

Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel

Kieler Arbeitspapier Nr. 1173

**Ist die Finanzpolitik der Bundesländer
nachhaltig?**

von

Astrid Rosenschon

Juni 2003

Für den Inhalt der Kieler Arbeitspapiere sind die jeweiligen Autorinnen und Autoren verantwortlich, nicht das Institut. Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an die Autorinnen und Autoren zu wenden und etwaige Zitate mit ihnen abzustimmen.

Ist die Finanzpolitik der Bundesländer nachhaltig?

Zusammenfassung:

Eine nachhaltige Finanzpolitik kann man nur Bayern und Sachsen bescheinigen. Den übrigen Bundesländern gelingt es nicht, ihre Schulden im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt zu stabilisieren oder zurückzufahren. Größter Haushaltssünder ist Berlin mit einer Nachhaltigkeitslücke von 6,38 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2001, gefolgt von Sachsen-Anhalt (1,77 Prozent), das die höchste Schuldenquote unter den Flächenländern aufweist. Bremen und das Saarland sind Sonderfälle: sie weisen für das Jahr 2001 eine Nachhaltigkeitslücke nicht auf, erhalten aber seit 1994 Sanierungshilfe des Bundes, die zur Schuldentilgung verwendet werden muss.

Abstract:

The paper deals with the issue in how far the fiscal policy of the German *Laender* can be considered as sustainable. Comparing the fiscal policy stance and budgets of the 16 German states, only Bavaria and Saxony are pursuing a fiscal policy which may be labelled as sustainable. The other states did not succeed in their attempt to stabilize, least of all to reduce, their public debt relative to their GDP. The greatest deviation from a sustainable budget is reported for Berlin with a "non-sustainability gap" of 6.38 per cent of GDP, followed by Saxony-Anhalt (1.77 per cent of GDP) holding the largest debt ratio among German non-city states. Bremen and Saarland are exceptional cases; both did not have a "non-sustainability gap" in 2001 but, at the same time, receive federal funds since 1994 which are earmarked to redeem former excessive debts.

Schlagworte: Finanzpolitik, öffentliche Finanzen

JEL Klassifikation: H71, H72

Astrid Rosenschon

Institut für Weltwirtschaft

24100 Kiel

Telefon: (0431) 8814-488

Telefax: (0431) 8814-502

E-mail: a.rosenschon@ifw.uni-kiel.de

Inhaltsverzeichnis

A.	Vorbemerkungen	1
B.	Was bedeutet Nachhaltigkeit im finanzpolitischen Sinn?	2
C.	Wie lässt sich Nachhaltigkeit messen?.....	4
	I. Das Konzept der „fiscal sustainability“	4
	1. Primärsaldo und Schuldenstandsquote.....	4
	2. Der intertemporale Haushaltsausgleich.....	6
	3. Was bedeutet Nachhaltigkeit bei endlichem Zeithorizont?	7
	4. Kurz-, mittel- und langfristige Nachhaltigkeitsindikatoren	7
	II. Das Konzept der Generationenbilanzierung	9
D.	Genügt die Finanzpolitik der Länder dem Nachhaltigkeits-	
	kriterium?.....	10
	I. Bemerkungen zur Methode.....	10
	II. Ergebnisse	12
	1. Ausgaben und Einnahmen der einzelnen Länder.....	12
	2. Die Finanzlage der Stadtstaaten	13
	3. Die Finanzlage der alten Flächenländer.....	15
	4. Die Finanzlage der neuen Flächenländer	19
E.	Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen.....	21
F.	Anhang.....	23
G.	Literaturverzeichnis	29

A. Vorbemerkungen

Der Begriff der „nachhaltigen Entwicklung“ („sustainable development“) hat seine Wurzeln in der Diskussion um ökonomisch-ökologische Zusammenhänge. Ursprünglich stammt die Bezeichnung aus der Holzwirtschaft, wo ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Abholzung und Aufforstung erforderlich ist, um dauerhaft einen gleichmäßigen Ertrag zu sichern (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2001: 5 ff.). Das Denken in der Kategorie nachhaltiger Entwicklungen fand dann Niederschlag in der Umweltökonomie, die sich ganz allgemein mit erschöpfbaren und regenerierbaren Ressourcen befasst. Spätestens seit dem sogenannten Brundtland-Bericht aus dem Jahr 1987 ist der Begriff der „Nachhaltigkeit“ aus der umweltpolitischen Diskussion nicht mehr wegzudenken.

Neuerdings wird der Begriff der „Nachhaltigkeit“ neben anderen Anwendungsfeldern wie etwa der Verkehrspolitik in der finanzpolitischen Diskussion gebraucht. Es wird mehr Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik gefordert (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2001). Auch diagnostizieren empirische Studien Nachhaltigkeitslücken für bestimmte Länder der EU (Kitterer und Wiese 1998a; Breuss 1999; OECD 1998), für die Bundesrepublik Deutschland (Boss und Lorz 1995), für das Bundesland Berlin (Huber, Milbrandt und Runkel 2002) und für Schleswig-Holstein (Dohse, Krieger-Boden und Sotwedel 1996). Ferner werden Generationenbilanzen zur Überprüfung der Nachhaltigkeit erstellt (Raffelhüschen und Borgmann 2001).

In dieser Arbeit wird zunächst skizziert, was unter Nachhaltigkeit im finanzpolitischen Sinne zu verstehen ist. Anschließend wird dargestellt, wie man Nachhaltigkeit messen kann. Aus den Sichtweisen und Messkonzepten werden dann jene gewählt, die für eine Nachhaltigkeitsanalyse der Finanzen der Bundesländer bei begrenztem Aufwand machbar erscheinen. Eine Analyse der Länderfinanzen erscheint angebracht, weil diese meist im Schatten der Bundesfinanzen stehen und weil sich ein Streit zwischen den Ländern darüber anbahnt, wie gegebenenfalls Strafzahlungen wegen der Verletzung des Defizitkriteriums nach dem Vertrag von Maastricht auf die Länder zu verteilen sind. Es folgt die Präsentation der empirischen Ergebnisse. Welchen Bundesländern kann man eine nachhaltige Finanzpolitik bescheinigen und welchen nicht? Schließlich werden wirtschaftspolitische Überlegungen angestellt.

B. Was bedeutet Nachhaltigkeit im finanzpolitischen Sinn?

Unter einer nachhaltigen Politik ist ganz allgemein eine zu verstehen, die sich auf lange Sicht nicht ihrer eigenen Grundlagen beraubt. Diese Gefahr besteht überall dort, wo zukünftige Entwicklungen stark vom gegenwärtigen Handeln bzw. Nichthandeln abhängen. Der auf künftige Fehlentwicklungen und heutigen Korrekturbedarf gerichtete Blick knüpft letztlich – neben dem budgetären Aspekt der langfristigen Finanzierbarkeit staatlicher Aufgaben – an einem intergenerativen Gerechtigkeits- oder Verteilungspostulat an. Beide Sichtweisen hängen eng zusammen.

Als nachhaltig im Sinne der intergenerativen Verteilung gilt eine Finanzpolitik, die auf die nachrückenden Generationen Rücksicht nimmt. Gefordert wird „eine Begrenzung der gegenwärtigen Bedürfnisbefriedigung, wenn zu befürchten ist, dass dadurch Lasten auf künftige Generationen abgewälzt werden. Kurz gesagt: Im Zweifel zugunsten der Zukunft“ (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2001: 5 f.). Es geht, anders formuliert, um die Vermeidung negativer Externalitäten in zeitlicher Hinsicht.

Eine nachhaltige Finanzpolitik ist eine langfristig orientierte Politik, deren Zeithorizont – anders als bei der konventionellen Finanzpolitik – weit über das laufende Haushaltsjahr oder den nächsten Wahltermin hinausreicht. „Vereinfacht ausgedrückt ist eine nachhaltige Finanzpolitik eine solche, die man von der Gegenwart bis in alle Zukunft und damit für alle zukünftigen Generationen unverändert fortführen kann. Unverändert heißt hier, dass bei konstanter Steuer- und Beitragslast auch zukünftig alle Menschen gleichbleibende staatliche Leistungen empfangen können“ (Raffelhüschen 2002: 73).

Eine nachhaltige Finanzpolitik erwirtschaftet in konjunkturellen Normallagen Primärüberschüsse, die ausreichen, um die Schulden zurückzahlen zu können. Sie ist durch Weitblick und Zukunftsvorsorge gekennzeichnet, durch umfassendes Antizipieren der Finanzprobleme der Zukunft und durch rechtzeitiges Einleiten von Reformen.

„Gerade die Generationenverträge der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung stellen die zukünftigen öffentlichen Haushalte vor schwerwiegende finanzielle Probleme, da im Zuge des fortschreitenden Alterungsprozesses einer wachsenden Anzahl von Transferempfängern immer weniger Beitragszahler

gegenüberstehen. Immer weniger Junge versorgen immer mehr Alte, die zugleich immer älter werden – folglich sind Beitragserhöhungen und/oder Leistungssenkungen unumgänglich. Die Finanzierungslücken der Gebietskörperschaften und insbesondere der Sozialversicherung sind zwar absehbar, sie werden jedoch weder im jährlich orientierten Budgetdefizit noch in der aus vergangenen Defiziten kumulierten expliziten Staatsverschuldung sichtbar“ (Raffelhüschen 2002: 73).

Weitere haushaltspolitische Treibsätze sind die steigenden Versorgungslasten im öffentlichen Dienst aufgrund der expansiven Personalpolitik der siebziger Jahre. Auch diese Verbindlichkeiten oder impliziten Schulden sind in den kurzfristig orientierten Indikatoren der konventionellen – einseitig vergangenheits- und gegenwartsbezogenen – Haushaltsrechnung nicht enthalten. Es bedarf zusätzlicher Konsolidierungsmaßnahmen, um die künftigen Haushaltslücken zu schließen. Zu beachten ist auch, dass sich der Rückgang der Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter c. p. dämpfend auf das Wirtschaftswachstum und Steueraufkommen auswirken wird (EZB 2003).

Kennzeichnend für eine nachhaltige Finanzpolitik ist also „ein zeitlich entsprechend weit gefasstes Verständnis von Haushaltsdisziplin und notwendiger Haushaltskonsolidierung“ (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2001: 7). Eine solche Konsolidierung kann dann, wenn die Abgabenlast bereits hoch ist und auf Widerstand stößt, nur an der Ausgabenquote ansetzen (Heinemann 2001: 214; Kitterer und Wiese 1998b: 44). Eine Konsolidierung über die Abgabenseite wird den Anforderungen an eine nachhaltige Finanzpolitik unter diesen Umständen nicht gerecht.

Ferner impliziert nachhaltige Finanzpolitik eine Struktur der Staatsausgaben und -einnahmen, die das Wirtschaftswachstum als Fundament solider Staatsfinanzen stimuliert bzw. möglichst wenig hemmt. Eine Finanzpolitik, die viel subventioniert, die wenig investiert (auch in Humankapital), die hohe anreizmindernde Transfers verteilt und die die Einkommen hoch belastet, verdient nicht das Attribut der Nachhaltigkeit.

Wie dargelegt, spielt die nachhaltige Finanzpolitik bei der Erfüllung dreier Ziele, die eng miteinander verwoben sind und sich nicht klar trennen lassen, eine Rolle: Es geht um das budgetäre bzw. fiskalische Ziel ausgeglichener Staats-

finanzen oder politischer Handlungsfähigkeit, um Fairness zwischen den Generationen sowie um die Förderung des Wirtschaftswachstums.

Als nachhaltige Finanzpolitik kann ferner jene gelten, die in den Dienst des umweltpolitischen Ziels, sorgsam mit den natürlichen Ressourcen umzugehen, gestellt wird. Hier geht es darum, durch ein geeignetes finanzpolitisches Instrumentarium die externen Effekte des Umweltverbrauchs zu internalisieren und ein nachhaltiges Wirtschaften mit erschöpfbaren und erneuerbaren Ressourcen zu unterstützen. Die ökologisch ausgerichtete Variante der nachhaltigen Finanzpolitik wird im Rahmen dieser Arbeit nicht untersucht.

C. Wie lässt sich Nachhaltigkeit messen?

I. Das Konzept der „fiscal sustainability“

Die von Blanchard für die OECD entwickelten Nachhaltigkeitsindikatoren auf der Basis des so genannten Konzepts der „fiscal sustainability“ fußen auf einem schuldenarithmetischen Ansatz (Blanchard 1993). In diesem sind die Begriffe Primärsaldo, Schuldenstandsquote und intertemporaler Haushaltsausgleich zentral. Im Folgenden werden die analytischen Grundlagen für die Nachhaltigkeitsmaße kurz erläutert.

1. Primärsaldo und Schuldenstandsquote

Der (konjunkturbereinigte) Budgetsaldo des Staates als Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben gibt nicht richtig Auskunft über den Kurs der Finanzpolitik und dessen langfristige Konsequenzen. Denn in ihm spiegeln sich auch die Zinszahlungen wider. Diese hängen aber von den Altschulden und von den Kapitalmarktbedingungen ab, die auf kurze Sicht exogen sind. Die finanzpolitischen Akteure können nur den Primärsaldo beeinflussen. Das ist der um Zinszahlungen bereinigte Budgetsaldo.

Für das Budgetdefizit gilt die Formel

$$\Delta B_s = G_s - T_s + rB_s,$$

wobei ΔB_s für das unbereinigte Budgetdefizit im Haushaltsjahr s steht, G_s für die Ausgaben ohne Zinsen, T_s für die Einnahmen, r für den Zinssatz und B_s für den Schuldenstand. Der Saldo zwischen Ausgaben ohne Zinsen und Einnahmen ist das Primärdefizit.

Ergeben sich in konjunkturellen Normallagen Primärdefizite oder sind die konjunkturbereinigten Primärüberschüsse nicht ausreichend groß, so deutet dies auf einen Konsolidierungsbedarf bzw. auf eine Nachhaltigkeitslücke hin. Denn bei einem Primärdefizit werden nicht nur die Zinsen auf die Staatsschuld kreditfinanziert (so genanntes Sekundärdefizit), sondern auch ein Teil der übrigen Ausgaben. Es werden neue Schulden angehäuft, auf die zusätzlich Zinsen bezahlt werden müssen. Um Schulden zurückzahlen zu können, bedarf es aber eines Primärüberschusses.

Nun kommt es in einer wachsenden Wirtschaft nicht auf den Schuldenstand und die Zinslast dem absoluten Betrage nach an, sondern auf deren Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt oder Produktionspotential. Es liegt auf der Hand, dass ein dauerhafter Anstieg der Schuldenstandsquote die öffentlichen Haushalte in ein finanzpolitisches Fiasko führt. Es ist Aufgabe einer Nachhaltigkeitsanalyse, die Bedingungen zu eruieren, unter denen die Schuldenstandsquote konstant bleibt oder sich zurückbildet.

Wovon hängt nun die Schuldenstandsquote ab? Auf die Schuldenstandsquote wirken mehrere Kräfte ein: nämlich (1) die Primärdefizitquote, hinter der das Einnahme- und Ausgabegebaren der finanzpolitischen Akteure steht und die zudem konjunkturellen Einflüssen unterliegt, (2) das Zinsniveau, das sich in der Sekundärdefizit- oder so genannten Zinslastquote niederschlägt und das in Zeiten zunehmender Kreditbeschaffungskosten ebenfalls die Schulden in die Höhe treibt und (3) die gegenläufige Kraft des Wirtschaftswachstums, das c.p. die Schuldenstandsquote senkt.

Formal gilt:

$$\Delta b_s = d_s + (r - n)b_s.$$

Dabei steht Δb_s für die Veränderung der Schuldenstandsquote, d_s für die Primärdefizitquote, r für den Zinssatz auf die Staatsschuld, n für das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts und b_s für die Schuldenstandsquote. Bei Wachstum

und Zins kann man jeweils nominale oder reale Raten ansetzen, wenn man den Realzins am Deflator für das Bruttoinlandsprodukt misst.

Da die Primärdefizitquote weitgehend politisch bzw. leistungsrechtlich bestimmt ist, hängt die Entwicklung der Schuldenstandsquote von den meist gegenläufigen Zins- und Wachstumseffekten bzw. vom Zins-Wachstums-Differential (Differenz zwischen Zinssatz und Wachstumsrate) ab. Langfristig liegt der Zins über der Wachstumsrate (Boss und Lorz 1995: 156). Dies impliziert im Falle von Primärdefiziten in konjunkturellen Normallagen einen permanenten Anstieg der Schuldenstandsquote. Soll die Schuldenstandsquote stabilisiert werden, muss eine Primärdefizitquote $-d_s$, also ein Primärüberschuss in Höhe von $(r - n)b_s$, erwirtschaftet werden. Wird ein Rückgang der Schuldenstandsquote angestrebt, muss die Primärüberschussquote entsprechend höher ausfallen. Auf der Basis des laufenden Primärsaldos lässt sich errechnen, wie sich dieser ändern muss, um einen angepeilten Zielwert beim Schuldenstand zu erreichen.

2. Der intertemporale Haushaltsausgleich

Bei der skizzierten Schuldenarithmetik sind noch keine zukünftigen Staatshaushalte berücksichtigt worden. Gleichwohl ist es wichtig, dass die staatlichen Ausgaben und Einnahmen auch in der Zukunft und unter anderen Voraussetzungen (im Hinblick auf Bevölkerungsstruktur, Wachstum etc.) im Lot sind.

Um Zahlungsströme, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten anfallen, miteinander vergleichen zu können, werden sie auf die Gegenwart diskontiert, also als Barwert ausgedrückt. Die Grenze für die staatliche Verschuldung wird durch die Budgetrestriktion des intertemporalen Haushaltsausgleichs aufgezeigt, und sie führt auch zur Definition von finanzpolitischer Nachhaltigkeit: Ist der Zeithorizont unendlich, muss der Gegenwartswert der langfristigen Staatsschuld gegen null konvergieren. Das ist dann der Fall, wenn der Barwert der Primärüberschüsse dem gegenwärtigen Schuldenstand entspricht (Boss und Lorz 1995: 155 f.). Ist der Barwert der Primärüberschüsse kleiner als der gegenwärtige Schuldenstand, liegt eine Nachhaltigkeitslücke vor.

3. Was bedeutet Nachhaltigkeit bei endlichem Zeithorizont?

Freilich ist der Zeithorizont in praktischen Nachhaltigkeitsstudien nicht unendlich. Wird im Jahr 2003 ein Zeitraum von beispielsweise 40 Jahren analysiert, stellt sich die Frage, welche Staatsschulden den im Jahr 2043 lebenden Menschen aufgebürdet werden sollen. Meist wird als Referenzmaß für das Endjahr die Schuldenstandsquote des Ausgangsjahrs gewählt. „Dies ist jedoch nicht mehr als eine Rechenannahme und keineswegs von vornherein normativ zu interpretieren. Es gibt einerseits gute Gründe, dafür zu plädieren, zukünftigen Generationen eine niedrigere Verschuldung als gegenwärtig zu hinterlassen. Wenn der Staat hohe investive Ausgaben tätigt, lassen sich aber andererseits Argumente für eine höhere Verschuldung anführen. Die Annahme einer konstanten Schuldenstandsquote darf daher nur als ein Referenzmaßstab für die Zwecke der Nachhaltigkeitsanalyse verstanden werden“ (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2001: 15 f.).

Ergibt sich bei der prognostizierten Entwicklung von Ausgaben, Einnahmen und Primärsaldo im Endjahr eine höhere Schuldenstandsquote als im Ausgangsjahr, dann liegt eine Nachhaltigkeitslücke vor. Sie lässt sich alternativ als Betrag definieren, um den der Barwert der Primärüberschüsse steigen muss, damit die Schuldenstandsquote konstant bleibt. Die OECD drückt die Lücke als Anstieg der Abgabequote aus, der erforderlich ist, um die Schuldenstandsquote zu stabilisieren (OECD 1998). Dabei handelt es sich um keine Empfehlung, sondern nur um eine Referenzgröße. Man kann natürlich auch fragen, wie stark die Staatsquote gesenkt werden muss, damit die Schuldenstandsquote konstant bleibt.

4. Kurz-, mittel- und langfristige Nachhaltigkeitsindikatoren

Die OECD hat zur Messung der Nachhaltigkeit die oben beschriebenen Indikatoren entwickelt, wobei sie hinsichtlich der Fristigkeit drei Indikatoren unterscheidet. Der kurzfristige Indikator (1 Jahr) geht aus der Analyse des laufenden Finanzierungsdefizits hervor. Gefragt wird nach dem benötigten Primärüberschuss, um im Folgejahr die Schuldenstandsquote zu stabilisieren. Die Differenz zum tatsächlichen Saldo spiegelt den Konsolidierungsbedarf wider, der sich er-

gibt, wenn man von zukünftigen Finanzproblemen abstrahiert und nur auf die innere Schuldendynamik des gegenwärtigen finanzpolitischen Kurses abstellt.

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen kritisiert den laufenden Primärsaldo als Ausgangspunkt für Nachhaltigkeitsanalysen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2001: 11 ff.). Dabei wird auf diverse Zerreffekte verwiesen wie den konjunkturellen Bias, die zeitliche Verlagerung von Einnahmen und Ausgaben, den unterschiedlichen Anfall von Privatisierungserlösen etc. Dieser Kritikpunkt lässt sich durch die Verwendung mittelfristiger Durchschnittsgrößen begegnen. Allerdings reflektiert ein so bereinigter Indikator z.T. auch abgabe- und leistungsrechtliche Normen, die bereits der Vergangenheit angehören.

Ein anderer Kritikpunkt des Wissenschaftlichen Beirates beim Ministerium der Finanzen lautet, dass sich im laufenden Primärsaldo und Schuldenstand keine künftigen Verbindlichkeiten der öffentlichen Haushalte widerspiegeln. So werden insbesondere bereits bestehende Renten- und Pensionsansprüche nicht erfasst (ebenda: 13 f.). Der Kurzfristindikator hat daher nur beschränkten Aussagegehalt.

Um auch künftige Haushalte und gewandelte Bedingungen unter Nachhaltigkeitsaspekten untersuchen zu können, entwickelte die OECD mittel- und langfristige Indikatoren auf der Basis des Konzepts des intertemporalen Haushaltsausgleichs bei endlichem Zeithorizont. Mittelfristige Indikatoren zielen auf die Stabilisierung der Schuldenstandsquote innerhalb eines Zeitraums von beispielsweise 5 Jahren ab. Langfristige Indikatoren erfassen einen Zeitraum von beispielsweise 40 Jahren. Sie sind vor allem für die Analyse der demographisch bedingten Budgetprobleme wichtig. Die Nachhaltigkeitsindikatoren sind mit umso mehr Unsicherheit behaftet, je länger der Zeithorizont ist, für den Größen wie Bevölkerungsentwicklung, Wirtschaftswachstum, Zinsen etc. prognostiziert werden. „Immerhin besteht die Möglichkeit, die Bedeutung der gewählten Parameter durch Sensitivitätsanalysen zu überprüfen“ (ebenda 2001: 17).

Bei den mittel- und langfristigen Analysen besteht das Problem, inhaltlich zu präzisieren, was unter der Fortführung der gegenwärtigen Politik als Maßstab für Korrekturbedarf verstanden werden soll. So kann man das heutige System der gesetzlichen Rentenversicherung nur dann beibehalten, wenn man entweder am Bundeszuschuss oder am Beitragssatz oder am Leistungsrecht etwas verän-

dert. Auch stellt sich bei der Einkommensteuer die Frage, ob das gegenwärtige Recht fortgeschrieben oder ob eine konstante durchschnittliche Steuerbelastung unterstellt werden soll (ebenda: 16).

II. Das Konzept der Generationenbilanzierung

Anfang der neunziger Jahre entwickelten die amerikanischen Ökonomen Auerbach, Gokhale und Kotlikoff die Methode der Generationenbilanzierung („generational accounting“) (Auerbach, Gokhale und Kotlikoff 1991), „um die offensichtliche Lücke in der statistischen Dokumentation zu schließen und die herkömmliche Haushaltsplanung um die langfristige Perspektive zu ergänzen“ (Raffelhüschen 2002: 73). „Sie fußt darauf, alle Finanzbeziehungen zwischen den Bürgern und ihrem Staat innerhalb eines Ausgangsjahres zu erfassen, altersgemäß zuzurechnen und schließlich zu saldieren. Die Differenz ergibt für eine betrachtete Person je nach Alter eine Nettosteuerzahlung an den Staat oder einen Nettotransferempfang vom Staat. Bei einer Betrachtung über alle Altersklassen hinweg entsteht so ein altersspezifisches Profil der Nettzahlungströme zwischen den Bürgern und dem gesamten Staat“ (Besendorfer und Borgmann 2002: 13).

„Verknüpft man dieses Profil mit einer langfristigen Bevölkerungsprognose, zum Beispiel mit der koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes, so lassen sich langfristige Belastungen oder erwirtschaftete Haushaltsüberschüsse des Staates bei bestehender Gesetzeslage berechnen. Als nachhaltig kann eine Haushaltspolitik nach dieser Methode folglich dann bezeichnet werden, wenn sich die Barwerte aller anfallenden Überschüsse und Defizite im Zeitverlauf zusammen mit der heute bestehenden Staatsschuld genau zu null saldieren. Denn das hieße, dass diese Politik unendlich lange fortgeführt werden könnte, ohne dass dabei Verbindlichkeiten oder Forderungen des Staates offen blieben. Diese Definition folgt dem klassischen Nachhaltigkeitsbegriff: Die bestehende, offenbar gewünschte Politik der heute lebenden Generationen könnte fortgeführt werden, ohne dass nachfolgende Generationen in ihren fiskalpolitischen Möglichkeiten stärker eingeschränkt würden als die gegenwärtig Lebenden“ (ebenda).

Man kann das fortgeschriebene gegenwärtige Abgabe- und Leistungsrecht einer Situation gegenüberstellen, in der finanzpolitische Reformen durchgeführt und zeitlich fortgeschrieben worden sind. Werden beide Nachhaltigkeitsindikatoren miteinander verglichen, kann man abschätzen, wie eine bestimmte Reform auf die Zukunftsfähigkeit des Staates wirkt. Zudem kann man wegen der altersgemäßen Zurechnung beurteilen, welche Nettoeffekte die einzelnen Geburtsjahrgänge von der Reform zu erwarten haben.

Das Konzept der „fiscal sustainability“ informiert nicht darüber, wie Reformen auf die einzelnen Altersgruppen wirken, weil keine Altersprofile erstellt werden. Ansonsten sind die Ansätze der „fiscal sustainability“ und des „generational accounting“ „konzeptionell nahezu identisch“ (Raffelhüschen 2002: 74). Beide Konzepte knüpfen an der intertemporalen Budgetrestriktion an und fordern, dass der Gegenwartswert aller heutigen und zukünftigen Ausgaben durch den Gegenwartswert aller heutigen und zukünftigen Einnahmen gedeckt wird. Bei beiden Ansätzen wird als Referenz unterstellt, dass die gegenwärtige Finanzpolitik unverändert fortgeführt wird. Gelingt dabei der Haushaltsausgleich, gilt die Politik als nachhaltig, gelingt er nicht, besteht Korrekturbedarf auf der Ausgaben- oder der Einnahmeseite. Der Barwert des Gesamtbetrags, der aufgewendet werden muss, um die Budgetrestriktion zu erfüllen, ist die Nachhaltigkeitslücke.

Generationenbilanzen decken einen sehr viel längeren Zeitraum ab als die Nachhaltigkeitsanalysen nach dem Konzept der „fiscal sustainability“. Dies führt dazu, dass bei der Erstellung von Generationenbilanzen höhere Nachhaltigkeitslücken ausgewiesen werden als bei der alternativen Methode (Kitterer 2002: 68).

D. Genügt die Finanzpolitik der Länder dem Nachhaltigkeitskriterium?

I. Bemerkungen zur Methode

Der Anspruch der vorliegenden Berechnungen zur Nachhaltigkeit der Finanzpolitik der Bundesländer ist relativ bescheiden. Es geht darum, die Schulden-

dynamik zu skizzieren und Nachhaltigkeitslücken zu quantifizieren. In welchen Ländern ist bei gegebenem finanzpolitischen Kurs mit steigenden, in welchen mit sinkenden Schuldenstandsquoten zu rechnen, wenn man auf die kurze Sicht von sich abzeichnenden Strukturänderungen absieht?

Freilich wäre es wünschenswert, wenn in weiteren Untersuchungen solchen Effekten und ihrer Bedeutung für die Finanzen der Bundesländer Rechnung getragen würde. Auf die Länder kommen nämlich wachsende Versorgungslasten und c.p. steigende Budgetdefizite zu, weil vor allem in den siebziger Jahren die Beschäftigung im öffentlichen Dienst stark ausgeweitet worden war. Zwar enthält der amtliche Versorgungsbericht Schätzwerte für die Zahl der Pensionäre (Deutscher Bundestag 2001) fast bis zur Mitte des Jahrhunderts, doch sind die Daten nicht nach einzelnen Bundesländern disaggregiert. Ferner ließe sich fragen, wie einzelne Ausgabearten der Länder (etwa für Ausbildung oder für Krankenhäuser) auf den demographischen Wandel reagieren und wie sich dadurch die Finanzlage ändert. Hier wird von solchen Fragen abstrahiert.

Die Primärsalden und die Schuldenstandsquoten der Bundesländer werden für die Jahre 1991 bis 2001 berechnet. Kassenergebnisse für die öffentlichen Haushalte und regionalisierte Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für das Gesamtjahr 2002 liegen noch nicht vor.

Nachhaltigkeitsindikator ist die Kluft zwischen tatsächlichem Primärsaldo und jenem, der benötigt wird, um die Schuldenstandsquote zu stabilisieren. Der benötigte Primärsaldo errechnet sich als Produkt aus Zins-Wachstums-Differential und Schuldenstandsquote. Der tatsächliche Primärsaldo unterliegt konjunkturellen Schwankungen, ist also von Konjunkturläufen zu bereinigen. Im Folgenden wird der Primärsaldo des Jahres 2001 unbereinigt herangezogen werden; dies ist zulässig, weil für dieses Jahr der so genannte Output Gap mit null veranschlagt wird (OECD 2003). Als Zinssatz wird die Umlaufrendite festverzinslicher Wertpapiere herangezogen. Man könnte argumentieren, dieser Zins sei als Referenzzins zu niedrig, weil wegen der Unterschiede bei der Besteuerungshoheit die Bonität des Bundes größer ist als die der Länder. Auf der anderen Seite ist die durchschnittliche Umlaufrendite möglicherweise ein zu hoch angesetzter Referenzzins, weil die in seine Berechnung eingehenden Staatspapiere eine längere Laufzeit (und entsprechend einen höheren Zins) haben als die hier betrachteten Schulden der Länder, für die als relative Kurzläufer relativ

niedrige Zinsen zu zahlen sind. Insgesamt erscheint es legitim, die durchschnittliche Umlaufrendite zu veranschlagen. Für das Zins-Wachstums-Differential werden die Werte für die Jahre 1999–2001 im Durchschnitt herangezogen. In diesem Zeitraum gab es die Europäische Währungsunion: deren Einführung bzw. die Erwartungen mit Blick auf die Währungsunion haben den Zins nicht beeinflusst, auch waren die Zinsbewegungen relativ gering.

II. Ergebnisse

1. Ausgaben und Einnahmen der einzelnen Länder

Die Ausgaben der Länder sind in Relation zum Bruttoinlandsprodukt im Zeitraum 1991 bis 2001 tendenziell gesunken. Dies gilt für fast alle Flächenstaaten im früheren Bundesgebiet, für die Stadtstaaten, besonders aber für die neuen Bundesländer (Anhang, Schaubilder A1 bis A3). Sondereinflüsse spielen im Jahr 2001 in Berlin und in Niedersachsen eine Rolle. Berlin bewahrte durch massive Hilfen (1,75 Mrd. Euro) die Bankgesellschaft Berlin vor dem Ruin, Niedersachsen musste, nachdem ein Prozess verloren gegangen war, Förderzins zurückzahlen (1,26 Mrd. Euro).

Die Einnahmen der einzelnen Länder haben sich in Relation zum Bruttoinlandsprodukt im Zeitraum 1991 bis 2001 recht unterschiedlich entwickelt (Anhang, Schaubilder A4 bis A6). Dahinter standen Sondereinflüsse. Bremen und das Saarland erhalten ab dem Jahr 1994 Bundeshilfe. In Nordrhein-Westfalen fielen im Jahr 2001 hohe Steuererstattungen an. In Berlin sind in den Jahren 1997, 1998 und 1999 in beträchtlichem Maße Beteiligungen und Sachvermögen veräußert worden (Vesper 1993: 364). Dass in den neuen Bundesländern die Einnahmen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt im Zeitraum 1991 bis 1994 gesunken sind, liegt daran, dass die Preiskomponente des Bruttoinlandsprodukts extrem rasch expandiert ist. Hier wirkte sich vor allem die Freigabe der Mieten aus.

2. Die Finanzlage der Stadtstaaten

Die Schuldenstandsquote der Stadtstaaten lag im Ausgangsjahr 1991 mit 19,19 Prozent des Bruttoinlandsprodukts deutlich über dem Wert für die Bundesländer insgesamt (11,85 Prozent) (Tabelle 1). Sie hat sich während der Neunziger Jahre fast verdoppelt und erreichte im Jahr 2001 37,58 Prozent. Die Quote der Bundesländer insgesamt ist demgegenüber halb so schnell auf 17,27 Prozent gestiegen.

Tabelle 1: Schulden der Stadtstaaten (in Prozent des Bruttoinlandsprodukts)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Berlin	13,19	15,47	18,76	21,58	27,84	32,66	36,13	38,99	41,78	44,08	50,24
Bremen	43,75	45,12	47,09	44,53	43,67	43,12	42,47	40,39	37,97	38,77	39,47
Hamburg	17,90	18,09	19,77	20,91	21,05	22,11	21,92	21,74	22,52	23,05	23,89
<i>Insgesamt</i>	19,19	20,35	22,66	24,17	27,10	29,69	31,08	32,00	33,23	34,47	37,58
<i>Alle Länder</i>	11,85	12,17	13,25	13,57	14,29	15,26	16,02	16,31	16,31	16,41	17,27

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (2003); Statistisches Bundesamt (2001); Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

Berlin hatte im Jahr 1991 mit 13,19 Prozent die niedrigste Schuldenstandsquote unter den Stadtstaaten, im Jahr 2001 war es mit 50,24 Prozent absoluter Spitzenreiter. Hier ist offensichtlich in besonderem Maße gegen das Postulat nachhaltiger Finanzpolitik verstoßen worden. Dies reflektiert sich auch im Primärsaldo, der mit Ausnahme der Jahre 1997 und 1999 negativ war (Tabelle 2). Im Jahr 1995, als der Sprung der Schuldenstandsquote besonders ausgeprägt war, betrug das Primärdefizit Berlins 5,57 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Tabelle 2: Primärsaldo der Stadtstaaten (in Prozent des Bruttoinlandsprodukts)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Berlin	-1,76	-1,79	-3,54	-4,15	-5,57	-5,31	0,59	-1,04	0,15	-0,78	-4,15
Bremen	-0,07	1,18	-0,23	4,13	3,16	3,10	3,07	3,34	4,01	1,67	1,06
Hamburg	0,11	-0,23	-0,67	-0,80	0,52	0,14	0,20	0,52	0,47	0,41	-0,58
<i>Insgesamt</i>	-0,77	-0,78	-2,00	-1,80	-2,09	-2,08	0,74	0,17	0,78	0,04	-1,94
<i>Alle Länder</i>	-0,19	-0,18	-0,43	-0,41	-0,43	-0,36	-0,05	0,27	0,49	0,43	-0,35

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (2003); Statistisches Bundesamt (2001); Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

Bremen war 1991 mit einer Schuldenstandsquote von 43,75 Prozent das am stärksten verschuldete Bundesland Deutschlands; im Jahr 2001 war ein Wert von 39,47 Prozent erreicht, nachdem die Schuldenstandsquote im Jahre 1993 sogar 47,09 Prozent betrug. Von 1994 an bis 1999 sank die Schuldenstandsquote kontinuierlich bis auf 37,97 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. In dieser Phase des Schuldenabbaus konnte Bremen hohe Primärüberschüsse erzielen, hinter denen sich die vom Bund geleisteten Sanierungshilfen verbergen (BMF 1994: 51). Diese mussten zur Schuldentilgung verwendet werden. Im Jahr 2000 ist der Primärüberschuss von 4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 1999 auf 1,67 Prozent und dann auf 1,06 Prozent im Jahr 2001 abgesackt, und es ist eine Umkehr bei der Entwicklung der Schuldenstandsquote eingetreten. Dies ist bemerkenswert, weil der Bund nach wie vor Sanierungshilfe geleistet hat (1999: 920 Mill. Euro, 2000: 920 Mill. Euro, 2001: 818 Mill. Euro).

Die Schuldenstandsquote in Hamburg ist von 17,90 Prozent im Jahr 1991 kontinuierlich auf 22,11 Prozent im Jahr 1996 geklettert. Nach einem leichten Rückgang in den Jahren 1997 und 1998 hat sie im Jahr 2001 ein Niveau in Höhe von 23,89 Prozent erreicht.

Vergleicht man für das Jahr 2001 den zur Stabilisierung der Schuldenstandsquote nötigen Primärsaldo mit dem tatsächlichen Primärsaldo und ermittelt die Nachhaltigkeitslücke (Tabelle 3), dann ergibt sich folgendes Bild: In Berlin beziffert sich die Nachhaltigkeitslücke auf 6,38 Prozent des dortigen Bruttoinlandsprodukts, verglichen mit 0,56 Prozent des Bruttoinlandsprodukts der alten Flächenländer und 0,69 Prozent des Bruttoinlandsprodukts der neuen Flächenländer. Allerdings ist der Berliner Wert von einem Sondereffekt geprägt, es wurde eine Bankenhilfe in Höhe von 1,75 Mrd. Euro geleistet. Berlin realisiert nicht nur den geringsten Primärsaldo. Gleichzeitig verzeichnet es den höchsten benötigten Primärüberschuss, weil es bei Schuldenstandsquote und dem Zins-Wachstums-Differential an der Spitze liegt. Berlin verbuchte nämlich in den Jahren 1999 und 2001 einen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts und schnitt damit am schlechtesten unter den Bundesländern ab. Berlin hat im November 2002 eine extreme Haushaltsnotlage deklariert und Sanierungshilfen des Bundes gefordert, weil ein Abdriften in die Zins-Schulden-Spirale befürchtet wird (Huber, Milbrandt und Runkel 2002; Rosenschon 2003).

Bremen genügt der Anforderung der Nachhaltigkeit. Es errechnet sich für das Jahr 2001 eine Nachhaltigkeitslücke von $-0,07$ Prozent, der tatsächliche Primärüberschuss (1,06 Prozent des Bruttoinlandsprodukts) ist um diesen Betrag höher als der benötigte.

Tabelle 3: Nachhaltigkeitslücken der Stadtstaaten im Jahr 2001

	Nachhaltigkeitslücke ^a	Benötigter Primärsaldo ^b	Zins-Wachstums-Differential ^a	Schuldenstand ^b	Tatsächlicher Primärsaldo ^b
	1	2	3	4	5
Berlin	6,38	2,23	4,44	50,24	-4,15
Bremen	-0,07	0,99	2,50	39,47	1,06
Hamburg	1,16	0,58	2,41	23,89	-0,58
<i>Insgesamt</i>	3,20	1,26	3,34	37,58	-1,94
<i>Alte Flächenländer</i>	0,56	0,32	2,28	14,08	-0,24
<i>Alle Länder</i>	0,77	0,42	2,44	17,27	-0,35

Erläuterung: Spalte 1 = Spalte 2 minus Spalte 5; Spalte 2 = Spalte 3 mal Spalte 4 durch 100.
 – ^aProzentpunkte. – ^bIn Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (2003); Statistisches Bundesamt (2001); Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

In Hamburg steht einem benötigten Primärüberschuss von 0,58 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ein Primärdefizit in gleicher Höhe gegenüber; die Nachhaltigkeitslücke beläuft sich auf 1,16 Prozent. Sie ist rund doppelt so hoch wie jene in den alten Flächenländern.

3. Die Finanzlage der alten Flächenländer

In den alten Flächenländern expandierte die Schuldenstandsquote von 11,91 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 1991 auf 14,08 Prozent im Jahr 2001 (Tabelle 4).

Bayern wies im Jahr 1991 mit 5,85 Prozent eine nur halb so hohe Schuldenstandsquote auf wie die alten Bundesländer zusammen und konnte sich während der neunziger Jahre auch vom allgemeinen Trend abkoppeln: Im Endjahr 2001 war die Schuldenstandsquote mit 5,01 Prozent des Bruttoinlandsprodukts sogar noch niedriger als im Ausgangsjahr, im Jahr 1995 war mit 4,8 Prozent der

niedrigste Wert erreicht. Die Schuldenstandsquote Bayerns betrug im Jahr 2001 knapp ein Drittel der Quote für die alten Bundesländer insgesamt, ein Fünftel der für die neuen Bundesländer und ein Zehntel der Quote Berlins. Der Primärüberschuss Bayerns war nicht erheblich höher als der anderer Länder, weil es wegen der Kombination aus überdurchschnittlich hohem Wachstum und niedrigem Schuldenstand keines sehr hohen Saldos bedurfte, um die Schuldenstandsquote zu stabilisieren (Tabelle 5).

Tabelle 4: Schulden der alten Flächenländer (in Prozent des Bruttoinlandsprodukts)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Baden-											
Württemberg	8,99	9,07	9,52	9,51	9,49	9,90	10,11	10,14	9,97	9,96	10,52
Bayern	5,85	5,62	5,70	5,11	4,80	5,33	5,69	5,67	5,41	5,07	5,01
Hessen	10,37	10,13	10,62	11,14	11,38	11,43	12,31	12,38	11,94	11,70	12,14
Niedersachsen	15,43	15,52	16,86	17,41	18,15	18,98	19,59	19,53	19,38	19,20	20,34
Nordrhein-											
Westfalen	14,28	13,88	14,47	14,48	15,10	15,86	16,62	16,97	16,98	17,27	18,41
Rheinland-Pfalz	15,73	16,02	16,75	17,01	17,19	18,54	19,49	20,29	20,41	20,43	21,42
Saarland	30,74	32,42	35,88	32,81	30,55	30,79	29,08	27,51	26,87	25,15	24,70
Schleswig-											
Holstein	20,52	20,49	21,87	21,97	22,56	23,18	23,92	24,22	24,23	24,34	24,96
<i>Insgesamt</i>	11,91	11,76	12,37	12,34	12,56	13,11	13,66	13,75	13,57	13,45	14,08
<i>Alle Länder</i>	11,85	12,17	13,25	13,57	14,29	15,26	16,02	16,31	16,31	16,41	17,27

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (2003); Statistisches Bundesamt (2001); Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

Tabelle 5: Primärsaldo der alten Flächenländer (in Prozent des Bruttoinlandsprodukts)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Baden-											
Württemberg	-0,01	0,17	0,28	0,36	-0,13	-0,09	0,25	0,46	0,54	0,30	-0,34
Bayern	0,30	0,23	0,30	0,31	-0,09	-0,29	-0,14	0,16	0,36	0,55	0,02
Hessen	0,20	0,35	0,18	-0,03	-0,19	0,01	-0,19	0,45	0,48	0,47	0,02
Niedersachsen	0,56	-0,05	-0,33	-0,25	-0,21	0,40	0,40	0,57	0,61	0,65	-0,81
Nordrhein-											
Westfalen	0,44	0,72	0,42	0,15	0,29	0,07	-0,27	0,22	0,49	0,48	-0,52
Rheinland-Pfalz	0,09	0,39	0,31	0,08	0,04	-0,12	-0,09	0,02	0,42	0,63	0,06
Saarland	0,24	0,35	0,06	3,53	2,90	3,12	3,15	3,02	2,33	2,10	1,51
Schleswig-											
Holstein	0,45	0,28	0,34	0,31	0,24	0,02	0,43	0,70	0,93	0,85	0,45
<i>Insgesamt</i>	0,29	0,35	0,25	0,21	0,06	0,03	0,02	0,36	0,52	0,53	-0,24
<i>Alle Länder</i>	-0,19	-0,18	-0,43	-0,41	-0,43	-0,36	-0,05	0,27	0,49	0,43	-0,35

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (2003); Statistisches Bundesamt (2001); Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

Mit Ausnahme des Saarlandes und Bayerns ab dem Jahr 1994 weisen die anderen alten Flächenländer für den Zeitraum 1991 bis 2001 mehr oder minder stark steigende Schuldenstandsquoten auf. Baden-Württemberg ist das Land mit der zweitniedrigsten Schuldenstandsquote. Diese ist während der betrachteten zehn Jahre – mit Schwankungen – von 8,99 Prozent auf 10,52 Prozent gestiegen. Es folgen 2001 Hessen (1991: 10,37 Prozent, 2001: 12,14 Prozent), Nordrhein-Westfalen (1991: 14,28 Prozent, 2001: 18,41 Prozent), Niedersachsen (1991: 15,43 Prozent, 2001: 20,34 Prozent) und Rheinland-Pfalz (1991: 15,73 Prozent, 2001: 21,42 Prozent). Schleswig-Holstein (1991: 20,52 Prozent, 2001: 24,96 Prozent) hat dabei bereits mehr Schulden als Hamburg (2001: 23,89 Prozent), obwohl die Stadtstaaten stärker verschuldet sind als die Flächenstaaten insgesamt. Es gibt also, wie beim Wirtschaftswachstum, ein starkes Süd-Nord-Gefälle der Schuldenstandsquoten.

Das Saarland hatte im Ausgangsjahr 1991 mit 30,47 Prozent die höchste Schuldenstandsquote aller Flächenländer und wurde nur noch von Bremen übertroffen (43,75 Prozent). Im Jahr 1993 wurde mit einem Wert von 35,88 Prozent der Gipfel erreicht. Ab dem Jahr 1994 leistet der Bund die vom Bundesverfassungsgericht erzwungene Sanierungshilfe. Diese schlug sich in einem sprunghaften Anstieg des Primärüberschusses nieder, und die Schuldenstandsquote sank bis 24,70 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahre 2001. Das ist aber immer noch der zweithöchste Wert innerhalb der alten Flächenländer nach Schleswig-Holstein.

Die finanzpolitische Nachhaltigkeit wird anhand der Daten für das Jahr 2001 gemessen. Dabei wird – wie erläutert – das Zins-Wachstums-Differential der Jahre 1999, 2000 und 2001 im Durchschnitt zugrunde gelegt. Am günstigsten schneidet das Saarland ab: Einem benötigtem Primärüberschuss in Höhe von 0,62 Prozent steht ein tatsächlicher Primärsaldo in Höhe von 1,51 Prozent – der höchste Wert aller Bundesländer – gegenüber (Tabelle 6).

An zweiter Stelle rangiert Bayern, das über das günstigste Zins-Wachstums-Differential und die niedrigste Schuldenstandsquote verfügt. Es weist eine geringfügige Nachhaltigkeitslücke in Höhe von 0,05 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aus. Faltlhauser bescheinigt der bayrischen Finanzpolitik eine lange Nachhaltigkeitstradition (Faltlhauser 2002: 92). Es folgen Hessen (0,18 Prozent), das über das zweitgünstigste Zins-Wachstums-Differential verfügt,

Schleswig-Holstein (0,22 Prozent) und Rheinland-Pfalz (0,46 Prozent), die alleamt Primärüberschüsse erzielen, die niedriger sind als die benötigten. Baden-Württemberg rangiert trotz relativ niedriger Schuldenstandsquote und günstigem Zins-Wachstums-Differential mit einer Nachhaltigkeitslücke in Höhe von 0,53 Prozent des Bruttoinlandsprodukts auf Platz sechs. Am vorletzten Platz liegt Nordrhein-Westfalen, dessen Zins-Wachstums-Differential am ungünstigsten ist, mit einer Nachhaltigkeitslücke in Höhe von 1,14 Prozent. Nordrhein-Westfalen musste Ende des Jahres 2001 der Telekom in beträchtlichem Maße Steuern erstatten. Das Schlusslicht ist Niedersachsen (1,32 Prozent). Hier wirkt die Rückzahlung des Förderzinses als Sondereffekt.

Tabelle 6: Nachhaltigkeitslücken der alten Flächenländer im Jahr 2001

	Nachhaltigkeitslücke ^a	Benötigter Primärsaldo ^b	Zins-Wachstums-Differential ^a	Schuldenstand ^b	Tatsächlicher Primärsaldo ^b
	1	2	3	4	5
Baden-Württemberg	0,53	0,18	1,75	10,52	-0,34
Bayern	0,05	0,07	1,35	5,01	0,02
Hessen	0,18	0,21	1,72	12,14	0,02
Niedersachsen	1,32	0,51	2,50	20,34	-0,81
Nordrhein-Westfalen	1,14	0,62	3,37	18,41	-0,52
Rheinland-Pfalz	0,46	0,52	2,43	21,42	0,06
Saarland	-0,89	0,62	2,49	24,70	1,51
Schleswig-Holstein	0,22	0,67	2,67	24,96	0,45
<i>Insgesamt</i>	0,56	0,32	2,28	14,08	-0,24
<i>Alle Länder</i>	0,77	0,42	2,44	17,27	-0,35

Erläuterung: Spalte 1 = Spalte 2 minus Spalte 5; Spalte 2 = Spalte 3 mal Spalte 4 durch 100.
– ^aProzentpunkte. – ^bIn Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (2003); Statistisches Bundesamt (2001); Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

4. Die Finanzlage der neuen Flächenländer

In den ersten zehn Jahren ihres Bestandes haben die neuen Flächenländer einen Schuldenberg aufgetürmt, der mit 25,14 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2001 fast doppelt so hoch ist wie der in den alten Ländern (14,08 Prozent) (Tabelle 7).

Tabelle 7: Schulden der neuen Flächenländer (in Prozent des Bruttoinlandsprodukts)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Brandenburg	2,05	10,26	16,62	20,82	22,51	25,54	27,46	28,74	28,53	29,66	30,91
Mecklenburg-Vorpommern	1,69	4,44	9,17	11,70	15,31	18,50	21,55	23,97	24,63	25,88	27,94
Sachsen	0,15	5,66	8,97	8,99	11,13	12,31	13,26	13,85	13,53	13,88	13,70
Sachsen-Anhalt	2,40	10,07	14,53	16,68	19,73	24,75	26,85	29,14	30,85	32,35	33,85
Thüringen	4,13	7,16	10,64	14,74	17,68	20,34	22,38	24,43	26,01	27,62	28,79
<i>Insgesamt</i>	1,77	7,43	11,73	13,92	16,45	19,20	21,06	22,61	23,15	24,25	25,14
<i>Alte Flächenländer</i>	11,91	11,76	12,37	12,34	12,56	13,11	13,66	13,75	13,57	13,45	14,08
<i>Alle Länder</i>	11,85	12,17	13,25	13,57	14,29	15,26	16,02	16,31	16,31	16,41	17,27

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (2003); Statistisches Bundesamt (2001); Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

Den höchsten Schuldenzuwachs hatte Sachsen-Anhalt zu verzeichnen. Im Jahr 2001 hatte es eine Schuldenstandsquote in Höhe von 33,85 Prozent des Bruttoinlandsprodukts realisiert. Der Wert liegt nur um zwei Prozentpunkte unter dem des Saarlandes im Jahr 1993, das damals Sanierungshilfe des Bundes nachfragte (35,88 Prozent). Pendant zum rasch wachsenden Schuldenberg waren die hohen Primärdefizite (Tabelle 8).

Die zweithöchste Schuldenstandsquote hat Brandenburg mit 30,91 Prozent des Bruttoinlandsprodukts realisiert, gefolgt von Thüringen (28,79 Prozent) und Mecklenburg-Vorpommern (27,94 Prozent). Diese Länder hatten vor allem in der ersten Hälfte der Dekade beträchtliche Primärdefizite. Zwar haben diese in der zweiten Hälfte der Dekade abgenommen. Dies reichte aber nicht aus, um die Verschuldungsdynamik zu dämpfen.

Tabelle 8: Primärsaldo der neuen Flächenländer (in Prozent des Bruttoinlandsprodukts)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Brandenburg	-7,18	-7,39	-7,00	-5,65	-2,94	-1,95	-0,66	-0,41	0,07	0,52	0,34
Mecklenburg-Vorpommern	-3,78	-2,52	-4,70	-5,03	-3,37	-3,09	-1,45	-1,04	-0,30	-0,70	-0,32
Sachsen	-5,30	-4,09	-2,74	-2,30	-1,28	-0,75	-0,23	0,71	0,80	0,44	0,67
Sachsen-Anhalt	-5,78	-5,68	-4,90	-4,46	-3,69	-1,94	-2,56	-1,02	-0,42	-0,36	-0,67
Thüringen	-3,83	-4,72	-4,65	-4,71	-2,28	-2,60	-1,51	-1,04	-0,90	-0,45	-0,39
<i>Insgesamt</i>	-5,30	-4,89	-4,50	-4,08	-2,47	-1,81	-1,12	-0,35	0,00	0,01	0,05
<i>Alte Flächenländer</i>	0,29	0,35	0,25	0,21	0,06	0,03	0,02	0,36	0,52	0,53	-0,24
<i>Alle Länder</i>	-0,19	-0,18	-0,43	-0,41	-0,43	-0,36	-0,05	0,27	0,49	0,43	-0,35

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (2003); Statistisches Bundesamt (2001); Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

Atypisch verlief die Entwicklung in Sachsen. Dort ist die Verschuldungsquote bis zum Jahr 1997 etwa nur halb so schnell wie in den anderen neuen Flächenländern auf ein Niveau von 13,26 Prozent gestiegen. Die Primärdefizite waren entsprechend niedrig. Im Zeitraum 1998 bis 2001 ist es – unter Schwankungen – zu einer Stabilisierung der Schuldenstandsquote gekommen, was auch in den Primärüberschüssen zum Ausdruck kommt.

Für das Jahr 2001 errechnet sich für Sachsen ein Überhang des tatsächlichen gegenüber dem benötigten Primärsaldo in Höhe von 0,24 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (Tabelle 9). Allein Sachsen erfüllt somit das Nachhaltigkeitskriterium. Dabei hat Sachsen zwar nicht das niedrigste Zins-Wachstums-Differential, aber den niedrigsten Schuldenstand in Verbindung mit dem günstigsten Primärsaldo.

Brandenburg weist eine Nachhaltigkeitslücke von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts auf. Als zweites neues Bundesland neben Sachsen hat es am aktuellen Rand einen positiven Primärsaldo. Die anderen drei Länder erwirtschaften Primärdefizite und große Nachhaltigkeitslücken. Die Lücke in Thüringen beträgt 1,14 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, die in Mecklenburg-Vorpommern 1,22 Prozent. Schlusslicht ist Sachsen-Anhalt mit 1,77 Prozent. Dazu korrespondiert die Schlusslichtposition beim Wachstum unter den Flächenländern.

Tabelle 9: Nachhaltigkeitslücken der neuen Flächenländer im Jahr 2001

	Nachhaltigkeitslücke ^a	Benötigter Primärsaldo ^b	Zins-Wachstums-Differential ^a	Schuldenstand ^b	Tatsächlicher Primärsaldo ^b
	1	2	3	4	5
Brandenburg	0,35	0,69	2,23	30,91	0,34
Mecklenburg-Vorpommern	1,22	0,90	3,22	27,94	-0,32
Sachsen	-0,24	0,44	3,18	13,70	0,67
Sachsen-Anhalt	1,77	1,10	3,25	33,85	-0,67
Thüringen	1,14	0,76	2,63	28,79	-0,39
<i>Insgesamt</i>	0,69	0,74	2,93	25,14	0,05
<i>Alte Flächenländer</i>	0,56	0,32	2,28	14,08	-0,24
<i>Alle Länder</i>	0,77	0,42	2,44	17,27	-0,35

Erläuterung: Spalte 1 = Spalte 2 minus Spalte 5; Spalte 2 = Spalte 3 mal Spalte 4 durch 100.
– ^aProzentpunkte. – ^bIn Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (2003); Statistisches Bundesamt (2001); Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

E. Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Sieht man von Bayern und von Sachsen ab, ist die Tendenz zu steigenden Schuldenstandsquoten angelegt. Dabei haben die neuen Bundesländer innerhalb von nur zehn Jahren bereits deutlichen Vorsprung gegenüber den alten Bundesländern erlangt.

Bremen und das Saarland erhalten seit 1994 Sanierungshilfe des Bundes, nachdem ihnen das Bundesverfassungsgericht eine extreme Haushaltsnotlage attestiert hat. Berlin möchte ebenfalls solche Alimente beziehen und will vor dem Bundesverfassungsgericht klagen. Solche Hilfen setzen jedoch die falschen Anreize. Sie belohnen jene Länder, die sich übermäßig verschulden.

Erwägenswert ist – in Anlehnung an den europäischen Stabilitätspakt – ein innerdeutscher Straf-Anreiz-Mechanismus in Form eines Nachhaltigkeitsfonds. Länder mit schlechten Indikatoren sollten etwas einzahlen, Länder mit nachhaltiger Finanzpolitik sollten etwas erhalten. Möglich wäre auch, das beste Land

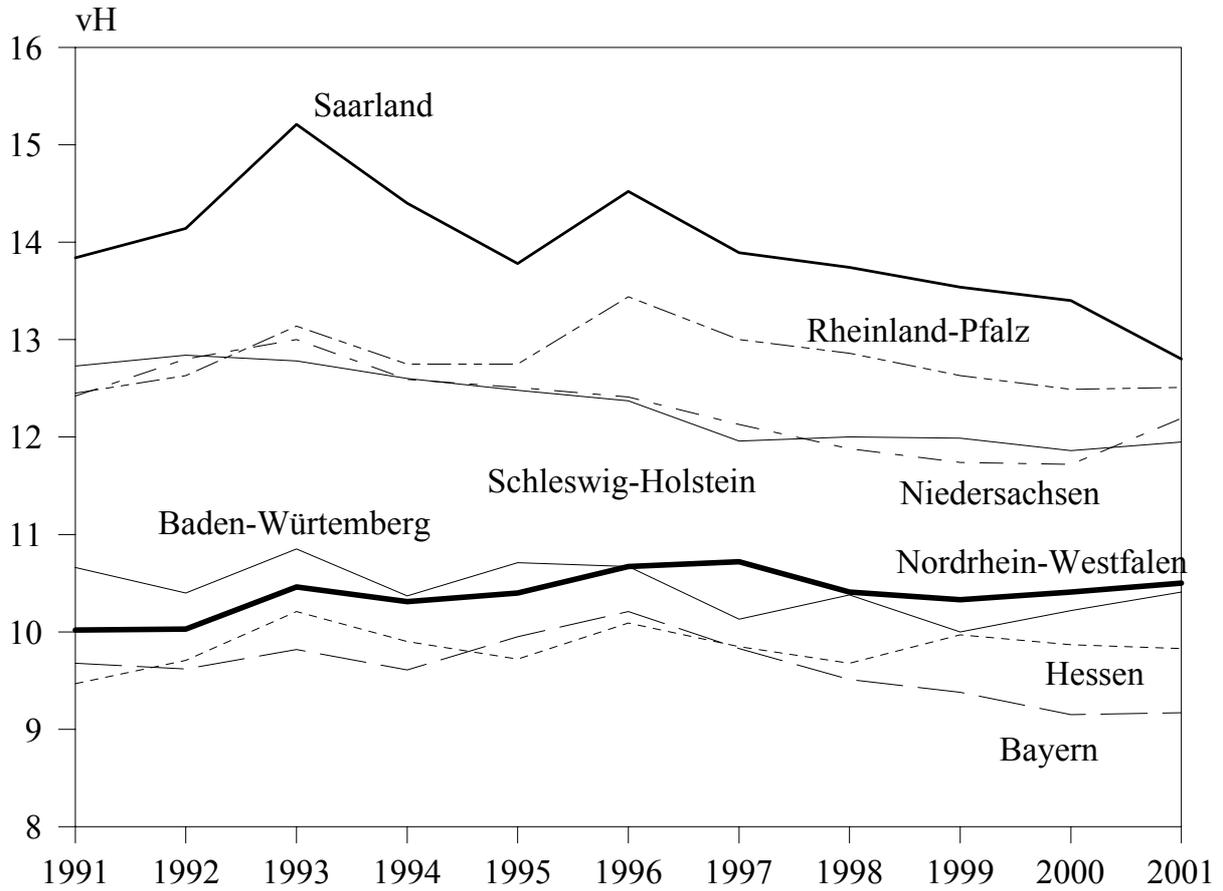
und jene Länder, die sich im Rang verbessern, zu belohnen und das schlechteste sowie jene, die sich im Rang verschlechtern, zu bestrafen.

Zu überlegen ist auch, ob man aus einem solchen Fonds einen Teil der Strafzahlungen an die EU wegen des abermaligen Überschreitens der Defizitobergrenze nach dem Maastricht-Vertrag finanzieren sollte. Keinesfalls ist einsehbar, dass Bayern und Sachsen für die lockere Finanzpolitik anderer Länder gerade stehen müssen.

F. Anhang

Schaubild A1:

Bereinigte Ausgaben der Flächenstaaten im früheren Bundesgebiet^a



^aIn Relation zum Bruttoinlandsprodukt (Prozent).

Schaubild A2:

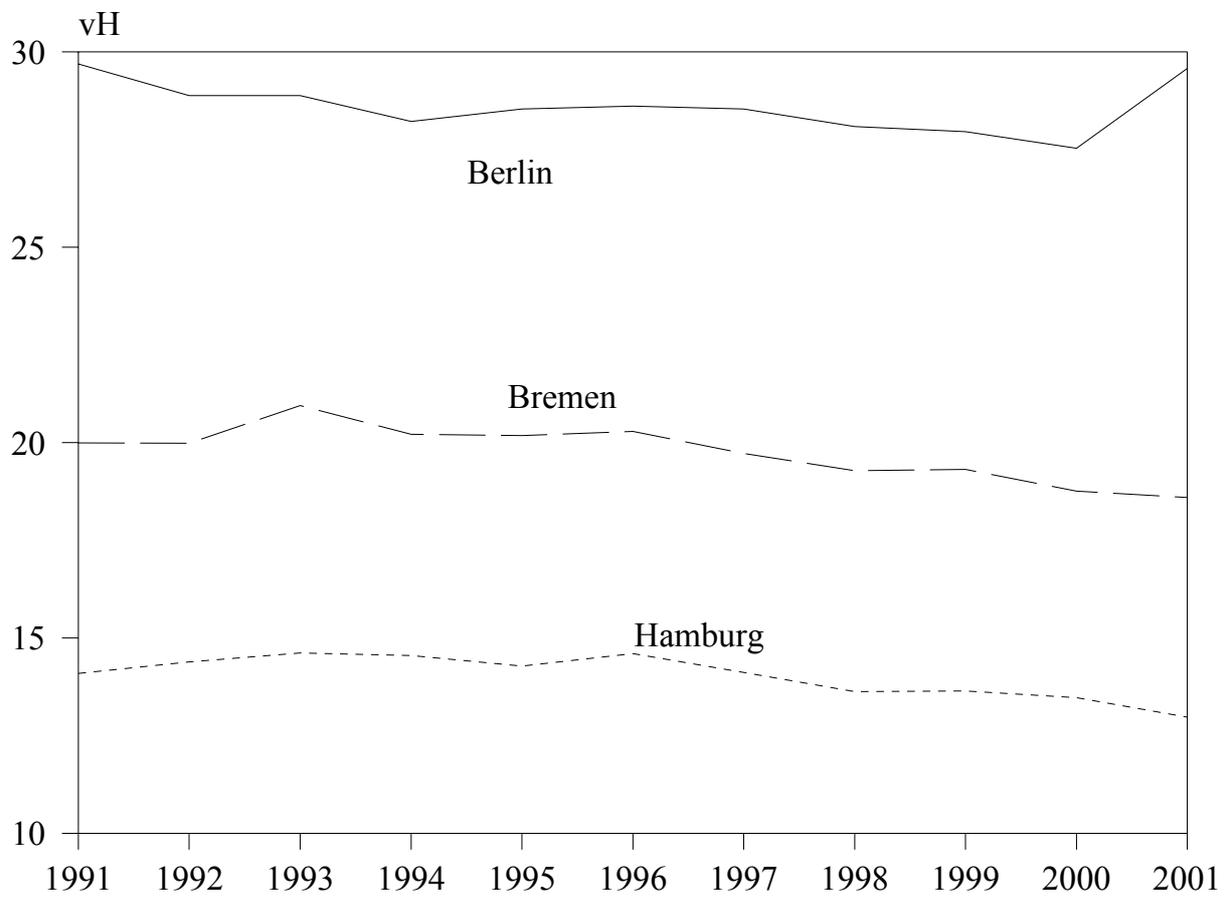
Bereinigte Ausgaben der Stadtstaaten^a^aIn Relation zum Bruttoinlandsprodukt (Prozent).

Schaubild A3:

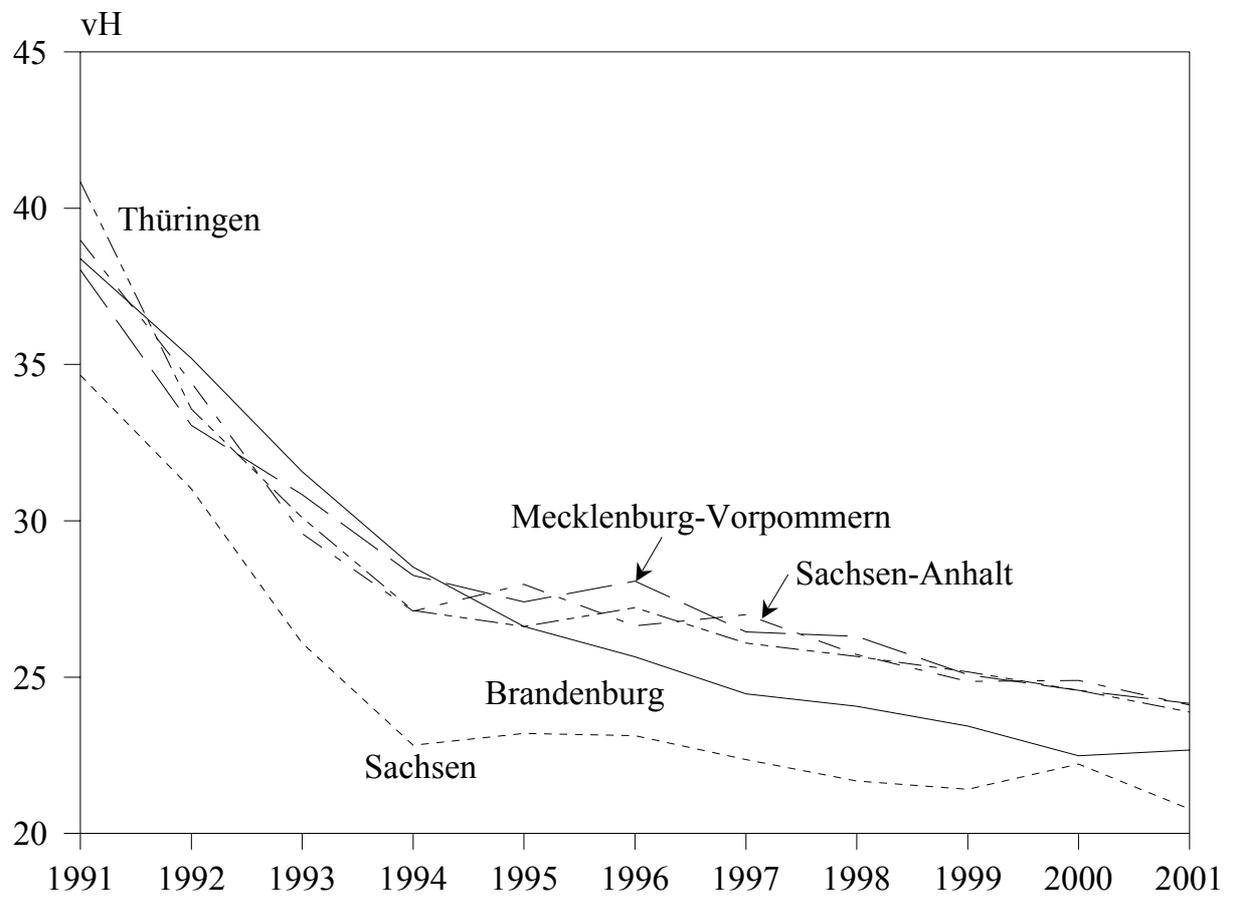
Bereinigte Ausgaben der neuen Länder^a^aIn Relation zum Bruttoinlandsprodukt (Prozent).

Schaubild A4:

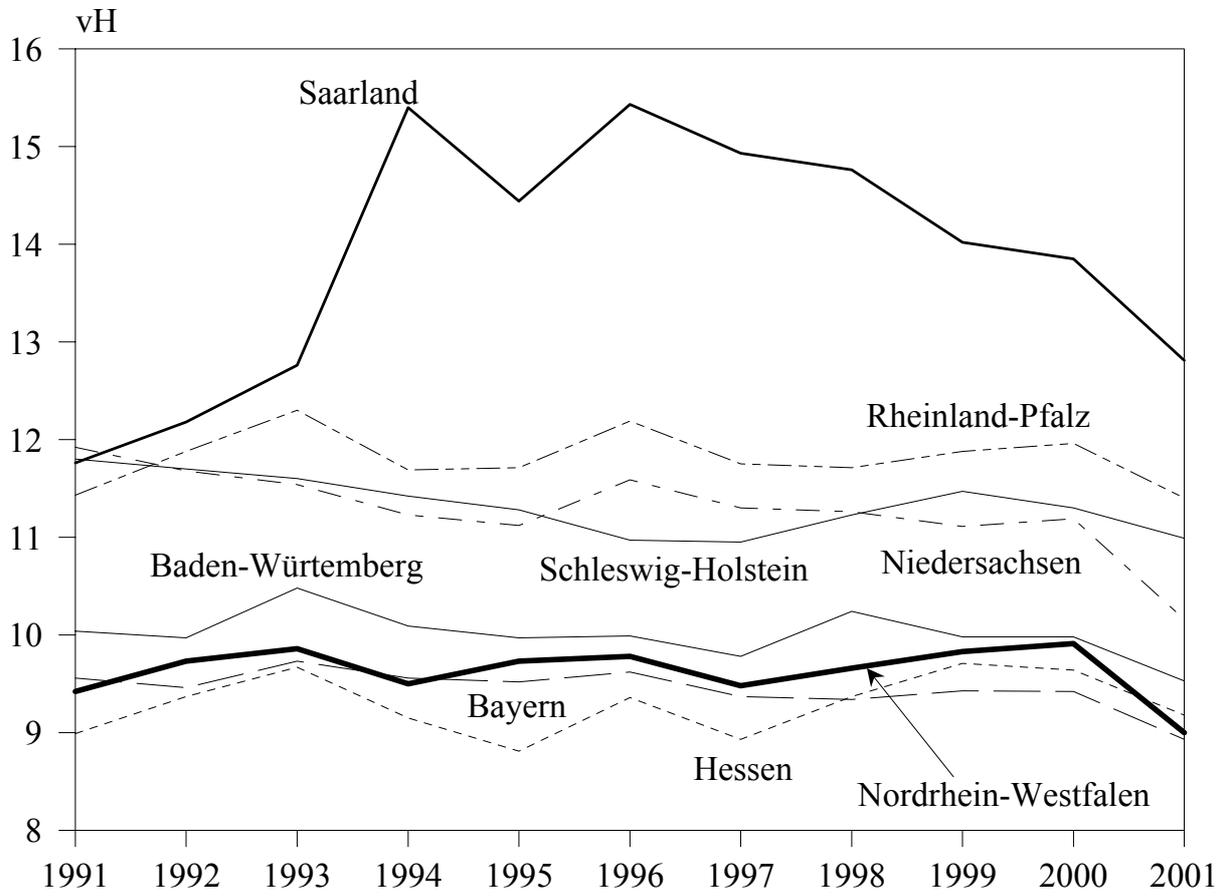
Bereinigte Einnahmen der Flächenstaaten im früheren Bundesgebiet^a^aIn Relation zum Bruttoinlandsprodukt (Prozent).

Schaubild A5:

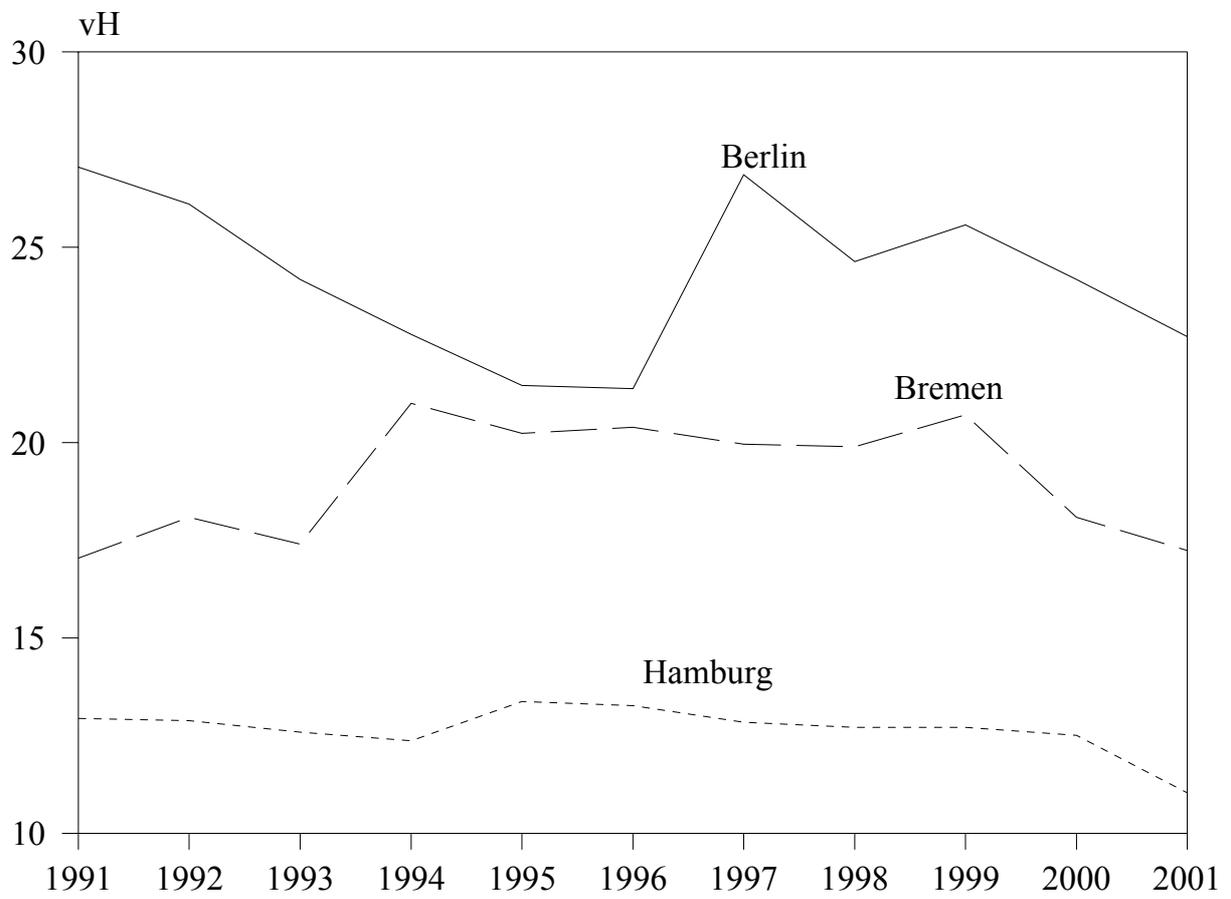
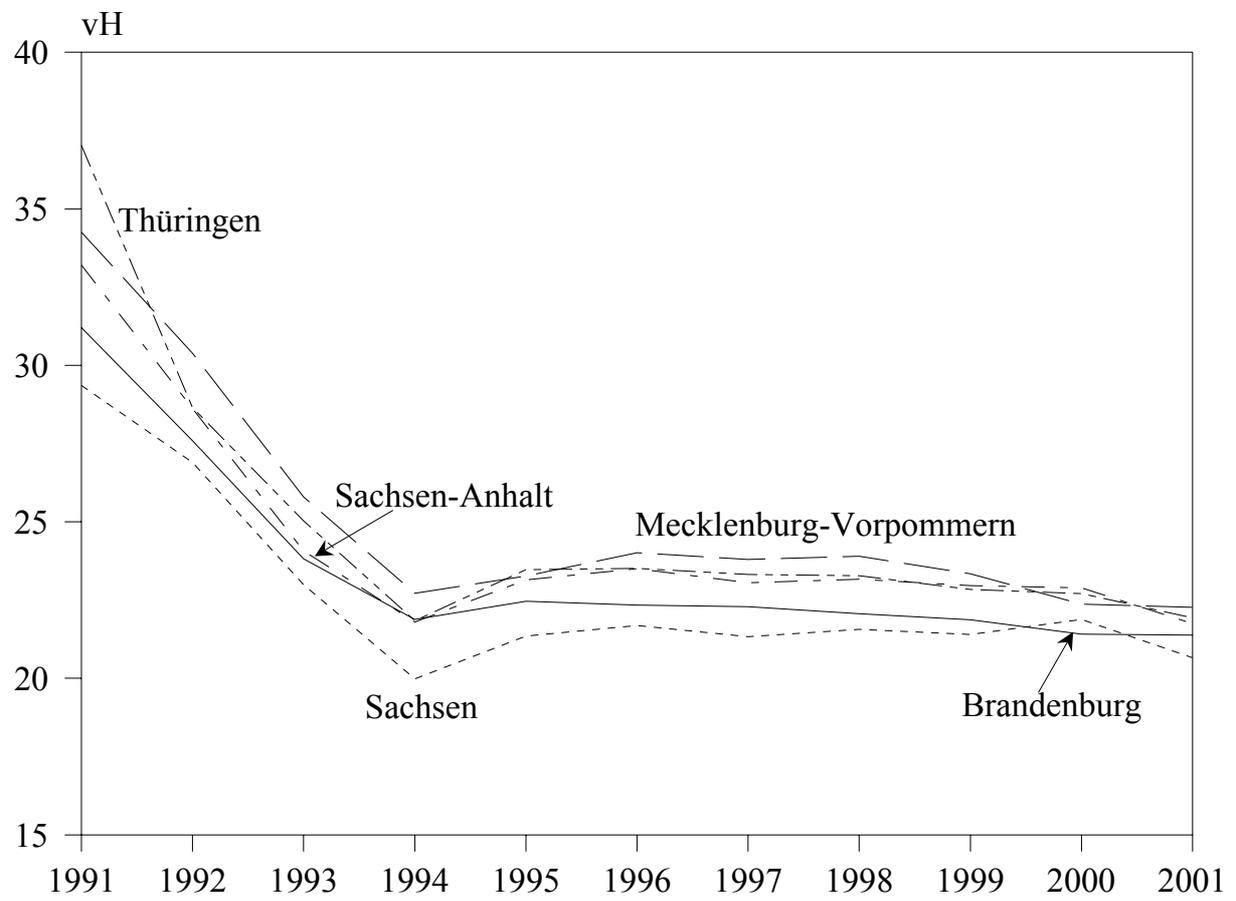
Bereinigte Einnahmen der Stadtstaaten^a^aIn Relation zum Bruttoinlandsprodukt (Prozent).

Schaubild A6:

Bereinigte Einnahmen der neuen Länder^a^aIn Relation zum Bruttoinlandsprodukt (Prozent).

G. Literaturverzeichnis

- Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Verfügbar unter Internet, <http://www.statistik-bw.de/VolkswPreise/ArbeitskreisVGR/>. Zugriff am 15. April 2003.
- Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1991). Generational Accounts: A Meaningfull Alternative to Deficit Accounting. In: D. Bradford (Hrsg), *Tax Policy and the Economy*. Cambridge, Mass.
- Besendorfer, D., und C. Borgmann (2002). Buchhalter der Fiskalpolitik: Generationenbilanzen zur Überprüfung der Nachhaltigkeit. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 18. Mai: 13.
- Blanchard, O. (1993). Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators. In: H. Verbon und F. van Winden (Hrsg.), *The Political Economy of Government Debt*. Amsterdam.
- BMF (Hrsg.) (1994). *Finanzbericht*. Bonn.
- Boss, A., und J.O. Lorz (1995). Die öffentliche Verschuldung in der Bundesrepublik Deutschland: Ausmaß und Belastungswirkung. *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften* 46 (2): 152–183.
- Breuss, F. (1999). Wozu fiskalische Tragfähigkeit in der Wirtschafts- und Währungsunion der Europäischen Union? In: R. Neck und R. Holzmann (Hrsg.), *Was wird aus Euroland?: Makroökonomische Herausforderungen und wirtschaftspolitische Antworten*. Wien.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2001). *Zweiter Versorgungsbericht der Bundesregierung: Unterrichtung durch die Bundesregierung*. Drucksachen 14/7220. Bonn.
- Dohse, D., C. Krieger-Boden und R. Soltwedel (1996). Standortpolitik in schwieriger Zeit. Kieler Diskussionsbeiträge 272. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- EZB (Europäische Zentralbank) (2003). Die Notwendigkeit umfassender Reformen angesichts einer alternden Bevölkerung. *Monatsbericht* (4): 45–59.
- Faltlhauser, K. (2002). *Finanzpolitik der Zukunft: Das Prinzip der Nachhaltigkeit*. München.

- Heinemann, F. (2001). Ursachen und Nachhaltigkeit sinkender Staatsdefizite in der EU. *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* (3): 211–228.
- Huber, B., B. Milbrandt und M. Runkel (2002). Die Finanzkrise Berlins: Eine Analyse der Nachhaltigkeit der Berliner Finanzpolitik. *Wirtschaftsdienst* (7): 395–401.
- Kitterer W. (2002). Mehr Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik: Indikatoren für eine nachhaltige Finanzpolitik. *Wirtschaftsdienst* (2): 67–73.
- Kitterer, W., und J.A. Wiese (1998a). *Zur Nachhaltigkeit der Finanzpolitik in den Ländern der Europäischen Union*. Köln.
- Kitterer, W., und J.A. Wiese (1998b). Wege zu soliden Staatsfinanzen in der Europäischen Union. *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* (4): 39–44.
- OECD (1998). *Economic Outlook*. Paris.
- OECD (2003). *Economic Outlook*. Preliminary Edition. Paris.
- Raffelhüschen, B. (2002). Mehr Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik: Ein Plädoyer für ein flexibles Instrument zur Analyse nachhaltiger Finanzpolitik. *Wirtschaftsdienst* (2): 73–76.
- Raffelhüschen, B., und C. Borgmann (2001). Zur Nachhaltigkeit der schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik: eine Generationenbilanz. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft. Bern.
- Rosenschon, A. (2003). Zur Finanzlage Berlins – ein Vergleich mit Hamburg. Kieler Arbeitspapier 1146. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2001). *Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 5: Schulden der öffentlichen Haushalte*. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (lfd. Jgg.). *Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 2: Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte*. Wiesbaden.
- Vesper, D. (2003). Berliner Haushalt: Trotz Sparkurs hohe Sanierungshilfen des Bundes erforderlich. *DIW Wochenbericht* (23): 363–374.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2001). Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik: Konzepte für eine langfristige Orientierung der öffentlichen Haushalte. Bonn.