufgenommen werden, müssen diese in Aufschwungsphasen wieder getilgt werden.

Die im **Haushalt ausgewiesene Kreditaufnahme unterscheidet sich von der strukturellen Kreditaufnahme** durch mehrere Korrekturposten. Dazu gehören:

- Die **rein konjunkturbedingten Finanzierungssalden** (durch automatische Stabilisatoren);
- diese führen im Aufschwung zu weniger Spielraum bei der Kreditaufnahme.
- **Finanzielle Transaktionen** (diese sind nicht-vermögenswirksame öffentliche Ausgaben und Einnahmen. Dazu gehören u.a. Darlehensvergabe und -rückzahlung (z.B. an die Bundesanstalt für Arbeit) sowie Beteiligungserwerb und -verkauf), ist deren Saldo positiv, verringert sich der Spielraum für die Kreditaufnahme.

Bis zur Föderalismusreform II (2009) und der Einführung der Schuldenbremse sowie des Stabilitätsrates existierte im Prinzip kein Frühwarnsystem, also ein präventives Instrument, mit dem ein rechtzeitiges Gegensteuern bei Haushaltsschiefen bzw. Schuldenaufbau möglich gewesen wäre. Größere Auswirkungen als die nationalen Regelungen entfaltete bis dato der Art. 104 EGV (jetzt Artikel 126 AEUV), der im Haushaltsgrundsätzegesetz (jetzt § 51) seinen Niederschlag findet und auch die Länder in die Pflicht nimmt. Dies hat sich nun mit der Föderalismusreform II ein ganzes Stück geändert. Allerdings ist es fraglich, wie stark sich die Wirkung dieser Änderungen in der Praxis entfalten kann. Das hängt einerseits davon ab, wie die Fähigkeit und Bereitschaft bei der Landespolitik gegeben ist, die Neuregelungen zu beachten – was sich bereits in den unterschiedlichen Ansätzen der Länder zur Implementierung der Schuldenbremse zeigt.<sup>22</sup> Zum anderen ist die Frage, wie in der politischen Öffentlichkeit – auch bei den Bürgern – die mit einer derartigen Regelung verbundenen Maßnahmen (z.B. Ausgabenkürzungen) akzeptiert bzw. Verstöße, z.B. bei Wahlen, sanktioniert werden. Umfragen zeigen zwar gerade für die jüngste Zeit, dass Schuldendynamik und -niveau von den Bürgern sehr kritisch gesehen werden. Gleichzeitig finden Kürzungen bei den konsumptiven Staatsausgaben, v.a. sozialpolitischer Art, ohne die nachhaltige Konsolidierung nicht erreicht werden kann, kaum eine breite Zustimmung.

### Schuldenbremse für die Länder – besser als Status quo?

Das im Grundgesetz formulierte Verbot struktureller Neuverschuldung gilt für die Länder zwar erst ab dem Jahr 2020. Jedoch müssen einige Länder (Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein) bereits in der Übergangsphase ab dem Jahr 2011 ihre strukturellen Defizite schrittweise abbauen, dafür erhalten sie allerdings Konsolidierungshilfen von EUR 800 Mio. p.a. vom Bund und der Ländergesamtheit.<sup>23</sup> Das Grundgesetz schreibt den Ländern nicht genau vor, wie sie die Schuldenbremse umzusetzen haben, das schließt auch die Berechnung der konjunkturellen Verschuldung ein. Es ist lediglich sicherzustellen, dass die Regelungen der Länder dem Artikel 109 Abs. 3 GG Satz 1 entsprechen (konjunkturelle Verschuldung, Ausnahmen in Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen sowie ein Tilgungsplan für derartige Verschuldung). Dieser augenscheinliche Spagat rührt aus der bereits oben skizzierten Autonomie der Länder in ihrer Haushaltsführung her, der es dem Bund untersagt, den Ländern (einheitliche) Vorschriften zu machen oder Sanktionen zu verhängen.

Deshalb ist es zum jetzigen Zeitpunkt nicht absehbar, wie eng die Länder die Vorschriften zur Schuldenbremse in eigene Vorschriften umsetzen werden. Gegenwärtig haben drei Bundesländer (Hessen durch Volksentscheid, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein durch Parlamentsbeschluss<sup>24</sup>) die Regelungen in die Verfassung

<sup>22</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden auch Berlitz, Uwe (2010), S. 336f.

<sup>23</sup> Um die Mittel zu erhalten haben sich die Bundesländer und der Bund im Wege von Verwaltungsvereinbarungen über den Abbau der Finanzierungsdefizite verständigt. Die Mittel werden wie folgt verteilt: Berlin EUR 80 Mio., Bremen EUR 300 Millionen EUR, Saarland EUR 260 Millionen, Sachsen-Anhalt EUR 80 Mio. und Schleswig-Holstein EUR 80 Mio. p.a. bis einschließlich 2019.

<sup>24</sup> Allerdings hat Schleswig-Holstein gleichzeitig auch eine Klage gegen die Schuldenbremse vor dem Bundesverfassungsgericht eingereicht.

### Schuldenbremse bisher in wenigen Bundesländern eingeführt

aufgenommen. In Hessen beschränken sich die Ausnahmen auf die auch im Grundgesetz zulässige konjunkturelle Verschuldung und außergewöhnliche Notsituationen und Naturkatastrophen.<sup>25</sup> In Rheinland-Pfalz dagegen ist als weitere Ausnahme eine Kreditaufnahme in Folge von Einnahmeverlusten durch Steuerrechtsänderungen, die nicht in der Verantwortung des Landes liegen, zulässig.<sup>26</sup> Sachsen-Anhalt hat die Schuldenbremse lediglich in der Haushaltsordnung verankert. In den meisten anderen Bundesländern wird derzeit über die Umsetzung diskutiert. In diesem Zusammenhang ist übrigens auch die Rolle der Kommunen von Bedeutung. Diese unterliegen rechtlich wohl nicht der Schuldenbremse.<sup>27</sup> Angesichts der enormen Verschuldung einer Reihe von Kommunen in den Ländern stellt sich die Frage, inwieweit durch Verschiebungen zwischen Land und Kommunen es hier zu unerwünschten Ausweicheffekten kommen könnte – auch zu Lasten der Kommunen.

### Erstmals erhält mittelfristige Haushalts- und Finanzentwicklung bzw. -planung deutlicheres Gewicht

#### **Koordinierung im Stabilitätsrat zielführend?**

Zweiter Eckpfeiler neben der Schuldenbremse ist der neu konstituierte Stabilitätsrat (als Nachfolger des bisherigen Finanzplanungsrats). Er soll durch eine Kombination aus Prävention und Sanktionen dafür sorgen, dass Haushaltsnotlagen vermieden werden, d.h. rechtzeitig im Vorfeld gegengesteuert wird. Damit ist im Prinzip erstmals ein Regime etabliert worden, in dem die mittelfristige Haushalts- und Finanzentwicklung bzw. -planung ein deutlicheres Gewicht in der aktuellen Finanzpolitik erhält. Der Stabilitätsrat hat sich zur Beurteilung der Haushaltslage auf vier Kennziffern und dazugehörige Schwellenwerte verständigt:<sup>28</sup>

1. Struktureller Finanzierungssaldo (derzeit = Finanzierungssaldo/ Einwohner)
2. Kreditfinanzierungsquote (= Nettokreditaufnahmen/bereinigte Ausgaben)
3. Schuldenstand (= Schuldenstand zum 31.12./Einwohner)
4. Zins-Steuer-Quote (Zinsausgaben/Steuereinnahmen)

Die Kennziffern werden über einen Beobachtungszeitraum von sieben Jahren betrachtet. Dabei werden zwei Teilzeiträume unterschieden, die **aktuelle Haushaltslage** (mit den Ist-Werten der vorausgegangenen zwei Jahre und dem Sollwert des laufenden Jahres) sowie die **Finanzplanung** (Soll/Entwurfs-Wert des folgenden Jahres und die Ansätze der Finanzplanung, also der insgesamt vier folgenden Jahre).<sup>29</sup> Als Grenzen bzw. Schwellenwerte für die einzelnen Kennziffern fungiert der Vergleich am jeweiligen Länderdurchschnitt inklusive gewisser Zuschläge. Eine Haushaltsnotlage droht erst dann, wenn die Schwellenwerte von mindestens drei Kennziffern in mindestens einem Teilzeitraum überschritten werden; erst dann muss der Stabilitätsrat darüber befinden.

### Vier Bundesländern droht Haushaltsnotlage

In seiner letzten Sitzung im Oktober 2010 hat der Stabilitätsrat vier Bundesländern eine drohende bzw. existierende Haushaltsnotlage attestiert: Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein. Der Evaluationsausschuss hat damit ein Prüfverfahren eingeleitet. Im Mai steht bei der nächsten Sitzung des Stabilitätsrates demnach die

<sup>25</sup> Vgl. Artikel 141 der Landesverfassung Hessen.

<sup>26</sup> Vgl. Artikel 117 der Landesverfassung Rheinland-Pfalz. Inwieweit diese Ausnahme mit der Rahmenregelung des Grundgesetzes vereinbar ist, ist aber zumindest fraglich.

<sup>27</sup> Vgl. Berlitz, Uwe (2010), S. 327.

<sup>28</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden Beschlüsse Stabilitätsrat (2010a).

<sup>29</sup> Im Oktober 2010 beinhaltete dies z.B. die Ist-Werte 2008, 2009 und das Soll 2010 sowie den Entwurf 2011 und die Finanzplanung 2012-2014.



Entscheidung an, ob mit den betroffenen Ländern ein Sanierungsprogramm zu vereinbaren ist. Dieses wäre jedoch erst noch auszuarbeiten, um dann vermutlich frühestens im Oktober 2011 darüber beschließen zu können.

### Der neue Stabilitätsrat von Bund und Ländern\*:

#### Zweck:

Der Stabilitätsrat ist ein gemeinsames Gremium von Bund und Ländern mit dem Zweck Haushaltsnotlagen zu vermeiden.

#### Organisation:

Mitglieder sind die Länderfinanzminister sowie Bundesfinanz- und Wirtschaftsminister. Beschlüsse werden mit der Stimme des Bundes und 2/3 der Länder (11 Länder) gefasst. Ein Land hat jedoch kein Stimmrecht, wenn es durch die Entscheidung betroffen ist. Der Stabilitätsrat tagt regulär im Mai und Oktober eines Jahres. Seine Sitzung werden durch einen Arbeitskreis vorbereitet, der zusätzlich regulär im Juli eines Jahres die gesamt- und finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Haushalts- und Finanzplanung berät. Ein bei einer drohenden Haushaltsnotlage gesondert eingesetzter Evaluationsausschuss prüft die Haushaltslage der betroffenen Gebietskörperschaften und begleitet ein eventuell beschlossenes Sanierungsprogramm.

#### Aufgaben:

Zentrale Aufgabe des Stabilitätsrates ist die regelmäßige Überwachung der Haushalte von Bund und Ländern. Dazu stellt er nach einer Prüfung anhand bestimmter Kriterien förmlich fest, ob eine Haushaltsnotlage droht. Kommt er zu dieser Auffassung, beschließt er (basierend auf dem Vorschlag der betroffenen Gebietskörperschaft) ein Sanierungsprogramm, dessen Einhaltung er auf Basis regelmäßiger Berichte überprüft. Zudem überwacht er, ob die fünf Bundesländer, die ab 2011 Konsolidierungshilfen erhalten, ihren Konsolidierungspflichten nachkommen. Darüber hinaus erörtert der Stabilitätsrat die Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“ der ostdeutschen Bundesländer. Nicht zuletzt versteht er sich als Koordinator der Haushalts- und Finanzplanung auch im Hinblick auf die Verpflichtungen, die aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt entstehen.

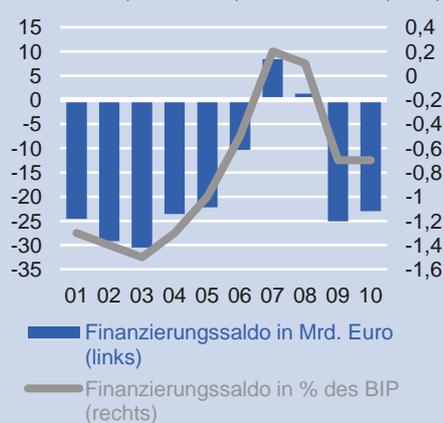
#### Arbeitsweise:

Grundlage für Entscheidungen sind die zukünftig jährlich von Bund und Ländern vorzulegenden Stabilitätsberichte (spätestens bis September für die Sitzung im Oktober). Darin werden bestimmte Kennziffern berichtet sowie eine Prognose der mittelfristigen Haushaltslage vorgelegt. Wenn die Mehrzahl der Kennziffern die vorgegebenen Schwellenwerte überschreiten oder die prognostizierte Entwicklung dies ergibt, entscheidet der Stabilitätsrat über die Einleitung eines Prüfungsverfahrens (durch Evaluationsausschuss). Der hieraus resultierende Prüfbericht wird in der nächsten Sitzung (Mai des folgenden Jahres) beraten. Erst dann wird mit der betroffenen Gebietskörperschaft ein Sanierungsprogramm beraten. Dazu schlägt diese selbst ein Programm vor, das geprüft und dann vom Rat beschlossen wird. Es erstreckt sich in der Regel über fünf Jahre und enthält konkrete Vorgaben über den Abbau der jährlichen Nettokreditaufnahme sowie über geeignete Sanierungsmaßnahmen. In halbjährlichen Abständen muss über die Einhaltung des Konsolidierungspfades berichtet und darüber entschieden werden, ob weitere Maßnahmen notwendig sind. Der Rat kann die Gebietskörperschaft (mehrfach) zur verstärkten Anstrengungen auffordern. Ist die Notlage nach fünf Jahren nicht beseitigt, wird ein neues Sanierungsprogramm vereinbart.

\*Vgl. hierzu Stabilitätsrat (2010b).

### Budgetsaldo Bundesländer - zumeist im Defizit

Mrd. EUR (Finanzstat.), in % des BIP (VGR)



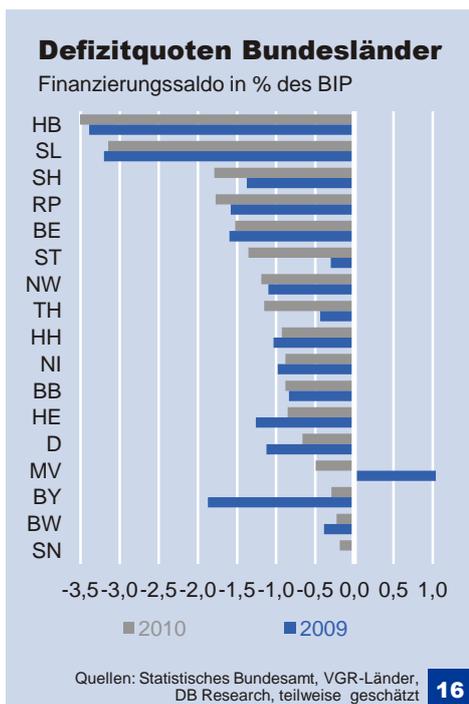
Quellen: Deutsche Bundesbank, Statistisches Bundesamt, DB Research

15

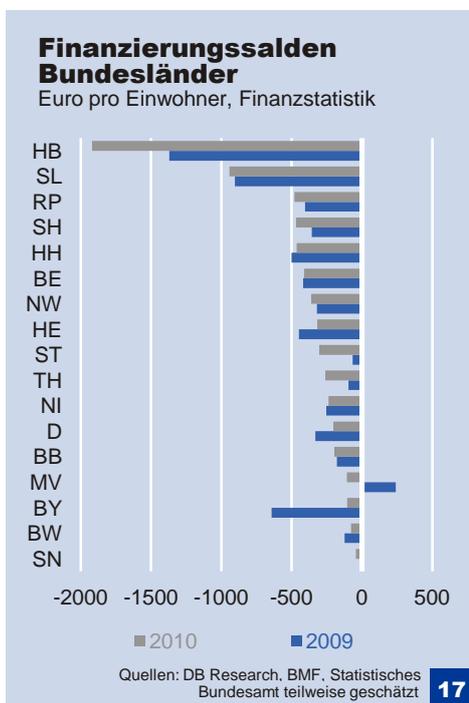
Schuldenbremse und Stabilitätsrat sind als zwei Seiten einer Medaille zu sehen: Mit beiden soll eine bessere Haushaltssteuerung erreicht und die zunehmende Verschuldung der Gebietskörperschaften gestoppt werden. Inwieweit dies gelingt, hängt jedoch weiterhin vom Willen der beteiligten Akteure, also von Politik und Öffentlichkeit ab. Über die Begrenzung und Methodik an sich lässt sich weiterhin trefflich streiten. So wurde für die Länder noch kein Verfahren zur Konjunkturbereinigung beschlossen, Vorschläge dazu liegen bereits vor.<sup>30</sup> Streiten lässt sich auch über die Frage, wie gut die durch den Stabilitätsrat gewählten Kennziffern für die Beurteilung geeignet sind. U.a. gehört dazu das Problem, dass sich die Kennziffern am Länderdurchschnitt orientieren, d.h. je mehr Länderhaushalte in Schieflage geraten, desto leichter wird es für das einzelne Land, die Schwellenwerte einzuhalten. Zudem dürften ob der eingeschränkten Autonomie auf der Einnahmeseite geeignete Sanierungsmaßnahmen, die ein Land selbst beschließen kann, wohl zumeist Ausgabekürzungen beinhalten.

Vor allem hat der Stabilitätsrat aber letztlich keine ultimativen direkten Sanktionsmöglichkeiten, um Sanierungsprogramme durchzusetzen – das ließe das Grundgesetz wohl auch nicht zu. Andererseits beinhaltet das Evaluierungs- bzw. „Sanktions“-Verfahren über den Stabilitätsrat (und auch die Schuldenbremse) keine automatischen

<sup>30</sup> Vgl. Gutachten RWI (2010).



16



17

Hilfen durch die anderen Länder und den Bund.<sup>31</sup> Was die Umsetzung der Schuldenbremse anbelangt, wird auf die Landesverfassungsgerichte und auch das Bundesverfassungsgericht in der Zukunft mehr Verantwortung und Arbeit zukommen. Auch wenn mehr regelgebundene Finanzpolitik politökonomisch durchaus sinnvoll ist, birgt die stetige „Verrechtlichung“ bzw. die Verschiebung politischer Verantwortung auf (Verfassungs-)Gerichte auch Probleme.<sup>32</sup> Das jetzt gefundene Verfahren ist jedoch insgesamt gesehen allemal besser, als die zuvor existierenden Möglichkeiten im Rahmen des alten Artikels 115 GG und des Finanzplanungsrats. Denn nun existiert immerhin ein ordentliches Verfahren, dessen Ergebnisse transparent gemacht werden und zumindest so über den öffentlichen Druck bzw. den möglichen Verlust von politischem Ansehen Wirkung erzielen können.

## Aktuelle Finanzlage: Große Unterschiede zwischen Bundesländern

Nach vorläufigen Berechnungen haben die Bundesländer 2010 ein Defizit von rund EUR 23 Mrd. zu verzeichnen – gut EUR 10 Mrd. weniger als geplant (etwa halb so groß wie das Defizit des Bundes) und etwa EUR 6 Mrd. weniger als im Jahr 2009. Zwar konnte 2010 keines der Bundesländer einen Überschuss erwirtschaften – jedoch unterscheiden sich die Defizite erheblich. In den Stadtstaaten lag das Finanzierungsdefizit pro Einwohner z.B. doppelt so hoch wie in den Flächenländern. Aber auch in manchen Flächenländern (z.B. Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Saarland) sind derzeit ausgeprägte Defizite zu verzeichnen. Die Defizitländer weisen auch die höchste Verschuldung auf und sind gleichzeitig (insbesondere Berlin, Bremen und Saarland) mit die größten Transferempfänger. Mit Ausnahmen der Jahre 2006 und 2007 haben die Bundesländer in toto seit der Vereinigung stets mehr ausgegeben als eingenommen.

Dem Anstieg der Ausgaben aller Länder von 1,8% (auf EUR 303 Mrd.) stand ein Wachstum der Einnahmen von rund 4,3% (auf EUR 280 Mrd.) gegenüber. Auch im ersten Quartal 2011 wird sich die Erholung auf der Einnahmeseite durch die steigenden Steuereinnahmen fortsetzen. Ende März lagen die Steuereinnahmen der Länder fast 10 % über dem Wert des Vorjahres, wobei der Vergleichswert des Vorjahres krisenbedingt sehr niedrig war. Allerdings wird sich die Zunahme der Steuereinnahmen auf die Defizite in den Ländern recht unterschiedlich im Haushalt niederschlagen, da die Länder ihre Ausgaben nicht in gleichem Ausmaß durch Steuereinnahmen finanzieren. So betrug in der Vergangenheit der Anteil der Steuereinnahmen an den Gesamtausgaben zwischen lediglich 40% und gut 80 % (in Berlin betrug der Anteil der Steuereinnahmen zuletzt bspw. nur 50%). Alles in allem sollte die positive Haushaltsentwicklung jedoch dafür genutzt werden, die Voraussetzungen für eine solide längerfristige Haushaltspolitik zu schaffen.

Dr. Frank Zipfel (+49 69 910-31890, frank.zipfel@db.com)

<sup>31</sup> Vgl. Brügelmann et. al (2011), S. 17. Über derartige Hilfen wäre, wenn überhaupt, im Einzelfall zu entscheiden.

<sup>32</sup> Ob eine zunehmende Entscheidung auch politischer Fragen durch Gerichte dem demokratischen Geist entspricht, ist nämlich eine andere Frage. In vielen Bereichen der Finanzpolitik gibt es eine Reihe von Zielkonflikten, die wohl besser in einem politischen Abwägungsprozess zu entscheiden sind, als durch das Urteil eines Gerichts. Vgl. hierzu ausführlich Junkernheinrich, Martin (2010).



## Die Bundesländer im internationalen Vergleich – BIP

BIP 2009 nominal, in EUR Mrd.

	Indikatorwert		EU-Pendant	US-Pendant
Nordrhein-Westfalen	521,7 (= 21,7%)		Niederlande	Florida
Bayern	429,9 (= 17,9%)		Schweiz, (Polen)	Illinois, Pennsylvania
Baden-Württemberg	343,7 (= 14,3%)		Belgien	New Jersey, Ohio
Hessen	216,5 (= 9,0%)		Dänemark	Maryland
Niedersachsen	205,6 (= 8,5%)		Dänemark	Maryland
Rheinland-Pfalz	102,5 (= 4,3%)		Ungarn	Iowa, Oklahoma
Sachsen	92,8 (= 3,9%)		Ungarn	Nevada, Kansas
Berlin	90,1 (= 3,7%)		Ungarn	Kansas, Nevada, Utah
Hamburg	85,7 (= 3,6%)		Ungarn	Kansas, Nevada, Utah
Schleswig-Holstein	73,4 (= 3,0%)		Slowakei	Arkansas, Washington D.C., Mississippi
Brandenburg	53,9 (= 2,2%)		Slowakei	New Mexico, Nebraska, Hawaii
Sachsen-Anhalt	51,5 (= 2,1%)		Slowakei	New Mexico, Hawaii
Thüringen	48,9 (= 2,0%)		Luxemburg	West Virginia, Hawaii, New Mexico
Mecklenburg-Vorpommern	35,3 (= 1,5%)		Slowenien	Rhode Island, Maine, Idaho
Saarland	28,8 (= 1,2%)		Litauen	South Dakota, Wyoming, Montana
Bremen	26,7 (= 1,1%)		Litauen	Wyoming, South Dakota, Montana
<b>Deutschland</b>	<b>2.407,2 (= 100%)</b>			

Quellen: Eurostat, US Dept. of Commerce

18

## Die Bundesländer im internationalen Vergleich Einwohner

Bev. 2009, in Mio. Einwohner

	Indikatorwert		EU-Pendant	US-Pendant
Nordrhein-Westfalen	17,87 (= 21,8%)		Niederlande	Florida
Bayern	12,51 (= 15,3%)		Griechenland	Illinois, Pennsylvania
Baden-Württemberg	10,74 (= 13,1%)		Belgien	Ohio, Michigan
Niedersachsen	7,93 (= 9,7%)		Schweiz, Österreich	Virginia, New Jersey
Hessen	6,06 (= 7,4%)		Dänemark	Missouri, Tennessee, Indiana
Sachsen	4,17 (= 5,1%)		Irland	Kentucky, Louisiana, Oregon
Rheinland-Pfalz	4,01 (= 4,9%)		Irland	Kentucky, Oregon
Berlin	3,44 (= 4,2%)		Litauen	Connecticut, Oklahoma
Schleswig-Holstein	2,83 (= 3,5%)		Lettland	Utah, Kansas, Arkansas
Brandenburg	2,51 (= 3,1%)		Lettland	Nevada
Sachsen-Anhalt	2,36 (= 2,9%)		Lettland	Nevada, New Mexiko
Thüringen	2,25 (= 2,8%)		Slowenien	New Mexiko
Hamburg	1,77 (= 2,2%)		Slowenien	Nebraska, West Virginia
Mecklenburg-Vorpommern	1,65 (= 2,0%)		Estland	Idaho
Saarland	1,02 (= 1,3%)		Estland	Rhode Island, Montana
Bremen	0,66 (= 0,8%)		Zypern	North Dakota, Alaska, Vermont
<b>Deutschland</b>	<b>81,80 (= 100%)</b>			

Quellen: Eurostat, US Dept. of Commerce

19

## Literaturverzeichnis

- Berger, Helge und Anika Holler (2007). What determines Fiscal Policy? Evidence from German States. Cesifo Working Paper No. 2062.
- Berlit, Uwe (2010). Die Umsetzung der Schuldenbremse in den Ländern – erste Ansätze und Probleme. In Junkernheinrich, Martin u.a. (Hrsg.) (2010). Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2010.
- Blöchliger, H. et. al (2010). Sub-central Governments and the Economic Crisis: Impact and Policy Responses. OECD Economics Department Working Papers. No. 752.
- BMF (2010). Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung.
- Brügelmann, Ralph, Rolf Kroker und Thilo Schäfer (2011). Faktencheck Schuldenbremse und Schuldencheck Bundesländer. INSM Texte zur Sozialen Marktwirtschaft. Nr. 6.
- Buscher, Daniel (2010). Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise: Ein Beitrag zur Reform der deutschen Finanz- und Haushaltsordnung (Föderalismusreform).
- Gutachten RWI (2010). Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung. Projektbericht des RWI im Auftrag des BMF vom Juni 2010.
- Hildebrandt, Achim (2009). Die finanzpolitische Handlungsfähigkeit der Bundesländer.
- Jochimsen, Beate und Robert Nuscheler (2007). The Political Economy of the German Länder Deficits. Discussion Paper SP II 2007 – 06 WZB.
- Jochimsen, Beate (2007). Gegenwärtiger und künftiger fiskalpolitischer Spielraum von (finanzschwachen) Bundesländern. In Adam, Hans. Öffentliche Finanzen und Gesundheitsökonomie. S. 43-50.
- Junkernheinrich, Martin (2010). Haushaltspolitik der Länder „vor Gericht“. In Wirtschaftsdienst. 91. Jahrgang. Heft 2. S. 2-3.
- Peffekoven (2005). Zweifel an der Reformfähigkeit der Politik. In Wirtschaftsdienst. 85. Jahrgang, Heft 1. S. 7-14.
- Rodden, Jonathan, Gunnar Eskeland und Jennie Litvack (2002). Introduction and Overview. In Dies. (Hrsg.). Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints. S. 3-31. Zitiert in Hildebrandt, Achim (2009).
- Rodden, Jonathan und Erik Wibbels (2010). Fiscal Decentralization and the business cycle: An empirical study of seven federations. In Economic & Politics. Band 22. S. 37-67.
- Seitz (2008). Die Bundesbestimmtheit der Länderausgaben. In Wirtschaftsdienst. Nr. 5/2008. S. 340-348.
- Stabilitätsrat (2010a). Beschlüsse Stabilitätsrat vom 15. Oktober 2010. Top 1 bis Top 3. Sowie Beschlüsse der konstituierenden Sitzung des Stabilitätsrates am 28. April 2010 unter [www.stabilitaetsrat.de](http://www.stabilitaetsrat.de) (Stand März 2011).
- Stabilitätsrat (2010b). Organisation und Aufgaben. [www.stabilitaetsrat.de](http://www.stabilitaetsrat.de) (Stand März 2011).
- Wissenschaftlicher Beirat BMF (2005). Haushaltskrisen im Bundesstaat. Gutachten beim Bundesministerium der Finanzen.

© Copyright 2011. Deutsche Bank AG, DB Research, D-60262 Frankfurt am Main, Deutschland. Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe „Deutsche Bank Research“ gebeten.

Die vorstehenden Angaben stellen keine Anlage-, Rechts- oder Steuerberatung dar. Alle Meinungsäußerungen geben die aktuelle Einschätzung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise der Meinung der Deutsche Bank AG oder ihrer assoziierten Unternehmen entspricht. Alle Meinungen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden. Die Meinungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen von der Deutsche Bank veröffentlichten Dokumenten, einschließlich Research-Veröffentlichungen, vertreten werden. Die vorstehenden Angaben werden nur zu Informationszwecken und ohne vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit oder Angemessenheit der vorstehenden Angaben oder Einschätzungen wird keine Gewähr übernommen.

In Deutschland wird dieser Bericht von Deutsche Bank AG Frankfurt genehmigt und/oder verbreitet, die über eine Erlaubnis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht verfügt. Im Vereinigten Königreich wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG London, Mitglied der London Stock Exchange, genehmigt und/oder verbreitet, die in Bezug auf Anlagegeschäfte im Vereinigten Königreich der Aufsicht der Financial Services Authority unterliegt. In Hongkong wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Hong Kong Branch, in Korea durch Deutsche Securities Korea Co. und in Singapur durch Deutsche Bank AG, Singapore Branch, verbreitet. In Japan wird dieser Bericht durch Deutsche Securities Limited, Tokyo Branch, genehmigt und/oder verbreitet. In Australien sollten Privatkunden eine Kopie der betreffenden Produktinformation (Product Disclosure Statement oder PDS) zu jeglichem in diesem Bericht erwähnten Finanzinstrument beziehen und dieses PDS berücksichtigen, bevor sie eine Anlageentscheidung treffen.

Druck: HST Offsetdruck Schadt & Tetzlaff GbR, Dieburg