

## A. 2012 – getrennte Wege

### I. Entdeckungsreise durch fünf Jahre

Als erstes Jahr unserer Länderberichterstattung konnten wir das „glückliche“ Jahr 2008 zur Eröffnung unserer Haushaltschroniken beschreiben, mit dem wir eine „Entdeckungsreise“ durch sechzehn Länder antreten wollten. Uns erwartete die abenteuerliche Vielfalt des deutschen Föderalismus mit seiner Fülle regionaler Merkwürdigkeiten im wohlgeordneten Reich der öffentlichen Finanzen. Es folgte ein „Höllentritt“ durch zwei beispiellose Krisenjahre, denen sich seit 2011 eine wundersame Erholung und 2012 der Komfort eines unerwartet ruhigen Jahres anschloss. Die Reise durch die Zeit gestattet aber keine Rückkehr an ihren Ausgangspunkt. Allzu deutlich hat sich die Umgebung verändert, in der heute Haushalte entworfen und vollzogen werden müssen: Mit dem verfassungsfesten Verzicht der Länder auf eine Neuverschuldung spätestens ab 2020 und der Abschaffung des Finanzplanungsrates zugunsten eines Stabilitätsrates ist ein neuer Stil in die Haushaltsplanung eingezogen. Mit hoher Verbindlichkeit werden heute Ziele abgeleitet und angestrebt und ein neuer Ton der straffen technokratischen Berichterstattung und der knappen Vollzugsmeldung hält Einzug. Wo es vor zwanzig Jahren noch als unvorstellbar galt, dass Landesfinanzminister gegenseitig ihre Haushalte kommentieren, sitzen sich heute ihre Staatssekretäre in Evaluationsausschüssen gegenüber und begegnen einander in kritischer Befragung. Um die Erreichung des Planziels „Haushaltsausgleich“ hat sich ein seltsamer Wettbewerb etabliert, in dem selbst ein so trockenes Thema wie der Länderfinanzausgleich in den Kategorien von „belohnen“ und „bestrafen“ diskutiert werden kann. Dabei droht zusehends die Gemeinsamkeit zu schwinden, die der Föderalismus benötigt, um sich in einem Bund auch in seiner Verschiedenheit dauerhaft zu ertragen. Mögen die Länder 2012 in ihrer Gesamtheit nahezu dort wieder angelangt sein, wo sie 2008 schon einmal standen, so gilt dies noch lange nicht für jedes einzelne Land. Wenn sich die Wege der Länder trennen, dann muss die gemeinsame Verfassung immer größere Unterschiede überbrücken.

## II. Länderhaushalte noch immer im Defizit

Deutschland konnte inmitten eines rezessiven europäischen Umfeldes selbst 2012 noch ein reales BIP-Wachstum von 0,7 % erzielen<sup>2</sup>, wobei allerdings das vierte Quartal im Vergleich zum Vorquartal um -0,6 % zurückging. Über Jahresfrist drehte 2012 sogar der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo nach den Maastricht-Kriterien mit +0,2 % erstmals seit der Krise wieder ins Plus.<sup>3</sup> Wirtschaftlich konnte sich Deutschland von der übrigen Euro-Zone absetzen, in der seit Mitte 2012 das Bruttoinlandsprodukt (BIP) zurückging.<sup>4</sup> Den Haushalten der Bundesländer bescherte die deutsche Sondersituation verglichen mit den unsteten Vorjahren ein relativ ruhiges und stabiles Klima.

Im ruhigen Jahr 2012 gelang es den Ländern, ihr Finanzierungsdefizit ein weiteres Mal deutlich zu reduzieren. So unterschritten sie mit -5,96 Mrd. €<sup>5</sup> nicht nur das kassenmäßige Defizit des Vorjahres (2011: -9,8 Mrd. €), sondern blieben auch rd. zehn Mrd. € unter dem negativen Finanzierungssaldo, den sie im Soll für 2012 geplant hatten (-15,7 Mrd. €). Aber trotz der mit +6,2 % gegenüber dem Vorjahr erneut kräftig gestiegenen Steuereinnahmen und einer Begrenzung des Anstiegs der bereinigten Ausgaben auf nur +0,9 % blieb der angestrebte Haushaltsausgleich ohne Neuverschuldung für die Ländergesamtheit in einiger Entfernung.

Dabei konnten einige Landeshaushalte auch 2012 davon profitieren, dass ihnen die bis Mitte 2010 noch sehr pessimistischen Einnahmeerwartungen des Krisentales zugrunde lagen. Für vier Länder<sup>6</sup> war 2012 das zweite Jahr eines Doppelhaushaltes, der konzeptionell noch aus dem Jahre 2010 stammte. Die übrigen Länder hatten schon die deutlich günstigeren Steuerschätzungen des Jahres 2011 berücksichtigt.

Das insgesamt gute Ergebnis der Ländergesamtheit verdeckt allerdings beachtliche finanzwirtschaftliche Diskrepanzen. Denn mit Ausnahme Sachsen-Anhalts gelang allen neuen Ländern – einschließlich Berlin – ein kassenmäßiger Abschluss mit positivem Finanzierungssaldo. Die Länder, die 2012 schwarze Zahlen schrieben, erwirtschafteten zusammen einen Überschuss von rd. 3,8 Mrd. €. Das Defizit der Länder entstand allein in Westdeutschland – wie in 2008 – und belief

---

2 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung vom 22.2.2013 Nr. 66/13.

3 Statistisches Bundesamt.

4 Statistisches Bundesamt: Bruttoinlandsprodukt 2012 für Deutschland. Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 15. Januar 2013 in Wiesbaden.

5 Statistisches Bundesamt, SFK-3 1.-4.Vj.2012, 15.3.2013, eig. Berechnung; auch für die nachfolgenden Angaben.

6 BY, SN, SH, HH. Den traditionellen Ein-Jahresrhythmus der Haushaltsaufstellung pflegten 2012 nur noch BB, HE, NW, SL und TH. HE und TH haben ab 2013 Doppelhaushalte.

sich kumuliert auf rd. -9,7 Mrd. €. Die Krisenjahre haben im Westen eine merkliche Schadensspur hinterlassen: Vor Krisenbeginn – in den Jahren 2007 und 2008 – war das Finanzierungsdefizit in den alten Ländern noch um zwei Drittel niedriger. Von den alten Ländern blieben 2012 nur Baden-Württemberg und Bayern im Plus. Der Blick auf die Einnahmeseite verdeutlicht eine der Ursachen: In der letzten Steuerschätzung vor der Krise vom Mai 2008 wurde den Ländern für 2012 ein Steueraufkommen von 253,4 Mrd. € in Aussicht gestellt, tatsächlich erzielt wurden 2012 aber nur 215 Mrd. €. Dabei unterscheiden sich im Vorjahresvergleich die Länderergebnisse 2012 untereinander deutlich: Die Spreizung reicht von den hohen Steigerungsraten in Niedersachsen (+10,4 %) und Baden-Württemberg (+8,7 %) bis zu den schwachen Ergebnissen in Hessen (+2,3 %) oder im Saarland (+1,4 %). Vor diesem Hintergrund wird deutlich, in welchem Ausmaß das noch leidlich günstige Gesamtergebnis der Länder durch strikte Haushaltsgestaltung der Ausgabenseite hart abgerungen wurde.<sup>7</sup> Auch wenn nahezu die Hälfte der Finanzierungsdefizite von Hessen und Nordrhein-Westfalen verursacht wurden, deren laufende Ausgaben 2012 überdurchschnittlich angestiegen sind. Die schwere Krise war keineswegs nur ein vorübergehender Einbruch zweier Jahre, sondern hat als Basiseffekt die Länder um eine ganze Reihe von Jahren zurückgeworfen und sie voneinander entfernt.

Es kann daher nicht überraschen, dass die Länder auf ihrem Weg zum materiellen Haushaltsausgleich alle Optionen ziehen und auch die wenigen Möglichkeiten zur Anspannung ihrer Steuerkraft nutzen. Die Föderalismusreform hat den Ländern seit 2006 den Zugriff auf die Grunderwerbsteuer ermöglicht. Seither ist der Steuersatz von damals 3,5 % in den meisten Ländern kräftig angehoben worden. Spitzenreiter ist seit dem 1. Januar 2013 das Saarland mit 5,5 %, ab dem 1. Januar 2014 wird wohl Schleswig-Holstein mit 6,5 % den Spitzenplatz einnehmen. Nur noch fünf Länder haben einen Steuersatz von weniger als fünf Prozent und lediglich zwei Länder (Bayern und Sachsen) haben bisher von jeder Erhöhung des Steuersatzes Abstand genommen. Das Aufkommen ist wesentlich aufgrund der Erhöhungen in 2012 bundesweit auf 7,46 Mrd. € gestiegen (2011: 6,36 Mrd. €).<sup>8</sup>

Mehr Möglichkeiten haben die Länder trotz der starken Verflechtungen im Bundesstaat immer noch auf der Ausgabenseite. Hinter dem generell restriktiven Ausgabenverlauf der Ländergesamtheit liegen allerdings ebenfalls deutliche

---

7 So auch der Stabilitätsrat: „Bund, Länder und Gemeinden haben die anhaltend gute Einnahmesituation zur Rückführung ihrer Finanzierungsdefizite genutzt.“ PM zur 6. Sitzung des Stabilitätsrates am 24.10.2012.

8 Lt. Ergebnis der 141. Sitzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom 29. bis 31. Oktober 2012 in Frankfurt/Main.

Unterschiede: Bei den laufenden Ausgaben (ggf. bereinigt um Zahlungen in den Länderfinanzausgleich) verzeichnet Nordrhein-Westfalen gegenüber dem Vorjahr eine Steigerung von +7,4 %, Hessen +5,1 %, Berlin +0,8 % und Thüringen einen Rückgang von -3,9 %. Bei näherer Betrachtung lassen sich die Unterschiede allerdings oft in erheblichem Umfang durch Ausgabenerhöhungen oder -senkungen an die Kommunen erklären. So steigen die Zahlungen an die Kommunen in NRW um rund 10 %, in Hessen um mehr als 15 %, während sie in Thüringen um fast 10 % sinken. Auch statistische Aus- oder Eingliederungseffekte oder kaum steuerbare Sonder- und Einmaleffekte (zum Beispiel an den Bankensektor) sind oft für ungewöhnliche Ausgabenveränderungsraten maßgeblich.

Spürbare Entlastung brachten den Ländern auch im Jahre 2012 trotz weiteren Anstiegs der Verschuldung die Zinsausgaben – ein Kollateralnutzen aus der europäischen Finanzkrise, von dem in noch stärkerem Umfang der Bundeshaushalt profitiert. Die Zinsausgaben sind im Jahre 2012 nicht nur um -3,8 % gegenüber dem Vorjahr erneut gesunken (-0,7 Mrd. €), sondern auch um rd. 1,6 Mrd. € hinter dem Plan-Soll zurückgeblieben. Mit der willkommenen Entlastung geht allerdings ein steigendes Risiko für die Refinanzierung des Bestandes einher, da die schon unerwartet lange andauernde Niedrigzinsphase irgendwann enden wird. Zudem nehmen die Länder in nicht unerheblichem Umfang kürzere Laufzeiten in Kauf, um die erwünschten Entlastungen zu erzielen.<sup>9</sup> Nach der Tarifrunde 2011, die einen Anstieg der Löhne und Gehälter ab Jahresbeginn 2012 um 1,9 % (TV-L) gebracht hatte, sind die Personalausgaben der Länder trotz der dynamischen Entwicklung der Versorgungsausgaben und der Beihilfe nur moderat und plangerecht um 2,6 % gestiegen, wozu freilich der geringe Anstieg in den neuen Ländern (ohne Berlin) um +0,8 % dämpfend beigetragen hat. Eine Nullrunde hat es für die Beamten in 2012 im Unterschied zum Vorjahr (Bayern und Saarland) in keinem einzigen Land gegeben. In Bayern wurde in 2012 – im Unterschied etwa zum Saarland – sogar die Nullrunde aus 2011 nachträglich ausgeglichen.

Auffällig ist der Rückgang der Sachinvestitionen um 9,9 % gegenüber dem Vorjahr, der vor allem mit dem Auslaufen der Konjunkturprogramme zu erklären ist. Die Brutto-Investitionen gingen gegenüber dem Vorjahr um -12,1 % auf 30,6 Mrd. € zurück. Sie verhielten sich damit – wenn auch aus anderen Gründen

---

9 „Seit 1999 hat der Bestand an kürzer laufenden Anleihen (d. h. unter 4 Jahren Laufzeit) über alle Länder hinweg zugenommen. Immerhin stieg der Anteil dieser Anleihen auf fast 30 % an.“ Deutsche Bank. DB Research: Verschuldungsstruktur der Bundesländer. 01.02.2012. S. 4 [http://www.dbresearch.de/PROD/DBR\\_INTERNET\\_DE-PROD/PROD000000000284326.pdf](http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD000000000284326.pdf).

– im Ergebnis wie der Privatsektor in Deutschland: „So ist unübersehbar, dass nicht zuletzt die Unwägbarkeiten der Krise im Euro-Raum zu einem ausgeprägten Attentismus bei den Investitionen im Inland geführt haben (...)“.<sup>10</sup> Der Sachverständigenrat beobachtete in seinem Jahresgutachten 12/13 für 2012 ebenfalls die „rückläufige Investitionstätigkeit“.<sup>11</sup>

Auch für den Bund ist das Jahr 2012 nicht so glanzvoll verlaufen, wie noch bis in die letzten Monate des Jahres hinein erwartet worden war. Die Neuverschuldung von 22,5 Mrd. € lag deutlich höher als im Vorjahr, nicht zuletzt, weil Zahlungen von mehr als 10 Mrd. € an den ESM und die Europäische Investitionsbank zu leisten waren.<sup>12</sup> Ähnlich wie die Länder blieb der Bund immerhin deutlich unter dem Plan-Soll von 28,1 Mrd. € für 2012 und konnte positiv für sich in Anspruch nehmen, das Verschuldungsziel der Verfassung für 2016 bereits in 2012 erfüllt zu haben. Auch für den Bund zahlte sich aus, dass Gesetzgebungsinitiativen zur Steuersenkung angesichts des von der „Schuldenbremse“ für die Länder ausgehenden Konsolidierungsdrucks unter den veränderten Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat kein Erfolg mehr beschieden war.

### III. Gemeinden mit zunehmenden Disparitäten

Für die Gemeindeebene<sup>13</sup> besserte sich die Lage im Jahre 2012 nicht mehr so stark wie im Vorjahr, aber es reichte aus, um kassenmäßig einen positiven Finanzierungssaldo von 0,9 Mrd. € (2011: -2,9 Mrd. €) zu beschreiben. Damit blieb das Ergebnis hinter den Erwartungen der kommunalen Spitzenverbände zurück. Der Städtetag hatte noch im September 2012 mit einem Überschuss von 2,3 Mrd. € gerechnet.<sup>14</sup>

Die Einnahmen stiegen 2012 mit 3,2, % gegenüber dem Vorjahr deutlich stärker als die Ausgaben, die mit 1,2 % (196,9 Mrd. €) nahezu stabil blieben, in der Folge verbesserte sich der Saldo. Bei den Einnahmen waren die Steuereinnahmen (+ 6,6 %) und hier insbesondere die Gewerbesteuer (+ 5,9 %, netto 32,3 Mrd. €) Treiber für die günstige Entwicklung. Die Personalausgaben erhöhten sich mit 3,9 % kräftiger als bei den Ländern. Ähnlich wie bei den Ländern sanken die

---

10 Bundesbank, Monatsbericht März 2013, S. 15.

11 Sachverständigenrat: Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland. Jahresgutachten 2012/13, Wiesbaden Nov. 2012; S. 10.

12 BMF Pressemitteilung 4/2013 v. 15.1.2013 zum vorläufigen Haushaltsabschluss 2012.

13 Vgl. Stat. Bundesamt: Pressemitteilung Nr. 113 vom 22.03.2013: Kommunen erzielten im Jahr 2012 einen Überschuss von 0,9 Mrd. €.

14 Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzbericht 2012, S. 10 [http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/gemeindefinanzbericht/gfb2012\\_broschuere\\_.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/gemeindefinanzbericht/gfb2012_broschuere_.pdf).

Zinsausgaben nochmals um 6 % auf 4,4 Mrd. €. Dagegen stiegen die Sozialausgaben trotz des Beschäftigungszuwachses um 1,1 Mrd. € auf insgesamt 44,4 Mrd. €. Die Sachinvestitionen gingen um 11,2 % zurück (21,0 Mrd. €), wobei als Ursache u. a. das Auslaufen der Konjunkturprogramme zu vermuten ist.

Das für die Gemeindeebene insgesamt günstige Bild verdeckt aber die extrem hohen Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern. So wies auch der Deutsche Städtetag in seiner ersten Bewertung vor allem auf die Disparitäten hin, die sich hinter den günstigen Gesamtzahlen für 2012 verbergen: „Das statistische Bundesamt weist aus, dass in den Ländern Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz sowie Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen die kommunale Ebene insgesamt ein Defizit von zusammen 3,3 Mrd. € hatte.“<sup>15</sup> Tatsächlich hat sich trotz des positiven Gesamtsaldos der steile Anstieg der Kassenkredite, die 2011 bereits 44 Mrd. € betrug, auch 2012 weiter fortgesetzt. In diesem Zusammenhang wiederholte der Städtetag seine Forderung nach Entlastung bei den Sozialausgaben, insbesondere bei der Eingliederungshilfe. Eine wesentliche Entlastung bei den Sozialausgaben erfahren die Kommunen bereits bei der Grundsicherung im Alter, die schrittweise und ab 2014 vollständig vom Bund übernommen wird.

Mehr als die Hälfte der Flächenländer begegnet der kommunalen Verschuldung mit gezielten Programmen,<sup>16</sup> die durch Teilentschuldung in Verbindung mit verstärkter Überwachung und langfristigen Bindungen die kommunalen Konsolidierungsanstrengungen absichern sollen. Entgegen den Forderungen der Kommunen ist allerdings in keinem Flächenland im Kontext der verfassungsmäßigen Verankerung der „Schuldenbremse“ bisher den Kommunen in der Verfassung eine finanzielle Mindestausstattung abgesichert worden.

#### IV. Finanzmarktkrise in Europa

Die wirtschaftliche Entwicklung zeigte Deutschland in Europa 2012 zunehmend in einer Sonderrolle: Während Deutschland 2012 im fünften Jahr in Folge mit seinem Leistungsbilanzüberschuss den neuen europäischen Schwellenwert von 6 % des BIP deutlich übertraf, gingen die südeuropäischen Länder in eine

---

15 DST PM 22.03.2013; Zahlen des Statistischen Bundesamtes zu den Kommunal финанzen 2012 Articus: „Positiver Finanzierungssaldo ist Ergebnis harter Sparrunden – Haushaltslage in vielen Städten dennoch düster“ <http://www.staedtetag.de/presse/mitteilungen/065014/index.html>.

16 Bislang HE, MV, NI, NW, RP, ST, SH, SL.

Rezession mit teilweise erheblichen Einbrüchen auf dem Arbeitsmarkt.<sup>17</sup> Zum Jahresende 2012 erreichte die Arbeitslosigkeit im Euro-Raum mit 11,8 % bzw. 18,8 Mio. Arbeitslosen ein bis dahin nicht gekanntes Ausmaß.<sup>18</sup> In Deutschland war dagegen 2012 die Arbeitslosenquote auf jahresdurchschnittlich 6,8 % abgesunken (2011: 7,1 %).<sup>19</sup> Entsprechend anspruchsvoll war und ist die Aufgabe, auf europäischer Ebene eine gemeinsame Antwort auf die Finanzkrise zu finden. Um ihrer Führungsrolle in Europa gerecht werden zu können, war die Bundesregierung zunehmend darauf angewiesen, sich auch ihres Rückhalts in Deutschland zu vergewissern. Dabei stärkte das Bundesverfassungsgericht mit seiner Entscheidung vom 28.02.2012 im Organstreit um die Beteiligungsrechte des Bundestages im Fall des EFSF die Rolle des Parlaments.

Politisch konzentrierte sich die Bundesregierung darauf, mit dem „Fiskalpakt“ genannten Vertragswerk eine Konstruktion analog zur deutschen „Schuldenbremse“ in der EU verbindlich zu implementieren.<sup>20</sup> Der Fiskalpakt wurde als Gegenstück zur Einrichtung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) mit mehr als 700 Mrd. € Stammkapital verstanden, auf den sich die Finanzminister der Euro-Gruppe am 23.01.2012 verständigt hatten.

Kurz nach Abschluss der Fiskalpakt-Verhandlungen der Regierungschefs auf europäischer Ebene im Januar einigten sich die Finanzminister im Februar auch auf ein zweites Hilfspaket für Griechenland, das umgehend der Zustimmung des Bundestages bedurfte<sup>21</sup>. Der Antrag des Bundesfinanzministeriums fand am 27.02.2012 eine breite Mehrheit durch Unterstützung aus allen Fraktionen – mit Ausnahme der Fraktion der LINKEN –, verfehlte aber wegen abweichenden Abstimmungsverhaltens in den Regierungsfractionen die symbolisch bedeutsame Kanzler-Majorität allein aus Stimmen der Koalition.

Zur Ratifikation des – völkerrechtlichen – Fiskalvertrages, der am 12. März 2012 paraphiert worden war, war nicht nur die Zustimmung des Bundestages, sondern auch des Bundesrates erforderlich. Die Bundesregierung sah sich unter hohem Zeitdruck und strebte die Verabschiedung noch vor der Sommerpause an, um den

---

17 Griechenland verzeichnete im Dez. 2012 eine Arbeitslosigkeit von 26,4 %. Der deutsche Leistungsbilanzüberschuss betrug 2012 7 % des BIP und erreichte damit fast den Höchststand von 2007. Vgl. Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, März 2013.

18 Eurostat Pressemitteilung 4/2013 v. 08.01.2013.

19 Bundesagentur für Arbeit, Statistik.

20 Vgl. die Darstellung in JöFin 2012, S.15 sowie darin den analytischen Beitrag von Meyer-Rix, S. 301 ff.; ders. auch im vorliegenden Band JöFin2013.

21 Bundestag Plenarprotokoll 17/160 v. 27.02.2012; Antrag des Bundesministeriums der Finanzen: Finanzhilfen zugunsten der Hellenischen Republik; Einholung eines zustimmenden Beschlusses des Deutschen Bundestages nach § 3 Absatz 1 des Stabilisierungsmechanismusgesetzes (Stab-MechG) für Notmaßnahmen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität zugunsten der Hellenischen Republik (Drucksachen 17/8730, 17/8731, 17/8735).

Ratifikationsprozess in den europäischen Partnerländern nicht zu irritieren<sup>22</sup>. Die alsbald aufgenommenen politischen Verhandlungen des Bundes mit den Ländern konnten noch rechtzeitig mit einer gemeinsamen Eckpunkte-Erklärung der Regierungschefs<sup>23</sup> am 24.06.2012 erfolgreich abgeschlossen werden. Die gesetzliche Umsetzung, mit der die Länder eine Begrenzung ihrer zusätzlichen Verpflichtungen aus dem Fiskalpakt anstreben, wird noch verhandelt. Am 29.06.2012 stimmten Bundestag und Bundesrat dem Vertragswerk zu, das damit am 01.01.2013 in Kraft treten konnte<sup>24</sup>. Die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung durch das Bundesverfassungsgericht zur Verhinderung der Ratifikation von ESM-Vertrag und Fiskalpakt blieben mit der vorläufigen Entscheidung vom 12.09.2012 überwiegend erfolglos. Unterdes hatte am 26. Juli der Präsident der EZB, Mario DRAGHI, mit einer – in Deutschland durchaus umstrittenen – Erklärung zur Bereitschaft zum Kauf von Staatsanleihen, um den Euro zu verteidigen, maßgeblich zur Beruhigung der Finanzmärkte beigetragen.<sup>25</sup> Das vom Bundestag am 31.01.2013 beschlossene Gesetz zur Umsetzung des Fiskalpaktes, mit dem entsprechende Änderungen u. a. des Haushaltsgrundsätze-gesetzes sowie des Stabilitätsratsgesetzes vorgenommen werden sollten, verwies der Bundesrat am 01.03.2013 in den Vermittlungsausschuss.<sup>26</sup> Hintergrund ist die Streitlage der Länder mit dem Bund um die finanziellen Nebenabreden, insbesondere hinsichtlich der Fortführung der sogenannten Entflechtungsmittel aus der Föderalismusreform sowie wegen der in Aussicht gestellten gemeinsamen Kreditaufnahme von Bund und Ländern.

Eine wirksame Bankenregulierung in Europa steht auch im fünften Jahr nach der Lehmann-Insolvenz weiterhin aus. Im Dezember 2012 einigten sich die EU-Finanzminister auf eine gemeinsame Bankenaufsicht unter dem Dach der EZB.<sup>27</sup> Dies wurde in der Öffentlichkeit als erster Schritt zu einer „Bankenunion“ aufgenommen, die im Ergebnis eine direkte Stützung gefährdeter Banken durch den ESM ermöglichen soll.<sup>28</sup> Die EU-Finanzminister haben zuletzt am 22.01.2013

---

22 Frankreich befand sich bis zum 17.06.2012 im Präsidentschaftswahlkampf.

23 Im Wortlaut veröffentlicht mit Pressemitteilung 220 vom 24.06.2012 durch Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: „Eckpunkte einer innerstaatlichen Umsetzung der neuen Vorgaben des Fiskalvertrages und des Stabilitäts- und Wachstumspakts“.

24 Zur Einigung von Bund und Ländern (Eckpunktepapier) s. auch den Beitrag von Lenk/Kuntze in diesem Band.

25 „Die EZB wird alles Notwendige tun, um den Euro zu erhalten“, sagte er auf einer Investorenkonferenz in London. „Und glauben Sie mir – es wird ausreichen.“ Süddeutsche Zeitung 26.07.2012.

26 BR Drs. 71/13 v. 01.03.2013.

27 Dazu kritisch: Georg Fahrenschon, Präsident des DSGV, am 13.12.2013 in PM Nr. 122 [http://www.dsgv.de/de/presse/pressemitteilungen/121213\\_PM\\_Einigung\\_EU\\_Bankenaufsicht\\_122.html](http://www.dsgv.de/de/presse/pressemitteilungen/121213_PM_Einigung_EU_Bankenaufsicht_122.html).

28 Dazu kritisch der Ökonomenaufruf von Krämer und Sinn: FAZ-online vom 05.07.2012. „Protestaufruf der Wirtschaftsprofessoren ‚Wir sehen die Bankenunion mit großer Sorge‘“

eine verstärkte Zusammenarbeit zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer beschlossen. Und seit dem Kabinettsbeschluss vom 06.02.2013 ist im Deutschen Bundestag ein Gesetzentwurf zum Trennbankengesetz anhängig. Das Gesetz soll zum 01.01.2014 in Kraft treten.

Im Jahr 2012 ist in den Ländern auch die Restrukturierung und Stabilisierung der Landesbanken weiter betrieben worden. Die West LB wurde zum 30.06.2012 aufgelöst und in drei Teile zerlegt, wobei das Sparkassengeschäft von der Helaba übernommen wurde. Die Landesbank Berlin wurde zum Jahresbeginn 2013 durch die Abspaltung wesentlicher Teile verkleinert und umbenannt in „Berliner Sparkasse“.<sup>29</sup> Die Bayern LB konnte bis Februar 2013 bereits 800 Mio. € an den Freistaat zurückführen.<sup>30</sup> Hamburg und Schleswig-Holstein mussten die Wiedererhöhung ihrer Zweitverlustgarantie für die HSH Nordbank zum April 2013 von 7 auf 10 Mrd. € vorbereiten.<sup>31</sup> Die Gewährträgerhaftung der beiden Länder für die HSH Nordbank hatte zum Jahresende 2012 einen Umfang von 31,4 Mrd. €.<sup>32</sup>

## V. Landtagswahlen, Amts- und Regierungswechsel

Drei Landtagswahlen waren in der ersten Jahreshälfte 2012 mehr oder weniger überraschend auf die politische Tagesordnung geraten: Die Neuwahlen im Saarland am 25.03.2012 wurden nach der Aufkündigung der bundesweit einzigen Koalition aus CDU, FDP und Grünen durch die saarländische Ministerpräsidentin erforderlich. In Schleswig-Holstein musste mit den vorzeitigen Neuwahlen vom 06.05.2012 einem Urteil des Verfassungsgerichts Folge geleistet werden. Und die Wahlen am 13.05.2012 in Nordrhein-Westfalen waren Ergebnis der gescheiterten Haushaltsberatungen im Landtag.

Die Ergebnisse der Landtagswahlen führten im Bundesrat zu einer politischen Gewichtsverschiebung zu Lasten der Bundesregierung bzw. der regierenden Koalition.

Mit den neuen Landesregierungen ergaben sich auch für die Finanzministerkonferenz personelle Änderungen: Für den langjährigen saarländischen Finanzminister JACOBY (CDU) kam Stephan TOSCANI (CDU) ins Amt, in Schleswig-Holstein löste Monika HEINOLD (Grüne) Rainer WIEGARD (CDU) ab und in Niedersach-

---

<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/protestaufruf-der-wirtschaftsprofessoren-wir-sehen-die-bankenunion-mit-grosser-sorge-11810620.html>.

29 Deutscher Sparkassen- und Giroverband, Pressemitteilung Nr. 121, 12.12.2012.

30 PM der BayernLB vom 07.02.2013; [http://www.bayernlb.de/internet/de/content/metanav/presse/presseinfo\\_1/presseedetails/news\\_36352.jsp](http://www.bayernlb.de/internet/de/content/metanav/presse/presseinfo_1/presseedetails/news_36352.jsp).

31 Vgl. Bürgerschaft Drs. 20/7297 v. 19.03.2013.

32 a. a. O. S. 4.

sen folgte, allerdings erst 2013, auf Finanzminister MÖLLRING (CDU) Peter-Jürgen SCHNEIDER (SPD), der schon zu Zeiten Gerhard SCHRÖDERS Leiter der Staatskanzlei war.

Nach dem Rücktritt des Bundespräsidenten Christian WULFF am 17.02.2012 erfolgte durch die Bundesversammlung die Wahl des Nachfolgers, Joachim GAUCK, am 18.03.2012. GAUCK, der 2010 noch auf Vorschlag der SPD in der Bundesversammlung gegen WULFF kandidiert hatte, war nun gemeinsamer Kandidat von Union, SPD, FDP und Grünen für das Amt des Bundespräsidenten.

## VI. Finanzausgleich: Anlass zur Klage?

Nach der vorläufigen Abrechnung für 2012 stieg das Ausgleichsvolumen im Länderfinanzausgleich i. e. S. im Vorjahresvergleich um rd. 8 % auf 7,9 Mrd. €. Der Anstieg folgte im Wesentlichen dem Zuwachs des Gesamtvolumens des im Ausgleich zu berücksichtigenden Steueraufkommens, das gegenüber dem Vorjahr um rd. 6 % zunahm (2012: 267,7 Mrd. €).<sup>33</sup> Es erreichte allerdings weiterhin noch nicht einmal nominal – geschweige denn real – den Vorkrisenstand von 2008 (8,27 Mrd. €).

Gegenüber dem Vorjahr wurden, gemessen an den Zahlen des Länderfinanzausgleichs, zwölf Länder entlastet, dagegen hatten Bayern (-241 Mio. €), Baden-Württemberg (-915,6 Mio. €), Niedersachsen (-30,6 Mio. €) und das Saarland (-27,3 Mio. €) im Vorjahresvergleich eine Mehrbelastung hinzunehmen. Die größte Entlastung gegenüber dem Vorjahr erfuhr Hessen, das für 2012 477,2 Mio. € weniger Ausgleichslast zu tragen hatte als im Vorjahr.<sup>34</sup> Im Übrigen ist das Ausgleichsergebnis 2012 gegenüber dem Vorjahr wenig spektakulär, sondern bestätigt den Befund des Vorjahres:

Nach dem Einbruch der Jahre 2009 und 2010, der vor allem die wirtschaftlich starken Regionen getroffen hatte, zeigt sich grundsätzlich eine gewisse Erholung in den westdeutschen Wirtschaftszentren, die allerdings nicht überall und jedenfalls mit unterschiedlichem Tempo festzustellen ist. Der Vergleich der relativen Finanzkraft vor Ausgleich zeigt, dass die Finanzkrise Bayern praktisch nicht berührt hat, Baden-Württemberg nach tiefem Einbruch im Jahre 2012 mit 112,5 % den Stand von 2008 (112,3 %) wieder erreicht hat, Hessen sich auch 2012 (111,1) noch weiter vom Vorkrisenstand 2007 (124,2 %) entfernt und Hamburg, ähnlich wie Hessen, seit Einsetzen der Krise 2009 eine deutlich rück-

---

33 Finanzkraftmesszahl 2012 lt. BMF: vorläufige Abrechnung LFA 2012.

34 Im Landeshaushalt schlagen sich die Ausgleichsbeträge um ein Quartal zeitversetzt nieder und weichen von dem Abrechnungszeitraum deshalb ab.