

Langfristige Projektion der Haushaltsentwicklung für den Freistaat Bayern bis zum Jahr 2020

16

Alexander Eck, Johannes Steinbrecher und Christian Thater*

Vor dem Hintergrund der Unsicherheit über die weitere Einnahmen- und Ausgabenentwicklung im Freistaat Bayern hat die Dresdner Niederlassung des ifo Instituts für das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie eine Studie zum Thema *Haushaltskonsolidierung, Infrastruktur und Standortwettbewerb* erstellt, deren zentrale Ergebnisse in dem vorliegenden Beitrag zusammengefasst sind. Dabei wurden die Daten an die Ergebnisse der aktuellen Steuerschätzung vom November 2010 angepasst.

Auf die Finanzpolitik im Freistaat Bayern werden in den kommenden Jahren einige Herausforderungen warten. Durch die Ergebnisse der Föderalismusreformkommission II werden die Länder bis zum Jahr 2020 auf einen strengen Konsolidierungspfad gezwungen, wonach ab diesem Jahr die Haushalte ohne Neuverschuldung aufzustellen sind [Art. 109 (3) GG]. Infolge der Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise, welche zu gesunkenen Steuereinnahmen bei gleichzeitig gestiegenem Ausgabenniveau geführt haben, wird die Umsetzung des Pfades jedoch erschwert. Während Bayern in den Jahren von 2006 bis 2008 einen annähernd ausgeglichenen Haushalt erwirtschaften konnte, betrug die Deckungslücke im Jahr 2009 über 1,9 Mrd. Euro. Ohne weitere Konsolidierungsbestrebungen sieht der aktuelle Finanzplan des Freistaats Bayern auch für die folgenden Jahre solch erhebliche Deckungslücken beim bereinigten Finanzierungssaldo vor (vgl. Finanzplan 2009).

Gleichzeitig wird für die kommenden Jahre ein abgeschwächtes gesamtdeutsches Trendwachstum erwartet (vgl. Gemeinschaftsdiagnose 2010). Zwar wird für den Freistaat Bayern in diesen Jahren von einem leicht überdurchschnittlichen Wachstum ausgegangen (vgl. Prognos AG 2010); dennoch erscheint es fraglich, inwieweit die aus dem höheren Wachstum resultierenden Steuermehreinnahmen die Steuermindereinnahmen der Jahre 2009 bis 2011 (verglichen mit dem Jahr 2008) kompensieren können. Da auch das Ausgabenniveau derzeit deutlich über den Jahren vor der Wirtschaftskrise liegt, besteht ebenso ausgabeseitig Handlungsbedarf. Dabei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass ein Großteil der bayerischen Landesausgaben (z.B. Personalkosten und in Teilen auch die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse) zumindest in der kurzen Frist

als Fixkosten anzusehen sein dürften. Hier stellt sich demnach die Frage, welche Posten für eine ausgabeseitige Konsolidierung überhaupt in Betracht kommen.

Projektion der Haushaltsentwicklung im Freistaat Bayern bis zum Jahr 2020

Die Projektion der Haushaltsentwicklung des Freistaats Bayern stellt eine Möglichkeit dar, Aussagen über Handlungsspielräume der Finanzpolitik (z.B. die Realisierung von Investitionsvorhaben) abzuleiten. Die durch die Projektion gewonnenen Erkenntnisse können herangezogen werden, um den Haushalt tragfähig aufzustellen. Für die Projektion des bayerischen Landeshaushalts für die Jahre 2010 bis 2020 werden die Einnahmeseite und die Ausgabenseite separat betrachtet. Abschließend erfolgen eine Zusammenführung der Ergebnisse und die Ableitung der Finanzierungssituation, welche sich für den Landeshaushalt ergibt. Es werden dabei ausschließlich nominale Werte ausgewiesen.

Projektion der Einnahmeentwicklung im Freistaat Bayern bis zum Jahr 2020

Für die Projektion der bayerischen Landeseinnahmen werden diese zunächst in einzelne Komponenten unterteilt. Die Unterteilung wird vorgenommen, um für die verschiedenen Teilkomponenten individuelle Annahmen zur Fortschreibung treffen zu können. Tabelle 1 zeigt die Zusammensetzung der Landeseinnahmen nach der getroffenen Untergliederung. Im Folgenden werden diese hinsichtlich der enthal-

* Alexander Eck, Johannes Steinbrecher und Christian Thater sind Doktoranden am ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Niederlassung Dresden.

Tab. 1
Komponenten der bayerischen Landeseinnahmen

Komponenten der Landeseinnahmen	
1	Steuereinnahmen (nach Umsatzsteuerverteilung, vor Länderfinanzausgleich (LFA))
2	Laufende Zuweisungen und Zuschüsse
3	Einnahmen der Kapitalrechnung
4	Alle sonstigen Einnahmen

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

tenen Positionen sowie der jeweiligen Projektionsannahmen kurz beschrieben.

Die ausgewiesenen Steuereinnahmen umfassen den Länderanteil an den Gemeindesteuern, die Landessteuern, den im Länderfinanzausgleich (LFA) zugewiesenen Anteil an der Umsatzsteuer und die erhöhte Gewerbesteuerumlage zur Neuregelung der Finanzierung des Fonds Deutsche Einheit sowie des Finanzausgleichs. Dabei werden sämtliche Einnahmen und Ausgaben im Rahmen des LFA durch dessen Simulation ermittelt. Nachdem die Steuereinnahmen mit rund 30,5 Mrd. Euro im Jahr 2010 ihren Tiefpunkt im Prognosezeitraum erreicht haben, wird ab dem Jahr 2011 wieder ein Anwachsen der Steuereinnahmen auf 42,1 Mrd. Euro bis zum Jahr 2020 erwartet.

Die weiteren Einnahmen hatten mit einem Volumen von rund 8,6 Mrd. Euro im Jahr 2010 einen Anteil von etwa 20% an den Gesamteinnahmen des Freistaats. Diese Einnahmekomponenten umfassen drei Positionen, welche in Tabelle 2 dargestellt sind.

Die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse entnehmen wir bis zum Jahr 2014 der Finanzplanung. Anschließend schreiben wir sie mit der historischen Wachstumsrate (1,9% p.a.) bereinigt um die nominal fixierte Kfz-Steuer fort. Die erwarteten Mehreinnahmen in den kommenden Jahren sind im Wesentlichen auf steigende Zuweisungen des Bundes für den öffentlichen Personennahverkehr sowie für das aufgelegte Programm zur Aufnahme zusätzli-

Tab. 2
Komponenten der weiteren Einnahmen

Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	Einnahmen der Kapitalrechnung	Alle sonstigen Einnahmen
beinhaltet:		
Zuweisungen des Bundes, der Länder, der Gemeinden und von sonstigen Institutionen und Trägern	Veräußerungen von Beteiligungen u. dgl., Darlehensrückflüsse, Vermögensübertragungen, Veräußerung von Sachvermögen, Schuldenaufnahmen beim öffentlichen Bereich	Alle anderen laufenden Einnahmen, die sich nicht den bereits ausgewiesenen Posten zuordnen lassen

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

cher Studienanfänger (im Rahmen des Hochschulpakts 2020) zurückzuführen (vgl. Finanzplan 2009). Durch die unterstellte Entwicklung steigen die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse im Projektionszeitraum von rund 4,8 Mrd. Euro im Jahr 2010 auf rund 5,6 Mrd. Euro im Jahr 2020 leicht an.

Die zweite Komponente der sonstigen Einnahmen sind die Einnahmen der Kapitalrechnung. Von entscheidender Bedeutung in der Kapitalrechnung sind Vermögensübertragungen, welche vor allem vom Bund vollzogen werden. Für den Prognosezeitraum unterstellen wir, dass diese Zahlungen ab dem Jahr 2013 real fixiert werden, somit also im Gleichklang mit der angenommenen Inflationsrate nominal um 1,5% pro Jahr wachsen. Zusammen mit den weiteren Komponenten der Einnahmen der Kapitalrechnung kommt es aufgrund der getroffenen Annahmen zu einem nominalen Rückgang der Einnahmen in diesem Bereich von knapp 2,6 Mrd. Euro im Jahr 2010 auf rund 1,6 Mrd. Euro im Jahr 2020.¹

Als dritte Komponente der sonstigen Einnahmen werden unter dem Posten »alle sonstigen Einnahmen« diejenigen Einnahmepositionen erfasst, die nicht einem der vorangegangenen Einnahmeaggregaten zugeordnet wurden. Die hierfür getroffenen Annahmen führen zu einem nominalen Anstieg dieses Postens von rund 2,4 Mrd. Euro im Jahr 2010 auf rund 2,7 Mrd. Euro im Jahr 2020.

Projektion der Ausgabenentwicklung im Freistaat Bayern bis zum Jahr 2020

Zur Projektion der künftigen Landesausgaben des Freistaats Bayern werden diese, analog zum Vorgehen der Einnahmeprojektion, in verschiedene Teilkomponenten zerlegt, deren einzelne Bestandteile im Anschluss separat fortgeschrieben werden. Tabelle 3 zeigt die Komponenten der Landesausgaben, wie sie in der Ausgabenprojektion Berücksichtigung finden. Im Folgenden werden die einzelnen Komponenten hinsichtlich der enthaltenen Positionen sowie der jeweiligen Projektionsannahmen ebenfalls kurz beschrieben.

Den größten Posten bei den Landesausgaben des Freistaats Bayern stellen die Personalkosten und laufenden Sachaufwendungen dar. Ihr Anteil liegt bei etwa 48,6% der bereinigten Gesamtausgaben im Jahr 2010. Für die Fortschreibung werden zunächst die Personalausgaben in Ausgaben für aktives

¹ Dieser Rückgang ist jedoch im Wesentlichen auf Sondereffekte im Jahr 2010 (z.B. Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich in der Höhe von 480 Mill. Euro) zurückzuführen, welche die Ausgangsbasis nach oben verzerren.

Tab. 3
Komponenten der bayerischen Landesausgaben

	Komponenten der Landesausgaben
1	Personalkosten und laufender Sachaufwand
2	Laufende Zuweisungen und Zuschüsse
3	Ausgaben der Kapitalrechnung (Investitionen)
4	Zinsen und Tilgung
5	Alle sonstigen Ausgaben

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

Personal und Versorgungsleistungen getrennt. Zur Ermittlung der zu erwartenden Ausgaben werden dann die Pro-Kopf-Ausgaben für beide Gruppen ermittelt und bis zum Jahr 2020 fortgeschrieben. Dabei werden die Pro-Kopf-Ausgaben real fixiert und somit mit der unterstellten Inflationsrate von 1,5% fortgeschrieben. Dies ist eher eine konservative Annahme, da sie keine Lohnsteigerungen, sondern lediglich den Ausgleich des Kaufkraftverlustes, enthält. Um von den Pro-Kopf-Ausgaben auf die gesamten Ausgaben für Personal schließen zu können, muss die Zahl der Beschäftigten bzw. die der Versorgungsempfänger in die Zukunft fortgeschrieben werden. Für das aktive Personal werden dabei verschiedene Entwicklungen, wie die Rückführung zur 40-Stunden-Woche (Arbeitszeitverkürzung in der öffentlichen Verwaltung), die Dienstrechtsreform (Entwurf des Gesetzes zum neuen Dienstrecht in Bayern) sowie der geplante Stellenabbau gemäß bayerischem Haushaltsgesetz, berücksichtigt. Die Empfängerzahl der Versorgungsleistungen wurde, ausgehend von aktuellen Hochrechnungen des Freistaats Bayern, für unsere Projektion abgeleitet (vgl. Finanzplan 2009). Aus den beiden Größen aktives Personal und Versorgungsleistungen lässt sich der Ausgabenbedarf für das Personal in den kommenden Jahren prognostizieren. Insgesamt ergibt sich für die Personalausgaben ein Anstieg von 17,2 Mrd. Euro im Jahr 2010 auf etwa 20,7 Mrd. Euro im Jahr 2020. Für die Sachkosten (laufende Sachaufwendungen) wurde unterstellt, dass sich deren Anteil an den Personalausgaben orientiert. Nominal bedeutet dies einen Anstieg der Sachkosten von derzeit etwa 3,0 Mrd. Euro auf 3,4 Mrd. Euro 2020.

Den zweitgrößten Posten stellen die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse dar, die der Freistaat Bayern abführt. Hierin wiederum haben die Zahlungen, die der Freistaat Bayern im Länderfinanzausgleich zu leisten hat sowie die Zahlungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs den größten Stellenwert. Die Zahlungen im LFA werden einer Simulation des Länderfinanzausgleichs entnommen. Für die Zahlungen im kommunalen Finanzausgleich wurde unterstellt, dass sich diese im Gleichklang mit den Steuereinnahmen der Länderebene entwickeln. Zusammen mit den Annahmen über die Entwicklung der weiteren Posten in diesem Bereich werden die Ausgaben für laufende Zuweisungen und Zuschüsse von 14,8 Mrd. Euro im Jahr 2010 auf etwa 18,3 Mrd. Euro im Jahr 2020 ansteigen.

Den dritten Posten der Ausgabenprojektion stellen die Ausgaben der Kapitalrechnung des Freistaats Bayern dar. Hierunter fallen Sachinvestitionen, Vermögensübertragungen, die Vergabe von Darlehen sowie der Erwerb von Beteiligungen. Um die Volatilität einzelner Posten abzdämpfen, wurden die Ausgaben der Kapitalrechnung im Aggregat durch Vorgabe einer Zielinvestitionsquote (Anteil der Investitionen an den bereinigten Ausgaben) fortgeschrieben. Diese orientiert sich mit 13,5% an vergangenen Realisationen und wird zukünftig unverändert beibehalten, da diese Quote in der Vergangenheit von öffentlicher Seite als guter Kompromiss zwischen den positiven Wachstumswirkungen öffentlicher Investitionen und den wachstumshemmenden Effekten der Finanzierung betrachtet wurde.² Durch die getroffenen Annahmen werden die Investitionen von derzeit 5,6 Mrd. Euro auf 6,7 Mrd. Euro im Jahr 2020 ansteigen.

Der vierte Posten sind die Ausgaben für Zinsen und mögliche Tilgungen von Kreditmarktschulden. Die Altschulden werden ausgehend vom aktuellen Schuldenstand (rund 32 Mrd. Euro im Jahr 2010) in den ersten Jahren (2010–2011) der Projektion mit 3,5% p.a. verzinst.³ Ab dem Jahr 2012 unterstellen wir einen Anstieg der durchschnittlichen Zinsbelastung auf 4,0% p.a., die wir dann über den verbleibenden Projektionszeitraum konstant halten. Dieser Anstieg impliziert ein generell steigendes Zinsniveau infolge der konjunkturellen Belebung ab 2010. Neben den Altschulden müssen die Zins- und Tilgungsbelastungen für die Neuverschuldungen projiziert werden. Durch diesen Posten werden die Rückwirkungen der aktuellen Finanzierungssalden auf die zukünftigen Haushalte dargestellt. Dazu wird zunächst die Neuverschuldung ermittelt, welche im Anschluss zu denselben Konditionen finanziert wird wie die bestehenden Verbindlichkeiten. Im Gegenzug wird unterstellt, dass etwaige Haushaltsüberschüsse vollständig zur Haushaltskonsolidierung verwendet werden (Sondertilgungen der Verbindlichkeiten). Aufgrund der projizierten Haushaltsüberschüsse ab dem Jahr 2014, sinkt der Schuldenstand des Freistaats Bayern ab diesem Jahr kontinuierlich. Die Ausgaben für Zins und Tilgung werden demzufolge von 1,2 Mrd. Euro im Jahr 2010 auf rund 1,0 Mrd. Euro im Jahr 2020 zurückgehen.

Der fünfte Posten umfasst alle Ausgaben, die keinem der zuvor genannten Posten zugeordnet werden konnten. Hierunter fallen die Ausgaben für Schuldentilgung an den öffentlichen Bereich sowie die globalen Minderausgaben. Aufbauend auf dem Finanzplan (2009) wurden diese Posten nomi-

² Während die Investitionsquote in Bayern im Jahr 2009 bei etwa 13,5% lag, wurden in den übrigen westdeutschen Flächenländern Investitionen in Höhe von 11,5% des Haushaltsvolumens getätigt.

³ Dieser Wert deckt sich auch mit dem durchschnittlichen Zins, welcher aus den Zinsbelastungen des aktuellen Finanzplans abgeleitet werden kann (vgl. Finanzplan 2009).

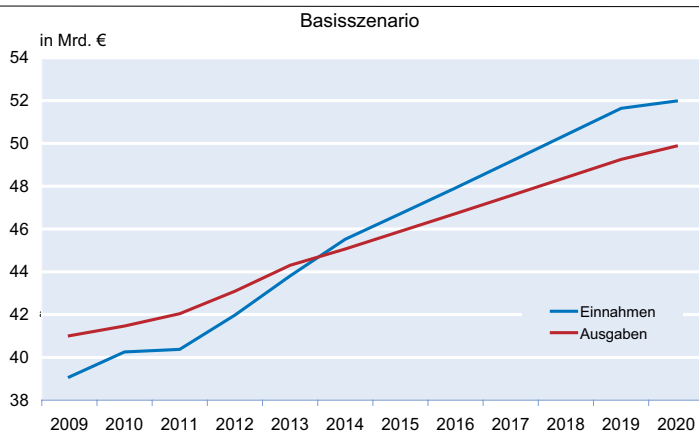
nal mit 264,9 Mill. Euro fixiert, was zu einer realen Entwertung dieser Größen im Untersuchungszeitraum führt. Gleichwohl gilt es an dieser Stelle anzumerken, dass es sich bei diesen Größen um einen insgesamt eher unbedeutenden Posten handelt.

Zusammenführung von Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

Nachdem die Einnahmen und Ausgaben jeweils separat fortgeschrieben wurden, können diese beiden Größen nun zusammengeführt werden. Hieraus lassen sich bereits erste Anzeichen ableiten, wie groß der Konsolidierungsdruck auf den bayerischen Landeshaushalt in den kommenden Jahren sein wird. Abbildung 1 stellt den Verlauf der Einnahmen und Ausgaben bis zum Jahr 2020 gegenüber.

Wie Abbildung 1 zeigt, werden die nominalen Einnahmen des Freistaats Bayern ausgehend von etwa 40,3 Mrd. Euro im Jahr 2010 auf 52,0 Mrd. Euro im Jahr 2020 ansteigen. Gleichzeitig steigen auch die nominalen Ausgaben von 41,5 Mrd. Euro im Jahr 2010 auf 49,9 Mrd. Euro in 2020. Dementsprechend wachsen die Einnahmen über den gesamten Projektionszeitraum im Schnitt etwas stärker als die Ausgaben. Allerdings dauert es trotz der starken konjunkturellen Erholung bis zum Jahr 2014, bis unter den getroffenen Annahmen erstmals ein Haushaltsüberschuss (450 Mill. Euro) erwirtschaftet wird. Zu einem großen Teil ist dies durch die Steuermindereinnahmen im Jahr 2009 zu erklären. Dennoch wirkt die rasche und starke konjunkturelle Erholung einer langfristigen Defizitfinanzierung entgegen. So verringert sich das jährliche Defizit von 1,9 Mrd. Euro im Jahr 2009 auf etwa 1,7 Mrd. Euro im Jahr 2011. Im Anschluss erfolgt ein kontinuierlicher Rückgang dieses Defizits.

Abb. 1
Gegenüberstellung von nominalen Einnahmen und Ausgaben im Freistaat Bayern bis zum Jahr 2020



Quelle: Finanzplan (2009), Darstellung des ifo Instituts.

Um einen konkreten Eindruck möglicher konjunktureller Effekte auf die Einnahmen und Ausgaben des Freistaats Bayern zu erhalten, soll im Folgenden der aktuelle Finanzierungssaldo hinsichtlich struktureller und konjunktureller Anteile untersucht werden.

Ermittlung des strukturellen Defizits im bayerischen Landeshaushalt

Die Haushaltspolitik des Freistaats Bayern wurde in den vergangenen Jahren stark durch konjunkturelle Einflüsse geprägt. Während sich in den Jahren 2000 bis 2004 Landeseinnahmen und -ausgaben nahezu im Gleichklang bewegt haben, entwickeln sich diese Posten seit dem Jahr 2005 mit unterschiedlicher Dynamik. Die Jahre 2005 bis 2008 waren durch einen starken Anstieg der Einnahmen gekennzeichnet. Diese Entwicklung wurde maßgeblich durch die hohe wirtschaftliche Dynamik getrieben, wodurch die Steuereinnahmen besonders stark stiegen. Gleichzeitig haben in diesem Zeitraum die Ausgaben nur vergleichsweise moderat zugenommen. Im Ergebnis resultierte ein deutlicher Abbau des Defizits; bis hin zu einem Finanzierungsüberschuss im Jahr 2008.⁴ Im Anschluss an diesen Zeitraum führten die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise zu einem Einbruch der Steuereinnahmen, welcher allerdings durch erhöhte Zuweisungen des Bundes überlagert wurde. Gleichzeitig stiegen die Landesausgaben, von einem ohnehin hohen Niveau, weiter an. Aus diesen Entwicklungen resultierte im Jahr 2009 ein Finanzierungsdefizit von rund 1,9 Mrd. Euro. Auch für die kommenden Jahre ist im mittelfristigen Finanzplan eine jährliche Haushaltsunterdeckung angesetzt. Jedoch können sich diese Erwartungen in Folge einer über- oder unterdurchschnittlichen Einnahmeentwicklung, aber auch infolge gesteigerter Konsolidierungsbemühungen, noch ändern. Um den langfristigen Konsolidierungspfad nicht zu gefährden,

muss sich eine mögliche ausgabenseitige Konsolidierung demnach an der Höhe des strukturellen Defizits, einschließlich der aus den aktuellen Unterdeckungen resultierenden zukünftigen Zinslasten, orientieren.

Bestimmung des strukturellen Defizits des Freistaats Bayern bis zum Jahr 2020

Zur Bestimmung des strukturellen Defizits auf Landesebene gibt es bisher keinen akademischen Konsens hinsichtlich einer geeigneten Vorgehensweise. Eine Untersuchung, in welcher Höhe die strukturellen

⁴ Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass die Sondereffekte aus der Kapitalzufuhr für die BayernLB in Höhe von 10 Mrd. Euro nicht berücksichtigt wurden. Allerdings werden die höheren Zinsbelastungen infolge der Kreditaufnahme in der Projektion berücksichtigt.

Defizite der Länder ausfallen, wurde vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (vgl. RWI 2010) durchgeführt. Dabei wurden auch mehrere Berechnungsmethoden miteinander verglichen und gezeigt, dass die Unterschiede zumeist gering ausfallen. Aufgrund einer höheren Transparenz der Berechnung und den zur Verfügung stehenden Daten haben wir mit Hilfe des rein statistischen Verfahrens ein Trendwachstum der Einnahmen und Ausgaben bestimmt (Hodrick-Prescott-Filter).^{5,6} Diese geglätteten Reihen können anschließend herangezogen werden, um von konjunkturellen Einflüssen bereinigte Finanzierungssalden zu bestimmen. Diese Salden wiederum können als Näherungsmaß für die strukturellen Unter- oder Überdeckungen der Einnahmen verstanden werden. In unserer Analyse wird der Glättungsparameter λ des HP-Filters variiert, um die Sensitivität des Verfahrens darzustellen. Bei der Wahl $\lambda = \infty$ ist dies gleichbedeutend mit einer Vorgehensweise, die zu einer linearen Approximation der Einnahmen und Ausgaben führt und alle konjunkturellen Effekte eliminiert.

In Abbildung 2 sind das tatsächliche öffentliche Finanzierungssaldo und die berechneten strukturellen Salden für verschiedene Glättungsparameter des HP-Filters für die Jahre von 2000 bis 2020 gegenübergestellt. Für die Jahre 2000 bis 2014 wurden Einnahmen und Ausgaben um konjunkturelle und einmalige Effekte bereinigt. Da ab dem Jahr 2015 durch die Nutzung der Ergebnisse einer Potenzialschätzung bereits bei der Ermittlung der Einnahmen und Ausgaben keine konjunkturellen Einflüsse mehr berücksichtigt werden, sind ab diesem Jahr die ermittelten Werte ohne weitere Bereinigung anzuwenden. Dementsprechend variieren die Werte für das strukturelle Defizit der Jahre 2015 bis 2020 nicht mehr mit der Parameterwahl. Grundsätzlich zeigt sich für den langen Zeitraum ein deutlicher Anstieg aller Trendlinien, d.h. die Einnahmen wachsen im Durchschnitt stärker als

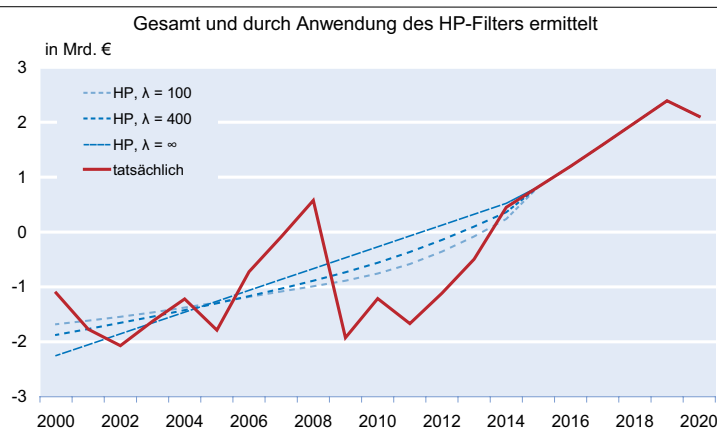
die Ausgaben. In unserer Berechnung reicht dieses Wachstum aus, um spätestens im Jahr 2014 eine strukturelle Nullverschuldung zu erreichen. Das strukturelle Defizit im Jahr 2010 beträgt dabei je nach Parameterwahl noch bis zu 757 Mill. Euro.

Zusammenfassung und haushaltspolitische Implikationen

Es zeigt sich, dass bei den unterstellten Annahmen zur Einnahmen- und Ausgabenentwicklung bis zum Jahr 2014 ein vollständig ausgeglichener Haushalt erzielt werden kann. Gleichwohl muss berücksichtigt werden, dass in der langfristigen Projektion keine weiteren konjunkturellen Effekte enthalten sind. Ausgehend von einem langfristigen Trendwachstum sind demnach weder Boomphasen noch weitere Rezessionen unterstellt. Auch sind beispielsweise keine weiteren Haftungsfälle für Ausfälle der BayernLB oder sonstige Belastungen in der Projektion implementiert. Allerdings werden auch keine intensivierten Konsolidierungsmaßnahmen unterstellt, die über die aktuell gültigen Reformansätze hinausgehen. Jedoch zeigt bereits diese einfache Projektion, dass in den nächsten Jahren ein gewisser Konsolidierungsbedarf auf den Freistaat Bayern zukommen kann. Auch in der jüngeren Vergangenheit gab es für diese Notwendigkeit bereits erste Anzeichen; allerdings konnten Unterdeckungen einzelner Jahre in der Regel durch Privatisierungserlöse oder Auflösen von Rücklagen ausgeglichen werden. Hierdurch konnte formal ein Haushalt ohne Neuverschuldung aufgestellt werden, wenngleich die Ausgaben die Einnahmen trotzdem überstiegen. In Zukunft wird diese Alternative nicht mehr in diesem Maße zur Verfügung stehen, da die Rücklagen aufgrund der hohen Defizite der nächsten Jahre aufgebraucht sein werden und auch Privatisierungserlöse nicht weiter wie bisher als Einnahmequelle genutzt werden können.

Abb. 2

Langfristige Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos im Freistaat Bayern bis zum Jahr 2020



Um auch für das Eintreten etwaiger Negativszenarien gewappnet zu sein, sollte daher auch weiterhin im Freistaat Bayern eine nachhaltige Wirtschafts- und Haushaltspolitik verfolgt werden. Die Einnahmen bieten hier in der kurzen bis mittleren Frist nur wenig Ansatzpunkte für geeignete Maßnahmen.

⁵ Abweichende Ergebnisse zwischen RWI (2010) und unseren Berechnungen sind im Wesentlichen auf unterschiedliche Datenstände, und nicht auf die unterschiedliche Methodik, zurückzuführen.

⁶ Im Allgemeinen wird von einer Glättung der Ausgaben abgesehen, da häufig argumentiert wird, dass diese nicht konjunkturempfindlich sind. In unserer Simulation ist jedoch ein erheblicher Anteil der Ausgaben an das Einnahmen- bzw. BIP-Wachstum gekoppelt (z. B. Investitionen, kommunaler und Länderfinanzausgleich). Deshalb werden für die Ermittlung des strukturellen Defizites in unserer Analyse auch die Ausgaben geglättet.

Durch die Nivellierung der Pro-Kopf-Finanzkraft im System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs besteht für ein einzelnes Bundesland nur in sehr geringem Maße die Möglichkeit, seine Einnahmen überproportional zum Bundeschnitt zu steigern.

In Zeiten konjunktureller Krisen verbleiben demnach nur die Ausgaben für notwendige Konsolidierungsschritte. Allerdings besteht auch hier das Problem, dass ein Großteil der Ausgaben in der kurzen bis mittleren Frist nicht angepasst werden kann. Beispiele hierfür sind die Zahlungen im LFA und im kommunalen Finanzausgleich sowie ein (Groß-)Teil der Personalausgaben. Darüber hinaus wird in Bayern bereits ein Rückgang des Personalbesatzes angestrebt, der weitere Rückführungen zusätzlich erschwert. Zudem wachsen in den kommenden Jahren die Versorgungslasten, so dass im Bereich Personal bis zum Jahr 2020 kaum Einsparungen realisierbar sein werden. Auch die Zinslasten werden sich zunächst kaum zurückführen lassen, da durch die jährlichen Unterdeckungen der Jahre 2010 bis 2013 ein Anstieg des Schuldenstandes zu erwarten ist. Des Weiteren werden in den kommenden Jahren einige Ausgabenanforderungen an den Freistaat Bayern erwachsen, die sich beispielsweise aus einer veränderten demographischen Struktur der Bevölkerung ergeben können. Hier gilt es, Trends frühzeitig zu erkennen und die notwendigen Anpassungen rechtzeitig einzuleiten bzw. kostensteigernde Faktoren rechtzeitig in der Ausgabenkalkulation zu berücksichtigen.

Dadurch kommt auch den Ausgaben der Kapitalrechnung – insbesondere den Investitionen – in der Zukunft eine bedeutende Rolle zu. Bereits in den vergangenen Jahren hat der Freistaat Bayern, verglichen mit den übrigen westdeutschen Flächenländern, eine überdurchschnittlich hohe Investitionsquote aufgewiesen. Auch für die Jahre 2009 und 2010, in denen die Auswirkungen der Wirtschaftskrise am deutlichsten zu spüren sind, wurde diese Quote aufrecht erhalten bzw. sogar geringfügig erhöht. Zwar bringen Investitionen durch die Ausgleichsmechanismen des LFA nur einen geringen fiskalischen Mehrertrag, wirken jedoch auf anderen Kanälen stimulierend auf die bayerische Wirtschaft, weshalb bei der Ausrichtung der Investitionspolitik diese Vor- und Nachteile gegeneinander abgewogen werden müssen.

Eine Gelegenheit die fiskalische Rentabilität öffentlicher Investitionen zu erhöhen und damit das Investitionsklima zu verbessern, bietet sich im Jahr 2019, wenn der Länderfinanzausgleich in seiner jetzigen Form ausläuft (§20 FAG). Die Planungen zur Neuausrichtung werden schon Jahre früher beginnen, so dass es sich bereits in naher Zukunft lohnt, Konzepte zu entwickeln, die den Ländern bessere Chancen bieten, aufgrund eigener Bemühungen bzw. wirtschaftspolitischer Maßnahmen die eigene Einnahmesituation zu verbessern. Die Schaffung einer Anreizkompatibilität eigener

Wachstumsanstrengungen sollte dabei im Fokus stehen, was vor allem eine Senkung der Grenzabschöpfungsquoten im Länderfinanzausgleich erfordern würde. Dies dürfte auch im Interesse vieler finanzschwacher Länder sein, da diese im Allgemeinen durch noch höhere Abschöpfungsquoten betroffen sind (> 100%) und sich somit durch das Generieren von Mehreinnahmen zum Status quo schlechter stellen. Natürlich wird eine Erhöhung der Anreizkompatibilität nur möglich sein, wenn gleichzeitig die Existenzgrundlage der finanzschwachen Länder gesichert bleibt.

Literatur

- Eck, A., J. Ragnitz, J. Steinbrecher und Chr. Thater (2010), *Haushaltskonsolidierung, Infrastruktur und Standortwettbewerb*, Gutachten im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, Dresden.
- Finanzplan des Freistaates Bayern (2000–2009), Grundlagen der Haushaltswirtschaft, Haushaltsentwicklungen, Investitionsschwerpunkte, München.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2010), *Erholung setzt sich fort – Risiken bleiben groß*, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München.
- Prognos AG (Hrsg.) (2010), *Prognos Deutschland Report 2035*, Basel.
- RWI (2010), *Ermittlung der Konjunkturkomponente für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung*, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Essen.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2006), 11. *Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden.