

SCHRIFTEN zur öffentlichen Verwaltung
und öffentlichen Wirtschaft

247

Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath,
Thomas Lenk, Henrik Scheller, Matthias Woisin
(Hrsg.)

Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1–2020



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Herausgeber	7
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	9
Erstes Kapitel	
Länderfinanzbericht 2019	13
Daniel Buscher, Alexander Flachs, Wolfgang Förster, Ariane Gase, Dirk Hengstenberg, Thomas Herold, Anke Hoestermann, Maike Kilian, Enrico Krönert, Corinna Manig, Barbara Meyer-Gluche, Torsten Mietko, Christian M. Pfeil, Ulf Meyer-Rix, Birgitta Schönefeld, Anja Ranscht-Ostwald, Christian Thater, Matthias Woisin	
Zweites Kapitel	
Kommunalfinanzen im Jahr 2019: Auf dem Höhepunkt ist vor der Krise	307
Gerhard Micosatt und Martin Junkernheinrich	
<i>Internationale und europäische Aspekte der Fiskalpolitik</i>	
Drittes Kapitel	
In Europäische Öffentliche Güter investieren – Eine neue ökonomische Agenda für Europa in Zeiten der Corona-Krise	337
Werner Ebert und Sylvia Schmidt	
Viertes Kapitel	
Die deutsche Schuldenbremse im Spannungsfeld zwischen europäischer Fiskalpolitik und nationaler Ausgestaltung	369
Thomas Lenk, Christian Bender, Philipp Glinka	
Fünftes Kapitel	
Nullzinsen und „Nonsense output-gaps“ – Macht die Corona-Krise den Streit um die Schuldenbremse obsolet?	387
Ulf Meyer-Rix	

Sechstes Kapitel	
Die Staatsverschuldung in Deutschland und den USA 1960-2018 im Vergleich	405
Jan Priewe	
Siebentes Kapitel	
Steuerpolitik als Instrument der Handelspolitik: Finanzpolitische Implikationen für Deutschland	429
Thieß Petersen	
 <i>Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und kommunale Verschuldung</i>	
Achtes Kapitel	
Gemeindliche Mindestgröße als Voraussetzung für eine effiziente Allgemeine Verwaltung	441
Ulrich Keilmann, Marc Gnädinger und Felix Volk	
Neuntes Kapitel	
Zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse im Berliner Landesrecht Eine finanzwissenschaftliche Beurteilung	461
Alexander Kratzmann und Julia Sydow	
Zehntes Kapitel	
Schuldenhilfen für Kommunen – Praxis und Erfahrungen aus vier Jahrzehnten	481
René Geißler	
Elfte Kapitel	
Die Stadt bleibt in der Krise – Gleichwertige Lebensverhältnisse und auskömmliche Kommunal Finanzen im Angesicht der Covid-19-Krise	491
Arne Schneider	
Zwölftes Kapitel	
Kassenkredite sind Kassenkredite – und weder Altschulden noch coronabedingte Finanzschäden	505
Hans-Günter Henneke	

Vorwort der Herausgeber

Der vorliegende Band kann den tiefen Einschnitt, den die Coronakrise bedeutet, nur in ersten Andeutungen verarbeiten. Gleichwohl hat die Pandemie bereits spürbaren Niederschlag in den Länderberichten gefunden, die sich zwar auf die Landeshaushalte 2019 beziehen, aber ohne die dramatische fiskalische Wende des Frühjahrs 2020 schon nicht mehr erzählbar sind. Die Krise hat die Grundsatzdiskussion über Form und Methode, die der Autorenkreis der Länderberichte seit zwei Jahren führt, aufs Neue belebt. Viele der hergebrachten finanzpolitischen und finanzwissenschaftlichen Gewissheiten, Grundsätze und Theoreme müssen ihre Erklärungskraft und Handlungsrelevanz in der wirtschaftlichen Katastrophe neu erweisen.

Die COVID-19-Pandemie war und ist auch für unsere Autorinnen und Autoren ebenso Bedrohung wie Belastung. An der Qualität ihrer Beiträge haben sie keine Abstriche gemacht, trotz rabiat erhöhter beruflicher Anforderungen, eines neuen familiären Alltags, neuer Verkehrsformen und neuer Arbeitsweisen, die in kürzester Zeit bewältigt werden mussten. Dabei überschattet die Sorge um die Angehörigen und Mitmenschen vielfach das Ringen um eine neue Normalität.

Der plötzliche Tod von Finanzminister Dr. Thomas Schäfer hat die Fachgemeinde weit über Hessen hinaus berührt und erschüttert. Er war an der fachlichen Entwicklung und an der lebendigen Diskussion auf ermutigende Weise interessiert. An der Präsentation des Jahrbuchs 2018 beteiligte er sich mit einem Beitrag zur erfolgreichen Kommunalentschuldung in Hessen. Schäfer zählte zu den wichtigsten Impulsgebern für die Haushaltspolitik in den Ländern und war auch für uns ein gesuchter Gesprächspartner. Wir werden ihn nicht vergessen.

Das Jahrbuch für öffentliche Finanzen wandelt sich mit dieser Ausgabe zum Periodikum, das halbjährlich erscheinen wird. Mit diesem Schritt reagieren wir auf den wachsenden Zuspruch, den das Jahrbuch als interdisziplinärer Publikationsort für Fragen der öffentlichen Finanz- und Haushaltswirtschaft in der Bundesrepublik erfährt. Wir hoffen damit auf eine noch stärkere Präsenz der Beiträge in den einschlägigen Wissenschaftsdatenbanken und Bibliothekskatalogen, damit sie die fachliche Beachtung finden, die ihnen aufgrund ihrer Aktualität und Praxisorientierung zusteht.

Dass dieser Band trotz widriger Zeitumstände termingerecht und aktuell vorliegt, ist eine bemerkenswerte Leistung aller Beteiligten. Wie in den Jahren zuvor wurde der Startschuss mit unserem jährlichen Workshop in Leipzig gegeben. Zu danken ist wiederum dem bewährten Team in Leipzig, Katharina Geßner, Philipp Glinka und Dr. Mario Hesse, für die immer anspruchsvoller werdende technische

Betreuung der Manuskripterstellung. Der Deutschen Bundesbank danken wir für die großzügige finanzielle Unterstützung.

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich | Prof. Dr. Stefan Koriath
Prof. Dr. Thomas Lenk | Dr. Henrik Scheller | Dr. Matthias Woisin

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Christian Bender, M. Sc., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig.

E-Mail: bender@wifa.uni-leipzig.de.

Dr. Daniel Buscher ist Referatsleiter im Finanzressort der Freien Hansestadt Bremen. E-Mail: Daniel_Buscher@gmx.de

Dr. Werner Ebert leitet das Projekt „Europäische Öffentliche Güter“ im Bundesministerium der Finanzen.

E-Mail: Werner.Ebert@bmf.bund.de

Alexander Flachs ist Haushaltsreferent im Thüringer Finanzministerium.

E-Mail: alexflachs@yahoo.de.

Wolfgang Förster ist Dipl.-Volkswirt und Haushaltsdirektor im saarländischen Finanzministerium. E-Mail: wolfei@gmx.de.

Dr. Ariane Gase ist Referatsleiterin im Thüringer Finanzministerium.

E-Mail: ariane@gasejena.de.

Dr. René Geissler ist Senior Expert für kommunale Finanzen im Programm LebensWerte Kommune der Bertelsmann Stiftung;

E-Mail: rene.geissler@bertelsmann-stiftung.de.

Philipp Glinka, M. Sc., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig.

E-Mail: glinka@wifa.uni-leipzig.de.

Dr. rer. pol. Marc Gnädinger ist Referatsleiter der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften beim Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs.

E-Mail: Marc.Gnaedinger@uepkk.hessen.de.

Prof. Dr. jur. Hans-Günter Henneke ist Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages und Honorarprofessor an der Universität Osnabrück. Er gehört dem 2013 gebildeten neunköpfigen Beirat des Stabilitätsrates von Beginn an an. E-Mail: hans-guenter.henneke@landkreistag.de.

Dirk Hengstenberg ist Ministerialrat und Leiter der Prüfbehörde für den Europäischen Sozialfonds im Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern.

E-Mail: dirkheng@arcor.de.

Senatsrat Thomas Herold ist stellvertretender Referatsleiter des Haushaltsgrundsatzreferats in der Senatsverwaltung für Finanzen Berlin. Er koordiniert dort die Haushaltsplanung des Landes Berlin.

E-Mail: thomas.herold@senfin.berlin.de.

Anke Hoestermann ist Politologin.

E-Mail: anke.hoestermann@arcor.de.

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich ist Inhaber des Lehrstuhls für Stadt-, Regional- und Umweltökonomie an der TU Kaiserslautern.

E-Mail: martin.junkernheinrich@ru.uni-kl.de.

Dr. iur. Ulrich Keilmann ist Abteilungsleiter der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften beim Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs.

E-Mail: ulrich.Keilmann@uepkk.hessen.de.

Maïke Kilian ist Volkswirtin und Referentin für Finanzen der Landesvertretung Bremen in Berlin.

E-Mail: maïke.kilian@lvhb.bremen.de.

Prof. Dr. Stefan Koriöth ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Kirchenrecht sowie Deutsches Staats- und Verwaltungsrecht der Ludwig-Maximilians-Universität München (LMU).

E-Mail: koriöth@jura.uni-muenchen.de

Alexander Kratzmann ist Mitarbeiter am Rechnungshof von Berlin und zugleich Doktorand am Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig.

E-Mail: kratzmann@wifa.uni-leipzig.de

Enrico Krönert ist Diplom-Volkswirt und Mitarbeiter in der Sächsischen Staatskanzlei. E-Mail: enricokroenert@gmail.com.

Prof. Dr. Thomas Lenk ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft und Direktor des Instituts für öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig, Mitglied im Beirat des Stabilitätsrates.
E-Mail: lenk@wifa.uni-leipzig.de.

Dr. Corinna Manig ist Referentin im Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg. E-Mail: cm.manig@gmail.com.

Barbara Meyer-Gluche ist Volkswirtin (Master of Arts) und Politologin (Magister Artium). Sie ist Bürgermeisterin und Finanzdezernentin der Landeshauptstadt Saarbrücken. E-Mail: barmey@aol.

Ulf Meyer-Rix, Dipl.-Vw., ist Referent in der SPD-Bundestagsfraktion.
E-Mail: umeyerrix@web.de.

Gerhard Micosatt, Diplom Geograph, ist Geschäftsführer der FORA Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH, Bottrop.
E-Mail: fora.micosatt@arcor.de.

Torsten Mietko ist Referatsleiter beim Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern. E-Mail: tmietko@hotmail.com.

Dr. Thieß Petersen, Senior Advisor bei der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh im Projekt „Global Economic Dynamics“, zudem Lehrbeauftragter an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder).
E-Mail: thiess.petersen@bertelsmann-stiftung.de.

Dr. habil. Christian M. Pfeil ist Leiter des Referates für Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Ministerium für Finanzen und Europa des Saarlandes.
E-Mail: c.pfeil@gmx.net.

Prof. Dr. Jan Priewe (i.R.) war Professor für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin (HTW Berlin) von 1993 bis 2014. Seit 2015 Senior Research Fellow am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung.
E-Mail: jan.priewe@posteo.de.

Dr. Anja Ranscht-Ostwald ist Referatsleiterin im Hessischen Rechnungshof.
E-Mail: ranscht@gmx.de.

Dr. Henrik Scheller ist Teamleiter „Wirtschaft und Finanzen“, Arbeitsbereich Infrastruktur, Wirtschaft und Finanzen, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin.
E-Mail: scheller@difu.de.

Birgitta Schönefeld, Rechtsassessorin, ist Leiterin der Abteilung Service und Steuerung des Instituts für Hygiene und Umwelt, Hamburg.
E-Mail: birgittaschoenefeld@googlemail.com.

Sylvia Schmidt ist Referentin im Bundesministerium der Finanzen. Im Projekt „Europäische Öffentliche Güter“ ist sie zuständig für die strategische Steuerung und Themenentwicklung des Projekts.
E-Mail: Sylvia.Schmidt@bmf.bund.de

Ass.jur. Dipl.-Jur. MBA Arne Schneider ist Senatsdirektor und leitet das Amt Haushalt und Aufgabenplanung in der Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg.
E-Mail: arne.schneider@fb.hamburg.de.

Julia Sydow ist Mitarbeiterin am Rechnungshof von Berlin und zugleich Doktorandin am Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig.
E-Mail: sydow@wifa.uni-leipzig.de.

Dr. Christian Thater ist Referent im Thüringer Finanzministerium.
E-Mail: christian_thater@web.de.

Felix Volk ist Referent der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften beim Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs.
E-Mail: Felix.Volk@uepkk.hessen.de.

Dr. Matthias Woisin ist Leitender Regierungsdirektor in der Haushaltsabteilung der Finanzbehörde Hamburg.
E-Mail: matthias@woisin.de

Erstes Kapitel
Länderfinanzbericht 2019

Daniel Buscher, Alexander Flachs, Wolfgang Förster, Ariane Gase,
Dirk Hengstenberg, Thomas Herold, Anke Hoestermann, Maike Kilian, Enrico
Krönert, Corinna Manig, Barbara Meyer-Gluche, Torsten Mietko,
Christian M. Pfeil, Ulf Meyer-Rix, Birgitta Schönefeld, Anja Ranscht-Ostwald,
Christian Thater, Matthias Woisin¹

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	18
Tabellenverzeichnis	18
A. Länderhaushalte 2019: Ohne Applaus auf dem Siebertreppchen	21
I. Steuerkraft und Finanzausgleich	25
II. Wahlen	26
III. Europäisches Umfeld	28
IV. Finanzströme im Wissenschaftsbereich	31
V. Stabilitätsrat und Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse	32
VI. Schuldenbremse im Deutschen Bundestag	35
VII. Bedeutsame Gesetzgebungsvorhaben	37
VIII. Landesbanken	39
IX. Kommunen	40
X. Umsatzbesteuerung	43
XI. Die Länderhaushalte nach Ländergruppen	44
XII. Die neuen Länder	45
XIII. Die Finanzschwachen Flächenländer West (FFW)	46
XIV. Die Stadtstaaten	46
XV. Die Südländer	47
XVI. Ohne Maske und Abstand: Bund und Länder in der Corona-Krise	47
B. Vergleichende Übersichten von 2008 bis 2019	54
I. Finanzielle Entwicklung der Länder im Zeitverlauf	54

¹ Die Autorinnen und Autoren vertreten ausschließlich ihre persönliche Auffassung.

II.	Kreditmarktschulden	55
III.	Finanzierungssalden	58
IV.	Nettokreditaufnahme	61
V.	Ursachen	62
VI.	Steuerabhängige Einnahmen	63
VII.	Zinsausgaben	65
VIII.	Versorgungsausgaben und AAÜG	66
IX.	Relative demographische Entwicklung	67
X.	Verbleibende Finanzkraft	69
XI.	Stresstest	72
XII.	Zusammenfassung und Ausblick	75
	Literaturverzeichnis	76
C. Länderbericht Baden-Württemberg 2019		77
I.	Ausgangslage und Rahmenbedingungen	78
II.	Haushaltsplanung und -vollzug	79
III.	Rücklagen	81
IV.	Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse	83
V.	Corona-Maßnahmen	84
VI.	Fazit und Ausblick	85
	Literaturverzeichnis	86
D. Länderbericht Bayern 2019		87
I.	Ausgangslage	88
II.	Politisches Umfeld und haushaltspolitische Zielsetzungen	88
III.	Haushaltsausgleich, Schuldenstand und Rücklagenentwicklung	90
IV.	Entwicklung der Einnahmen und des Länderfinanzausgleichs	91
V.	Entwicklung der Ausgaben	93
VI.	Kommunaler Finanzausgleich	95
VII.	Ausblick: Finanzielle Auswirkungen Corona-Pandemie im Haushalt 2020	95
VIII.	Entwicklung seit 2009	97
IX.	Fazit	99
	Literaturverzeichnis	99
E. Länderbericht Berlin 2019		101
I.	Schlaglicht: Berlin im Frühjahr 2020	102
II.	Rahmenbedingungen für das Haushaltsjahr 2019	103
III.	Haushaltspolitische Zielsetzung	105

IV.	Haushaltsvollzug	106
V.	Schuldenbremse und „strukturelle Konsolidierung“	108
	Literaturverzeichnis	110
F.	Länderbericht Brandenburg 2019	113
I.	Demografisches und wirtschaftliches Umfeld	114
II.	10 Jahre Finanzpolitik in Vorbereitung auf die Schuldenbremse	116
III.	Politisches Umfeld und haushaltspolitische Zielsetzung	118
IV.	Haushaltsentwurf und Haushaltsplan 2019	119
V.	Nachtragshaushalt 2019 und Sondervermögen „Zukunftsinvestitionsfonds“	120
VI.	Haushaltsvollzug 2019	121
VII.	Haushaltsplan und Nachtragshaushalt 2020	122
	Literaturverzeichnis	124
G.	Länderbericht Bremen 2019	127
I.	Rückblick	128
II.	Haushalt 2019 und Bürgerschaftswahlen	130
III.	Konsolidierung und Sanierung	133
IV.	Ausblick	135
	Literaturverzeichnis	137
H.	Länderbericht Hamburg 2019	139
I.	Politisches Umfeld und Aufstellung Doppelhaushalt 2019/2020	140
II.	Haushalt 2019 vom Soll zum Ist	143
III.	Mieter-Vermieter-Modell	145
IV.	Personal	148
V.	Rückblick und Ausblick	149
	Literaturverzeichnis	152
I.	Länderbericht Hessen 2019	155
I.	Finanzpolitische Ausgangslage und wirtschaftliche Entwicklung	155
II.	Der Nachtragshaushalt 2019	157
III.	Ausgewählte Aspekte des hessischen Haushalts	158
IV.	Stabilisierung der Öffentlichen Finanzen in Hessen seit 2010	160
V.	Vorläufiger Haushaltsabschluss 2019	164
VI.	Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Haushalt 2020	165
	Literaturverzeichnis	166

J. Länderbericht Mecklenburg-Vorpommern 2019	169
I. Vorbemerkung zu den Finanzdaten	170
II. Ausgangslage und wirtschaftliches Umfeld	170
III. Wesentliche Entwicklungen des Haushaltsplans 2020	171
IV. COVID-19-Pandemie	173
V. Rückblick auf die Jahre der Konsolidierung	174
VI. Fazit	176
Literaturverzeichnis	177
K. Länderbericht Niedersachsen 2019	179
I. Wirtschaftliche Entwicklung und finanzpolitische Zielrichtung	179
II. Haushaltsjahr 2019 – Planung	181
III. Haushaltsjahr 2019 – Vollzug	183
IV. Nord/LB	183
V. Finanzpolitik 2009-2019 – Ein Rückblick	185
VI. Finanzpolitik 2020-2023 – Ein Ausblick	187
VII. Fazit	187
Literaturverzeichnis	188
L. Länderbericht Nordrhein-Westfalen 2019	189
I. Ausgangslage	190
II. Landesinterne Umsetzung der Schuldenregel	191
III. Haushaltsvollzug im Jahr 2019	193
IV. Haushaltsplanentwurf 2020 und Haushaltsberatungen	194
V. Nachtragshaushalt 2020	195
VI. Die Situation der Kommunal финанzen	196
Literatur	197
M. Länderbericht Rheinland-Pfalz 2019	199
I. Ausgangslage	200
II. Haushaltsplan 2019	201
III. Haushaltsbilanz 2019	204
IV. 10-Jahres-Rückblick: Von der Finanz- und Wirtschaftskrise zur Corona-Krise	205
V. Kommunal финанzen	209
Literaturverzeichnis	212
N. Länderbericht Saarland 2019	215
I. Wirtschaftliche Entwicklung 2019	216

II.	Haushaltsplan 2019	217
III.	Politisches Konzept	217
IV.	Saarlandpakt, Schuldenbremse und Besoldungsanpassung	220
V.	Fazit	223
	Literaturverzeichnis	223
O.	Länderbericht Sachsen 2019	225
I.	Überblick	226
II.	Haushaltspolitische Zielsetzung	227
III.	Nachhaltigkeitsstrategie Sachsens	228
IV.	Haushalt 2019 vom Soll zum Ist	229
V.	Einnahmen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich	230
VI.	Rücklagen, Sondervermögen und Schulden	231
VII.	Kommunale Finanzen	233
VIII.	Personal	234
IX.	Sachsen im Rückblick 2009 bis 2019	235
X.	Ausblick	236
	Literaturverzeichnis	239
P.	Länderbericht Sachsen-Anhalt 2019	241
I.	Grunddaten	241
II.	Klimaschutz und Bankenrettung	242
III.	Rahmenbedingungen	244
IV.	Jahresabschluss 2019	245
V.	Haushaltsplan 2020	246
VI.	Kommunaler Finanzausgleich	249
VII.	Haushaltsplan 2020 – Ergänzung Corona-Lage	251
VIII.	Stabilitätsbericht und Konsolidierungshilfen	252
IX.	Ausblick	254
	Literaturverzeichnis	255
Q.	Länderbericht Schleswig-Holstein 2019	257
I.	Grunddaten	257
II.	Haushalt 2019: Von den Eckwerten zum Ist	258
III.	Kommunaler Finanzausgleich 2019, Gutachtenprozess und Reformbestrebungen	262
IV.	Konsolidierungsbericht und Stabilitätsbericht 2019	267
V.	Aus der Bewältigung einer (HSH Nordbank-) Krise ...	269
VI.	... in die Bewältigung der Nächsten (Corona-) Krise	270

VII. Rückblick und Ausblick	274
Literaturverzeichnis	276
R. Länderbericht Thüringen 2019	281
I. Grunddaten	281
II. Gesamtwirtschaftliche Ausgangslage	282
III. Finanzpolitische Ausgangslage	283
IV. Haushalt 2019 – Planung und Vollzug	284
V. Kommunalfinanzen	286
VI. Haushaltsplanung und Ausblick	288
Literaturverzeichnis	290
S. Glossar Länderberichte	291

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Vertrags- und Finanzierungswege im Mieter-Vermieter-Modell	146
---	-----

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Entwicklung der Finanzierungssalden pro Einwohner in den Kernhaushalten seit 2008	44
Tabelle 2: Finanzdaten neue Länder 2019.....	45
Tabelle 3: Finanzdaten Finanzschwache Flächenländer West 2019	46
Tabelle 4: Finanzdaten der Stadtstaaten 2019	46
Tabelle 5: Finanzdaten der Südländer 2019	47
Tabelle 6: Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich (Länder, Kernhaushalte)	55
Tabelle 7: Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich (Länder und Kommunen, Kernhaushalte)...	57
Tabelle 8: Finanzierungssaldo (Kernhaushalt Länder) in Mio. €	58
Tabelle 9: Finanzierungssaldo Länder mit Extrahaushalten (aber ohne gemeinsame Extrahaushalte) in Mio. €	59
Tabelle 10: Finanzierungssaldo (Kernhaushalte Länder und Kommunen)	60
Tabelle 11: Finanzierungssaldo (Kern- und Extrahaushalte, Länder und Kommunen)	61
Tabelle 12: Nettokreditaufnahme (Kernhaushalte, Länder)	61
Tabelle 13: Nettokreditaufnahme (Kernhaushalt Länder und Kommunen)	62
Tabelle 14: Periodengerechte steuerabhängige Einnahmen*	64

Tabelle 15:	Zinsausgaben an Kreditmarkt (Kernhaushalt Länder und Kommunen).....	66
Tabelle 16:	Versorgungsausgaben und AAÜG in Mio. € (Länder und Kommunen).....	67
Tabelle 17:	Einwohner in Mio. zum 30.06.....	68
Tabelle 18:	Verbleibende Finanzkraft: Periodengerechte steuerabhängige Einnahmen abzüglich Zins- und Versorgungsausgaben (Länder und Kommunen).....	69
Tabelle 19:	Verbleibende Finanzkraft: Periodengerechte steuerabhängige Einnahmen abzüglich Zins- und Versorgungsausgaben (Länder und Kommunen).....	70
Tabelle 20:	Stresstest.....	73
Tabelle 21:	Finanzdaten Baden-Württemberg 2019.....	77
Tabelle 22:	Finanzdaten Bayern 2019.....	87
Tabelle 23:	Finanzdaten Berlin 2019.....	101
Tabelle 24:	Finanzdaten Brandenburg 2019.....	113
Tabelle 25:	Finanzdaten Bremen 2019.....	127
Tabelle 26:	Finanzdaten Hamburg 2019.....	139
Tabelle 27:	Finanzdaten Hessen 2019.....	155
Tabelle 28:	Kennziffernvergleich Hessen 2010, 2015 und 2018.....	161
Tabelle 29:	Finanzdaten Mecklenburg-Vorpommern 2019.....	169
Tabelle 30:	Finanzdaten Niedersachsen 2018–2020.....	179
Tabelle 31:	Vergleich der Kennziffern des Stabilitätsrats Ist 2009 und 2018.....	185
Tabelle 32:	Vergleich der Kennziffern des Stabilitätsrats Soll 2010 und 2019.....	186
Tabelle 33:	Finanzdaten Nordrhein-Westfalen 2019.....	189
Tabelle 34:	Finanzdaten Rheinland-Pfalz.....	199
Tabelle 35:	Finanzdaten Saarland 2019.....	215
Tabelle 36:	Finanzdaten Sachsen 2019.....	225
Tabelle 37:	Finanzdaten Sachsen-Anhalt 2019.....	241
Tabelle 38:	Finanzdaten Schleswig-Holstein 2019.....	257
Tabelle 39:	Wesentliche geplante Änderungen des KFA.....	266
Tabelle 40:	Finanzdaten Thüringen 2019.....	281

A. Länderhaushalte 2019: Ohne Applaus auf dem Siegertreppchen

Als im Februar 2020 die Corona-Pandemie² auch Deutschland erreichte, geriet vieles ins Wanken, was bis dahin fest gefügt erschien. Schlagartig war wieder die Politik gefragt und die volle unbeschränkte Kraftentfaltung des Gemeinwesens. „Unbegrenzte Kredite“³, ausgehend von Bayerns Erklärung der Notlage nach der Schuldenbremse, Grenzschießungen, staatliche Unternehmensbeteiligungen, Ausweitung von Kurzarbeit, Steuerstundungen ohne Zinslast – die Palette wurde täglich größer. Noch bevor die erste Ausgangsbeschränkung in Kraft trat, wurde auf breiter Front angekündigt, die Grundregel der Schuldenbremse zu durchbrechen. Fast alle Länder – mit Ausnahme Thüringens – reklamierten die Ausnahmeregelungen zur Kreditaufnahme binnen weniger Tage.⁴ Im Bund reichte die Kanzlermehrheit für die Notlagenregel, die ihm einen Nachtragshaushalt einschließlich Garantien im Gesamtvolumen von fast einer halben Billion € erlaubte. Bereits Mitte März zeichnete sich auf Länderseite ab, in den Haushalten für 2020 und 2021 mehr als 55 Mrd. € bereitzustellen und zusätzlich Bürgschaften im Volumen von rd. 63 Mrd. € zu übernehmen – als Anfang und Auftakt zur Krisenbewältigung.⁵ In einer weltweiten Krise, die folgenreicher wirken könnte als die Finanzkrise 2009, endete Anfang 2020 für die öffentlichen Haushalte in Deutschland das knappe Jahrzehnt ihrer Rehabilitation, in der sie ihre Beweglichkeit zurückerlangten. Das soll uns nicht hindern, das letzte Jahr der alten Zeit in unserer Haushaltsschönheit der deutschen Länder zu würdigen, in dem zwar alle Landshaushalte den Ausgleich erreichten und ihren Platz auf dem Siegertreppchen einnahmen, aber der Applaus am Ende fehlte.

Denn im letzten Jahr vor dem Inkrafttreten der Schuldenbremse in den Ländern erfüllte sich eine Idee, die zehn Jahre zuvor noch als reine Vision gelten musste: Länderhaushalte, in denen die Ausgaben regelhaft ohne Kreditaufnahme bestritten werden können! 2019 erzielten die Länder mit einem positiven Finanzierungssaldo

2 Am 27.02.2020 richtete die Bundesregierung einen Krisenstab ein.

3 „Es gibt keine Grenze nach oben bei der Kreditsumme, die die KfW vergeben kann“, sagte Scholz. „Wir haben gesagt, das soll unbegrenzt sein.“ Die Bundesregierung taste sich nicht langsam heran, sondern sage von vornherein jede Hilfe zu. „Wir legen alle Waffen auf den Tisch.“ <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/coronakrise-wirtschaft-103.html> 13.03.2020.

4 Das Thüringer Kabinett hat sich statt auf einen Nachtragshaushalt auf die Errichtung eines Sondervermögens im Umfang einer knappen Milliarde aus Landes- und Bundesmitteln verständigt und leitete dem Landtag Formulierungshilfen für ein entsprechendes Gesetz zu. FM Thüringen: „Thüringer Kabinett befürwortet Errichtung eines Sondervermögens in Höhe von 970 Mio. Euro zur Finanzierung der Auswirkungen der Corona-Krise.“; PM v. 14.04.2020.

5 Angaben nach unveröffentlichter Länderumfrage der ZDL mit Stand v. 19.03.2020.

von 13,6 Mrd. €⁶ den dritthöchsten Überschuss seit 2017. Die Länder durften sich am Ziel wähen, die Schuldenbremse vielfach problemlos und entspannt einhalten zu können.

Aus dem Tiefpunkt des Jahres 2009, als die Länderhaushalte mit -27 Mrd. € in die roten Zahlen abgestürzt waren, konnten sich die Länder in einer kontinuierlichen Bewegung herausarbeiten. Schon 2013 verzeichneten sie erstmals einen positiven Saldo und seit 2017 erwirtschaften sie zweistellige Überschüsse. Die positiven Salden der Länder seit 2013 addieren sich auf insgesamt 55 Mrd. €. Bis einschließlich 2018 nutzten die Länder ihre Überschüsse für ein deutliches Absenken ihrer Schuldenstände und setzen inzwischen in zunehmendem Maße den Akzent auf Investitionen sowie auf die Sanierung der Gemeindehaushalte. Der stichtagsbezogene Schuldenstand fiel auch deswegen zum Ende 2019 erstmals seit 2015 nicht unter den Stand des Vorjahres. „*In der Abwägung, mehr zu tilgen oder mehr zu investieren, bin ich für Investitionen.*“ erklärte etwa die Finanzministerin Schleswig-Holsteins, MONIKA HEINOLD.⁷

Die Länder konnten ihre haushaltspolitischen Erfolge in einem schwächer werdenden wirtschaftlichen Umfeld erzielen. Das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) war mit 0,6 % das schwächste seit 2014 und lag deutlich unter dem Durchschnitt der letzten zehn Jahre (1,3 %). Schon seit Jahren wachsen jedoch die Steuereinnahmen schneller als die Wirtschaft, wie der Blick auf die Steuerquote zeigt. Seit 2010 ist sie trotz einer Vielzahl von Steuerentlastungsgesetzen von 21,3 % des BIP bis 2017 bereits auf beachtliche 23,3 % angestiegen.⁸ Für die öffentlichen Haushalte brachten auch die übrigen Rahmenbedingungen Rückenwind für gute Ergebnisse. So ging die bundesweite Arbeitslosenquote 2019 jahresdurchschnittlich um 0,2 Prozentpunkte weiter zurück auf 5 %. Die Zinsbelastung der Haushalte der Länder nahm um 10,0 % gegenüber dem Vorjahr erneut ab und betrug nur noch 10,3 Mrd. €. Die Inflationsrate sank weiter auf 1,4 %. In diesem Umfeld verzeichnete auch der Bund mit einem Überschuss von 13,5 Mrd. €, den er vollständig seinen Rücklagen zuführte, ein solides Ergebnis. In der Abgrenzung der ESGV belief sich der Überschuss des Bundes auf 20,1 Mrd. € und gesamtstaatlich auf 49,8 Mrd. €. Daraus leitet sich die Überschussquote nach den Maastrichtkriterien von +1,4 % des BIP ab (2018: +1,9 %)⁹. Die Schuldenstandsquote sank auf 59,2 % des BIP¹⁰ und damit erstmals seit Anfang des Jahrhunderts wieder unter die 60 %-Grenze des Maastricht-Abkommens.

6 Destatis PM Nr. 57 v. 25.02.2020 / in Abgrenzung der ESGV.

7 PM FM-SH v. 10.01.2020 zum vorläufigen Abschluss 2020.

8 BMF Steuerquoten im internationalen Vergleich.

9 Destatis PM Nr. 57.

10 BMF: Staatsschuldenquoten im internationalen Vergleich; Monatsbericht Febr. 2020.

Wirtschaftlich war 2019 überwiegend ein unauffälliges Jahr, das den vorhandenen Trend mit etwas abgeschwächter Dynamik fortsetzte. So erreichte der Export gegenüber dem Rekordwert des Vorjahres nochmals eine Steigerung, allerdings mit +0,8 % bei geringerer Wachstumsrate. Mit einem Plus von 266,2 Mrd. € lag der Überschuss der Leistungsbilanz ebenfalls über dem Vorjahreswert (246 Mrd. €).¹¹ Gleichzeitig ging der Außenwert des Euro jahresdurchschnittlich auf 1,12 USD (2018: 1,18 USD; 2009: 1,39 USD) weiter zurück. Deutschland stützt seinen Exporterfolg damit u.a. auf eine Währung, die gegenüber der US-Währung seit 2009 fast ein Fünftel ihres Wertes verloren hat. Erst zum Jahresende wurden kritische Signale vor allem aus der Autoindustrie und ihren Zulieferern deutlicher vernehmbar: Für den Dezember 2019 wurde für das produzierende Gewerbe ein Rückgang gegenüber dem Vorjahresmonat von 6,8 % ermittelt.¹² Stütze des Wachstums war 2019 erneut der Binnenkonsum.

Die Wachstumserwartungen waren ursprünglich etwas höher. So begründete der Sachverständigenrat noch im November 2018 in seinem Jahresgutachten 2019 ein Wachstum von 1,5 %. Die Bundesregierung nahm diese Erwartung zwei Monate später im Jahreswirtschaftsbericht 2019 auf 1 % zurück. Die Länderhaushalte waren jedoch weit vorsichtiger geplant und rechneten für 2019 im Soll noch mit einem Defizit von 1,1 Mrd. €. Wie in den Vorjahren legten die Länder ihren Haushalten eine zurückhaltende Einnahmeerwartung zugrunde, die auf der langen Linie von der Steuerschätzung und absehbaren Steuerrechtsänderungen gestützt wurde. Noch zwei Dekaden vorher war es üblich, mit einer hohen Erwartung am langen Ende die Finanzplanung zu entspannen. Indes hat sich das Bild gedreht: Als mit der Mai-Schätzung 2015 erstmals das Jahr 2019 auf das Radar der Schätzer gelangte und damit das Inkrafttreten der Schuldenbremse in greifbare Nähe rückte, wurde die Einnahmeerwartung noch um rd. 20 Mrd. € niedriger geschätzt als es sich dann im Ergebnis zeigte. Seit Jahren ist die Schätzlinie so den tatsächlichen Steuereinnahmen hinterhergelaufen und hat damit die planerische Basis für die Überschussergebnisse der öffentlichen Haushalte gelegt.

Viele Faktoren sind für die verbreitete Zurückhaltung und Vorsicht bei der Haushaltsplanung der Länder verantwortlich. Besonders gewichtig ist zweifellos das Inkrafttreten der Schuldenbremse, die ab 2020 das Ende der Neuverschuldung der Länder regulieren sollte. Mit ihrer Einführung ging die Abschaffung des Finanzplanungsrates einher und damit auch ein Wandel im Selbstverständnis der öffentlichen Haushaltsgestaltung. Ihr wurde – bis zur Corona-Krise – keine wesentliche Rolle mehr bei Entwicklung und Gestaltung der Volkswirtschaft beigemessen, wie

11 Destatis PM Nr. 39 v. 07.02.2020 https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/02/PD20_039_51.html.

12 Destatis PM 38 v. 07.02.2020.

sie noch im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz formuliert worden war. Das Heilsversprechen von Steuersenkungen hatte auf Länderseite an Attraktivität spürbar verloren. Zudem hat der Übergang in eine nahezu zinslose und inflationsfreie Wirtschaft dazu beigetragen, die bis dahin fest gegründeten Wirkungszusammenhänge geradezu als Trugbilder erscheinen zu lassen. Nicht zuletzt sind die Krisenerfahrungen der Jahre 2001-05 und 2009-11 noch präsent genug, um die Planungen generell unabhängiger von aktuellen Schätzungen und damit unpolitischer zu machen. In diese Richtung deutet etwa das sogenannte Steuertrendverfahren, das in Hamburg der Planung zugrunde gelegt wird. Auch das – für Außenstehende kaum nachvollziehbare – Produktionslückenverfahren zur Konjunkturbereinigung, von dem Aussagen zum strukturellen Defizit abgeleitet werden, ist ein Ausdruck für die technische Immunisierung der Haushaltspolitik der letzten Dekade. Was aus der öffentlichen Wahrnehmung von Haushaltspolitik des letzten Jahrzehnts – bis zum Eintritt der Corona-Krise – bleibt, ist die öffentliche Ablehnung von Staatsschulden und die gleichzeitige Forderung nach öffentlichen Investitionen, meist illustriert mit dem Zustand der Deutschen Bahn und des Straßenwesens.¹³

Doch in dem mit Vorsicht gezogenen Rahmen suchten die Länder nach einer expansiven Linie, mit der sie sowohl Versäumnisse der Vergangenheit aufholen als auch Impulse für die regionale Entwicklung setzen können. So hatten sie ihre eigenen Sachinvestitionen um 12,3 % ggü. dem Vorjahr auf 8,4 Mrd. € gesteigert und die laufenden Zahlungen an die Gemeinden um 4,6 Mrd. € (+5,1 %) auf 94 Mrd. € erhöht. Auch die Personalausgaben zogen 2019 mit +4,9 % ggü. dem Vorjahr deutlich an und lagen oberhalb der Steigerung der bereinigten Ausgaben (+3,9 %), aber noch rd. 2 Mrd. € unter dem Soll.

Der Anstieg der Personalausgaben im Jahr 2019 um 6,3 Mrd. € auf 136 Mrd. € findet seine Ursachen sowohl in den Tarifabschlüssen, die zumeist mindestens wertgleich in den Beamtenbereich übertragen wurden, als auch in der allmählichen Ausweitung des Personalbestandes. Die Länder verließen damit ihren Pfad einer durchaus restriktiven Personalentwicklung aus Zeiten der Konsolidierung. Nicht selten hatte dieser die Leistungsfähigkeit der Verwaltungen geschwächt. Zudem hat die lange Zeit so nicht erwartete Entwicklung der Einwohnerzahl den Personalbedarf insbesondere der Länder erhöht. Mit einem Anstieg von 81,8 (2009) auf 83 Mio. Einwohner (2019) ist zumindest vorübergehend das Ende der streckenweise hysterischen Diskussion um die Demographie verbunden. Einen Nachholeffekt konnte man auch beim laufenden Sachaufwand beobachten, der im Mittel um 1,6 Mrd. € (+4,4 %) zulegte und in den meisten Ländern deutlich darüber lag. Die Zinsausgaben von nur noch 10,3 Mrd. € fordern zu historischen Vergleichen

13 Zur Diskussion der Schuldenbremse im Deutschen Bundestag s.u.

heraus: 1989 hatten die elf Länder der alten Bundesrepublik höhere Zinslasten (10,7 Mrd. €) als alle sechzehn im Jahre 2019.

Der Anstieg der Investitionen wird im Vergleich zum Vorjahr wegen des Sondereffekts HSH-Nordbank (2018 rd. 5 Mrd. € und 2019 rd. 900 Mio. €) in Hamburg und Schleswig-Holstein nicht auf den ersten Blick sichtbar. Bayern leitete zudem saldenneutral 1,23 Mrd. € an Österreich weiter aus dem Vergleich der Bayern LB zur Hypo Alpe Adria bzw. der Heta-Abwicklung¹⁴. Bereinigt um diese Effekte wird ein erfreulicher Anstieg der investiven Ausgaben der Länder um 9,5 % (+3,5 Mrd. €) ggü. dem Vorjahr sichtbar.¹⁵ Auch die Diesellaffäre der deutschen Automobilhersteller hinterließ 2019 wieder ihre Partikelspur in den Landeshaushalten. Nachdem 2018 besonders Bayern und Niedersachsen von Strafzahlungen profitiert hatten, nahmen 2019 in Baden-Württemberg die Gebühreneinnahmen durch Strafgebuhr um 1,2 Mrd. € zu.

I. Steuerkraft und Finanzausgleich

Der Länderfinanzausgleich 2019 wird nach dem Willen der Ministerpräsidenten der letzte seiner Art sein. Ab 2020 greifen die Änderungen der Finanzverfassung, die den Ausgleich als Bestandteil der Umsatzsteuerverteilung neu organisieren. Auffällig am vorläufigen Ergebnis 2019 ist zunächst das ggü. Vorjahr leicht rückläufige Ausgleichsvolumen von 11,16 Mrd. € (2018: 11,4 Mrd. €). Leichte Mehrbelastungen von Bayern und Hamburg, eine kräftige Entlastung von Baden-Württemberg (2018: 3,0 Mrd. €; 2019: 2,43 Mrd. €) und eine deutlich höhere Zahlungspflicht für Hessen (2018: 1,6 Mrd. €; 2019: 1,9 Mrd. €) bestimmen das Bild auf der Seite der Zahlerländer. Marginal sind dagegen die Änderungen bei den Empfängern, zu denen nach wie vor auch Nordrhein-Westfalen zählt. Unverändert ist damit auch die maßgebliche Transferwirkung in die neuen Länder einschließlich Berlin.

Auch der Rückblick auf den Beginn der Dekade offenbart wenig Überraschendes. Das Ausgleichsvolumen ist proportional zur Ausgleichsmesszahl, d.h. zum Aufkommen der relevanten Steuern, mitgewachsen. Hervorzuheben bleibt, dass der Bund planmäßig seine So-BEZ-Zahlungen an die ostdeutschen Länder von 9,5 Mrd. € (2009) auf 2,1 Mrd. € (2019) zurückführte. Die Bundesergänzungszuweisungen sind insgesamt von 8,4 Mrd. € (2018) auf 7,6 Mrd. € (2019) gefallen,

14 <https://www.derstandard.de/story/2000099283493/kaerntner-hypo-bayern-zahlt-oesterreich-1-23-milliarden-zurueck>.

15 So auch der Befund der ZDL: Vorläufige Abschlüsse der Länderhaushalte 2019 v. 18.2.2020 (nicht veröffentlicht).