

A. 2011 – auf der Insel der Stabilität

I. Europa im dritten Krisenjahr

Nachdem im Jahre 2010 der private Banken- und Finanzsektor durch die öffentliche Hand gerettet worden war, verlagerte sich die Krise 2011 in den Bezirk der öffentlichen Finanzwirtschaft und nahm vor allem in Südeuropa dramatische Züge an². In diesem dritten Jahr der großen Finanzkrise erschien Deutschland als Insel der Stabilität.

In scharfem Kontrast zur Krisenentwicklung des europäischen Umfeldes setzte die Wirtschaft in Deutschland ihre Erholung von dem tiefen Einbruch des Jahres 2009 fast geradlinig fort: Mit einem Wachstum von 3% (preisbereinigt) in 2011 und nach einem Zuwachs von 3,7% in 2010 hatte das BIP 2011³ den Stand des Jahres 2008 wieder erreicht. Die durchschnittliche, registrierte Arbeitslosigkeit sank 2011 bundesweit auf 7,1% (2010: 7,7%), allerdings kletterte der gemessene Preisanstieg auf 2,3% (2010: 1,1%). Zu dieser raschen wirtschaftlichen Erholung hatten auch die Konjunkturprogramme von Bund und Ländern erfolgreich beigetragen⁴. Das Tempo der Erholung hatte die Erwartungen der Bundesregierung, die zu Jahresbeginn in ihrer Projektion für 2011 nur mit 2,3% Wachstum⁵ gerechnet hatte, deutlich übertroffen.

II. Länderhaushalte weiter im Defizit

Nach den desaströsen Ergebnissen der beiden Vorjahre – auch das Jahr 2010 hatte die Länder noch mit einem Finanzierungsdefizit von 22,3 Mrd. EUR⁶ belastet – verlief das Jahr 2011 im Ergebnis deutlich günstiger. Die Länder konnten ihr Defizit insgesamt mehr als halbieren und führten es kassenmäßig am Ende auf gut 9,8 Mrd. EUR zurück zuzüglich 1 Mrd. EUR außerhalb der Kern-

2 Vgl. Jens Beckert, Wolfgang Streeck: Die Fiskalkrise und die Einheit Europas. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 4 /23.01.2012; <http://www.das-parlament.de/2012/04/Beilage/002.html>

3 Statistisches Bundesamt: Bruttoinlandsprodukt 2011 für Deutschland. Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 11.01.2012 in Wiesbaden.

4 U.a. mit der „Abwrackprämie“ und dem Zukunftsinvestitionsgesetz. Das Wachstumsbeschleunigungsgesetz von Ende 2009 belastete die Länder 2011 mit Mindereinnahmen in Höhe von 2,2 Mrd. EUR und die Gemeinden mit 1,5 Mrd. EUR. Vgl. BT-Drs. 17/15 v. 09.11.2009.

5 Jahreswirtschaftsbericht 2011. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi)Redaktionsteam JWB 2011JWB2011@bmwi.bund.de.

6 Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse, FS 14 R2; <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/AlteAusgaben/VierteljaehrlicheKassenergebnisseAlt.html?nn=62698>; nach Auslaufperiode 20,8 Mrd. EUR.

haushalte in den sogenannten Extrahaushalten. Im Soll ihrer Haushaltspläne waren sie noch eingestellt auf ein Finanzierungsdefizit von 23,7 Mrd. EUR.⁷ Der Anstieg der Kreditmarktschulden zum Stichtag 31. Dezember dürfte nach den bisher vorliegenden finanzstatistischen Daten mit rund 9,2 Mrd. EUR⁸ annähernd der Summe der Defizite in den Länderhaushalten entsprechen, wobei die sogenannte Nettokreditaufnahme in den Kernhaushalten nach den vorläufigen Zahlen mit knapp 4 Mrd. EUR sogar nur knapp halb so hoch ausfiel.⁹

Ursache für diese Verbesserung war der Anstieg der bereinigten Einnahmen gegenüber dem Vorjahr um knapp 20 Mrd. EUR, während die bereinigten Ausgaben nur um gut 10 Mrd. EUR über dem Vorjahresergebnis lagen. Doch nur vier Länder konnten im Ergebnis einen positiven Finanzierungssaldo aufweisen (Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen), während die übrigen Länder in der Summe ein Finanzierungsdefizit von immer noch fast 13,2 Mrd. EUR zu beklagen hatte. Hinter dem verbesserten Gesamtergebnis verbirgt sich insoweit eine zunehmende und politisch belastende Differenzierung zwischen den Ländern.

III. Erholung der Haushalte im Windschatten der Krise

Ausgangspunkt der Haushaltsgestaltung für 2011 war noch die Mai-Schätzung von 2010 gewesen, von der keinerlei Optimismus ausgegangen war. Korrigierte sie doch die Erwartung bei den Steuereinnahmen der Länder für 2011 nochmals um 3,9 Mrd. EUR nach unten – überwiegend allerdings als Folge von Steuerrechtsänderungen. Erst die folgende November-Schätzung erhöhte die Erwartungen für die Länder wieder deutlich um 8,5 Mrd. EUR und adressierte damit die positive Konjunkturbewegung an die Haushalte. In vielen Parlamenten kam das Signal allerdings nicht an, teils weil die älteren Planungsstände auf der Grundlage der früheren Steuerschätzungen bestimmend blieben, teils weil mit einer Nichtanpassung der Regierungsentwürfe die Hoffnung auf einen günstigen

7 BMF, VA2: Entwicklung der Länderhaushalte bis Dezember 2011, Feb. 2012, http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_126468/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderhaushalte/2011/Entwicklung_20der_20Laenderhaushalte_20bis_20Dezember_202011_20_28vorlaufiges_20Ergebnis_29,tempLateId=raw,property=publicationFile.pdf.

8 Davon sind 6,3 Mrd. EUR in der SFK 4 ausgewiesen. Weitere 2,9 ergeben sich aus einem gegenüber dem Vorjahr geänderten Ausweis von Schulden in den Ländern Hamburg (1,8 Mrd. EUR) und Baden-Württemberg (1,1 Mrd. EUR).

9 Die Zusammenhänge zwischen Nettokreditaufnahme und der Veränderung des Schuldenstandes werden unter XI. dargestellt. Aufgrund von Auslagerungen, fehlerhaften Meldungen und geänderten Berichtskreisen ist die Aussagekraft unbereinigter Zeitreihen zur Entwicklung der Kreditmarktschulden derzeit stark eingeschränkt.

Haushaltsverlauf verbunden werden durfte. Jedenfalls waren die zahlreichen Landtagswahlen auf auffällige Weise mit den jeweiligen Landeshaushalten verbunden: Vier¹⁰ der sieben neu zu wählenden Landtage hatten ihren Wahltag im zweiten Jahr eines Doppelhaushalts, konnten also eine Haushaltsdebatte nahe am Wahltag vermeiden, und in Hamburg war die Haushaltsaufstellung für 2011/12 ohnehin materieller Auslöser eines Regierungswechsels. Lediglich zwei Länder, Bremen und Rheinland-Pfalz, hatten ihren Jahresrhythmus der Haushaltsverhandlungen auch angesichts von Wahlen beibehalten und nahmen damit das Risiko in Kauf, das im Allgemeinen mit jeder parlamentarischen Behandlung eines Haushalts in Gestalt einer Erhöhung des Ausgabenvolumens zu gewärtigen ist. Die Hälfte der Länder hatte schon deshalb allen Anlass, dafür keine Gelegenheit zu geben, weil ihre Haushaltsplanungen im Soll bereits eine Neuverschuldung oberhalb der eigenfinanzierten Investitionen vorsahen und damit die hergebrachte Verfassungsgrenze verletzen¹¹.

So fuhren die Länder im Jahr 2011 im Windschatten der Krise unter Vermeidung größerer öffentlicher Aufmerksamkeit ihren Konsolidierungserfolg ein. Die laufenden Einnahmen überstiegen im Ergebnis das Soll um 15,9 Mrd. EUR, während die laufenden Ausgaben nur um 1,3 Mrd. EUR zu gering veranschlagt waren. Besonders auffällig wird der günstige Verlauf bei einem Blick auf die bedeutendste Ausgabenposition der Länder, die Personalausgaben: Hier wurde das Jahres-Soll in der Gesamtheit sogar noch um 213 Mio. EUR unterschritten. Gegenüber dem Vorjahresergebnis konnte der Personalausgabenzuwachs 2011 auf 2,5% im Ist beschränkt werden. Die Sachinvestitionen blieben gegenüber dem Vorjahr mit -0,8% leicht zurück, wobei sich hinter dem Rückgang auf 7,3 Mrd. EUR ein kraftvoller Zuwachs bei den neuen Ländern von mehr als 6% und ein deutlicher Rückgang bei den Stadtstaaten um mehr als 12% verbirgt. Einige Länder konnten das Jahr 2011 wiederum ohne Nettokreditaufnahme abschließen (Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Bayern).

Aus Sicht der deutschen Länder war 2011 von europäischer Krisenwirkung mithin wenig zu spüren, allenfalls das im Zuge der Krise noch weiter sinkende Zinsniveau schlug sich als willkommene Entlastung in ihren Haushalten nieder. So sank im Jahre 2011 der Zinsaufwand am Kapitalmarkt trotz weiter steigender Verschuldung gegenüber dem Vorjahr um 1,7% bzw. 336,2 Mio. EUR. Doch das gesamte politische Umfeld war nicht geeignet, sich auf eine verlässliche Entwicklung einzurichten.

10 Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Berlin.

11 NI, RP, HB, SL, HE, NW, SH, BE.

IV. Finanzmarktkrise in Europa

In der unmittelbaren Krisensteuerung am Finanzmarkt erwies sich zunehmend die Europäische Zentralbank EZB als einzig relevante und handlungsfähige Institution. Sehr bald nach der Übernahme der Präsidentschaft der EZB durch MARIO DRAGHI¹² – zuvor hatten AXEL WEBER und JÜRGEN STARK ihre Positionen geräumt – erfüllte die Bank Ende 2011 die angelsächsische Forderung nach einer währungspolitischen „bazooka“, indem sie dem Bankensektor nahezu unbegrenzt Liquidität in Form dreijähriger Kredite zur Verfügung stellte, die lediglich zu einem Prozent zu verzinsen waren.¹³ Damit konnten zum einen die europäischen Banken in die Lage versetzt werden, den Refinanzierungsbedürfnissen des öffentlichen Sektors zu genügen. Zum anderen konnten sie damit den aus ihrer notorischen Eigenkapitalschwäche herrührenden Risiken ein Liquiditätsargument entgegensetzen.

Für die Länder bedeutsamer und auf mittlere Sicht beunruhigender war der politische Umbau des institutionellen Umfeldes, der insbesondere auf deutsche Initiative durch drei EU-Gipfel vorangetrieben worden war. Dabei konnte die Bundesregierung – wenn auch nur auf völkerrechtlicher Basis und nicht im Rahmen des EU-Rechts – am Ende mit einem „Fiskalpakt“ bei den Regierungen ein rigides System der Haushaltsüberwachung und der Einschränkung öffentlicher Verschuldungsmöglichkeiten durchsetzen. Vor diesem Hintergrund fand sich die Bundesregierung bereit, der Forderung nach immer umfangreicheren Haftungsgarantien im Euro-Raum nachzugeben.¹⁴

Während die Länder noch damit beschäftigt waren, das neue institutionelle Umfeld der „Schuldenbremse“ und des Stabilitätsrates aus der Föderalismusreform des Jahres 2009 technisch und parlamentarisch umzusetzen, teils auch in der Landesverfassung zu verankern, bereitete der Bund 2011 in der EURO-Zone mit „Six-Pack“, „Two-Pack“ und „Fiskalpakt“ ohne Rücksicht auf mögliche nationale Anpassungserfordernisse bereits die nächste Welle von Regulationen für die Gestaltung der öffentlichen Haushalte vor.

12 Im Amt seit 01.11.2011. Draghi war bis 2005 Vizepräsident bei Goldman Sachs in London, danach Chef der italienischen Zentralbank. „Der neue EZB-Chef will Veränderung: Schluss mit Anleihekäufen, einerseits. Schleusen auf für Banken, andererseits.“ In: „Europas letzte Hoffnung“, SZ am 10./11.12.2011, S. 38.

13 Beschluss des EZB-Rates vom 8.12.2011; der erste von zwei Mengentendern wurde am 21.12.2011 bereitgestellt und von 523 Banken in einem Volumen von 489,2 Mrd. EUR genutzt. Vgl. dazu Monatsbericht EZB Januar 2012, S. 34 f. Der zweite EZB-Tender folgte am 29.2.2012 im Umfang von rd. 530 Mrd. EUR.

14 Vgl. zu diesem Vorgang und den grundlegenden Fragestellungen den Beitrag von Meyer-Rix in diesem Band.

Eine Regulierung des privaten Banken- und Finanzsektors – so wie sie 2009 diskutiert worden war – ist dagegen bis heute unterblieben. Im ersten Halbjahr 2011 übertraf beispielsweise das weltweite nominale Gesamtvolumen von sog. OTC-Derivaten mit 707,5 Billionen Dollar schon wieder den Stand von 2008 – das „Casino“ hatte wieder Hochbetrieb wie vor der Krise¹⁵. Die Vereinbarung des G20-Gipfels vom September 2009 zur Regulierung des OTC-Derivatehandels war bis zum März 2012 lediglich bis zur zustimmenden Befassung des europäischen Parlaments zu einer EU-Verordnung geronnen, die nicht einmal eine Meldepflicht für diese Art von Finanzgeschäften vorsieht.¹⁶ Ebenfalls noch nicht zu einem Ergebnis geführt hat die Auseinandersetzung mit der deutschen Steuerflucht in die Schweiz. Während die USA schlicht die Aufhebung des schweizerischen Bankgeheimnisses für in den USA steuerpflichtige Bürger durchsetzen konnten, blieb den deutschen Steuerbehörden zunächst nur der Weg über den Ankauf von Datensammlungen aus der Schweiz. Ein von der Bundesregierung ausgehandeltes Abkommen stieß bei SPD geführten Landesregierungen und in Baden-Württemberg auf so heftige Kritik, dass die Ratifizierung zunächst unterblieb.

Auch das Vorhaben einer Finanzmarkttransaktionssteuer, zu der sich die Bundesregierung zunächst gegen den Widerstand der FDP bekannt hatte, kam nicht von der Stelle. Zuletzt wurde die Idee diskutiert in der Form einer nationalen Stempelsteuer, die jedoch weit entfernt von der Regulations- und Finanzierungswirkung einer Finanzmarkttransaktionssteuer bleibt.

V. Steuersenkungen nur bei Gelegenheit

Nachdem die Koalition auf Bundesebene und dort vor allem die FDP vor den letzten Bundestagswahlen hohe und zeitnahe Steuerentlastungen für Bürger und Unternehmen versprochen hatte, blieb das Thema Steuern ein ständiger Konfliktherd zwischen den Regierungsparteien. Zu Beginn des Jahres 2010 vertröstete die Bundeskanzlerin ihren Koalitionspartner und die Öffentlichkeit noch damit, spätestens im Jahr 2011 die versprochenen Steuersenkungen realisieren zu wollen. Die sich zuspitzende europäische Krisenlage lieferte den verantwortungsvolleren Finanzpolitikern von Bund und Ländern im Jahr 2011 aber ein

15 Bank for International Settlements: OTC derivatives market activity in the first half of 2011. Nov. 2011 http://www.bis.org/publ/otc_hy1111.pdf. (OTC = Over the Counter).

16 P7_TA-PROV(2012)0106 OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister ***I Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 29.03.2012 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister (KOM(2010)0484 – C7-0265/2010 – 2010/0250(COD)).

neues Argument dafür, die Anforderungen aus der grundgesetzlichen Schuldenbremse höher zu gewichten als die zuvor gegebenen Wahlversprechen. Im Juni 2011 reklamierte der neue Parteivorsitzende der FDP, die Bundeskanzlerin habe ihm eine steuerliche Entlastung des Mittelstands noch vor der nächsten Bundestagswahl versprochen, erntete damit jedoch nur Kritik und Relativierungen. Selbst der Versuch der FDP zumindest das Thema Steuervereinfachung zu besetzen, war nur mäßig erfolgreich. So scheiterte die Ankündigung, den Steuerbürgern die Möglichkeit zu eröffnen, nur alle zwei Jahre eine Steuererklärung abgeben zu müssen insbesondere an den Einwänden der Praktiker aus den Landessteuerverwaltungen. Die maßvolle Anhebung des Pauschbetrags bei den Werbungskosten von 900 auf 1.000 Euro brachte immerhin eine – wenn auch sehr überschaubare – Steuerentlastung mit sich. Den letzten Akt im Steuerentlastungs-drama des Jahres 2011 eröffneten im November 2011 Bundesfinanzminister SCHÄUBLE und der FDP-Vorsitzende RÖSLER, als sie gemeinsam ein Konzept zur Abschwächung der kalten Progression vorstellten und damit den nicht einbezogenen CSU-Vorsitzenden SEEHOFER brüskierten. Anfang November gelang dann doch noch eine Einigung unter den Bundeskoalitionären, die unterdes die sicheren Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat eingebüßt hatten: Bei einem Entlastungsvolumen von 6 Milliarden Euro sollen der Grundfreibetrag erhöht und der Tarif verschoben werden. Unter den Ländern zeichnet sich bisher keine Mehrheit für die Initiative der Bundesregierung ab.

VI. Landtagswahlen und Regierungswechsel

Für die Länder war das Jahr 2011 wenig geeignet, um wirksam gemeinsame Anliegen gegenüber dem Bund zu formulieren: Mit sieben Landtagswahlen wurden auch alterprobte Kräftekonstellationen im Bundesrat in Frage gestellt. Den Anfang machte Hamburg, wo sich am 20. Februar 2011 OLAF SCHOLZ (SPD) mit einer absoluten Mehrheit gegen die Minderheitsregierung eines CDU-Senats¹⁷ durchsetzen konnte. Einen Monat später bestätigten die Wähler in Sachsen-Anhalt die dort bestehende Koalition¹⁸ aus CDU und SPD. Eine Sensation ergab eine Woche darauf die Landtagswahl in Baden-Württemberg, wo die CDU-FDP Regierung unter STEFAN MAPPUS von einem Bündnis aus Grünen und SPD unter Führung von WINFRIED KRETSCHMANN (Die Grünen) abgelöst wurde. Am gleichen Tage wurde auch in Rheinland-Pfalz gewählt. Ministerpräsident

17 Die Grün-Alternative-Liste (GAL) hatte zuvor die Koalition gekündigt und den Senat verlassen.

18 Landtagswahl vom 20.03.2011. Gewählt wurde als Nachfolger von MP Wolfgang Böhmer Dr. Reiner Haseloff (CDU).

KURT BECK (SPD) setzt dort seine Regierungstätigkeit in einer Koalition mit den Grünen fort. In Bremen wurde am 22. Mai 2012 erwartungsgemäß der Koalitionssenat aus SPD und Grünen bestätigt. Nach der Sommerpause setzte Mecklenburg-Vorpommern den Reigen der Landtagswahlen am 4. September 2011 fort. Das bestehende Bündnis von SPD und CDU unter ERWIN SELLERING (SPD) errang eine klare Mehrheit, zumindest rechnerisch wäre aber in Schwerin auch eine Konstellation SPD und LINKE möglich gewesen. In Berlin musste Die Linke nach dem Wahlergebnis vom 18. September 2011 aus dem Senat ausscheiden, der weiterhin von KLAUS WOWEREIT (SPD) geführt wird. Er entschied sich überraschend gegen eine gemeinsame Senatsbildung mit den Grünen unter RENATE KÜNAST und zog es vor, die Bundeshauptstadt gemeinsam mit der CDU zu regieren. Koalitionen aus SPD und CDU gab es am Ende in vier Ländern.¹⁹

Das politische Ergebnis der Wahlserie lautete für die Bundesregierung, dass sie sich im Bundesrat auch weiterhin nicht auf eine eigenständige Mehrheit aus CDU-geführten Landesregierungen stützen kann, sondern im Zweifel auf die SPD angewiesen bleibt. Mit Hamburg und Baden-Württemberg büßte die B-Seite im Bundesrat 9 Stimmen und zwei weitere Ministerpräsidenten ein. In der Finanzministerkonferenz kann die A-Seite nach dem Einzug von PETER TSCHENTSCHER (Hamburg, SPD) und NILS SCHMID (Baden-Württemberg, SPD) mit ihren 9 Stimmen die Mehrheit beanspruchen.

Insbesondere das schlechte Abschneiden der FDP bei den Landtagswahlen im Frühjahr 2011 hatte bundespolitische Auswirkungen. So trat der Vorsitzende der FDP, Außenminister GUIDO WESTERWELLE, am 13. Mai 2011 nicht mehr zur Wiederwahl an und gab den Parteivorsitz an DR. PHILIPP RÖSLER ab. RÖSLER wechselte in diesem Zusammenhang im Bundeskabinett vom Gesundheits- zum Wirtschaftsressort.

Unübersehbar war im Jahresverlauf eine Änderung des politisch-kulturellen Klimas, in dem nüchterner Regierungsstil, Sachkompetenz und persönliche Bescheidenheit zu neuen Ehren gelangten. Dafür standen nicht nur der unerwartet hohe Wahlerfolg von OLAF SCHOLZ in Hamburg, sondern auch die steigenden Beliebtheitswerte von Bundeskanzlerin ANGELA MERKEL, die ihren machtpolitischen Anspruch mit einem betont unpräzisen Stil des Auftretens verbindet. Politiker mit einer besonders ausgeprägten Affinität zu medialer Präsenz mussten dagegen das Feld räumen wie etwa Verteidigungsminister KARL-THEODOR ZU GUTTENBERG (Plagiatsaffäre) zugunsten von THOMAS DE MAIZIÈRE, der einer preußischen Adelsfamilie entstammt, oder das Ehepaar WULFF im Bundespräsidialamt. Im Fall des im Jahre 2012 aus dem Amt geschiedenen Bundespräsidenten-

19 in MV, ST, BE und TH, kurz nach Jahresende auch im Saarland.

ten WULFF gab es eine starke landespolitische Note, denn die Kritik an seiner Person speiste sich aus dessen Amtsführung als früherer Ministerpräsident in Niedersachsen.

VII. Finanzausgleich – das Drama der Starken

Ersichtlich mit Blick auf die baden-württembergische Landtagswahl hatten die drei Ministerpräsidenten von Bayern, Baden-Württemberg und Hessen noch am 27. Januar 2011 in einem gemeinsamen Schreiben an ihre Länderkollegen eine Gesprächsforderung zum Länderfinanzausgleich erhoben, die sogleich mit der Drohung einer Verfassungsklage verknüpft worden war.²⁰ Mit dem Regierungswechsel in Baden-Württemberg rückte das Thema angesichts anderer landespolitischer Konflikte (u.a. Stuttgart 21) wieder etwas in den Hintergrund. Im Laufe des Jahres 2011 verfolgte die Ministerpräsidentenkonferenz das Thema eher beiläufig auf ihrer Agenda als Gegenstand von „Kamin-Gesprächen“. Den „6-Punkte-Plan“ des neuen bayerischen Finanzministers MARKUS SÖDER (CSU), der am 4. November 2011 GEORG FAHRENSCHON²¹ (CSU) im Amt nachfolgte, gibt es bis heute nur als Meldung einer Presseagentur²². Für eine gewisse Zurückhaltung im Umgang mit dem Thema sprechen möglicherweise nicht nur gute politische Gründe, sondern auch solche, die sich aus dem Vollzug des Ausgleichs ergeben.

Denn der Länderfinanzausgleich i.e.S. zeigte im Ausgleichsjahr 2011 gegenüber dem Vorjahr keine spektakulären Veränderungen. Nach wie vor fließen gut 80% des Ausgleichsvolumens an die neuen Länder mit Berlin. Zwar stieg mit dem steigenden Steueraufkommen 2011 auch das Ausgleichsvolumen an, erreichte aber mit 7,3 Mrd. EUR (2010: 7,0 Mrd. EUR) immer noch nicht das Vorkrisenniveau. Auch die Finanzkraftreihenfolge vor Ausgleich ist gegenüber dem Vorjahr stabil, lediglich unter den neuen Ländern gab es Verschiebungen auf den letzten Plätzen, wo Thüringen und Sachsen jeweils einen Rangplatz eingebüßt haben. Angesichts des großen Abstands zu den westdeutschen Ländern sind diese Verschiebungen jedoch ohne strukturelle Bedeutung.

20 Schreiben v. 27.01.2011 / vgl. dazu JöFin 2011, S. 29.

21 Am 30.11.2011 wählte die Mitgliederversammlung Fahrenschon zum Präsidenten des deutschen Sparkassen- und Giroverbandes (DSGV). Er wird das Amt voraussichtlich im Mai 2012 antreten.

22 xby046 4 pl ddp-0652 (01-Feb-2012 13:03) (dapd - Hintergrund) Bayerns „Sechs-Punkte-Plan“ zum Länderfinanzausgleich.

Die Ländersteuerkraft vor Ausgleich²³ gibt jedoch Hinweise, wie sich die Tektonik im Ländergefüge entwickelt. Aufschlussreich ist der Vergleich mit dem Jahr 2008, dem letzten Jahr vor der Krise. Durch die Krise haben drei Zahlerländer – Hamburg, Hessen und Baden-Württemberg – deutliche Einbußen ihrer Ländersteuerkraft hinnehmen müssen. Alle drei Länder sind Zentren der Export- und Finanzwirtschaft. Relativ am stärksten ist der Rückgang Hamburgs, dessen Finanzkraft 2011 nur noch 155,62 v.H. betrug (2008: 175,13 v.H.). Gleichfalls beeindruckend ist der relative Finanzkraftverlust im Falle Hessens, das von 132,28 v.H. (2008) durch die Krise auf 124,49 v.H. zurückfiel. Dagegen stieg die Ländersteuerkraft Bayerns gegenüber 2008 um mehr als drei Punkte auf 127,93 v.H., wodurch das Land im Vergleich auf den zweiten Platz hinter Hamburg vorrückte und Hessen überholte. Es ist die Schwäche aller übrigen Zahler, die zu der hohen Mehrbelastung Bayerns führt, das 2011 mit einer Ausgleichspflicht von 3,66 Mrd. EUR mehr als die Hälfte des gesamten Ausgleichsvolumens zu schultern hatte (2008: 2,9 Mrd. EUR). Verschärft wird diese Zuspitzung, die historisch durchaus nicht einmalig ist, durch die sich auch 2011 weiter fortsetzende Finanzkraftschwäche Nordrhein-Westfalens, die dort zu einem Ausgleichsanspruch von 223 Mio. EUR führte.

Insofern leidet Bayern darunter, dass die wirtschaftlichen Zentren der Republik außerhalb Bayerns von der Krise deutlich schwerer getroffen wurden als Bayern selbst. Bei den Empfängerländern hat es dagegen – trotz insgesamt beträchtlicher Mehreinnahmen – allenfalls geringfügige Verschiebungen sowohl bei der Ländersteuerkraft als auch bei der Finanzkraft vor Ausgleich gegeben. Eine Einebnung der unterschiedlichen Niveaus von Ost und West findet nach wie vor erst durch den Ausgleich selbst statt.

VIII. Konsolidierungspflichten – einen Schritt näher am Ausgleich

Bis Mitte April 2011 wurden die Verwaltungsvereinbarungen zum Konsolidierungshilfengesetz mit Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein vom Bund unterzeichnet. Darin sind die Defizitobergrenzen zwischen 2011 und 2020 fest vorgegeben, deren Überschreiten zum Verlust der Konsolidierungshilfen führen würde. Bei dieser Gelegenheit wurde zugleich nach langen Auseinandersetzungen das Konjunkturbereinigungsverfahren festgeschrieben, dem sich die fünf Länder zur Berechnung ihrer strukturellen Defizite unterwerfen müssen. Mit den Verwaltungsvereinbarungen der Konsolidierungsländer wurden

23 Technisch: Steuern der Länder nach dem Aufkommen je Einwohner in v.H. des Durchschnitts.

die politischen Vereinbarungen der Föderalismusreform II aus 2009 umgesetzt, wonach die genannten Länder Hilfen in Höhe von insgesamt 7,2 Mrd. EUR erhalten, um bis 2020 ebenfalls einen ausgeglichenen Haushalt erreichen zu können.²⁴ Zum Dezember 2011 traten hinzu die Sanierungsvereinbarungen, die diese Länder – mit Ausnahme Sachsen-Anhalts, das sich nach den Feststellungen des Stabilitätsrates nicht in einer Haushaltsnotlage befindet – mit dem Stabilitätsrat abzuschließen hatten. Die betreffenden Länder haben sich zur Durchführung von Sanierungsprogrammen verpflichtet, deren Einhaltung²⁵ der Stabilitätsrat im Evaluationsausschuss kontrolliert. Dabei geht es nicht nur um die Einhaltung des Konsolidierungspfads, sondern darüber hinaus um die Umsetzung konkreter Maßnahmen, zu denen sich die betroffenen Länder mit ihren Programmen verpflichtet haben. Die Ansprüche an den Konkretisierungsgrad dieser Programme sind hoch, wie der Stabilitätsrat am Beispiel Bremens deutlich machte, wo Nachbesserungen gefordert wurden.

Die Sanierungsländer tragen im Stabilitätsrat detaillierte Listen von Kürzungen und Streichungen vor, die vorwiegend im Personal- und Sozialbereich wirksam werden. Der inhaltliche Bezugspunkt ist dabei jeweils die Pflicht zum Abbau des strukturellen Defizits beziehungsweise der daraus eindeutig abgeleiteten Obergrenze der Nettokreditaufnahme.

Die Konsolidierungsländer haben – nach Rekorddefiziten in 2010 – im Jahre 2011 erwartungsgemäß eine deutliche Verminderung ihrer Finanzierungsdefizite erreicht. Insoweit ist der erste von zehn Schritten auf dem Weg zum ausgeglichenen Haushalt gelungen. Dabei zeigt sich jedoch, dass die Pfadeinhaltung in den betroffenen Ländern zur dominanten Zielgröße wird, d.h. das zulässige Defizit wird zur Zielgröße der Haushaltsplanung wie des Vollzuges.

IX. Konjunkturbereinigung – ein neues Konfliktfeld

Mit dem Thema der Konjunkturbereinigung waren die Konsolidierungsländer die ersten, die sich mit dem Bund an dieser Stelle – erfolglos – auseinandersetzen mussten. Es handelt sich um einen wunden Punkt, der alle Länder nachhaltig berührt und der die Arbeitsebene im AK Stabilitätsrat vor allem mit Blick auf die europäischen Vorgaben über das Jahr 2011 hinaus weiter in Atem hielt. Der Bund orientiert sich an der europäischen Vorgabe einer „Potentialschätzung“, die

24 Vgl. JöFin 2011 / Länderfinanzbericht, S. 31 ff.

25 Dagegen droht bei einem Verstoß gegen die Konsolidierungsvereinbarung mit dem Verlust der Konsolidierungshilfen eine massive finanzielle Einbuße.