



## Stabilitätsrat: Finanz-TÜV für Bundesländer

3. August 2011

- Bis Oktober müssen Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein ein Sanierungsprogramm für die kommenden fünf Jahre vorlegen, mit welchen Maßnahmen die Nettokreditaufnahme und damit das Defizit gesenkt werden können. Wegen der eingeschränkten Steuerautonomie dürften hierfür vor allem Ausgabesenkungen in Frage kommen.
- Für die Länder ist die Koordinierung bzw. Steuerung durch den Stabilitätsrat anhand definierter Kennziffern und standardisierter Prognosen Neuland. Der Stabilitätsrat soll dazu beitragen, dass das mit der Schuldenbremse verbundene Ziel strukturell ausgeglichener Haushalte (ab 2016 Bund bzw. 2020 Bundesländer) erreicht werden kann.
- Das Instrumentarium zur vergleichenden Beurteilung der Haushaltslage ist nicht unumstritten – das betrifft insbesondere die Schwellenwerte zur Beurteilung der aktuellen Haushaltslage. Das hat sowohl statistisch methodische als aber vermutlich auch politische Gründe.
- Die Einrichtung des Stabilitätsrates ist trotz fehlender ultimativer Sanktionsmöglichkeiten zu begrüßen. Mehr Transparenz und öffentlicher Druck können eine positive Wirkung auf die Haushalts- und Finanzpolitik ausüben. Bund und Länder müssen mit dem System aber auch erst Erfahrung sammeln – weitere Evaluierungen des Verfahrens sind nicht ausgeschlossen. Ein wichtiger Test wird die Verabschiedung der Sanierungsprogramme auf der nächsten Sitzung des Stabilitätsrates im November sein.
- Ohnehin werden aber bis 2020 die Karten völlig neu gemischt, wenn die Schuldenbremse auch auf Länderebene endgültig in Kraft tritt und gleichzeitig sowohl der Solidarpakt II ausgelaufen ist und für den bestehenden Länderfinanzausgleich ein Nachfolgesystem etabliert werden muss.

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

**E-Mail:** marketing.dbr@db.com

**Fax:** +49 69 910-31877

### DB Research Management

Thomas Mayer

Gleich in seiner dritten Sitzung Ende Mai hat der 2010 etablierte Stabilitätsrat von Bund und Ländern den vier Bundesländern Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein eine drohende Haushaltsnotlage attestiert. Diese müssen jetzt bis Mitte Oktober ein Sanierungsprogramm für die kommenden fünf Jahre ausarbeiten, mit dem die Haushaltsschiefelage beseitigt werden soll. Was bedeutet dies für die praktische Finanzpolitik von Bund und Ländern? Und wie ist dies vor dem Hintergrund der ab 2016 bis bzw. 2020 abgeschlossenen Einführung der Schuldenbremse zu sehen? Wie ist dieser Ansatz für eine nachhaltigere Finanzplanung und mehr Koordinierung mit der EU-Ebene vergleichbar?

**Abkürzungen**

BE	Berlin
BY	Bayern
HB	Bremen
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
A.L.	Alte Länder
N.L.	Neue Länder
Ø Länder	Durchschnitt Länder

Bis zur Föderalismusreform im Jahr 2009 gab es außer losen Verabredungen im Finanzplanungsrat im Prinzip weder eine genauere Koordinierung zwischen den Ländern sowie den Ländern und dem Bund, geschweige denn eine Art präventives Instrument, mit dem ein rechtzeitiges Gegensteuern bei Haushaltsschieflagen bzw. ein daraus folgender Schuldenaufbau möglich gewesen wäre. Die bestehenden Regelungen – neben dem Finanzplanungsrat also insbesondere die „alte“ investitionsorientierte Verschuldungsgrenze des Artikels 115 GG – entfalteten in letzter Konsequenz sogar weniger Auswirkungen als die Grenzen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Inzwischen sieht es danach aus, dass sich mit der neuen „Schuldenbremse“ und dem Stabilitätsrat von Bund und Ländern hinsichtlich präventiver und nachhaltiger Haushaltsteuerung einiges ändern wird. Zum „Schwur“ dürfte es jedoch erst kommen, wenn der Stabilitätsrat über die Sanierungsprogramme entschieden hat und inwieweit dann die Sanierungsprogramme eingehalten werden und zum Erfolg führen. Denn ultimative direkte Sanktionsmöglichkeiten besitzt der Stabilitätsrat nicht.

**Wie arbeitet der Stabilitätsrat?**

Als gemeinsames Gremium von Bund und Ländern soll der Stabilitätsrat die Haushalte überwachen und Haushaltsnotlagen vermeiden. Er setzt sich zusammen aus den Länderfinanzministern sowie dem Bundesfinanz- und Wirtschaftsminister. Seine Beschlüsse fasst er mit 2/3 der Länderstimmen (also 11 Länder) und der Stimme des Bundes.<sup>1</sup> Bei Entscheidungen, die ein einzelnes Land betreffen, ist dieses selbst nicht stimmberechtigt. Der Stabilitätsrat trifft sich mindestens zweimal im Jahr (in der Regel im Mai und Oktober). Er entscheidet sowohl über drohende Haushaltsnotlagen als auch mögliche Sanierungsprogramme. Darüber hinaus erörtert er die Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“ der neuen Bundesländer und überwacht, dass die fünf Bundesländer, die Konsolidierungshilfen erhalten, den ihnen aufgelegten Verpflichtungen nachkommen. Insgesamt versteht er sich als Koordinator der Haushalts- und Finanzplanung auch im Hinblick auf möglichen Verpflichtungen, die aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt entstehen können.

Die Sitzungen werden durch einen Arbeitskreis vorbereitet. Eine seiner wichtigsten Aufgaben ist die Beratung der Haushalts- und Finanzplanung. Eine Sitzung hierzu findet zukünftig regelmäßig im Juli eines Jahres statt. Im November werden auf Basis der Steuerschätzung aktualisierte Projektionen des öffentlichen Gesamthaushalts nach Ebenen differenziert vorgelegt. Nur bei der Beurteilung und Sanktionierung einer drohenden Haushaltsnotlage wird gesondert – als quasi drittes Organ – ein sogenannter Evaluierungsausschuss eingesetzt. Im weiteren Prozess bereitet dieser die Beschlüsse des Stabilitätsrates vor. Zum einen prüft er in einem ersten Schritt ob ein Sanierungsprogramm notwendig ist. Entscheidet der Stabilitätsrat dann in diesem Sinne, begleitet der Evaluierungsausschuss die Ausarbeitung sowie die Einhaltung dieses Programmes. Entscheidungen fällt jedoch ausschließlich der Stabilitätsrat.

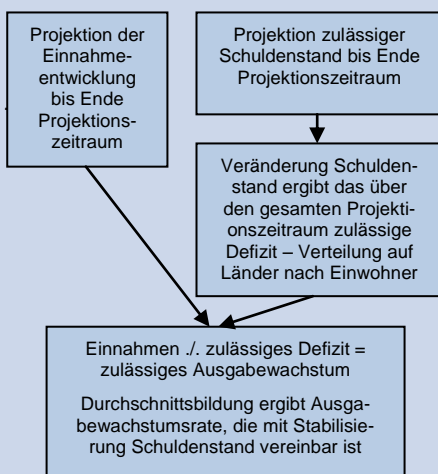
**Stabilitätsrat: Überwachung Haushalte und Vermeidung von Haushaltsnotlagen****Arbeitskreis berät Haushalts- und Finanzplanung des öffentlichen Gesamthaushalts und bereitet vor****Evaluierungsausschuss begleitet v.a. Sanierungsverfahren**

<sup>1</sup> Vgl. für den folgenden Abschnitt Stabilitätsrat (2010a), Stabilitätsrat (2010b) sowie Stabilitätsratsgesetz, Konsolidierungshilfegesetz.

### Die Standardprojektion der mittelfristigen Finanzplanung

Die Standardprojektion für die Bundesländer stellt ausschließlich auf die Stabilisierung des Schuldenstandes der Bundesländer ab.\* Im praktischen Verfahren wird als Referenz- bzw. Schwellenwert auf den Schuldenstand aller Bundesländer im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt abgestellt. Technisch wird eine Finanzpolitik dann als tragfähig angesehen bzw. definiert, wenn der Schuldenstand der Bundesländer als Ganzes im Verhältnis zum BIP am Ende des Projektionszeitraumes auf dem Niveau des Ausgangsjahres der Projektion stabilisiert wird. Aus diesem so bestimmten Gesamtschuldenstand werden die Schuldenstände pro Einwohner jedes Bundeslandes abgeleitet, welche als Schwellenwerte für die Bundesländer fungieren.

Ermittelt wird, wie hoch der Schuldenstand am Ende des Projektionszeitraumes sein darf, damit die Kennziffer *Schuldenstand je Einwohner* die Schwellenwerte nicht überschreitet. Die Differenz zwischen Schuldenstand im Ausgangsjahr und dem Wert zum Ende des Projektionszeitraumes ergibt rein rechnerisch die kumulierte Kreditaufnahme, die mit dem stabilisierten Schuldenstand vereinbar ist – in Verbindung mit den projizierten Einnahmen ergibt sich als Restgröße das mögliche Ausgabevolumen über den Zeitraum, das mit der Stabilisierung des Schuldenstandes vereinbar ist. Das Ausgabenwachstum über den gesamten Projektionszeitraum wird dann schließlich im Stabilitätsbericht als Durchschnittswachstumsrate angeführt. Je höher die zulässige Ausgabenwachstumsrate, desto besser die finanzielle Lage des Bundeslandes. Bei einer negativen Wachstumsrate ist eine Konsolidierung nötig, erst recht, wenn der Schwellenwert unterschritten wird. Bei einer positiven Rate sind sogar Ausgabesteigerungen (oder Steuersenkungen möglich). Berechnet wird die Ausgabewachstumsrate für zwei Zeiträume, um zwei unterschiedliche Haushaltsjahre als Ausgangswert zu haben und um somit Schwankungen zu vermeiden.



\*Siehe hierzu und im Folgenden Stabilitätsrat (2010a).

### Haushaltsnotlage und Sanierungsprogramme – wie wird die Haushaltslage überprüft?

Basis zur Überprüfung der Haushaltslage sind die jährlich von Bund und Ländern vorzulegenden Stabilitätsberichte (i.d.R. spätestens bis September eines Jahres für die Sitzung im Oktober). Nach § 3 Abs. 2 des Stabilitätsratsgesetzes sind darin im Prinzip zwei Elemente der Haushaltsüberwachung zu berücksichtigen: Zum einen die **Überwachung** der **aktuellen bzw. kurzfristigen Haushaltslage** und zum anderen die (**Projektion**) der **mittelfristigen Haushaltsentwicklung**. Eine Haushaltsnotlage droht einem Bundesland bzw. dem Bund dann, wenn bei einem der beiden Elemente die vorgegebenen Begrenzungen (Schwellenwerte) nicht eingehalten werden.

Hinsichtlich der Überwachung der aktuellen bzw. kurzfristigen Haushaltsentwicklung hat sich der Stabilitätsrat in seiner konstituierenden Sitzung im April 2010 insbesondere auf vier Kennziffern verständigt: den strukturellen Finanzierungssaldo, die Kreditfinanzierungsquote, den Pro-Kopf Schuldenstand und die Zins-Steuerquote. Der Beobachtungs- und Beurteilungszeitraum umfasst stets sieben Jahre und wird in zwei Teilzeiträume zerlegt. Dies ist zum einen die **aktuelle Haushaltslage** („Ist“ der vorausgegangenen zwei Jahre und der „Sollwert“ des laufenden Jahres und zum anderen der **Finanzplanungszeitraum** („Soll/Entwurfs-Wert“ des folgenden Jahres und die Ansätze der Finanzplanung, also der insgesamt vier folgenden Jahre).<sup>2</sup>

Zur Beurteilung der aktuellen bzw. kurzfristigen Haushaltsentwicklung dienen so genannte Schwellenwerte. Zumindest für die Länder fungieren hierzu als Vergleichsmaßstab die Länderdurchschnitte (plus gewisser Zuschläge) der Kennziffern im jeweiligen Haushaltsjahr und damit keine absoluten Größen. Eine Haushaltsnotlage droht erst dann, wenn die Schwellenwerte von mindestens drei Kennziffern in mindestens einem Teilzeitraum überschritten werden. Eine Kennziffer gilt im Übrigen als auffällig, sobald der Schwellenwert in mindestens zwei Haushaltsjahren überschritten wurde.<sup>3</sup>

Neben diesen vier Kennziffern enthalten die Stabilitätsberichte – wie bereits angeführt – zudem eine **Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen**. Diese soll auf die zukünftige Entwicklung abstellen und geht über den Finanzplanungszeitraum hinaus – sie erfasst einen Zeitraum von sieben Jahren.<sup>4</sup> Ausgangsbasis zur Beurteilung ist stets die im Stabilitätsbericht auszuweisende so genannte Standardprojektion. Ziel dieser Projektion ist es dabei nicht, die zukünftige Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben detailliert zu prognostizieren. Vielmehr geht es darum, unter einheitlichen Annahmen bezüglich Wachstum und Einnahmen zu ermitteln, bei welcher Zuwachsrate der Ausgaben am Ende des Projektionszeitraumes der Schwellenwert der Kennziffer **Schuldenstand** gerade nicht überschritten wird. Für die Länder gelten hinsichtlich des Schuldenstandes die gleichen Schwellenwerte wie bei der kurzfristigen Kennziffernanalyse. Grob vereinfacht wird durch den „Umweg“ über die Prognose von Schuldenstand, Einnahmen und Defiziten bis zum Ende des Projektionszeitraumes das Ausgabenwachstum (quasi als Restgröße) bestimmt, das mit der

<sup>2</sup> Im Stabilitätsbericht des Jahres 2010 vom Oktober 2010 umfassten die aktuelle Haushaltslage demnach die Ist-Werte 2008, 2009 und das Soll 2010, der Finanzplanungszeitraum den Entwurf 2011 sowie die Finanzplanung 2012 bis 2014.

<sup>3</sup> Siehe hierzu Übersicht S. 4. (Aktuelle bzw. kurzfristige Finanzplanung).

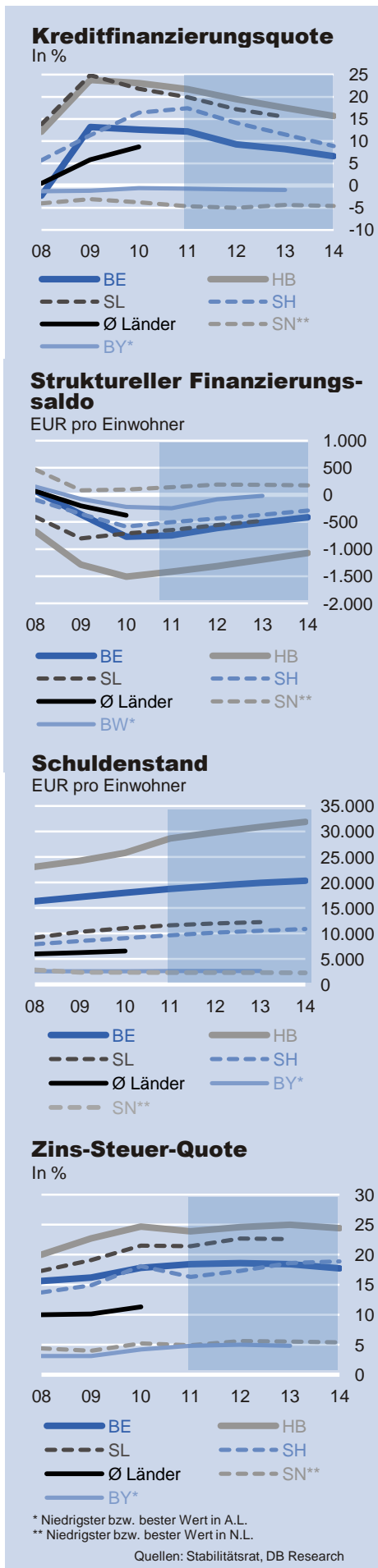
<sup>4</sup> Siehe hierzu und im Folgenden BMF (2011) sowie Stabilitätsrat (2010a).

Stabilisierung des Schuldenstandes verträglich ist.<sup>5</sup> Eine Konsolidierung ist jedoch prinzipiell auch auf der Einnahmeseite möglich. Für den Bund ergibt sich die Ausgabewachstumsrate ebenfalls als endogene Größe aus der projizierten Einnahmeentwicklung sowie der gemäß dem Abbaupfad (durch Übergangsregelung zur Schuldenbremse) maximal zulässigen Finanzierungssalden.

<b>Überwachung der aktuellen bzw. kurzfristigen Haushaltsentwicklung</b>					
<b>Kennziffer</b>	<b>Erläuterung</b>	<b>Schwellenwert überschritten, wenn:</b>			
		<b>bei Ländern</b>		<b>beim Bund</b>	
		<i>Aktuelle Haushaltslage</i>	<i>Finanzplanungszeitraum</i>	<i>Aktuelle Haushaltslage</i>	<i>Finanzplanungszeitraum</i>
<b>Struktureller Finanzierungssaldo/Einwohner</b>	Der strukturelle Finanzierungssaldo ist die Differenz aus Einnahmen und Ausgaben korrigiert um konjunkturelle Einflüsse und finanzielle Transaktionen), eine endgültige Entscheidung über das Konjunkturbereinigungsverfahren steht noch aus. Bislang existiert ein Hilfsverfahren zur Bereinigung über einen Ländervergleich.	Finanzierungssaldo/Einwohner mehr als EUR 200 ungünstiger als der Länderdurchschnitt im Finanzplanungszeitraum.	Schwellenwert des laufenden Haushaltsjahres plus Zuschlag EUR 100 (kein Zuschlag möglich bei sehr guten Ergebnissen der Steuerschätzung)	Abbaupfad des Bundes wird um EUR 50 pro Einwohner überschritten	
<b>Kreditfinanzierungsquote</b>	<i>Nettokreditaufnahme/ bereinigte Ausgaben</i>	Kreditfinanzierungsquote um mehr als 3%-Punkte ungünstiger als Länderdurchschnitt	Schwellenwert des laufenden Haushaltsjahres plus Zuschlag von 4%-Punkten (kein Zuschlag möglich bei sehr guten Ergebnissen der Steuerschätzung)	Gleitender Jahresdurchschnitt der Kreditfinanzierungsquote der vergangenen fünf Jahre des Bundes plus 8%-Punkte	Schwellenwert des laufenden Haushaltsjahres
<b>Schuldenstand</b>	<i>Schuldenstand 31.12./Einwohner</i>	<i>Flächenländer:</i> Schuldenstand pro Einwohner > 130% des Länderdurchschnitts <i>Stadtstaaten:</i> Schuldenstand pro Einwohner > 220% des Länderdurchschnitts	Schwellenwert des laufenden Haushaltsjahres plus EUR 200 pro Einwohner	Gleitender Jahresdurchschnitt des Schuldenstands pro EW der vergangenen fünf Jahre des Bundes plus 8%-Punkte	Schwellenwert des laufenden Haushaltsjahres
<b>Zins-Steuer-Quote</b>	<i>Zinsausgaben/Steuereinnahmen</i> Steuereinnahmen abzüglich geleistete Zahlungen des Länderfinanzausgleichs und plus erhaltenen Zahlungen des LFA, plus Bundesergänzungszuweisungen und Kompensationszahlungen	<i>Flächenländer:</i> Zins-Steuer-Quote > 140% des Länderdurchschnitts <i>Stadtstaaten:</i> Zins-Steuer-Quote > 150% des Länderdurchschnitts	Schwellenwert des laufenden Haushaltsjahres plus 1%-Punkt	Gleitender Jahresdurchschnitt des Schuldenstands pro EW der vergangenen fünf Jahre des Bundes plus 8%-Punkte	Schwellenwert des laufenden Haushaltsjahres
Aktuelle Haushaltslage:	Ist-Werte der vergangenen 2 Jahre und Soll-Werte des laufenden Jahres		Finanzplanungszeitraum:	Soll/Entwurfswert des folgenden Haushaltsjahres sowie Ansätze der Finanzplanung der darauf folgenden 3 Jahre	
Gesamtzeitraum:	7 Jahre				

<sup>5</sup> Siehe ausführlicher Kasten S. 3. Der Standardprojektion liegen eine ganze Reihe Annahmen zu Grunde. Bei den Ländern werden zum Beispiel bezüglich der Einnahmeprojektion die Ergebnisse der Steuerschätzung übernommen sowie eine Annahme über das Wachstum des nominalen Produktionspotentials getroffen. Bei den sonstigen Einnahmen wird ein Zuwachs von 1% p.a. unterstellt (konjunktur-neutrales Endjahr am Ende der Projektion). Einnahmen, Ausgaben und Schuldenstand werden in Abgrenzung des Länderfinanzausgleichs vorgenommen, die Werte der Geberländer werden daher eher etwas zu hoch und die der Nehmerländer eher zu niedrig ausgewiesen.





Zusätzlich zum Kennziffernsatz und der Standardprojektion können die Länder eigene Berichte bzw. Projektionen zur mittelfristigen Haushaltsentwicklung vorlegen. Sie dürfen dabei grundsätzlich auf drei verschiedene Verfahren zurückgreifen. Diese Projektionen kämen jedoch nur als Ergänzung bzw. Entscheidungshilfen bei Differenzen hinsichtlich der abschließenden qualitativen Entscheidung zum Tragen. Denn die Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung sieht ein zweistufiges Verfahren vor. Auf der ersten Stufe wird überprüft, ob die Ausgabezuwachsrate mehr als 3%-Punkte unter dem Länderdurchschnitt liegt. Zusätzlich wird auch überprüft, ob die Zuwachsrate der Ländergesamtheit „auffällig“ gering ist.<sup>6</sup> Auf der zweiten Stufe wird das Ergebnis „qualitativ“ überprüft, eventuell unter Berücksichtigung der skizzierten eigenen Projektion. Bislang hat noch kein Bundesland von einer eigenen Projektion Gebrauch gemacht. Ende 2012 soll das Verfahren im Übrigen überprüft werden.

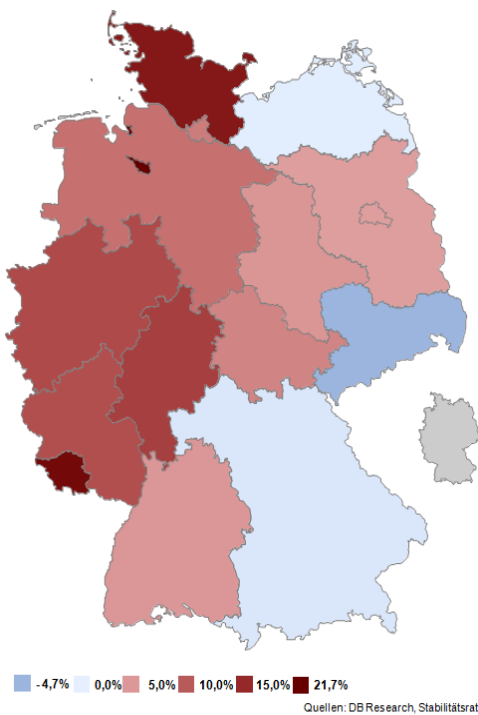
### Wirkungsvollere Haushaltssteuerung und Koordinierung als vorher – Nagelprobe steht noch aus

Das hier skizzierte Verfahren aus Beurteilung der aktuellen bzw. kurzfristigen Haushaltsentwicklung und mittelfristiger Projektion ist insgesamt kompliziert und nicht besonders übersichtlich. Es birgt verschiedene Vor- und Nachteile. Von Vorteil ist, dass ein relativ mechanistisches Verfahren festgelegt worden ist, mit dem überwiegend fern von politischen Interpretationsversuchen kurzfristig drohende Haushaltsnotlagen festgestellt werden. Dieser Vorgang ist vor allem aus Sicht der Länder neu und insgesamt zu begrüßen, denn schließlich soll durch den Stabilitätsrat der Schuldenbremse auch auf Länderebene zu einer wirksamen Funktion verholfen werden. Neu ist zudem, dass über die Maßnahmen und Verfahren (auch wenn diese in Zeiten des Finanzplanungsrates nicht über Verabredungen hinaus gingen) nicht mehr einstimmig entschieden wird und ein „Defizitsünder“ sogar von der Abstimmung ausgeschlossen ist. Vor Einrichtung des Stabilitätsrates wäre es darüber hinaus praktisch undenkbar gewesen, dass ein Bundesland ein Sanierungsprogramm auferlegt bekommen würde. Insgesamt sollte dies die Arbeit der Haushaltspolitiker erleichtern, auch unbequeme und unpopuläre Sparmaßnahmen zu treffen.

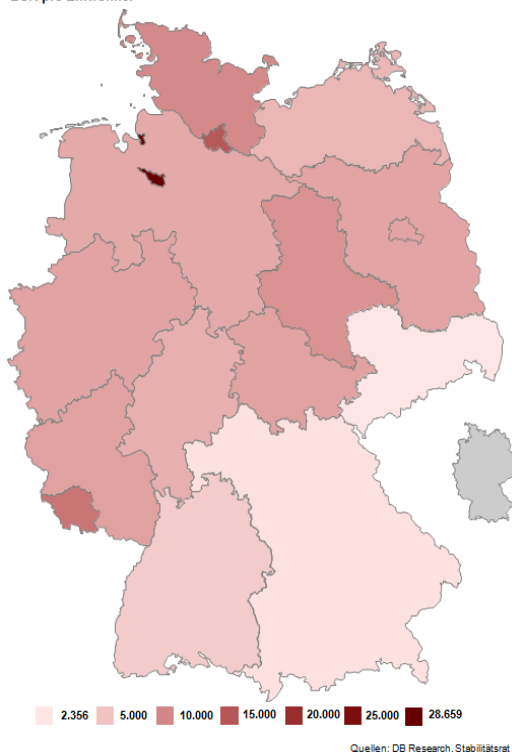
Allerdings – und hier liegt der größte Nachteil: Eine ultimative Sanktionsmöglichkeit hat der Stabilitätsrat nicht. Ist ein Sanierungsprogramm bzw. -verfahren beschlossen, wird es zwar intensiv vom Stabilitätsrat begleitet (das betroffene Land muss halbjährlich über Fortschritte berichten, gegebenenfalls sind ergänzende Maßnahmen zu beschließen). Schlägt das Sanierungsverfahren aber fehl, kann zwar immer wieder ein neues Programm beschlossen werden, allerdings sind keine Sanktionszahlungen oder ähnliches vorgesehen. Das Verfahren beruht damit in letzter Konsequenz auf dem öffentlichen Druck, das es selbst entfalten kann. Auf der anderen Seite sind jedoch auch keine automatischen Hilfen durch den Bund oder andere Länder mit dem Evaluierungsverfahren verbunden, allerdings existieren diese Hilfen letztlich indirekt durch den föderalen Finanzverbund (z.B. Länderfinanzausgleich). Ein durchaus vorstellbarer Automatismus oder eine umgekehrte Mehrheit (d.h. die Mehrheit der Länder müsste entscheiden und begründen, dass ein Sanierungsverfahren trotz der vorliegenden Datenlage nicht notwendig ist) ist gleichfalls nicht vorgesehen.

<sup>6</sup> Siehe hierzu und im Folgenden BMF (2011) sowie Stabilitätsrat (2010a).

**Kreditfinanzierungsquote (2011)**



**Schuldenstand pro Kopf (2011)**  
EUR pro Einwohner



Die Aussagekraft der Projektion ist daneben wegen vielfältiger Annahmen sowie der unterschiedlichen Finanzplanung der Länder eingeschränkt – dies hat zwar vor allem methodische bzw. statistische Gründe. Allerdings dürfte Transparenz über die Entwicklung von einzelnen Ausgaben (bzw. deren Projektion) auch nicht bei allen Landespolitikern auf uneingeschränkte Gegenliebe treffen. Ferner ist die Wahl bzw. genaue Definition der Kennziffern selbst durchaus umstritten.<sup>7</sup> Beispielhaft ist in dieser Hinsicht die Wahl des Länderdurchschnittes als Vergleichsmaßstab zu sehen, denn je mehr Länderhaushalte in Schiefele geraten, desto leichter wird es für das einzelne Land, die Schwellenwerte einzuhalten. Das Verfahren ist demnach mehr darauf ausgelegt, gravierende Unterschiede zwischen den Ländern zu ahnden – fiskalische Fehlentwicklungen der Ländergesamtheit wird durch den bestehenden Kennziffernsatz weniger adressiert. Nicht im Sinne der Schuldenbremse ist bislang die Berechnung des strukturellen Finanzierungssaldos, da er bis zur endgültigen Methodenfestlegung zunächst nur eine Hilfsgröße darstellt (ein in erster Linie um finanzielle Transaktionen bereinigter Saldo). Insgesamt hat die Wahl der Kennziffern relativ viel Raum für individuelle Grenzen und Interpretationsmöglichkeiten gelassen, gerade um die unterschiedlichen Ausgangslagen in den Bundesländern abzubilden. Dies betrifft insbesondere die Projektion der mittelfristigen Entwicklung – bei der stets die qualitative Entscheidung am Ende steht.

Inwieweit das Glas eher halb voll oder leer ist, wird sich noch zeigen müssen. In seiner 3. Sitzung im Mai dieses Jahres hat der Stabilitätsrat auf Vorschlag des Evaluierungsausschusses bei vier Bundesländern erstmals eine drohende Haushaltslage förmlich festgestellt und diese Länder zur Ausarbeitung eines Sanierungsprogrammes verpflichtet. „Zum Schwur“ wird es aber erst auf der nächsten Sitzung des Stabilitätsrates im November kommen, wenn Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein ihre Sanierungsprogramme vorgelegt haben (bis 15. Oktober) und diese dann beschlossen werden sollen. Danach wird sich weisen, wie umfangreich die Maßnahmen und deren Wirkung auf die Haushaltsentwicklung dieser Länder wirklich sein können. In der 3. Sitzung hat sich zumindest in Ansätzen schon gezeigt, dass das Verfahren Änderungen in die politische Landschaft gebracht hat. Zwei Länder hatten – aus verschiedenen Gründen<sup>8</sup> – argumentiert, dass keine drohende Haushaltslage vorläge, dies wurde jedoch vom Stabilitätsrat so nicht akzeptiert.

**Wie kann ein Sanierungsprogramm aussehen?**

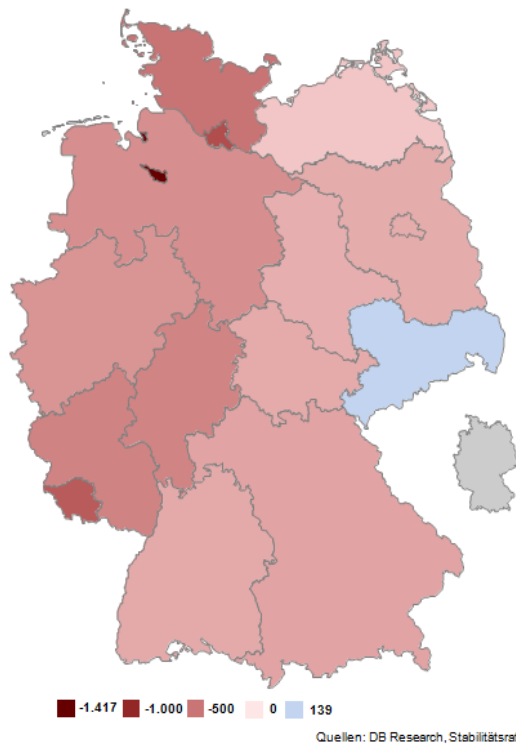
Da bislang Einzelheiten für die Durchführung eines Sanierungsverfahrens fehlten, hat der Stabilitätsrat auf seiner 3. Sitzung im Mai in einem Eckpunktepapier das Verfahren etwas weiter präzisiert, wengleich das Sanierungsverfahren stetig weiter evaluiert werden soll. Hauptanknüpfungspunkt ist die Nettokreditaufnahme – konkret ist diese über einen Zeitraum von fünf Jahren in jährlichen Schritten abzubauen. Dafür ist ein so genannter Sanierungspfad (mit den

<sup>7</sup> Siehe hierzu ausführlich v. Deuverden und Freye (2010).

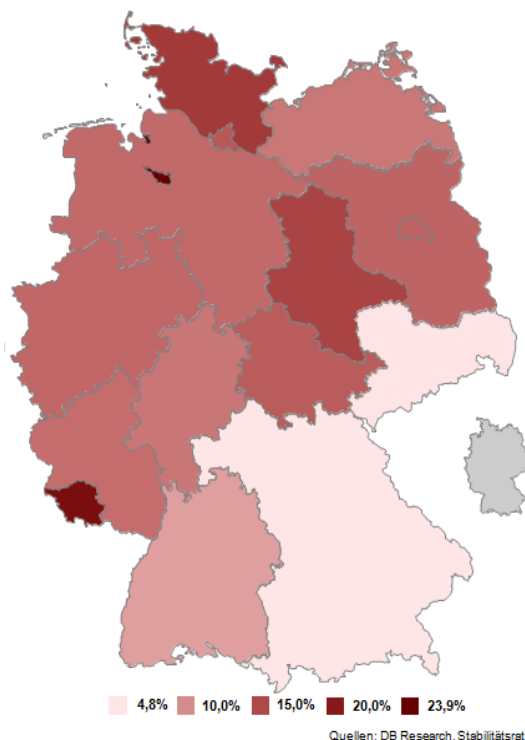
<sup>8</sup> Berlin argumentierte zum Beispiel mit Verzerrungen durch die Verbuchung einer Sonderrücklage „Risikoabschirmung“ im Rahmen des Verkaufs der Berliner Bank sowie durch Nicht-Einbeziehung von Extrahaushalten anderer Länder. Schleswig-Holstein hat mit Einführung der Schuldenbremse in die Landesverfassung bereits Konsolidierungsmaßnahmen zur Sanierung des Haushalts beschlossen. Der Stabilitätsrat begrüßt diese Maßnahmen zwar, erachtet sie jedoch als nicht ausreichend. Die Einwände beider Länder wurden zurückgewiesen. Siehe ausführlich Stabilitätsrat (2011).



### Struktureller Finanzierungssaldo pro Kopf (2011) EUR pro Einwohner



### Zins-Steuer-Quote (2011)



Abbauschritten) festzulegen. Der erste Abbauschritt setzt mit dem Jahr nach Vereinbarung des Pfades ein. Zielvorgabe – d.h. der Punkt, an dem der Haushalt nachhaltig saniert ist, wäre beim Bund das gemäß Schuldenbremse ab 2016 strukturelle Defizit von annähernd null (0,35% des BIP). Bei den Ländern ist die Zielvorgabe ab 2020 eine strukturelle Verschuldung von Null einzuhalten sowie „der Entwicklung des Länderdurchschnitts der Kreditfinanzierungsquote Rechnung zu tragen“ – wenngleich die letzte Vorgabe unklar in ihrer Aussage bleibt.

Innerhalb des Sanierungsprogrammes sind für das folgende Haushaltsjahr im Einzelnen die (in der kurzen Frist umsetzbaren) konkreten Maßnahmen darzulegen. Vor allem ist darzustellen, inwieweit diese Maßnahmen zu einer quantifizierbaren Entlastung führen – für den restlichen Zeitraum reichen zunächst weniger detailliert dargestellte Maßnahmen aus. Damit greift das Sanierungsprogramm im Prinzip indirekt in die Finanzplanung des jeweiligen Landes ein, gleichwohl ist eine Bewertung der Haushaltsstruktur ausdrücklich nicht Aufgabe des Stabilitätsrates.<sup>9</sup> Prinzipiell werden hinsichtlich des Konsolidierungspotentials Maßnahmen auf der Ausgaben- und Einnahmeseite als gleichwertig angesehen. Da das Stabilitätsratsgesetz jedoch betont, dass Sanierungsmaßnahmen nur dann als solche geeignet sind, wenn sie „in alleiniger Kompetenz der betroffenen Gebietskörperschaft liegen“, dürften in der Praxis aufgrund der begrenzten Einnahmeautonomie der Länder Sanierungsmaßnahmen überwiegend auf die Ausgabeseite ansetzen.<sup>10</sup>

Auch wenn ein Sanierungsprogramm unter eigener Regie des betroffenen Landes umgesetzt wird, muss das Land halbjährlich dem Stabilitätsrat Meldung erstatten (jeweils bis Mai bzw. Oktober eines Jahres, d.h. vor den regulären Sitzungen des Stabilitätsrates). Dann wird überprüft, ob die Nettokreditaufnahme auch im vereinbarten Ausmaß abgebaut worden ist. Jeweils im Mai, d.h. im Jahresrhythmus, entscheidet der Stabilitätsrat, ob weitere Maßnahmen erforderlich sind. Reichen die angestoßenen Maßnahmen nicht aus oder wurden sie nicht ausreichend umgesetzt, kann der Stabilitätsrat zur verstärkten Haushalts-sanierung auffordern. Was dies konkret bedeutet, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedoch nicht abzusehen. Hier zeigt sich letztlich die fehlende Sanktionsmöglichkeit (wie zum Beispiel Strafzahlungen oder auch denkbar Entzug von Stimmrechten im Bundesrat), denn nach Ablauf der Fünfjahresfrist kann zwar ein neues Sanierungsprogramm aufgelegt werden, ein Ende dieses Prozesses ist jedoch nicht näher spezifiziert. Nicht zuletzt steht das grundgesetzlich abgeleitete gegenseitige Füreinander einstehen<sup>11</sup> schließlich gleichsam als allgemeine Begrenzung (und damit als Versicherung gegen Haushaltsnotlagen) eventuellen finanziellen Sanktionsmöglichkeiten gegenüber.

### Fazit

Die aktuell drohende Haushaltsnotlage in den vier Bundesländern ist keine Überraschung, erhalten diese Länder (und auch Sachsen-Anhalt) doch bereits Konsolidierungshilfen in Höhe von

<sup>9</sup> Siehe hierzu und im folgenden Stabilitätsrat (2011), S. 3 im Eckpunktepapier.

<sup>10</sup> Die in mehreren Bundesländern angehobene Grunderwerbsteuer ist hier als Ausnahme anzusehen.

<sup>11</sup> Materiell wird das Füreinander einstehen durch die Finanzverflechtung – z.B. den Länderfinanzausgleich – sowie die grundgesetzlich garantierte Ausstattung mit ausreichenden Mitteln zur Erfüllung der Aufgaben gesichert.

EUR 800 Mio. p.a. zur Senkung der strukturellen Verschuldung bis zur endgültigen Umsetzung der Schuldenbremse auf Länderebene (2020) und mussten sich deshalb bereits jetzt einer verschärften Überwachung ihrer Haushalte unterwerfen. Im Falle der Missachtung von konkreten Sanierungsplänen droht ihnen daher auch der Verlust dieser Hilfen. In Bremen und im Saarland – aber auch in Berlin – zeigen sich zudem einmal mehr persistente Haushalts-schieflagen. Bremen und Saarland bewerten innerhalb ihrer eigenen Stabilitätsberichte ihre Haushaltsnotlage sogar als „extrem“, auch wenn es diesen Begriff gemäß der Statuten des Beurteilungsverfahrens gar nicht gibt.<sup>12</sup> Nimmt man die für die Länder im Oktober 2010 projizierten Werte für den strukturellen Finanzierungssaldo und als Maßstab für die Konsolidierung der Haushalte, so zeigt sich, dass bis auf Sachsen alle Bundesländer auf Jahre hinaus strukturelle Ausgabeprobleme aufweisen. Dies wird unter dem bestehenden Regelungswerk jedoch nicht adressiert.

Abschließend bleibt aber festzuhalten, dass trotz aller aufgezeigten Probleme die Entwicklung zu begrüßen ist. Erstmals ist ein präventives Instrument zur Steuerung und Koordinierung der Haushalts- und Finanzpolitik von Bund und vor allem der Länder etabliert worden. Wenngleich ohne ultimative Sanktionsdrohungen dürften halbjährliche Rechenschaftsberichte über durchzuführende Sanierungsmaßnahmen den Druck auf betroffene Gebietskörperschaften erhöhen, eine nachhaltigere Fiskalpolitik zu betreiben. Das kann sogar der jeweiligen Landesregierung helfen, unbequeme Entscheidungen zu treffen. Vor allem die Länder betreten hier (insbesondere im Sinne eines impliziten Leistungsvergleichs untereinander) Neuland – insoweit sind Kompromisse und Spielräume bei der erstmaligen Einführung verständlich. Der Bund und die Länder müssen erst einmal Erfahrungen mit dem System sammeln. Das dürfte vor dem Hintergrund der parteipolitischen Verhältnisse (also wenn zum Beispiel bei einer Abstimmung „Richter“ und „Sünder“ dieselbe parteipolitische Farbe haben) Brisanz haben. Das Verfahren wird zudem Ende 2012 ohnehin „routinemäßig“ noch einmal überprüft. Dies ist vor dem Hintergrund der spätestens ab 2020 durch die Länder anzuwendenden Schuldenbremse und einem Planungszeitraum von sieben Jahren auch angezeigt.

Zudem gilt es, für die Zeit bis 2020 einen neuen Finanzausgleich auszuhandeln – auch die Mittel des Solidarpaktes werden bis dahin auslaufen. Aus fiskalföderaler Sicht werden die Karten also völlig neu gemischt. Die präventive Haushaltssteuerung kann einen Beitrag dazu leisten, dass der Anreiz sich bis 2020 noch einmal ordentlich mit übermäßig kreditfinanzierten Ausgaben gegenüber anderen Ländern zu positionieren, gemindert wird.

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

<sup>12</sup> Siehe hierzu Stabilitätsrat (2011) sowie BMF (2011).





## Haushaltssteuerung und Haushaltskoordinierung in Deutschland und der EU

Gremium	Stabilitätsrat	ECOFIN und EU-Kommission*
Zugeordnete Gremien	Arbeitskreis und Evaluierungsausschuss bereiten Sitzungen vor	Wirtschafts- und Finanzausschuss (Economic and Financial Committee, ECOFIN) bereitet Sitzungen vor
Beschlussfassung	– 2/3 Mehrheit der Länder plus 1 Stimme des Bundes  – (kein Stimmrecht für betroffenes Land)	– Qualifizierte Mehrheit  – Umgekehrte qualifizierte Mehrheit (im ECOFIN)
Art der Haushaltssteuerung und Überwachung	<i>Kontrolle:</i> Leistungsvergleich anhand der Kennziffern mit jährlichen Rechenschaftsberichten (Stabilitätsberichten), <i>Präventiv:</i> standardisierte Projektion innerhalb der Berichte	<i>Kontrolle:</i> Jährliche Rechenschaftsberichte der Mitgliedstaaten (Stabilitäts- und Konvergenzprogramm) mit Kriterien, <i>Präventiv:</i> Europäisches Semester (Politikempfehlungen der Kommission, z.B. Mittelfristziel)
Beurteilungskriterien/Überwachung	4 Kennziffern plus Projektion der Ausgabenwachstumsrate und qualitativer Entscheidung	Maastricht-Kriterien (Schuldenstand und Defizitentwicklung) sowie Ausgabenbremse bei übermäßigen strukturellen Defiziten
Art der Kriterien	Relation zum Länderdurchschnitt	Absolute Grenzen im Verhältnis zum BIP; weiterhin: Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte anhand bestimmter Indikatoren (auch sanktionsbewehrt)
Sanktion/Sanierung	Überschreiten der Kennziffern und der Ausgabenwachstumsrate führt zu Beschluss über Sanierungsverfahren mit jährlichem Abbaupfad für Nettokreditaufnahme und konkret vereinbarten Konsolidierungsmaßnahmen	Abbau des Teils der Verschuldung, der 60% des BIP übersteigt um jährlich 1/20 dieses Wertes
	Keine ultimativen Sanktionen/Strafen	Strafzahlungen von 0,2% des BIP möglich (Einleitung durch Kommission)
Haftungsverbund		
	Einschätzung: Im Prinzip Vollhaftung der Gesamtheit füreinander	Seit kurzem: de facto eingeschränkter Haftungsverbund
	Umgesetzt durch: Föderale Finanzbeziehungen (z.B. Länderfinanzausgleich)	Transfers über den EU-Haushalt (z.B. Struktur- und Kohäsionsfonds)  Rettungsmechanismen EFSF (ESM) sowie EFSM EZB (Target2, SMP, ELA, Liquiditätsgeschäfte)

\*Berücksichtigt ist hier bereits der reformierte Stabilitäts- und Wachstumspakt, der Teil des Legislativpakets „wirtschaftspolitische Steuerung“ ist und derzeit noch von Ministerrat und Europäischem Parlament verhandelt wird. Der reformierte Pakt könnte im Laufe des Jahres verabschiedet werden.

Quelle: Eigene Darstellung

## Literaturverzeichnis

- BMF (2010). Stabilität im Bundesstaat. In: Monatsbericht des BMF vom Mai 2010, S. 76-83.
- BMF (2011). Drohende Haushaltsnotlagen in Berlin, Bremen, dem Saarland und Schleswig-Holstein. In: Monatsbericht des BMF vom Juli 2011, S. 79-84.
- Stabilitätsrat (2010a). Beschlüsse des Stabilitätsrats der 1. Sitzung vom 28. April 2010, TOP 1 (Geschäftsordnung), TOP 2 (Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage), TOP 3 (Projektion mittelfristige Haushaltsentwicklung).
- Stabilitätsrat (2010b). Beschlüsse des Stabilitätsrats der 2. Sitzung vom 15. Oktober 2010, TOP 2 (Einrichtung Evaluierungsausschuss).
- Stabilitätsrat (2011). Beschlüsse des Stabilitätsrats der 3. Sitzung vom 23. Mai 2011, Top 2 (Feststellung Haushaltsnotlage), Top 3 (Eckpunktepapier Sanierungsverfahren), Evaluationsberichte Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig Holstein.
- v. Deuverden und Freye (2010). Schuldenbremse: Bisherige Beschlüsse stellen Schuldenbremse infrage. Pressemitteilung IWH 49/2011.

© Copyright 2011. Deutsche Bank AG, DB Research, 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.