

Haushaltskonsolidierung, Schuldenregime und Herausforderungen der nächsten Jahre

Vorbemerkung: Allgemeine Thesen

- Ab dem Jahr 2020 tritt die Schuldenbremse für die Bundesländer verbindlich in Kraft, bis dahin dürfen die Länder nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben der Schuldenbremse abweichen. Ab 2020 ist den Bundesländern dann eine strukturelle Verschuldung untersagt. Eine Kreditaufnahme ist ihnen nur noch unter zwei Bedingungen erlaubt: Einerseits im konjunkturellen Abschwung, diese Kredite sollen aber durch Haushaltsüberschüsse im Aufschwung getilgt werden, andererseits bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen, für diese Kredite ist ebenfalls eine Tilgungsregelung vorzusehen.
- Für den Bund greift diese Regelung bereits ab dem Jahr 2016. Allerdings darf der Bund eine strukturelle Nettokreditaufnahme nach Artikel 115 Grundgesetz von maximal 0,35 % in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt aufweisen.
- Zudem tritt mit dem Auslaufen des Solidarpakts auch das Finanzausgleichsgesetz außer Kraft. Die Neuregelung wird in den nächsten Jahren von Bund und Ländern zu verhandeln sein. Die Geberländer erheben bereits jetzt Forderungen nach einer Kürzung ihrer Leistungen. Mögliche Kürzungen des Finanzausgleichs in den Jahren nach 2020 bedrohen die Haushalte der ostdeutschen Länder und Berlins zusätzlich, da sie aufgrund ihrer wirtschaftlichen Schwäche und der daraus resultierenden geringen Steuereinnahmen hohe Einnahmen aus dem Finanzausgleich erhalten.
- Ohne strukturelle Reformen werden der Bund und die Länder – von wenigen Ausnahmen abgesehen – nicht in der Lage sein, ihre Haushalte dauerhaft auszugleichen. Selbst die den öffentlichen Haushalten derzeit zufließenden Rekordsteuereinnahmen reichen vielfach (und hier vor allem in den alten Ländern) nicht aus, um die Haushalte ohne neue Schulden ausgleichen zu können.
- Ohne strikte Ausgabendisziplin werden deshalb die Vielzahl zusätzlicher Anforderungen an den Landeshaushalt künftig nicht mehr bewältigt werden können. Dies zwingt in den kommenden Jahren dazu, die bestehenden Ausgaben- und Aufgabenbereiche noch sehr viel schärfer als bislang auf den Prüfstand zu stellen. Erschwert wird dies durch die hohe Vorbelastung der Haushalte mit Personal- sowie (von wenigen Ausnahmen abgesehen) Zinsausgaben.
- Die **Pensionszahlungen** werden in den nächsten Jahrzehnten auch in den neuen Bundesländern zu einer erheblichen zusätzlichen Belastung der Haushaltssituation führen. Heute spielen diese Belastungen in den Haushalten der neuen Bundesländer kaum eine Rolle.

- In den alten Ländern steht die Finanzpolitik allerdings vor einer deutlich höheren Herausforderung. In den kommenden zwei Dekaden werden die Einstellungswellen der späten 60er und frühen 70er Jahre in massive Pensionierungswellen umschlagen. Insbesondere die Bundesländer, deren Aufgaben in der öffentlichen Sicherheit, im Rechts- und im Bildungswesen nur mit Hilfe eines großen Personaleinsatzes zu bewältigen sind, beschäftigen mehr als zwei Drittel aller Beamten in der Bundesrepublik und repräsentieren damit den Hauptträger der zukünftigen Versorgungslasten. Davon betroffen sind vor allem die westlichen Bundesländer – aber auch die meisten neuen Länder bleiben von dieser Entwicklung nicht verschont, da sich ihr Personalaufbau der frühen 90er Jahre lediglich zwei Jahrzehnte später in entsprechender Weise niederschlägt.
- Die Brisanz dieser Entwicklung besteht einerseits darin, dass den Pensionsausgaben keine direkten Einnahmen gegenüberstehen, sondern diese aus dem gesamten Steueraufkommen finanziert werden müssen. Auf der anderen Seite werden die Versorgungslasten aufgrund der gestiegenen Lebenserwartung und der zurückliegenden Einstellungspolitik einen drastisch steigenden Anteil an den Gesamtausgaben einnehmen. Der daraus resultierende Druck auf die öffentlichen Haushalte birgt erneut immense Defizitgefahren.
- Steuerdeckungsquote: In der Steuerdeckungsquote zeigen sich die strukturellen Unterschiede zwischen den alten und den neuen Bundesländern nach wie vor am deutlichsten. Während die deutlich höhere Investitionsquote der neuen Länder den Aufbauprozess mit Solidarpaktmitteln widerspiegelt, ist die Steuerdeckungsquote seit Jahren erheblich niedriger als in den alten Ländern. Sie ist damit auch Ausdruck der wesentlich niedrigeren Wirtschaftskraft der neuen gegenüber den alten Ländern. Dieser Zustand dürfte auch nach 2020 anhalten. Zwar fand zu Beginn der 1990er Jahre ein schneller Aufholprozess der Neuen Länder an die Wirtschaftskraft der Alten Länder statt, seit dem Jahr 1995 ist er allerdings ins Stocken geraten. Auch heute haben die neuen Länder nicht die Wirtschaftskraft und Steuereinnahmefähigkeit der Alten Länder erreicht.
- Im Vergleich der neuen und der alten Länder zeigt sich dabei, dass die Unterschiede in der Steuerkraft zu einem großen Teil mit den immer noch deutlich geringeren Einkommen und Gewinnen erklärt werden können. Die progressive Ausgestaltung der Einkommensteuer hat zur Folge, dass die Einnahmen sich nicht in gleichem Maße wie die Bemessungsgrundlagen einander angleichen. Zudem fallen mit Steuersubventionen verbundene Mindereinnahmen bereits aufgrund ihrer Zielsetzung häufig in strukturschwachen Gebieten an. Alles in allem ist nicht davon auszugehen, dass sich die Einnahmeschwäche der ostdeutschen Bundesländer mittelfristig deutlich zurückbilden wird.

(1) Ausgangslage Haushaltssituation Land 2013/2014 und Anpassung an die finanzpolitische Realität 2020

- Sachsen-Anhalt ist finanzpolitisch auf einem guten Weg. Mit dem endgültigen Jahresabschluss 2013 hat das Land einen Haushalt vorlegen können, der nach den Maßstäben des Stabilitätsrates einen strukturellen Überschuss in Höhe von 109 Mio. EUR ausgewiesen hat. Das Land erfüllt damit nicht nur die Anforderungen der grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse bereits heute. Insgesamt konnten auch wichtige Weichenstellungen für die Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit der Finanzen des Landes vorgenommen werden: So wurde im vergangenen Jahr die Tilgung fortgesetzt und im Vergleich zu 2012 sogar noch erhöht. Der Haushaltsplan für dieses Jahr sieht ebenfalls eine Tilgung in Höhe von 50 Mio. EUR vor und ist nach den Maßstäben des Stabilitätsrates in Einnahmen und Ausgaben strukturell ausgeglichen.
- Ein wesentlicher Bestandteil der Finanzpolitik war und ist dabei auch die Stärkung der Vorsorgeelemente: So weist die Steuerschwankungsreserve aktuell einen Bestand von rund 170 Mio. EUR auf, und es wird Vorsorge für die heute entstehenden Pensionslasten getroffen.
- Deutlich schwieriger wird die Anpassung an die finanzpolitische Normalität ab 2020. Derzeit stehen Sachsen-Anhalt wie allen neuen Ländern noch erhebliche Drittmittel zur Verfügung. Insbesondere die Solidarpaktmittel tragen dazu bei, dass das Land ein deutlich über den westdeutschen Vergleichsländern liegendes Investitionsniveau aufweist. Betrachtet man allerdings die eigenfinanzierten Investitionen, dann fällt auf, dass Sachsen-Anhalt im Vergleich der ostdeutschen Flächenländer hier die niedrigsten Werte aufweist. Dies ist unmittelbare Folge eines immer noch zu hohen Anteils der konsumtiven Ausgaben im Landeshaushalt.
- Geht man davon aus, dass das Land ab 2020 eine am Durchschnitt der alten Flächenländer orientierte Investitionsquote in einer Größenordnung von etwa 10 % dauerhaft ausweisen sollte, dann stellt sich ganz konkret die Frage, wie dies finanziert werden soll. Aufgrund des stabilen konjunkturellen Umfeldes und der guten Beschäftigungsentwicklung in Deutschland entwickeln sich die Einnahmen des Landes derzeit sehr positiv. Allerdings können die insgesamt besseren Steuereinnahmen schon heute im Wesentlichen nur den planmäßigen Rückgang der Solidarpaktmittel kompensieren.
- Berücksichtigt man außerdem, dass vor dem Hintergrund absehbarer Entwicklungen bei wichtigen Ausgabeblöcken (zu nennen sind hier bspw. die Sozialausgaben), die vom Land kaum oder nur innerhalb sehr enger Grenzen gestaltbar sind, die Handlungsspielräume des Landes insgesamt begrenzt sind, dann muss eine nachhaltige und der Generationengerechtigkeit verpflichtete Finanzpolitik diesen Fakten Rechnung tragen und frühzeitig mit Hil-

fe einer kritischen Bestandsaufnahme Handlungsalternativen aufzeigen, die dann im Rahmen zukünftig aufzustellender Haushalte berücksichtigt werden müssen. Nur so kann der Haushalt dauerhaft strukturell ausgeglichen bleiben.

(2) Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat

- Noch bevor im Laufe des Jahres 2009 das tatsächliche Ausmaß der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die öffentlichen Haushalte sichtbar wurde, hatte sich der Gesetzgeber in Deutschland für eine Verschärfung der nationalen Verschuldungsgrenzen und deren institutionelle Überwachung durch den Stabilitätsrat entschieden.
- Der ab dem 1.1.2010 installierte Stabilitätsrat ist ein Gremium von Bund und Ländern, das mit deutlich weiter gefassten Befugnissen bei der Haushaltsüberwachung ausgestattet ist, damit eine drohende Haushaltsnotlage frühzeitig erkannt und letztlich verhindert werden kann. Der Stabilitätsrat ist damit ein wichtiger Schritt hin zu einer stärkeren institutionellen Absicherung einer effektiven Verschuldungsbegrenzung in Deutschland, nachdem sich die alte Schuldenregel des Grundgesetzes letztlich - von wenigen Ausnahmen abgesehen - als ungeeignet erwiesen hatte, den Anstieg der Verschuldung nachhaltig zu begrenzen.
- Der Stabilitätsrat hat bereits mit seinen bisherigen Handlungen für eine höhere Transparenz bei der Analyse der Nachhaltigkeit der Haushaltslage von Bund und Ländern und damit für ein Umdenken in der Finanzpolitik gesorgt: Die Länder müssen sich miteinander vergleichen lassen. Bei wichtigen Kennziffern ist auf einen Blick zu erkennen, wo das Land steht und was andere besser machen. Deuten die Analysen darauf hin, dass eine Haushaltsnotlage droht, so leitet der Stabilitätsrat eine umfassende Evaluierung des betroffenen Haushalts ein. Kommt der Stabilitätsrat in diesem Evaluationsverfahren zu dem Ergebnis, dass tatsächlich eine Haushaltsnotlage droht, so vereinbart er mit der betroffenen Gebietskörperschaft ein Sanierungsprogramm. Die Einhaltung des hierin festgelegten Sanierungspfades und die Umsetzung der hierzu vereinbarten Maßnahmen werden vom Stabilitätsrat fortlaufend überwacht.
- Auch wenn der Stabilitätsrat derzeit über keine für die Länder bindenden Sanktionsmöglichkeiten verfügt, hat die Arbeit dieses Gremiums bereits heute die Sicht auf die Finanzpolitik und damit auch die Rolle der Finanzministerinnen und -minister erheblich verändert. Alle Beschlüsse und die zu Grunde liegenden Beratungsunterlagen werden veröffentlicht. Anders als in der Vergangenheit ist es damit möglich, „öffentlichen Druck“ auf diejenigen Landesregierungen zu erzeugen, die keine nachhaltigen Konzepte für ihre Landesfinanzen verfolgen.
- Die fehlenden harten Sanktionsmöglichkeiten des Stabilitätsrates sind immer wieder kritisiert worden. Ein gescheitertes Sanierungsverfahren führt zwar zu einer Rüge und einem

erneuten Sanierungsverfahren. Weitere Konsequenzen drohen im Rahmen der Haushaltsüberwachung derzeit tatsächlich nicht. Auch wenn das Fehlen bindender Sanktionsmöglichkeiten aus der Historie der Einführung einer Schuldenbremse im Grundgesetz heraus nachvollziehbar ist, ist es doch an der Zeit, über effektive Sanktionsmöglichkeiten des Stabilitätsrates gegenüber den Ländern nachzudenken, wenn diese ihre Haushaltslage nicht im erforderlichen Ausmaß verbessern.

(3) Ausblick/Fiskalklippe/Strategien

- Bei einer Rückschau auf die vergangenen Jahre werden die haushaltspolitischen Erfolge der zahlreichen Reformen und Anpassungsprozesse im Land Sachsen-Anhalt sichtbar. So war im Jahr 2005 eine Nettokreditaufnahme von fast 1 Mrd. EUR notwendig, um die Ausgaben zu finanzieren. Bereist 2007 konnte auf eine Neuverschuldung vollständig verzichtet werden und es wurden erste Beiträge zu den Vorsorgeelementen finanziert.
- In den Jahren 2007 und 2008 wurden ausgeglichene Haushaltsabschlüsse vorgelegt. 2009 musste aufgrund des Konjunkturerinbruchs ein Defizit von 120 Mio. EUR hingenommen werden. Besonders deutlich wird die erfolgreiche Konsolidierung aber an der Rückführung des strukturellen Defizits. Im Ausgangsjahr 2010 lag dies noch bei 665,8 Mio. EUR. Im Jahr darauf konnte das Land dieses Defizit nur im Umfang des durch die Verwaltungsvereinbarung vorgegebenen Abbauschritts senken. Eine deutliche Reduzierung gelang erstmals in 2012: Gegenüber dem Ausgangswert 2010 sank das strukturelle Defizit um über 60 %. In 2013 konnte das Land dann einen Haushalt vorlegen, der einen strukturellen Überschuss ausweist und damit die Anforderungen der Schuldenbremse bereits heute erfüllt.
- Diese Veränderungen zeigen, dass es möglich ist, die haushaltspolitischen Herausforderungen aus eigener Kraft zu meistern und den Anpassungsprozess in Richtung der ab 2020 herrschenden finanzpolitischen Normalität erfolgreich zu gestalten.
- In 2020 steht das Land allerdings vor einer Situation, die man mit dem Begriff „Fiskalklippe“ umschreiben kann: Während dem Land in 2019 noch Sonderbundesergänzungszuweisungen für den Aufbau Ost in Höhe von 330 Mio. EUR zufließen, fehlen diese Mittel in 2020 komplett. Ein Rückgang der allgemeinen Einnahmen um über 300 Mio. EUR hat in der Vergangenheit immer zu einer Nettokreditaufnahme geführt. Dies muss durch vorbeugende Maßnahmen verhindert werden, da die Schuldenbremse des Grundgesetzes eine Nettokreditaufnahme für diesen Fall nicht erlaubt, da es sich nicht um einen konjunkturellen Effekt handelt.
- Mit Blick auf 2020 muss das Land vor allem die folgenden Fragen beantworten:

- Es muss eine eindeutige Prioritätensetzung stattfinden, die freie Mittel auf besonders wichtige Bereiche konzentriert. Von den landespolitisch tatsächlich gestaltbaren Politikbereichen ist die Bildungspolitik der zentrale Anknüpfungspunkt. Von den Ausgaben des Landes werden rund 25 % allein für Bildung (Kindertagesstätten, Schulen, Hochschulen, sonst. Bildungsaufgaben) getätigt. Damit wird in Sachsen-Anhalt im bundesweiten Vergleich bereits heute überdurchschnittlich viel Geld für Bildung verwendet.
- Als steuerschwaches Land, das zunehmend weniger Drittmittel erhalten wird, können diese Mehrausgaben jedoch nicht unbegrenzt sein und müssen gegenfinanziert werden durch geringere Ausgaben in anderen Bereichen. Dies gilt vor allem auch vor dem Hintergrund, dass der Bevölkerungsrückgang in Sachsen-Anhalt auch zukünftig ausgeprägter sein wird als in den anderen Ländern. Wenn diese Schwerpunktsetzungen allgemein anerkannt werden, hat dies zur Folge, dass andere Bereiche vergleichsweise weniger gut ausgestattet werden können.
- Diese Überlegungen müssen letztlich auch in eine Strategie zur Sicherung eines angemessenen Investitionsniveaus einfließen. Hier wird darauf ankommen, vor dem Hintergrund des anhaltenden demografischen Wandels den Schwerpunkt der Investitionstätigkeit hin zur Erhaltung der Infrastruktur zu verlagern und ggf. anzupassen.

