

A. 2013 – Deutsche Sonderwege

I. Einleitung

Auf das unerwartet ruhige Jahr 2012 folgte mit dem Wahljahr 2013 für die Länderhaushalte ein weiteres Jahr zwischen vorsichtiger Erholung und anhaltendem Konsolidierungsdruck. Gegenüber den beiden Vorjahren verlangsamte sich das wirtschaftliche Wachstum preisbereinigt² nochmals auf nur noch +0,4 % BIP³ und blieb damit sogar noch hinter der Prognose des BMF vom Oktober 2013 leicht zurück. Die registrierte Arbeitslosigkeit stieg trotz des niedrigen Wachstums nicht merklich an, sondern verharrte mit 6,9 % im Jahresdurchschnitt knapp oberhalb der Marke des Vorjahres (+0,1 Prozentpunkte).⁴ Die Inflation lag auch 2013 mit einem Anstieg der Verbraucherpreise um 1,5 % gegenüber dem Vorjahr bemerkenswert niedrig.⁵ Und die Ende 2012 für 2013 angekündigte Zinswende fand nicht statt. Dieses wirtschaftliche Umfeld genügte, um in Deutschland in der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung VGR gesamtstaatlich einen ausgeglichenen Finanzierungssaldo von -0,3 Mrd. € (0,0 % des BIP; 2012: +0,1 % des BIP) darzustellen.⁶ Ursächlich waren dafür nicht nur die noch erheblichen Überschüsse der Sozialversicherungen (+4,6 Mrd. €), sondern auch die nachlaufend zum Vorjahr noch günstige Entwicklung der Steuereinnahmen (+2,9 %)⁷ sowie die weiter rückläufigen Zinsausgaben (-5,8 %). In der Abgrenzung der Finanzstatistik war der Abstand zum ausgeglichenen Gesamthaushalt leicht größer: Ende März 2014 stellte das Statistische Bundesamt für den öffentlichen Gesamthaushalt 2013 fest, dass das Defizit gegenüber 2012 um 1,5 Mrd. € geringer ausgefallen sei und noch 9,5 Mrd. € betragen habe.

Der vorläufige Abschluss des Bundeshaushaltes für 2013 zeigt eine Neuverschuldung von 22,1 Mrd. € etwa auf der Höhe des Vorjahres (22,5 Mrd. €) und um 3 Mrd. € geringer als veranschlagt.⁸ Ohne die Ausgaben für die Stabilisierung des Bankensektors und die Errichtung des Aufbauhilfefonds (Juni-Hochwasser)

2 [Http://www.spiegel.de/wirtschaft/henrik-mueller-ueber-zweifel-an-bip-statistik-und-einen-heimlichen-boom-a-945642.html](http://www.spiegel.de/wirtschaft/henrik-mueller-ueber-zweifel-an-bip-statistik-und-einen-heimlichen-boom-a-945642.html).

3 Statistisches Bundesamt: PM 16/14 vom 15.01.2014.

4 Bundesagentur für Arbeit: Presse Info 002 vom 07.01.2014.

5 Statistisches Bundesamt: PM 17/14 vom 16.01.2014.

6 Statistisches Bundesamt: PM 63/14 vom 25.02.2014.

7 Statistisches Bundesamt: PM 119/14 vom 31.03.2014 (Kassenstatistik 2013).

8 BMF PM Nr. 2 vom 15.01.2014.

hätte die Nettokreditaufnahme nach der Darstellung des BMF auf 5,4 Mrd. € begrenzt werden können.⁹

Mit einem Zuwachs von 4,3 %¹⁰ legten die Steuereinnahmen der Länder stärker zu als die Steuereinnahmen insgesamt und das nominale BIP. Und es war mehr als die Steuerschätzungen zuvor erwarten ließen.¹¹ So fielen auch die Abschlüsse der Länderhaushalte insgesamt durchweg günstiger aus als geplant, ihr Finanzierungssaldo war nach dem vorläufigen Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik mit -0,6 Mrd. €¹² nur noch sehr knapp negativ, obwohl die Länder mit ihren Planungen für 2013 noch insgesamt ein Defizit von -11,9 Mrd. €¹³ ansteuerten. Die kumulierten negativen Salden der Länder konnten mit rd. -5,1 Mrd. €¹⁴ gegenüber dem Vorjahr fast halbiert werden, davon entfiel allein auf Nordrhein-Westfalen ein Betrag von -2,45 Mrd. €. Eine Reihe von Ländern meldete für 2013 beträchtliche Überschüsse, Schleswig-Holstein sogar erstmals in der jüngeren Landesgeschichte („Erster Haushaltsüberschuss in Schleswig-Holstein seit über 50 Jahren“).¹⁵ Vor allem den ostdeutschen Ländern – einschließlich Berlin – gelangen kräftig positive Finanzierungssalden, während in Westdeutschland vielfach nur die Defizite geringer als geplant ausfielen. Der stichtagsbezogene Schuldenstand der Länder erhöhte sich 2013 moderat um 8,3 Mrd. € auf 560,7 Mrd. €.¹⁶

Die Gemeinden erreichten für 2013 insgesamt einen positiven Saldo von immerhin rund 1,1 Mrd. €¹⁷, wobei der gleichzeitige Aufwuchs der kommunalen Kassenkredite auf das Rekordniveau von rund 48 Mrd. € die differenzierte Wirklichkeit hinter dem Gesamtergebnis andeutet. Im Deutschen Städtetag heißt es dazu, die zunehmende Spreizung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Regionen sei derzeit nicht mehr an den unterschiedlichen Finanzierungssalden zu erkennen, sondern drücke sich in der Investitionsentwicklung aus.¹⁸

9 A.a.O.: „NKA ohne Beteiligung an EIB (2012) und ESM (2012 und 2013) bzw. ohne Errichtung Aufbauhilfefonds (2013)“; in der Abgrenzung der ESGV wird dem Bund ein Finanzierungssaldo von -6,8 Mrd. € zugerechnet (vgl. destatis pm 63/14).

10 BMF Monatsbericht 2/14 S. 47.

11 Noch die Novembersteuerschätzung 2013 sah den Zuwachs der Ländersteuern nur bei 3,4 % (nominal).

12 Statistisches Bundesamt: PM 119/14 vom 31.03.2014 (vj. Kassenstatistik 2013). In der ESGV-Abgrenzung weist das Stat. Bundesamt allerdings ein Länderdefizit von -3 Mrd. € nach. (PM 63/14 v. 25.02.2014).

13 BMF Monatsbericht 2/14 S. 102.

14 Nach Tab.3 Monatsbericht BMF 2/14: 5,125 Mrd.€.

15 FM Schleswig-Holstein PM v. 14.01.2014.

16 BMF: Die Entwicklung des Schuldenstands des Bundes und der Länder, SFK4_4_13; 07.02.2014; eig. Berechnung.

17 Destatis 1009/14 v. 21.03.2014.

18 So in einem Mitgliederrundbrief im DST. Umdruck-Nr. M 2081 v. 31.03.2014.

Mit der – wie im Vorjahr – fast punktgenau ausgewogenen Balance der öffentlichen Ausgaben mit den öffentlichen Einnahmen im Jahre 2013 ist ein finanzpolitischer Meilenstein erreicht. Die Landespolitik registrierte in immerhin acht von sechzehn Ländern mit Stolz und Befriedigung die schwarzen Zahlen des vorläufigen Ergebnisses. Doch bundespolitisch verbreitet sich statt froher Erwartung einer unbeschwerten Zukunft das Unbehagen an einer überforderten Gegenwart. Die öffentliche Resonanz auf die Meldung des ausgeglichenen Staatshaushalts im Frühjahr 2014 ist überwiegend kritisch und gänzlich frei von Jubeltönen¹⁹. Schon während des Bundestagswahlkampfes 2013 gewann die Einnahmeseite der öffentlichen Haushalte zusammen mit der Forderung nach Steuererhöhungen besondere Prominenz, stets eindrucksvoll illustriert mit Bildern vom Verfall der öffentlichen Infrastruktur namentlich im Verkehrsbereich. So nahm die Sonderkonferenz der Verkehrsminister am 02.10.2013 den Bericht der Bodewig-Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ zur Kenntnis, der im Ergebnis den Alltagseindruck mit Fakten untermauert. Die Verkehrsminister von Bund und Ländern beklagen in ihrem einvernehmlichen Beschluss einen jährlichen Fehlbetrag zum Erhalt der Verkehrsinfrastruktur von 7,2 Mrd. €. Die Zurückhaltung bei den öffentlichen Investitionen wird mittlerweile auch international kritisch wahrgenommen.²⁰ Nach Feststellung des Statistischen Bundesamtes sind nach den vorläufigen Ergebnissen der Vierteljährlichen Kassenstatistik 2013 die öffentlichen Ausgaben für die Investitionen nur um 1,4 % auf insgesamt 43,2 Mrd. € angestiegen. Dieser leichte Anstieg zum niedrigen Vorjahresniveau ist vor allem der Gemeindeebene zu verdanken, die ihre Investitionsausgaben um 5,1 %²¹ steigern konnte. Die Investitionen von Bund und Ländern unterschritten dagegen 2013 nochmals den niedrigen Stand des Vorjahres. Mit Bruttoinvestitionen von nur rd. 28 Mrd. €²² haben die Kernhaushalte der Länder 2013 einen neuen Tiefstand markiert, wobei für die ostdeutschen Länder die Degression der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen auch wenig anderes erwarten

19 Beispielhaft die kritische Kommentierung in der Süddeutschen Zeitung v. 26.02.2014 von Claus Hulverscheidt „Geschichte einer Null“. Es sei „ein Blick auf die Straßen des Landes oder ins Treppenhaus der örtlichen Grundschule meist lehrreicher als die Lektüre amtlicher Mitteilungen. (...) Wer die Null dennoch feiern will, der soll feiern.“ Eine ganze Themenseite mit dem Titel „0“ anlässlich der Eckwerteberatung der Bundesregierung erwähnt die Länder nur wegen ihrer reduzierten Investitionsleistungen: SZ 12.03.2014; S. 27 (von Guido Bohsem und Claus Hulverscheidt).

20 „Obwohl die deutsche Sparquote mit denen anderer entwickelter Länder im Einklang ist, ist die Investitionsquote deutlich niedriger. Die Deutschen sollten sich daher die Frage stellen, ob dies gerechtfertigt ist. Öffentliche Investitionen etwa sind sehr niedrig – gerade jetzt, wo Kapital kostengünstig ist.“ Olivier Blanchard, Chefökonom des IWF, im Interview mit der Süddeutschen Zeitung am 26.11.2013, S. 19.

21 Stat. Bundesamt 109/2014 v. 21.03.2014.

22 Nach SFK-3 1.-4. Vj. 2013; dagegen 30,8 Mrd. € lt. BMF-Monatsbericht 2/14; Tab. 2, S. 92.

ließ. Selbst das Investitionsvolumen von rd. 5 Mrd. €, das die Länder zusätzlich in Extrahaushalten organisieren, ändert das Bild nicht grundsätzlich. Aber stärker noch als der öffentliche Bereich hielt sich 2013 die Privatwirtschaft bei den Investitionen zurück, so dass gesamtwirtschaftlich mit -0,8 %²³ gegenüber dem Vorjahr ein weiterer Rückgang der Investitionsausgaben zu verzeichnen war.²⁴

Bei ihren konsumtiven Ausgaben ringen die Länder um Fortsetzung ihres restriktiven Kurses. Dabei fallen vor allem die Personalausgaben ins Gewicht, die rd. 36 % der bereinigten Ausgaben der Länder ausmachen. Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Personalausgaben der Länder mit +2,9 % zwar nur moderat, aber etwas stärker als 2012 (+2,6 %). Ursache war der Anstieg der Ausgaben für Versorgung und Beihilfe (+5 %), die Aktivbezüge legten nur um 2,1 % zu. Im Ländervergleich zeigen sich erhebliche Unterschiede: Den mit Abstand größten Anstieg der Aktivbezüge leistet Bayern mit +5 %, während am anderen Ende der Skala Rheinland-Pfalz mit -0,2 % zu finden ist.²⁵

Weniger restriktiv als gegenüber ihren Beschäftigten agierten die Länder gegenüber ihren Gemeinden, deren Ansprüche aus dem kommunalen Finanzausgleich und weiteren Landeszuwendungen bundesweit um beachtliche 7,6 % zulegten, bei den westdeutschen Flächenländern sogar um 8,2 %. Hier kommen mehrere Faktoren zusammen, wie die Weitergabe der Steuermehreinnahmen, der Anstieg bei sozialen Leistungen und Durchleitung von Mitteln zur Förderung des Kita-Ausbaus und diverse Entschuldungsprogramme der Länder.

Der entscheidende Entlastungsfaktor auf der Ausgabenseite der Länderhaushalte blieben auch 2013 die Zinsausgaben, die gegenüber dem Vorjahr um weitere -5,8 % zurückgingen. Damit werden bereits heute diejenigen Haushaltsspielräume freigelegt, die durch die Schuldenbremse erst langfristig verfügbar werden sollten. Gemessen am Verhältnis von Kreditmarktschulden und Zinslast der Länder zehn Jahre zuvor betrug die Zinsentlastung im Jahre 2013 etwa 13 Mrd. €. Mit anderen Worten: Ohne den windfall profit der Niedrigzinsen hätten die Länder im Jahre 2013 hinsichtlich des Finanzierungssaldos kaum besser abgeschnitten als im sehr durchwachsenen Jahr 1998. Das gewaltige Volumen relativiert nicht nur die bislang erzielten Erfolge zur Begrenzung des Ausgabenwachstums, sondern es zeigt auch an, dass sich eine strategische Position der Haushaltspolitik auflöst: Mit der Absenkung des nominellen Schuldenstandes lässt sich beim derzeitigen Zinsniveau auf absehbare Zeit keine spürbare Haushaltsentlastung

23 Stat. Bundesamt 016/2014.

24 Vgl. dazu BMF-Monatsbericht März 2014: „Investitionsschwäche in Deutschland?“, S. 26 ff. Darin wird argumentiert, das frühere Investitionsniveau sei überhöht gewesen. Zudem wird der Wachstumsbeitrag öffentlicher Investitionen bezweifelt.

25 Angaben nach Auswertung der SFK-1 Dez. 2013 / kumulierte Monatsergebnisse Kassenstatistik.

mehr erzielen. Damit gewinnt gegenüber dem Schuldenabbau der haushälterisch gleichwertige Ausbau von Vorsorgepositionen an Attraktivität. Zumal auf diese Weise die oft schmerzhaft erkämpften Haushaltsüberschüsse dem politischen Gestaltungswillen der Regierungen weiter zugänglich bleiben.

Der wirtschaftliche Aufschwung bleibt vorläufig im Modus der Ankündigung – gegenwärtig wird für 2014 ein leichtes Anziehen der Konjunktur erwartet, mit dem das BIP um immerhin 1,8 % wachsen soll.²⁶ Sicher ist das nicht. Für die letzten zehn Jahre (2002–2012) betrug das durchschnittliche jährliche Wirtschaftswachstum preisbereinigt nur 1,2 % – obwohl am Beginn dieses Zeitraums die größte Steuersenkung der Nachkriegszeit stand. Soweit solche steuerpolitischen Großversuche unterbleiben, stehen die Zeichen für eine weitere Verbesserung der Landeshaushalte durchaus günstig. Das Erfolgsrezept vieler Länderfinanzminister lautet bis auf weiteres „Nur nicht auffallen!“.

Mehr als das wirtschaftliche Wachstum tragen die europäischen Statistiker zur Absenkung des relativen Schuldenstandes und des Leistungsbilanzüberschusses bei: Die Überprüfung des Konzepts zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung durch das ESVG 2010²⁷ ergab, dass das deutsche BIP bisher um rd. 3 % unterzeichnet wurde. Aber bereits die letzte Revision des BIP hatte mit den erheblichen Verschiebungen unter den Ländern gezeigt, mit welchen Unwägbarkeiten und gegebenenfalls auch Überraschungen diese statistische Konstruktion verbunden ist.

II. Europa auf dem deutschen Weg

Die Wirtschaftsentwicklung 2013 im Euroraum folgte der deutschen Erholung im Jahresverlauf mit einer gewissen Verzögerung: In der zweiten Jahreshälfte konnte der Währungsraum insgesamt die seit dem Jahreswechsel 2011/2012 herrschende Rezession überwinden. Für 2014 wird – angeschoben vom erstarkenden Wachstum in Deutschland – erstmals auch im Jahresvergleich eine wieder leicht positive Wachstumsrate erwartet.

Auf diesem Weg ist der Euroraum dabei, sich insgesamt mehr am deutschen Wachstumsmodell auszurichten: Die Erholung auch in der Euro-Peripherie ist zurzeit spürbar von einer Verbesserung des Außenbeitrags getragen, während die Binnennachfrage austeritätsbedingt dahinter deutlich zurück bleibt. Diese Dyna-

26 Jahreswirtschaftsbericht 2014. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie; S. 7.

27 Europäisches System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen; vgl.: Statistisches Bundesamt: Generalrevision 2014: „Methodische Weiterentwicklung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen“, Jan. 2014.

mik spiegelt sich auch in der Entwicklung der Leistungsbilanz des Euroraums als Ganzem, deren Überschuss im Jahresverlauf 2013 kräftig anwuchs.

Damit wurden aber gleichzeitig die automatischen Gegenkräfte gegen ein so einseitig exportorientiertes Wachstumsmodell mobilisiert: Im Zuge des nun erstmals vom Währungsraum insgesamt realisierten Außenüberschusses stieg der Außenwert des Euro gegenüber dem US-Dollar zum Jahresende hin spürbar an, was eine Verschlechterung der Wettbewerbssituation auf den Weltmärkten bedeutet. Dies betraf erstmals auch die deutschen Exporteure, die bisher immer durch die Außendefizite der Euro-Peripherie vor einem Wechselkursanstieg geschützt waren.

Weitgehend deutschen Vorstellungen folgte man in Europa auch bei der Konzeption der Bankenunion, des zentralen gemeinschaftlichen Vorhabens zur Überwindung der nach wie vor spürbar wachstumsdämpfenden Bankenschwäche im Euroraum. Auf den Weg gebracht wurden 2013 die bei der Europäischen Zentralbank angesiedelte gemeinsame Bankenaufsicht (Single Supervisory Mechanism, SSM) und ein Plan für einen schrittweisen Aufbau eines gemeinschaftlichen Rahmens für Bankenrestrukturierung und -abwicklung (Single Resolution Mechanism, SRM) als erster und zweiter Säule der geplanten Bankenunion.

Beide Elemente der Bankenunion gelten als unverzichtbar für das Ziel, die enge Verknüpfung zwischen den nationalen Bankensystemen einerseits und den nationalen Staatshaushalten andererseits zu durchtrennen. Sie war eine wesentliche Ursache der Explosion der Staatsschulden im Euroraum in der Folge der weltweiten Finanzkrise 2007/2008 und stellt immer noch eine schwere Hypothek für die künftigen Wachstumsaussichten in den Euro-Krisenländern dar. Sowohl hinsichtlich der Ausgestaltung der gemeinsamen Aufsicht als auch des gemeinschaftlichen Abwicklungsregimes konnten wichtige deutsche Interessen durchgesetzt werden. Kleine Institute – in Deutschland also vor allem Sparkassen und Volksbanken – bleiben weitgehend im Bereich der nationalen Aufsicht. Die primäre Finanzverantwortung der jeweiligen Bankensitzländer bleibt erhalten. Insbesondere wegen der hohen Komplexität und des langen zeitlichen Vorlaufs der Ausgestaltung des Abwicklungsrahmens haben internationale Beobachter allerdings erhebliche Zweifel angemeldet, ob die notwendige Bereinigung im europäischen Bankensystem so wirklich schnell genug gelingen kann.

Die Dringlichkeit dieses Vorhabens zeigt nachdrücklich die auch 2013 weiter angestiegene Schuldenquote der Eurostaaten. Zum Ende des 3. Quartals lag die Schuldenquote im Euroraum insgesamt bei 92,7 % und damit erneut höher als ein Jahr zuvor (90,0 %). Die größte Schuldendynamik hatten dabei abermals die Krisenländer Zypern, Griechenland, Spanien, Slowenien, Portugal und Irland zu verzeichnen. Im Vergleich zum unmittelbaren Vorquartal zeigte sich jedoch

erstmals seit Ende 2007 wieder eine leichte Verbesserung der Schuldenquote im Währungsraum insgesamt, der also auch hier – wenn auch mit noch immer großen inneren Divergenzen – der deutschen Entwicklung folgt, die bereits seit 2012 wieder eine leichte Verringerung der Schuldenquote aufweist.

Das Bundesverfassungsgericht lehnte in einer mit Spannung erwarteten Entscheidung am 17.04.2013 einen Antrag auf einstweilige Anordnung zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) ab. Die mündliche Verhandlung zur Hauptsache fand im Juni 2013 statt. Die abschließende Entscheidung, die das Gericht am 18.03.2014 verkündete, hielt sich danach mit der grundsätzlichen Bestätigung des ESM im Rahmen der Erwartungen. Der zuständige Zweite Senat des Gerichts hatte zuvor mit Entscheidung vom Februar 2014 allerdings die Verfahrensgegenstände, die sich auf den OMT-Beschluss der EZB vom September 2012 beziehen, abgetrennt und dem Gerichtshof der Europäischen Union zur Entscheidung vorgelegt.²⁸

III. Wahlen und politische Ergebnisse

Bei der Bundestagswahl am 22.09.2013 verfehlten CDU/CSU knapp die absolute Mehrheit, während die FDP erstmals den Einzug in den Bundestag verpasste. Damit wurde eine neue parlamentarische Mehrheitskonstellation für die Regierungsbildung erforderlich. Am 17.12.2013 wurde ANGELA MERKEL erneut als Bundeskanzlerin gewählt. Sie stützt sich nunmehr – wieder – auf eine Koalition mit der SPD, die sich ihrerseits am 13.12.2013 durch ein Mitgliedervotum eine parteiinterne Legitimation für das Regierungsbündnis verschaffte. Für eine sichere Mehrheit im Bundesrat benötigt die Koalition jedoch die Zustimmung der Länder mit grüner Regierungsbeteiligung. Soweit es gelingt, die an Landesregierungen beteiligten Grünen in einen Konsens einzubeziehen, kann die Koalition im Bundesrat sogar eine Verfassungsmehrheit mobilisieren, über die sie im Bundestag bereits verfügt. Die Konstellation stärkt die auf Konsensbildung angelegten Prozeduren der Exekutiven und macht größere Vorhaben wie die Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs aussichtsreicher.

Die beiden Landtagswahlen – am 15.09.2013 in Bayern und am 22.09.2013 in Hessen – beendeten in beiden Fällen die Beteiligung der FDP an den jeweiligen Landesregierungen. In Bayern erhielt die CSU unter HORST SEEHOFER wieder eine absolute Mehrheit der Mandate im Landtag und in Hessen ermöglichten die

28 Vgl. BVerfG Pressemitteilung Nr. 9/2014 vom 07.02.2014.

Grünen²⁹ der CDU eine Fortsetzung ihrer Regierungsverantwortung unter Ministerpräsident VOLKER BOUFFIER. Die FDP ist nach dem Wahljahr 2013 nur noch in neun Parlamenten vertreten und lediglich in Sachsen an einer Regierung beteiligt.

IV. Wegweisende Projekte

In der raschen politischen Reaktion auf das erneute *Hochwasser* im Juni 2013 gaben Bundes- und Landesregierungen einen Beleg für ihre unbürokratische Handlungsfähigkeit noch vor dem Vorliegen belastbarer Erkenntnisse hinsichtlich der Schadenshöhe ab: Schon im Juli standen mit dem gemeinsamen Fonds „Aufbauhilfe“³⁰ für die Beseitigung von Hochwasserschäden 8 Mrd. € zur Verfügung. Bis Oktober waren 3,1 Mrd. € abgerufen, davon 1,16 Mrd. € direkt an Länder und Gemeinden.³¹ Ihren Finanzierungsanteil³² am Fonds erbringen die Länder ab 2014 in jährlichen Raten von 202 Mio. € bis zum Jahre 2033 und zunächst – wie üblich – über eine Anpassung der Umsatzsteuerverteilung im Finanzausgleichsgesetz. Dabei hätte es bleiben können, doch mit Rücksicht auf ein mögliches Außerkrafttreten des Finanzausgleichs vereinbarten sie ab 2020 Direktzahlungen an den Bund, wobei deren Aufteilung unter den Ländern noch offen blieb. Ursprünglich hatten die Länder die vorzeitige Tilgung des Fonds Deutsche Einheit in den Blick genommen, womit länderseitig eine Entlastung von 2,2 Mrd. € verbunden gewesen wäre, die als Finanzierung hätte eingebracht werden können. Aber der Bund ließ sich nur eine nicht terminierte allgemeine Erklärung³³ zu diesem Thema abringen.

Die schnelle Einigung über die Ausgestaltung des Aufbauhilfefonds zeigte mit Verzögerung allerdings auch Nachteile. So ist keine Sonderregelung für den Fall vorgesehen, dass die komplette Summe des Fonds nicht gebraucht wird. Die haushaltsmäßige Umsetzung in den Ländern verlief höchst unterschiedlich und führte je nach Betroffenheit eines Landes zu hohem Koordinations- und Personalbedarf. Und nicht zuletzt gab es unter den Ländern verschiedene Auffassun-

29 Am 21.12.2013 erfolgte die Zustimmung der Landesmitgliederversammlung der hessischen Grünen zum Koalitionsvertrag. Die Grünen besetzen in der neuen Landesregierung die Ressorts Wirtschaft/Energie sowie Umwelt.

30 Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetz vom 15.07.2013 (BGBl. I S. 2401).

31 BReg in BT-Drs. 17/14769.

32 Der hälftige Finanzierungsanteil der Länder von 3,25 Mrd. € ergibt sich nach Abzug des Volumens für die Bundesinfrastruktur von 1,5 Mrd. €. Der Berechnung der Annuitäten liegt eine Zinsannahme von 2,21 % zugrunde. Den Konsolidierungsländern werden sie nicht auf das strukturelle Defizit angerechnet.

33 Anlage 1 zu Top 2; 911. Bundesrat am 26.06.2013; S. 367.

gen darüber, wie die unterschiedlichen Abflussquoten zu erklären und wie die Mittelverwendung zu dokumentieren sei.

Das Hochwasser gab dem schon 2002 diskutierten Thema einer Elementarschaden-Pflichtversicherung neuen Auftrieb.³⁴ Es fand nach der Bundestagswahl Eingang in den Koalitionsvertrag. Die Länder konnten mit der Errichtung des Aufbauhilfe-Fonds im Übrigen auch eine Einigung mit dem Bund über die lange strittige Leistung des Bundes bei den Entflechtungsmitteln erreichen: Von 2014 bis 2019 zahlt der Bund weiterhin 2,5 Mrd. € mit investiver Zweckbindung für die im Zuge der Föderalismusreform I im Jahre 2005 beendeten Gemeinschaftsaufgaben Hochschulbau, Bildungsplanung, Gemeindeverkehrsinvestitionen und Wohnraumförderung³⁵. Zudem konnte in diesem Zuge auch die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes hinsichtlich der Zensus-Wirkungen gangbar gemacht werden.

Mit der Einigung über die *Entflechtungsmittel* war ein wichtiger Verhandlungspunkt der Bund-Länder-Agenda erfolgreich bewältigt, der bereits Bestandteil der Eckpunkte-Verabredung³⁶ zur Umsetzung des Fiskalvertrages vom 24.06.2012 gewesen war. In dieser Verabredung hatte der Bund auch für die nachfolgende Legislaturperiode ein neues Bundesleistungsgesetz zur *Eingliederungshilfe* für Menschen mit Behinderungen zugesagt, um Länder und Kommunen zu entlasten. Insgesamt geht es dabei um ein jährliches Volumen von rd. 14 Mrd. €, wobei die Länderseite damals für etwa ein Drittel dieses Volumens eine Übernahme durch den Bund erwartete. Aber wie schon im Fall der Entflechtungsmittel bedurfte es weiterer Verhandlungsgelegenheiten, um den Bund zur Einlösung seiner politischen Zusagen zum Fiskalvertrag zu bewegen. Eine solche Gelegenheit war der Koalitionsvertrag vom 16.12.2013, der nicht nur eine Soforthilfe von einer Milliarde jährlich ab 2014 vorsah, sondern nach der Lesart von Ländern und Kommunen das kommunale Entlastungsvolumen aus dem neuen „Bundesteilhabegesetz“ aufwachsend auf 5 Mrd. € festlegte. Ob die Entlastung um 5 Mrd. € im Zuge der Reform der Eingliederungshilfe bereits in der laufenden Legislatur wirksam wird, ist derzeit aber noch nicht absehbar. Vorgesehen ist vielmehr nach dem Bundeshaushalt eine Verschiebung auf das Jahr 2018 und der Soforthilfe auf 2015. Für einen weiteren Punkt aus dem Fiskalvertragspaket – die gemeinsame

34 Vgl. 910. Bundesrat am 07.06.2013, TOP 109, BR-Drs. 290/13.

35 Vgl. Entflechtungsgesetz vom 05.09.2006.

36 Eckpunkte einer innerstaatlichen Umsetzung der neuen Vorgaben des Fiskalvertrages und des Stabilitäts- und Wachstumspakts; 24.06.2012; <http://archiv.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Pressemitteilungen/BPA/2012/06/2012-06-24-fiskalvertrag.html>. Vgl. im Wortlaut auch als begleitende EntschlieÙung des Bundesrates vom 29.06.2012 in BR-Drs. 400/1/12.

Kreditaufnahme von Bund und Ländern – gab der Koalitionsvertrag keinen neuen Impuls.

Niedersachsen ist gegenwärtig das letzte Land, das noch allgemeine *Studiengebühren* erhebt. Die neue Landesregierung wird jedoch ihr Wahlversprechen zur Abschaffung der Studiengebühren mit Beginn des Wintersemesters 2014/15 einlösen. Zuvor hatte Bayern nach einem erfolgreichen Volksbegehren im Frühjahr 2013 die Abschaffung der Studiengebühren an den bayerischen Hochschulen beschlossen. Damit endet ein Kapitel föderalen Eigensinns, an dessen Anfang im Jahre 2002 ein Hochschulrahmengesetz des Bundes stand, mit dem die Erhebung von Studiengebühren ausgeschlossen werden sollte. Das Bundesverfassungsgericht wies aber 2005 diesen Eingriff in die Länderkompetenzen als unzulässig ab. Danach erfolgte sukzessive die länderweise Einführung dieser Gebühren und danach – Landtagswahl für Landtagswahl – ihre sukzessive Abschaffung, allerdings in der Regel unter Zusicherung dauerhafter Kompensationszahlungen an die Hochschulen.

Eine weitere bildungspolitische Großreform der westdeutschen Länder – das auf acht Schuljahre verkürzte *Abitur* „G8“ – steht politisch ebenfalls vor der Rückabwicklung. 2001 war es zunächst im Saarland, danach 2003 in Bayern eingeführt worden und hatte sich seither schrittweise in den Ländern mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz durchgesetzt. In Ostdeutschland kehrte man damit lediglich zu einer Schultradition der früheren DDR zurück, soweit man sie nicht wie in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen ohnehin beibehalten hatte. Die anhaltende Kritik an dieser Reform hat in mehreren Ländern zu Wahlmöglichkeiten der Eltern zwischen „G8“ und „G9“ geführt, nachdem es in Hessen durch das Anmeldeverhalten der Eltern zu einer Nachfrageverschiebung zugunsten der Gesamtschulen gekommen war, die weiterhin das Abitur nach neun Jahren anboten. In Bayern betreiben die Freien Wähler bislang mit Erfolg die Vorbereitungen für ein Volksbegehren, das auf eine solche Wahlmöglichkeit abzielt. Eine ähnliche Initiative gibt es in Hamburg. Die Einführung des G8 hat für die Länderhaushalte keine Entlastungen mit sich gebracht, sondern im Übergangszeitraum eher belastend gewirkt und durch doppelte Abiturjahrgänge erhebliche Probleme im Hochschulbereich nach sich gezogen. Die Rückkehr zu G9 wird erneut Kosten verursachen, zumal wenn sie mit der Einführung einer Wahlmöglichkeit verbunden wird.

Die Hochschulen setzen den Bologna-Prozess weiter um, mit dem die neuen *Studienabschlüsse* „Bachelor“ und „Master“ durchgesetzt werden. Im Wintersemester 2011/2012 waren bereits 85 % des gesamten Studienangebots umgestellt. Die Idee einer kostengünstigen Verkürzung der Studiendauer durch einen berufsqualifizierenden Bachelor-Abschluss hat sich nicht realisieren lassen. Die