



Öffentlich  
ist Wesentlich

# AUSWIRKUNGEN DER SCHULDENBREMSE

AUF DIE HAUSHALTE AUSGEWÄHLTER  
BUNDESLÄNDER UND IHRER GEMEINDEN

Expertise im Auftrag von ver.di · von Dieter Vesper

*Bund+Länder und Gemeinden*





# **AUSWIRKUNGEN DER SCHULDENBREMSE**

AUF DIE HAUSHALTE AUSGEWÄHLTER  
BUNDESLÄNDER UND IHRER GEMEINDEN

Expertise im Auftrag von ver.di · von Dieter Vesper

*Bund+Länder und Gemeinden*



Herausgeber:

ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft,  
Paula-Thiede-Ufer 10, 10179 Berlin

V.i.S.d.P. Achim Meerkamp, Mitglied des ver.di-Bundesvorstandes

Verantwortlich: Renate Sternatz

Grafiken: Dr. Sabine Reiner

Cartoon: Reinhard Alff

Gesamtherstellung: VH-7 Medienküche GmbH, 70372 Stuttgart

W-3252-02-0813

Vorwort .....	5
Vorbemerkung .....	7
<b>1 WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG UND STAATSSCHULDEN</b> .....	<b>9</b>
<b>2 DIE SCHULDENBREMSE – DARSTELLUNG UND KRITIK</b> .....	<b>12</b>
2.1 Das Konzept .....	12
2.2 Kritik .....	13
<b>3 MÖGLICHE REAKTIONEN DER LÄNDER UND GEMEINDEN AUF DIE SCHULDENBREMSE</b> .....	<b>19</b>
3.1 Finanzpolitische Handlungsspielräume der Länder .....	19
3.2 Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden .....	20
3.3 Welche Reaktionen sind von Ländern und Gemeinden zu erwarten? .....	23
<b>4 DIE PLANUNGEN EINZELNER LÄNDER</b> .....	<b>26</b>
4.1 Indikatoren zur Haushaltslage der Länder und ihrer Gemeinden .....	26
4.2 Indikatoren zur Versorgung mit öffentlichen Gütern .....	29
4.3 Was sagen die mittelfristigen Finanzplanungen aus? .....	35
4.3.1 Zum Konzept der mittelfristigen Finanzplanung .....	35
4.3.2 Annahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung .....	37
4.4 Die Pläne ausgewählter Länder .....	38
4.4.1 Baden-Württemberg .....	38
4.4.2 Nordrhein-Westfalen .....	42
4.4.3 Schleswig-Holstein .....	43
4.4.4 Hamburg .....	44
4.4.5 Berlin .....	46
4.4.6 Sachsen-Anhalt .....	48
4.4.7 Sachsen .....	48
4.5 Ein Zwischenfazit .....	50
4.6 Ungünstigere gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen und Multiplikatoreffekte .....	51
<b>5 WAS IST ZU TUN?</b> .....	<b>54</b>
<b>6 FAZIT</b> .....	<b>61</b>



Sehr geehrte Damen und Herren,  
liebe Kolleginnen und Kollegen,

die Situation der strukturell unterfinanzierten Kommunen ist nach wie vor angespannt, trotz der aktuell sprudelnden Steuereinnahmen. Bei den Ländern sieht es nicht anders aus.

Die scheinbar ausweglose Situation verleitet schon jetzt zu Verteilungskämpfen öffentlicher Haushalte mit dem Ziel, die Kürzungslasten möglichst auf andere zu verschieben. So stellen „Geberländer“ den Länderfinanzausgleich infrage, andere Bundesländer reduzieren die Zuweisungen an die Kommunen oder fordern für ihre Kommunen Mittel aus dem Solidarpakt II ein.

Solche Maßnahmen reduzieren aber lediglich die Bedürftigkeit der Einen, zulasten der Anderen. Die Klärung einer ausreichenden und aufgabenadäquaten Finanzierung der öffentlichen Hand bleibt damit weiter ungelöst. Dies bleibt nicht ohne Folgen für die Bürgerinnen und Bürger, wenn Leistungen z. B. durch die Reduzierung von Ermessensspielräumen im Leistungsrecht zunehmend eingeschränkt oder öffentliche Dienstleistungen reduziert bzw. abgebaut werden.

Die Kürzungspolitik ist nicht alternativlos. Wir brauchen eine Neujustierung: für mehr Lebensqualität – für die Beschäftigten sowie die Bürgerinnen und Bürger. Dafür braucht der Staat mehr Einnahmen. Die müssen fair erbracht und gerecht verteilt werden.

Damit tauchen neue Fragen auf: Mit welchen finanziellen Folgewirkungen ist die Schuldenbremse verbunden, wie wirken sich die Regelungen des Europäischen Fiskalpaktes sowie das Auslaufen des Solidarpaktes II auf die Finanzierung öffentlicher Dienstleistungen aus?

In dieser Broschüre werden die Auswirkungen der Schuldenbremse auf die öffentlichen Haushalte insgesamt sowie für ausgewählte Länder und ihre Kommunen beschrieben. Gleichzeitig werden Vorschläge für eine Steuerreform aufgegriffen und finanziell bewertet.

Wir empfehlen einen breiten Diskurs mit Politikerinnen und Politikern, gesellschaftlichen Akteuren, Führungskräften und Beschäftigten, um die Folgewirkungen deutlich aufzuzeigen und Alternativen zu diskutieren.

Unser Dank gilt Dieter Vesper für die gute Zusammenarbeit.

Achim Meerkamp  
ver.di-Bundesvorstand



In der hier vorliegenden Expertise werden die Auswirkungen der Schuldenbremse auf die Haushalte ausgewählter Bundesländer und ihrer Gemeinden diskutiert. Die Schuldenbremse ähnelt den Regelungen des Europäischen Fiskalpakts. Vor der Verabschiedung des Fiskalpakts durch Bundestag und Bundesrat waren die Auswirkungen auf die einzelnen staatlichen Ebenen in Deutschland zu klären. Dabei ging es um die Frage, ob die Deckelung des gesamtstaatlichen Defizits auf 0,5 % des BIP nach EU-Fiskalpakt im Übergangszeitraum bis 2020, in dem die deutsche Schuldenbremse für die Länder noch nicht in vollem Umfangs gilt, für die Haushaltspolitik der Länder eine zusätzliche Restriktion darstellt. Zur Klarstellung haben Bund und Länder vereinbart, dass der Fiskalpakt keine Anforderungen an die Länder begründet, die über die bisherigen deutschen Verfassungsnormen hinausgehen, und dass der Bund im Fiskalvertrag im Außenverhältnis haftet und das Risiko eventueller Sanktionszahlungen übernimmt.<sup>1</sup>

Vor dem Hintergrund der aktuellen wirtschaftlichen Entwicklung und finanzpolitischen Diskussion geht es in der Untersuchung vor allem um die Frage, in welchem Maße durch die neuen Regelungen die Handlungsspielräume von Ländern und Gemeinden beeinträchtigt werden und welche Reaktionen der finanzpolitischen Akteure zu erwarten sind. Auf der Einnahmeseite bestehen nur wenige Möglichkeiten zu reagieren, und auch auf der Ausgabenseite sind die Handlungsmöglichkeiten beschränkt. In jedem Falle sind negative Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung zu befürchten.

In die Untersuchung werden nicht alle Länder, sondern nur einige, die als „repräsentativ“ angesehen werden können, einbezogen. Baden-Württemberg gilt als finanzstarkes Geberland im Länderfinanzausgleich, dessen Ausgangsbedingungen, gemessen am Verschuldungsgrad, günstig sind.<sup>2</sup> Nordrhein-Westfalen als bevölkerungsreichstes Land und mehr noch Schleswig-Holstein sind Nehmerländer im Finanzausgleich, die aktuell mit erheblichen Finanzproblemen zu kämpfen haben. Sachsen ist zwar Nehmerland, ist aber das am niedrigsten verschuldete Land in Deutschland. Anders Sachsen-Anhalt, das hoch verschuldet ist. Beide stehen vor erheblichen finanzpolitischen Herausforderungen, weil 2019 der sog. Solidarpakt II ausläuft, der die Verteilung der Finanzmittel zur Deckung der einigungsbedingten Sonderlasten regelt. Die Mittel aus den EU-Strukturfonds stehen ebenfalls nicht mehr zur Verfügung.<sup>3</sup> Mit dem Versiegen dieser Finanzierungsquellen werden die ostdeutschen Länder finanziell den westdeutschen Ländern gleichgestellt. Schließlich werden die beiden Stadtstaaten Berlin und Hamburg untersucht. Berlin ist hoch verschuldet, obwohl die Hauptstadt eine rigide Sanierung hinter sich hat.

1 Der Fiskalpakt ist auf das Defizit des Gesamtstaates gerichtet und bezieht daher – anders als die Schuldenbremse – auch die Defizite der Kommunen ein. In den Bund-Länder-Verhandlungen wurden deshalb eine Reihe von Maßnahmen zur Entlastung der Kommunalhaushalte vereinbart bzw. ins Auge gefasst (Finanzierung der Kinder-tagesbetreuung, der Grundsicherung im Alter und der Eingliederungshilfe für Behinderte).

2 Ursprünglich war Bayern für die Analyse ins Auge gefasst worden, doch veröffentlicht der Freistaat keine Daten zur mittelfristigen Finanzplanung (!).

3 Die ostdeutschen Länder werden am Ende der laufenden Förderperiode über dem für die Höchsthilfe wichtigen Schwellenwert von 75 % des gemeinschaftsweiten BIP/Kopf liegen und damit aus der Höchsthilfe fallen.

Auch die Wirtschaft befand sich über Jahre auf Talfahrt. Hamburg hingegen verfügte über all die Jahre über eine gesunde Wirtschaftsstruktur, dennoch ist die Hansestadt hoch verschuldet.

Die Reaktionen der finanzpolitischen Akteure soll anhand der mittelfristigen Finanzplanungen der Länder analysiert werden. In diesen Plänen soll zum Ausdruck kommen, welche Ausgaben die Regierung auf die mittlere Frist tätigen will, wie diese finanziert werden sollen und wie sich die geplante Haushaltsentwicklung in die mutmaßliche gesamtwirtschaftliche Entwicklung einpasst. Anders als der jährliche Haushaltsplan ist der Finanzplan nicht vollzugsverbindlich, sondern stellt eine politische Absichtserklärung der Regierung dar – er hat ausschließlich Programmcharakter. In einem weiteren Schritt soll geprüft werden, in welchem Maße die Länder auf der Ausgabenseite gefordert sind, wenn die wirtschaftliche Entwicklung schwächer verläuft als dies in den mittelfristigen Planungen unterstellt ist. Abschließend wird die Frage diskutiert, ob die Finanzpläne den Ländern und ihren Gemeinden hinreichend Spielraum geben, damit die Anforderungen bezüglich des Ausbaus der Infrastruktur und der Versorgung mit öffentlichen Gütern erfüllt werden können. Auch ist zu prüfen, ob und wie die Einnahmehasis verbessert werden kann, ohne dass es gesamtwirtschaftlich zu negativen Effekten kommt.

# 1 WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG UND STAATSSCHULDEN

Die Eurokrise stellt die öffentlichen Haushalte auf allen Ebenen vor hohe Belastungen. Dies scheint die Wahrnehmung breiter Kreise in Politik und in der Bevölkerung zu stützen, bei der Krise handele es sich in erster Linie um eine Staatsschuldenkrise, die mit einer strikten Eindämmung der öffentlichen Defizite zu bekämpfen sei. In diesem Kontext werden für die Krisenländer Strukturreformen, wie sie Deutschland im Rahmen der Agenda 2010 ergriffen hatte, als Weg aus der Krise angemahnt: Die Länder hätten, so heißt es vor allem auf deutscher Seite, keine konjunkturellen, sondern jede Menge strukturelle Probleme, die allein durch Reformen auf den unflexiblen Arbeitsmärkten, den Abbau eines überbordenden Sozialstaates sowie eine Verringerung der Staatsverschuldung beseitigt werden könnten.<sup>4</sup> Völlig ausgeblendet bleibt in dieser Sichtweise nicht nur, dass einige dieser Länder sich bis 2008 mit keinen gravierenden fiskalischen Problemen konfrontiert sahen, sondern auch, dass Lohnbremsen und eine vehemente Austeritätspolitik die Rezession in Europa verschärfen und dadurch der erwünschte Schuldenabbau verhindert wird. Massive Wachstumseinbußen wiederum beschleunigen die Ausbreitung der sozialen Schieflage, d. h. die Verschlechterung der Einkommensverteilung und den Abbau sozialstaatlicher Leistungen.

Wenn Deutschland in der gegenwärtigen Situation eine Vorbildrolle zugesprochen wird, so fußt dies auf der Behauptung, Deutschlands relative Stärke in den letzten Jahren resultiere aus den Reformen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sowie einer äußerst zurückhaltenden Lohnpolitik. Ohne Zweifel haben diese Maßnahmen die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen auf den internationalen Märkten gestärkt – die deutschen Exportüberschüsse kletterten in gewaltige Höhen. Doch ist es genau dieses Ungleichgewicht, das als Ursache für einen Teil der Eurokrise steht: Der Exportboom in Deutschland ging einher mit einer Schwächung der Binnennachfrage, wodurch die Importe gedämpft wurden und sich die außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte vergrößerten. Wenn nun den Defizitländern eine ähnliche Strategie empfohlen wird, so eröffnet sich nur dann eine Erfolgchance, wenn die Überschussländer ihre Binnenmärkte stärken und die außenwirtschaftlichen Überschüsse abbauen. Hierzu ist in Deutschland nicht nur eine expansivere Lohnpolitik vonnöten, also eine Politik, die sich am Produktivitätsfortschritt (plus Inflationsziel) orientiert. Auch die öffentlichen Haushalte müssen einen expansiveren Kurs fahren, damit gesamtwirtschaftliches Wachstum und die Beschäftigung gefördert werden.

---

<sup>4</sup> Dahinter verbirgt sich die Trivialdiagnose, dass der Schuldner schuld ist: Wer mehr ausgibt als einnimmt, muss seine Ausgaben einschränken. Das ist ein Rückfall in die Wirtschaftspolitik der Weltwirtschaftskrise am Ende der 1920er-Jahre, aus deren Fehler man offensichtlich überhaupt nicht gelernt hat. Damals hatte die Austeritätspolitik nicht nur die Staatsfinanzen nicht konsolidiert, sondern die Krise dramatisch verschärft. Die politischen Folgen waren katastrophal.

Diesem Erfordernis stehen die finanzpolitischen Restriktionen entgegen, die sich Bund und Länder (unter Einschluss deren Gemeinden) mit der Etablierung der sog. Schuldenbremse, die auch als Blaupause für den „Europäischen Fiskalpakt“ diente, auferlegt haben. Für die Länder beinhalten die neuen Regelungen eine weitere Schwächung ihrer Handlungsautonomie, da sie kaum Einfluss auf ihre Einnahmen haben und bisher die Verschuldung eine wichtige Pufferfunktion eingenommen hat. Zugleich hat sich aber die Finanzlage einer Reihe von Ländern bedrohlich verschlechtert, wobei unterschiedliche Gründe einer Rolle spielten. Von vielen wird befürchtet, dass immer mehr Länder Gefahr laufen, in eine extreme Haushaltsnotlage zu geraten, die sie dann dazu veranlasse, Sanierungshilfen von der bundesstaatlichen Gemeinschaft einzuklagen. Begründet wurde die Etablierung einer Schuldenbremse auch damit, dass die alte Regel, wonach öffentliche Investitionen grundsätzlich über Kredite finanziert und bei einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Kredite zudem zur Finanzierung konsumtiver Ausgaben aufgenommen werden dürfen, weitgehend wirkungslos geblieben sei. Nicht nur sei der Investitionsbegriff viel zu weit gefasst gewesen, auch habe sich die Ausnahmeklausel einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts als zu unpräzise und nicht justiziabel erwiesen. Darüber hinaus wurde die Länderkompetenz für eine eigenständige Konjunkturpolitik bezweifelt, weshalb der Gedanke der finanzpolitischen Ausrichtung am gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtsbegriff auf Länderebene nicht greife.

Wenn die Verschuldung in Deutschland als Problem, das auszufern droht, diagnostiziert wird, müssen natürlich die Gründe im Blick bleiben, die zu dieser Entwicklung geführt haben. Im Wesentlichen hat sich der Anstieg in drei Schüben vollzogen:

An erster Stelle sind die hohen Lasten im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung zu nennen. Die Schuldenfinanzierung war ein probates Mittel, denn dadurch werden die Lasten auf mehrere Generationen verteilt.

Nach 2000 waren umfangreiche Steuersenkungen in Kraft getreten. Die Politik setzte damals auf den „Selbstfinanzierungseffekt“, indem sie hoffte, dass der damit verbundene Impuls das Wirtschaftswachstum beflügeln würde. Die Hoffnung erfüllte sich nicht. Vielmehr stagnierte die Wirtschaft, und die öffentlichen Haushalte mussten riesige konjunkturbedingte Steuerausfälle hinnehmen.

Im Zuge der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise stieg die Staatsverschuldung rasant an. Alles in allem hatte die Politik erfolgreich auf die schwere Krise 2009 reagiert. Um so mehr verwundert, dass nun die Politik dort weiterzumachen scheint, wo sie vor der Krise aufgehört hat: Auf der wirtschaftspolitischen Agenda ganz oben steht der rasche Rückzug des Staates aus seiner wirtschaftspolitischen Verantwortung; der Focus ist auf einen schnellen Abbau der öffentlichen Defizite gerichtet.

Die Entwicklung über all die Jahre zeigt, dass zwischen gesamtwirtschaftlichen Aktivitäten und Staatsverschuldung ein enger Zusammenhang besteht. Wie in wirtschaftlich schwierigen Zeiten die Staatsdefizite „quasi-automatisch“ in die Höhe schnellen, so werden sie in einem Aufschwung ebenso „quasi-automatisch“ abgebaut. Wenn in Deutschland die Staatsschulden in Wellen gestiegen sind, so war dies auch Ausdruck davon, dass das Wirtschaftswachstum mäßig war und die Zyklen asymmetrisch verliefen: Die Aufschwungsphasen waren zu flach und zu kurz, um die Haushaltsdefizite in Überschüsse zu verwandeln. Hiervon waren auch die Länder- und Gemeindehaushalte betroffen, da ihre Finanzquellen aus der Beteiligung an den konjunkturereagiblen Gemeinschaftssteuern herrühren. Insofern kann auch nicht überraschen, dass es in all den Jahren den finanzpolitischen Akteuren auf allen Ebenen nicht möglich war, die Defizitziele in den jährlichen Haushalts- und mittelfristigen Finanzplanungen einzuhalten.

Den finanzwirtschaftlichen Entscheidungsträgern fällt es schwer, konjunkturelle Schwankungen in ihren Planungen „einzufangen“, dies insbesondere deshalb, weil die wirtschaftliche Entwicklung, kurzfristig und mehr noch mittelfristig kaum verlässlich prognostiziert werden kann. Abweichungen zwischen prognostizierter und tatsächlicher Entwicklung können mehrere Ursachen haben, oftmals sind es Fehlprognosen des für wahrscheinlich gehaltenen Entwicklungspfades oder Fehleinschätzungen der Wirksamkeit staatlicher Wirtschaftspolitik. In der Regel werden die Auswirkungen einer Rezession oder wirtschaftlichen Stagnation auf die öffentlichen Haushalte unterschätzt, mit der Folge, dass die Defizite am Ende zumeist höher ausfallen als geplant. Im Konjunkturaufschwung verhält es sich umgekehrt, die Haushaltsfehlbeträge verringern sich zumeist rascher als ursprünglich erwartet. Dies ist auch gegenwärtig zu beobachten, die Defizite für 2011/2012 waren ursprünglich viel höher angesetzt (gesamstaatliche Defizitquote in % des BIP):<sup>5</sup>

	2010	2011	2012
Projektion Januar 2010	-5,5	-4,5	-3,5
Projektion April 2011	-3,3	-2,5	-1,5

Tatsächlich lag die gesamstaatliche Defizitquote 2011 bei 1 % des BIP, und für 2012 kann mit einer „roten Null“ gerechnet werden.

<sup>5</sup> Deutsches Stabilitätsprogramm, aktualisierte Fassung vom April 2011.

## 2 DIE SCHULDENBREMSE – DARSTELLUNG UND KRITIK

### 2.1 DAS KONZEPT

Das Konzept der Schuldenbremse basiert auf folgenden Eckpunkten:

- Im Grundgesetz wird der Grundsatz eines ausgeglichenen Haushalts festgeschrieben. Als Begründung dient das Argument der intergenerativen Gerechtigkeit.
- Dem Bund ist eine „strukturelle“ Verschuldung in Höhe von 0,35 % des BIP pro Jahr erlaubt. Die Länder müssen mittelfristig einen ausgeglichenen Haushalt aufweisen. Eine strukturelle Komponente fehlt auf dieser Ebene, d. h. die Länder dürfen ab 2020 keine Schulden zur Finanzierung struktureller Defizite aufnehmen.
- Konjunkturbedingte Defizite können grundsätzlich hingenommen werden, damit die sog. automatischen Stabilisatoren wirken können, d. h. bei einem konjunkturbedingten Einnahmeausfall die geplanten Ausgaben realisiert werden können. Doch soll eine konjunkturbedingte Erhöhung der Kreditaufnahme im nachfolgenden Aufschwung wieder ausgeglichen werden. Dazu werden auf einem sog. Kontroll- oder Ausgleichskonto am Jahresende die Abweichungen der tatsächlichen von den als zulässig erachteten Finanzierungssalden verbucht, und zwar als Fehlbeträge bzw. Gutschriften. Sind z. B. die neuen Kredite höher gewesen als es die tatsächliche wirtschaftliche Lage in einem Jahr gerechtfertigt hätte, entsteht ein Fehlbetrag, war die Kreditaufnahme niedriger, gibt es eine Gutschrift. Überschreiten die saldierten Belastungen des Kontos den Schwellenwert von 1,5 % des BIP, so sind diese konjunkturgerecht zurückzuführen.
- Eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder andere außergewöhnliche Notsituationen (wie etwa die Finanzkrise) soll die notwendige Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung sichern.<sup>6</sup>
- Privatisierungserlöse sollen unberücksichtigt bleiben. Dadurch verringert sich der Spielraum für zusätzliche Kredite.
- Drohende Haushaltsnotlagen sollen künftig schneller diagnostiziert werden. Dazu wurde ein sog. Stabilitätsrat geschaffen, der die Entwicklung der Finanzen des Bundes und der Länder überwacht, um drohende Haushaltsnotlagen frühzeitig zu erkennen und gegebenenfalls Sanierungsprogramme zu entwickeln. Bund und Länder müssen regelmäßig Bericht über ihre aktuelle Haushaltslage, ihre mehrjährige Finanzplanung und die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen erstatten. Seine

---

<sup>6</sup> Die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen muss von der Mehrheit des Bundestages beschlossen werden; verpflichtend ist die gleichzeitige Aufstellung eines Tilgungsplans.

Beschlüsse muss der Stabilitätsrat nicht einstimmig fassen, vielmehr werden sie mit der Stimme des Bundes und der Zweidrittelmehrheit der Länder verabschiedet.

Den Kommunen ist es nicht verwehrt worden, sich weiterhin zu verschulden. Verfassungsrechtlich sind die Gemeinden keine eigenständige staatliche Ebene, sondern Bestandteil der Länder. Die Einbeziehung der Gemeindeverschuldung in die Landesschulden hätte aber einen erheblichen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung bedeutet.

Die Neuregelung gilt für Bund und Länder von 2011 an. Eine Übergangsregelung lässt für den Bund noch bis einschließlich 2015 und für die Länder bis einschließlich 2019 Abweichungen zu. Konsolidierungshilfen in Höhe von 800 Mio. Euro pro Jahr sollen es den finanzschwachen Ländern Bremen, Berlin, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein ermöglichen, die Vorgaben der Schuldenbegrenzung ab dem Jahr 2020 zu erfüllen.<sup>7</sup> Im Gegenzug verpflichten sich diese Länder zur Einhaltung eines strikten Konsolidierungspfades und dessen Kontrolle durch den Stabilitätsrat. Sie müssen von 2011 an ihre strukturellen Finanzierungsdefizite in 10-%-Schritten abbauen.

## 2.2 KRITIK

Mit der Etablierung der Schuldenbremse entfällt für die Länderhaushalte die Pufferfunktion der Verschuldung. Denkbar wäre nun, diese Einschränkungen durch mehr Freiheiten auf der Einnahmeseite – etwa ein Zuschlagsrecht auf die Einkommensteuern<sup>8</sup> – auszugleichen. Ein Zuschlagsrecht bei der Einkommensteuer birgt freilich die Gefahr, dass die wirtschaftsschwachen Länder in eine Abwärtsspirale geraten, denn gerade sie dürften es schwer haben, höhere Steuersätze durchzusetzen. Vielmehr müssten sie ihre Ausgaben kürzen, mit der Folge, dass die Infrastrukturausstattung Schaden nimmt und dadurch die Wachstumsmöglichkeiten geschmälert werden.

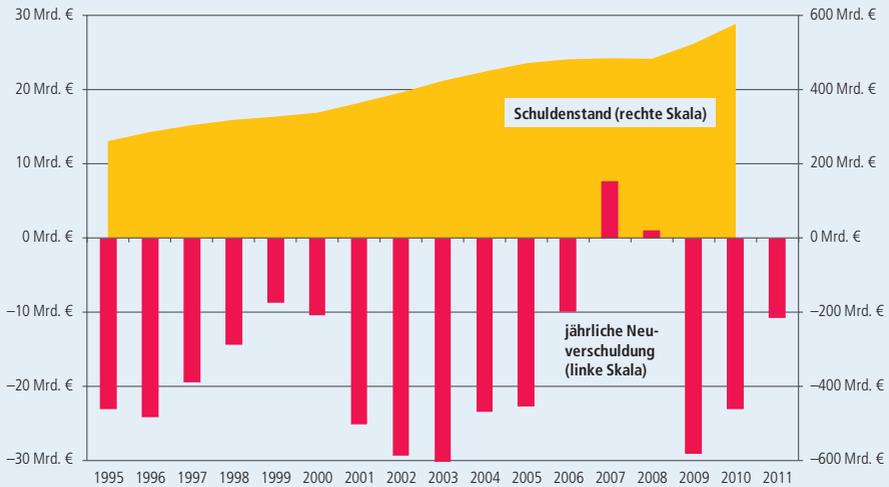
Von zentraler Bedeutung ist die Frage, ob – und die Befürworter der Schuldenbremse bejahen dies – den öffentlichen Haushalten in Krisensituationen hinreichend Raum zum „konjunkturellen Atmen“ bleibt. Dabei wird immer wieder darauf verwiesen, dass mit der Schuldenbremse die sog. strukturellen Defizite abgebaut werden sollen, während konjunkturelle Defizite hingenommen werden können, da diese im nachfolgenden Aufschwung quasi-automatisch verschwinden. Diese Vorstellung beruht allerdings auf dem Konstrukt eines „Schönwetter Szenarios“, in welchem sich Auf- und Abschwünge im Konjunkturverlauf mehr oder weniger symmetrisch aneinanderfügen, d. h. die Abschwungphasen entsprechen in Länge und Intensität den Aufschwungphasen, und auch die Arbeitslosenquoten entwickeln sich im Gleichlauf.

<sup>7</sup> Das Finanzvolumen soll je zur Hälfte vom Bund und von den Ländern aufgebracht werden.

<sup>8</sup> Diese Variante hat u. a. der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen ins Spiel gebracht.

## AUSGEGLICHENE HAUSHALTE KAUM ZU SCHAFFEN

Jährlicher Finanzierungssaldo und Schuldenstand der Bundesländer



Die Realität indes ist eine andere, in der Regel münden Phasen relativ kurzer Prosperität in rezessive Phasen mit nachfolgender hartnäckiger Stagnation oder nur schwachem Wachstum. Im Klartext: Ein asymmetrischer Zyklus kann keine gleichgewichtige finanzwirtschaftliche Entwicklung, also Haushalte ohne Defizite generieren. Folgt auf eine Rezession eine Phase nur schwachen Wachstums, so ändert sich die Auslastung der Produktionskapazitäten kaum, doch die Arbeitslosigkeit steigt weiter, und aus konjunkturellen werden schon bald strukturelle Defizite. Das Konzept der Schuldenbremse verlangt dann einen Abbau dieser Defizite, wodurch aber die wirtschaftliche Erholung zusätzlich erschwert wird.

Die Tragfähigkeit des Konzepts der Schuldenbremse steht und fällt mit der Frage, ob es methodisch möglich ist zwischen konjunkturellem und strukturellem Defizit zu trennen. Für die Berechnungen ist die Bestimmung einer konjunkturellen „Normallage“ erforderlich. Anhand dieses Referenzpunktes können die konjunkturellen Abweichungen, nämlich die Differenzen zwischen tatsächlicher und potenzieller Produktion gemessen werden. Dabei ist die potenzielle Produktion keine tatsächlich beobachtbare, sondern eine fiktive, eine geschätzte Größe. Das Problem dabei ist, dass es verschiedene Schätzverfahren gibt, die zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Bei allen Verfahren kommt es, dies haben verschiedene Vergleichsrechnungen gezeigt, im Nachhinein zu

teilweise beträchtlichen Ergebniskorrekturen.<sup>9</sup> Sie resultieren nicht nur aus Datenrevisionen der amtlichen Statistik und veränderten Einschätzungen der künftigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Vor allem wird den einzelnen Bestimmungsfaktoren ein unterschiedliches Gewicht gegeben, was zu divergierenden Einschätzungen der Produktionsmöglichkeiten und damit der berechneten Produktionslücken führt.<sup>10</sup> Es gibt keine verlässliche Methode, die richtige Höhe des konjunkturellen Defizits zu bestimmen.

Gleichwohl besteht ein gewichtiger Teil des Konzepts der Schuldenbremse darin, anhand der Berechnung der Produktionslücke den konjunkturellen Handlungsspielraum der öffentlichen Haushalte zu ermitteln. Dieser ergibt sich, indem die Produktionslücke mit der sog. Budgetsensitivität multipliziert wird. Die Budgetsensitivität gibt an, wie stark die einzelnen Budgetkomponenten auf der Einnahmen- und Ausgabenseite auf eine Veränderung des BIP reagieren. Für Deutschland wurde diese Sensitivität mit 0,5 ermittelt: Bei einer Produktionslücke in Höhe von 1 % erhöht sich konjunkturbedingt das Finanzierungsdefizit des Staates um etwa 0,5 %. Wie die Werte zwischen den einzelnen Haushaltsebenen aufgeteilt werden, ist nicht ganz klar. Als Maßstab sollen die Anteile an den konjunkturrelevanten Einnahmen und Ausgaben dienen, doch es werden für Länder und Gemeinden keine konkreten Werte genannt. Für den Bund werden für 2010 und 2011 sehr unterschiedliche Werte ausgewiesen, nämlich 0,25 bzw. 0,16. Der höhere Wert für 2010 resultierte aus Zahlungen an die Bundesagentur für Arbeit. Der Wert für die Länder dürfte ebenso hoch wie für den Bund angesetzt werden, da die Länder im gleichen Umfang an den konjunkturrelevanten Steuereinnahmen beteiligt sind. Auch die Gemeindesteuern reagieren auf konjunkturelle Schwankungen, besonders heftig die Gewerbesteuer.

Eine gewichtige Problematik im Konzept der Schuldenbremse ist nicht nur, dass angesichts des Methodenwirrwarrs die Ergebnisse der Schätzungen nicht oder nur bedingt nachvollzogen werden können. Noch gravierender ist, dass die Unsicherheit bezüglich der Ergebnisse das Vertrauen der politischen Entscheidungsträger in die Potenzialschätzungen und in die daraus ableitbaren Handlungsanweisungen an die Politik unterminieren dürfte. Wenn die Revision von Daten und methodische Revisionen zu Unsicherheiten bezüglich der „wahren“ Entwicklung in der Vergangenheit führen, können

<sup>9</sup> Um ein Beispiel zu nennen: Im Frühjahr 2000 bezifferte der Internationale Währungsfonds (IWF) die Produktionslücke im Jahre 1999 für Deutschland auf  $-2,8\%$ ; aus Sicht des Jahres 2006 war die negative Produktionslücke 1999 nicht nur verschwunden, sondern hatte sogar ein positives Vorzeichen, d. h. die Kapazitätsauslastung der Wirtschaft war etwas höher als „normal“. Ähnlich die Berechnungen für das Jahr 2001: Anfänglich, also im Frühjahr 2002, wurde eine Lücke von  $-1,2\%$  ermittelt, später, im Jahre 2006, wurde der Wert auf  $+1,5\%$  revidiert (G. A. Horn, S. Tober: Wie stark kann die deutsche Wirtschaft wachsen? Zu den Irrungen und Wirrungen der Potenzialberechnung. IMK-Report Nr. 17, 2007). Für beide Referenzjahre klafften die Berechnungen um nahezu 3 Prozentpunkte auseinander, was jeweils über 60 Mrd. Euro entspricht. Bei einer Budgetsensitivität von einem halben Prozentpunkt bedeutet dies, dass die Aufteilung zwischen konjunkturellem und strukturellem Budgetdefizit um rund 30 Mrd. Euro hätte revidiert werden müssen.

<sup>10</sup> Diese Schwierigkeiten werden vom Bundesfinanzministerium durchaus konzediert. Auch wird zugegeben, dass die Fortentwicklung des Schätzverfahrens nicht unerheblich von der bisher verwendeten Methode abweicht (BMF, Monatsbericht digital, Februar 2011).

finanzielle Sanktionen wohl kaum auf einer solchen Grundlage basieren. Sie sind anfechtbar und die Politik riskiert, in eine Glaubwürdigkeitsfalle zu tappen. Es handelt sich bei solchen Berechnungen ja nicht um akademische Übungen, vielmehr sollen auf dieser Grundlage politische Entscheidungen getroffen werden, die massive Auswirkungen für Gesellschaft und Wirtschaft haben. Im Nachhinein errechnen sich bei den Korrekturen durchaus Größenordnungen, die in den zweistelligen Milliardenbetrag hineinreichen.

Schließlich lässt die Konstruktion der Schuldenbremse befürchten, dass über Jahre hinweg die öffentlichen Haushalte äußerst restriktiv ausgerichtet sein werden. Ziel der Schuldenbremse ist es, die Defizite „auf Null zu fahren“. Dabei steht die Politik vor einem gewissen Dilemma: Die staatlichen Defizite sind das Ergebnis zweier Größen, nämlich der Entwicklung der Staatseinnahmen und der Staatsausgaben. Die Politik kann im Grunde aber nur für die Entwicklung der Ausgaben in die Verantwortung genommen werden, da die Einnahmen weitgehend Reflex der wirtschaftlichen Entwicklung sind. Die Politik wird also, wenn sie sicher gehen will, dass die Defizite abgebaut und nach Möglichkeit sogar Haushaltsüberschüsse erzielt werden, die Ausgaben kürzen oder zumindest den Ausgabenzuwachs in sehr engen Grenzen halten müssen. Bereits in der Vergangenheit, also in der Zeit vor Installierung der Schuldenbremse, standen die Länder stets unter Druck, ihre Ausgaben zu „deckeln“. Dies ist ihnen weitgehend gelungen: So sind die sog. Konsumausgaben der Länder, wie sie in der „Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung“ des Statistischen Bundesamtes ausgewiesen werden (Personal-



ausgaben und Sachaufwendungen) von 2000 bis 2011 lediglich um ein halbes Prozent im Jahresdurchschnitt gestiegen; ihr Anteil am BIP ist in dieser Zeit von 5,5 % auf unter 5 % gesunken. Die Investitionsausgaben wurden ebenfalls gekürzt. Auch die Gemeinden verringerten jene Ausgaben, die sie gestalten können.

Unter den Handlungszwängen der Schuldenbremse sind weitere Einschnitte auf der Ausgabenseite vorprogrammiert. Aus makroökonomischer Sicht ist eine Kürzung der Ausgaben indes höchst fragwürdig. Wirtschaftswachstum ist der alleinige Weg, um die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise zu meistern. Vermehrte Investitionen in Realkapital sind notwendige Bedingung hierfür. Bereits vor der Krise war in Deutschland im privaten wie im öffentlichen Sektor viel zu wenig in Bauten und Anlagen investiert worden. Das private Investitionsvolumen ist im letzten Jahrzehnt erheblich geschrumpft, und dies, obwohl die Gewinne geradezu explodiert sind und die Steuerbelastung enorm gesenkt worden war. Auch die staatlichen Investitionen wurden gekürzt. Dadurch hat sich in Deutschland eine Infrastrukturlücke in bedrohlichen Größenordnungen aufgebaut. Dies betrifft nicht nur die öffentlichen Investitionen in „Beton“, sondern auch die Ausgaben für Humankapital. Gerade den Ausgaben für das Humankapital, also Ausgaben für Bildung und Wissenschaft, kommt in einer wissensbasierten Wirtschaft und Gesellschaft eine besondere Bedeutung für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung zu.

Umso mehr steht die Frage nach der gesamtwirtschaftlichen Ratio der Schuldenbremse im Raum. Die Befürworter fordern eine wirksame Begrenzung der Staatsverschuldung, weil steigende und hohe Schuldenstandquoten des Staates letztlich zu Wohlstandsverlusten führten. Ein zu hoher, zumal kreditfinanzierter Staatsanteil hemme die Entfaltung privater Aktivitäten, es seien „crowding-out-Effekte“ zu befürchten: Kreditfinanzierte Staatsaktivitäten erhöhen den Nachfragedruck auf den Güter- und Kapitalmärkten und verdrängen hochproduktive private Investitionen, im Ergebnis sinke die gesamtwirtschaftliche Produktivität. Vielmehr solle die Politik den Weg der Haushaltskonsolidierung via Ausgabekürzungen einschlagen. Hiervon gingen expansive Effekte auf die Wirtschaftsaktivitäten aus, da eine solche Politik Vertrauen schaffe und dazu beitrage, dass sowohl die Zinsen als auch die Steuerbelastung sinken und so auf mittlere Sicht eine Ausweitung der Nachfrage zu erwarten sei. Schließlich stelle eine Ausweitung der Staatsverschuldung auch den Generationenvertrag infrage. Die Aufnahme von Staatsschulden erlaube der jetzigen Generation, auf Kosten zukünftiger Generationen zu leben: Staatsschulden stellen auf die Zukunft verschobene Steuererhöhungen dar, die von den nachfolgenden Generationen zu tragen sind.

Ob es zu einer Verdrängung privater Investitionen durch die staatliche Kreditnachfrage kommt, hängt von der gesamtwirtschaftlichen Lage, also davon ab, ob die Wirtschaft boomt oder sich in einer Rezession befindet. Im Aufschwung mit sich stark verbessernden Renditeerwartungen ist ein Abbau der Haushaltsdefizite bzw. die Bildung von Finanzierungsüberschüssen angezeit. In dieser Situation wäre ein crowding-out sehr

wahrscheinlich. Anders indes in einer Rezession, dann ist kreditfinanziertes Gegensteuern des Staates angezeigt. Mit jeder kreditfinanzierten Ausgabe trägt der Staat zur Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, der aktuellen Einkommen und auch der Ersparnisse bei. Den staatlichen Ausgabenüberschüssen stehen an anderer Stelle im Wirtschaftskreislauf Einnahmeüberschüsse gegenüber. Verschuldet sich der Staat, so können die privaten Haushalte infolge der höheren Einkommen mehr konsumieren, und die Unternehmen realisieren einen höheren Absatz. Verzichtete der Staat auf eine höhere Kreditnachfrage, hätte dies zwar Einfluss auf die Kapitalmarktzinsen mit der Folge, dass die Zinsen noch stärker sinken, doch wäre dies ein zeitraubender und auch ungewisser Weg, denn es ist in dieser Situation keinesfalls sicher, dass die Unternehmer auf die niedrigeren Zinsen mit vermehrter Investitionstätigkeit reagieren. Vielmehr müssten die Effekte der geringeren Staatsnachfrage auf die Kapazitätsauslastung der Unternehmen ins Kalkül gezogen werden.

## 3 MÖGLICHE REAKTIONEN DER LÄNDER UND GEMEINDEN AUF DIE SCHULDENBREMSE

### 3.1 FINANZPOLITISCHE HANDLUNGSSPIELRÄUME DER LÄNDER

In der Steuerpolitik verfügen die einzelnen Länder über keine Möglichkeiten, die Bemessungsgrundlagen oder die Steuersätze festzulegen; sie können nur in ihrer Gesamtheit via Bundesrat die Steuerpolitik beeinflussen. Eine wichtige, zugleich äußerst streitbefangene Funktion übt der Länderfinanzausgleich für die Einnahmeseite der Länderhaushalte aus. Aus der Wechselbeziehung zwischen regionaler und gesamtwirtschaftlicher Dynamik errechnen sich die Ansprüche aus diesem Ausgleich. Die Mittel, die in den Ausgleichstopf fließen, hängen neben den relativen Finanzkraftunterschieden der einzelnen Länder vom Gesamtumfang des Steuerkuchens ab. Expandieren die Steuereinnahmen, so nimmt auch das Volumen der Mittel zu, die im Länderfinanzausgleich umverteilt werden. Eine Aufstockung der Mittel erfährt der Finanzausgleich durch die sog. Ergänzungszuweisungen des Bundes. Mit einem Teil dieser Zuweisungen werden die verbleibenden Fehlbeträge der finanzschwachen Länder zum Länderdurchschnitt größtenteils ausgeglichen. Auch diese Zuweisungen sind an die Höhe des Steueraufkommens gekoppelt. Die übrigen Ergänzungszuweisungen sind in ihrer absoluten Höhe festgelegt und werden für bestimmte Zwecke gewährt. In regelmäßigen Abständen führen die Geberländer Klage über zu hohe Belastungen, und die letzte Reform hat die Ausgleichsansprüche der Nehmerländer verringert. An die Stelle der Geberländer ist der Bund getreten.

Aber auch auf der Ausgabenseite sind die Handlungsmöglichkeiten der Länder begrenzt. Die Spielräume werden weitgehend durch die den Ländern übertragenen Aufgaben bestimmt. Den Ländern wird von der Verfassung eine umfängliche Verwaltungskompetenz eingeräumt; sie sind nicht nur für den Vollzug der Landesgesetze zuständig, sondern exekutieren auch Bundesgesetze, sei es als eigene Angelegenheit oder sei es im Auftrag des Bundes. Ein Großteil der finanziellen Ressourcen fließt in die Bereiche öffentliche Sicherheit sowie Bildung und Wissenschaft. Hier sind es vor allem die Personalausgaben, die zu Buche schlagen. Rund ein Drittel der Länderausgaben stellen Personalaufwand dar. Auch die Verantwortung der Länder für die Gemeindefinanzen bindet erhebliche Mittel. Die Gemeinden sollen ihre Aufgaben – so das Bundesverfassungsgericht – „kraftvoll“ ausüben und erhalten hierzu einen vom Land festgelegten Prozentsatz der Steuereinnahmen des Landes. Ergänzend gewährt das Land spezielle, vor allem investive Zuweisungen. Da es weder einen bundesweit definierten Aufgabenkatalog der Gemeinden noch bundesweit festgelegte Ausstattungsstandards gibt, streuen die von den einzelnen Ländern an ihre Gemeinden überwiesenen Transfers nicht unerheblich.

Im Ergebnis können die einzelnen Länder über ähnlich hohe Pro-Kopf-Einnahmen disponieren. Dies ist eine von der Verfassung gewünschte Entwicklung, liegt ihr doch das Postulat relativ „gleichwertiger“ Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zugrunde, zu denen der Staat durch die entsprechende Bereitstellung öffentlicher Güter beizutragen hat. Deshalb sind auch die Differenzen bei den Pro-Kopf-Ausgaben – sieht man einmal von den Unterschieden zwischen Ost und West als Ausdruck des Nachholbedarfs in der Infrastruktur ab – nicht sonderlich ausgeprägt. Umso mehr überraschen die Unterschiede in der Verschuldung je Einwohner. Teilweise sind diese Ausfluss regionaler Strukturkrisen (Nordrhein-Westfalen, Saarland, Bremen), teilweise Ausfluss der Wiedervereinigung (Berlin), teilweise auch Ausfluss unterschiedlicher Haushaltsdisziplin. Eine nicht unwesentliche Rolle haben auch Versuche gespielt, gesamtwirtschaftliche Krisen auf regionaler Ebene – über die Wirkung der „automatischen Stabilisatoren“ hinaus – abzufedern, indem regionale Programme zur Verbesserung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage aufgelegt wurden. Eine solche Strategie ist freilich risikoreich, weil die regionale Politik nicht sicher sein kann, dass Kosten und Nutzen ihrer gesamtwirtschaftlich orientierten Aktionen fiskalisch im Einklang stehen: Ein großer Teil des fiskalischen „Benefits“ fließt an andere Ebenen, die Kosten aber belasten ausschließlich den regionalen Haushalt.

### 3.2 HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN DER GEMEINDEN

Mehr noch als die Finanzen von Bund und Ländern sind die Gemeindefinanzen abhängig von der konjunkturellen Entwicklung. Dies gilt sowohl für die Zuweisungen vom Land, die primär auf dessen Steuereinnahmen (einschließlich Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich) basieren, als auch für die eigenen Steuereinnahmen der Gemeinden, vornehmlich die Grundsteuern und die Gewerbesteuer. Diese Steuern sind deshalb von Bedeutung, weil die Gemeinden das Recht besitzen, deren Hebesätze zu gestalten. Insofern bringen diese beiden Steuern den Autonomieanspruch der Gemeinden auf der Einnahmeseite in besonderer Weise zum Ausdruck. Neben diesen Steuereinnahmen fließen Mittel aus der kommunalen Beteiligung an der Einkommensteuer (15 %) und Umsatzsteuer (2,2 %). Die hohe konjunkturelle Anfälligkeit der kommunalen Steuern ist insbesondere auf die ertragsabhängige Gewerbesteuer zurückzuführen. Dies steht der Forderung nach relativ konjunkturunempfindlichen kommunalen Steuern entgegen: Das kommunale Steuersystem sollte möglichst wenig konjunkturanfällig sein, weil die Gemeinden ihre Aufgaben, insbesondere die Versorgung mit infrastrukturellen Gütern, stetig zu erfüllen haben.

Grenzt man den kommunalen Aufgabenkatalog nach dem Grad der Pflichtigkeit – Weisungsaufgaben, pflichtige und freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben – ab, so dominieren die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben. Das relativ geringe Gewicht der freiwilligen Aufgaben führt zu der Frage, ob die Gemeinden hinreichend über Finanzmittel verfügen, die es ihnen erlauben, über die Finanzierung der pflichtigen Aufgaben

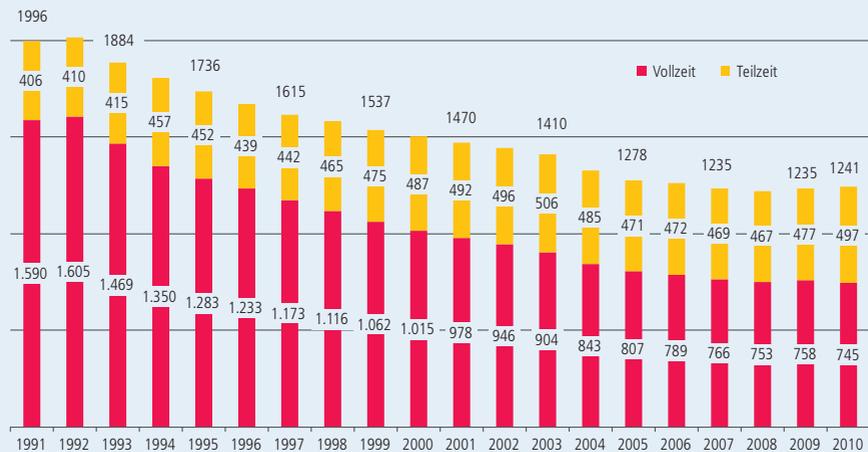


hinaus noch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Letztlich geht es darum, dass Steuereinnahmen und Zuweisungen des Landes in einem ausgewogenen Verhältnis zu den kommunalen Aufgaben stehen. Dabei sollen die Gemeinden keinesfalls auf die Rolle „unselbstständiger Agenten“ reduziert werden, sondern sie sollen eigenverantwortlich handeln können.

Eine besondere Bedeutung erwächst den Kommunalhaushalten dadurch, dass sie Hauptinvestor der öffentlichen Hand sind. Etwa 60 % der öffentlichen Ausgaben für Bauten und Ausrüstungen werden von den Gemeinden getätigt. So investieren die Gemeinden in Schulen, in die Kinderbetreuung, in soziale und kulturelle Einrichtungen, in den Straßenbau, den ÖPNV u. a. Entweder treten sie unmittelbar als Investor auf oder aus dem Haushalt ausgegliederte Einrichtungen tätigen Investitionen. Infolge der starken Konjunkturanfälligkeit des kommunalen Finanzsystems folgt die Investitionstätigkeit einem prozyklischen und im Trend fallenden Muster. Bei sinkenden oder nur schwach steigenden Einnahmen reagieren die Kommunen mit Kürzungen bei den Investitionsausgaben. Da es sich hier vielfach um freiwillige Aufgaben handelt, stellen die Investitionen für die Gemeinden die flexibelste Ausgabeart dar. Aufgrund der haushaltsrechtlichen Vorschriften sind die Gemeinden in ihrer Kreditaufnahmefähigkeit limitiert. Zwar ist es ihnen auch weiterhin grundsätzlich erlaubt, ihre Investitionsausgaben über Kredite zu finanzieren. Doch werden sie in ihrem Finanz- und Verschuldungsverhalten von den kommunalen Aufsichtsbehörden (des Landes) überwacht. Im Focus steht

## PERSONALABBAU IN DEN GEMEINDEN

Beschäftigte im unmittelbaren öffentlichen Dienst in 1000



Quelle: Statistisches Bundesamt

dabei die sog. freie Spitze, die als Gradmesser für die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gemeinde gilt: Je größer die Überschüsse im Verwaltungshaushalt (Ifd. Einnahmen minus Ifd. Ausgaben einschl. Tilgungsausgaben) ausfallen, umso mehr Mittel stehen für investive Zwecke zur Verfügung. Hohe Überschüsse signalisieren eine starke Finanzkraft und auch entsprechendes Potenzial, Kredite zur Finanzierung von Investitionen aufzunehmen und tilgen zu können. Bei defizitären Verwaltungsausgaben fallen zwangsläufig Investitionsprojekte dem Rotstift zum Opfer, weil eigene Mittel fehlen und aufgrund der geringen Finanzkraft keine Kredite aufgenommen werden können.

Die Tatsache, dass die Gemeinden in der Vergangenheit zum Teil hohe Deckungslücken in den Verwaltungshaushalten hinnehmen mussten, hat dazu geführt, dass der Umfang der sog. Kassenkredite in die Höhe geschossen ist. Der Saldo im Verwaltungshaushalt zeigt, ob und in welchem Maße die Gemeinden in der Lage waren, ihre laufenden Ausgaben zu finanzieren und die Pflichtzuführung an den Vermögenshaushalt zu erwirtschaften.<sup>11</sup> Defizite im Verwaltungshaushalt dürfen nicht durch langfristige Kredite gedeckt werden; diese Kredite sind grundsätzlich der Finanzierung von Investitionen vorbehalten und bedürfen der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörden. Deshalb verbleibt nur die Möglichkeit, die Defizite im Verwaltungshaushalt durch Kassenkredite, welche nicht genehmigungspflichtig sind, auszugleichen.

<sup>11</sup> Die Pflichtzuführung an den Vermögenshaushalt soll im Wesentlichen die Schuldentilgung aus den laufenden Einnahmen gewährleisten.

### 3.3 WELCHE REAKTIONEN SIND VON LÄNDERN UND GEMEINDEN ZU ERWARTEN?

Zwar sind die Gemeinden den Regelungen der Schuldenbremse nicht unterworfen, doch ist die Wahrscheinlichkeit sehr hoch, dass auch sie Auswirkungen zu spüren bekommen werden. Fast alle Länder geraten unter erheblichen Konsolidierungsdruck. Die Erfahrungen sprechen dafür, dass die Länder versuchen werden, die Gemeinden an der Konsolidierung ihrer Haushalte zu beteiligen, indem sie Lasten und Aufgaben an die Gemeinden verschieben, ohne sie hinreichend finanziell zu kompensieren. Allerdings sind die Möglichkeiten in der jüngeren Vergangenheit begrenzt worden, indem das Konnexitätsprinzip<sup>12</sup> als fiskalische Schutzfunktion gestärkt wurde. Seit Inkrafttreten der Föderalismusreform I ist es dem Bund nicht mehr gestattet, den Gemeinden bundesgesetzlich Aufgaben zu übertragen. Die Frage wird sein, ob und in welcher Form der Bund versuchen wird, über die Länder tätig zu werden.

Die Länder selbst müssen ihre Konsolidierungsmöglichkeiten auf der Ausgabenseite des Haushalts suchen, da sie nur über geringe Möglichkeiten verfügen, die Einnahmeseite zu verbessern. Sie können nur als Gesamtheit der Länder via Bundesrat versuchen, die Steuergesetzgebung in ihrem Sinne zu beeinflussen. Dabei sind die Länderinteressen durchaus verschieden. Noch am ehesten ist ein abgestimmtes Verhalten in Bezug auf die Steuern vom Umsatz zu erwarten.

Auf der Ausgabenseite sind als Kürzungsoption an erster Stelle die Zahlungen an die Gemeinden zu nennen. Mit dem kommunalen Finanzausgleich werden verschiedene Ziele verfolgt: In erster Linie geht es darum, die kommunale Finanzmasse zu stärken; darüber hinaus sollen auch Steuerkraftunterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden (gleicher Größe) verringert werden, damit alle Gemeinden eine annähernd gleiche Mindestversorgung an öffentlichen Gütern bereitstellen können. Finanzierungsquelle ist der Steuerverbund. In allen Ländern werden nicht nur die gemeinschaftlichen Steuern, sondern auch sämtliche Landessteuern, die Mittel aus dem Länderfinanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen in diesen Verbund aufgenommen. Vom Aufkommen der Verbundgrundlagen wird den Gemeinden ein bestimmter Prozentsatz zur Verfügung und sichergestellt, dass sich die Einnahmen der Gemeinden aus dem Finanzausgleich etwa parallel zu den jeweiligen Steuereinnahmen des Landes entwickeln. Diese sog. Verbundquote ist keine konstante Größe, sondern variiert in Abhängigkeit der Aufgabenverteilung zwischen Land und Gemeinden. Dennoch schwankt sie im Zeitablauf kaum.

---

<sup>12</sup> Danach sind die Kosten für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe von demjenigen zu tragen, der über Art und Umfang der Aufgabenerfüllung entscheidet („wer bestellt, der bezahlt“).

Ergänzend zu diesen allgemeinen und für die Gemeinden frei disponiblen Zuweisungen gewährt das Land zweckgebundene, vor allem investive Zuweisungen. Während die Beteiligungsquoten und die daraus finanzierten allgemeinen Zuweisungen an die Gemeinden mehr oder weniger sakrosant bezüglich Kürzungsabsichten sind, gestalten die Länder die Zweckzuweisungen durchaus entsprechend ihrer Interessen. Die Festsetzung der Zuweisungen erfolgt in den wenigsten Fällen regelgebunden, sondern obliegt der diskretionären Entscheidungsgewalt der Länder. Bei angespannter Haushaltssituation kürzen die Länder ihre Zuweisungen an die Gemeinden; sie überwälzen damit ihren Konsolidierungsdruck. Entspannt sich die Finanzlage, sind die Länder wieder bereit, höhere Zuweisungen zu leisten.

Neben den Zuweisungen an die Gemeinden nehmen die Personalausgaben eine herausgehobene Position in den Länderhaushalten ein. Höhe und Entwicklung der Personalausgaben hängen vom Umfang der Beschäftigung, von der Personalstruktur (Eingruppierung, Alter) und der Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst ab. Kurzfristig sind die Personalausgaben wenig flexibel: Der Beschäftigungsumfang kann nur durch Änderungen bei den Neueinstellungen oder durch die Nutzung des altersbedingten Fluktuationspotenzials beeinflusst werden. Der Tarifverlauf folgt im Wesentlichen der gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung, ein einzelnes Land kann kaum Einfluss ausüben. In der Vergangenheit wurde auf allen Haushaltsebenen und in allen Aufgabenbereichen die Zahl der Personalstellen deutlich verringert. Zugleich hat sich die Altersstruktur im öffentlichen Dienst erheblich verschlechtert. Dies hat dazu geführt, dass sich überall, vor allem in den Länderhaushalten, ein signifikanter Bedarf an Neu- und Ersatzeinstellungen aufgebaut hat.<sup>13</sup>

Eine weitere Möglichkeit der Länder, ihre Ausgaben zu kürzen, besteht darin, den Rotstift bei den Investitionen anzusetzen. Allerdings ist der Umfang der unmittelbaren Investitionsausgaben geringer als bei den Gemeinden und zudem durch die Streichungen in der Vergangenheit ohnedies auf einem niedrigen Level. Bei den mittelbaren Ausgaben handelt es sich um investitionsfördernde Maßnahmen wie z. B. die Wohnungsbauförderung.

Die Gemeinden verfügen über mehr Möglichkeiten als die Länder, auf der Einnahmeseite zu reagieren. Sie können grundsätzlich die Hebesätze zur Gewerbesteuer erhöhen, auch können sie bei der Grundsteuer die Schraube anziehen. Auf eine Anhebung der Grundsteuern können die Immobilienbesitzer kaum ausweichen, bei vermieteten Objekten dürfte die höhere Steuer auf die Mieten überwälzt werden. Als wirtschaftsbezogene Steuer dient die Gewerbesteuer vor allem dazu, dass die Unternehmen ihren Beitrag zur Finanzierung der von den Gemeinden bereitgestellten unternehmensorientierten Infrastruktur leisten. Höhere Hebesätze bei der Gewerbesteuer schmälern die Gewinne der Unternehmen, sofern sie auf die Preise überwälzt werden können, treffen

---

<sup>13</sup> Vgl. D. Vesper, Finanzpolitische Entwicklungstendenzen und Perspektiven des öffentlichen Dienstes in Deutschland. IMK-Study Nr. 25, Januar 2012.

sie die Konsumenten. Zu erwarten ist, dass die Unternehmen sich gegen Hebesatzerhöhungen wehren werden. Die regelmäßig wiederkehrenden Diskussionen um die Reform der Gewerbesteuer zeigen, wie stark die Unternehmen an einer Abschaffung dieser Steuer interessiert sind. Der Widerstand örtlicher Interessenverbände manifestiert sich häufig in Drohungen, den Unternehmensstandort in Gemeinden mit niedrigeren Hebesätzen zu verlagern. Hierbei ist freilich in Rechnung zu stellen, dass die Hebesätze eine ausgeprägte Staffelung in Abhängigkeit von der Gemeindegröße aufweisen und sie zudem mit der Wirtschaftskraft der Kommunen korreliert sind. In der Regel ist die Wirtschaftskraft in Ballungsgebieten weit höher als in dünner besiedelten Regionen, sodass es den großen Städten sehr viel leichter fällt, ihre Hebesatzvorstellungen durchzusetzen. Ihre Rechtfertigung finden die höheren Sätze in den zumeist höheren agglomerationsbedingten Kosten. Sie resultieren vornehmlich aus den Aufgaben, die diese Gemeinden aus ihrer Zentralität heraus zu erfüllen haben, so das Angebot an weiterführenden Schulen und kulturellen Einrichtungen, der Ausbau des ÖPNV oder der Verkehrswege, weil wegen der Pendlerströme vermehrte Aufwendungen für die Verkehrsinfrastruktur erforderlich sind.

Eine weitere Möglichkeit der Gemeinden, ihre Einnahmesituation zu verbessern, besteht in der Gebührenpolitik. Die Gebührenfinanzierung erstreckt sich auf kommunale Leistungen, die in individuell messbaren Quantitäten nachgefragt werden. Je weniger es sich um eine konkretisierbare Gegenleistung handelt, umso fließender ist der Übergang zur Steuerfinanzierung. Die Kostendeckungsgrade differieren in den verschiedenen Aufgabenbereichen zum Teil erheblich. Ihre Grenzen finden Gebührenerhöhungen zum einen in den effektiven Kostenstrukturen; die Gebührenordnungen erlauben keine Überschüsse in den Gebührenhaushalten. Zum anderen sind Verteilungsaspekte zu berücksichtigen. Viele von den Kommunen angebotene Leistungen werden eher von einkommensschwächeren Bevölkerungsgruppen in Anspruch genommen.

## 4 DIE PLANUNGEN EINZELNER LÄNDER

### 4.1 INDIKATOREN ZUR HAUSHALTSLAGE DER LÄNDER UND IHRER GEMEINDEN

Jahr	Saldo	Schuldenstand
1995	-23.057	261.722
1996	-24.158	286.010
1997	-19.529	304.354
1998	-14.401	318.773
1999	-8.721	327.330
2000	-10.375	338.073
2001	-25.167	364.497
2002	-29.410	392.122
2003	-30.453	423.666
2004	-23.512	448.621
2005	-22.728	471.339
2006	-9.992	481.787
2007	7.631	484.475
2008	995	483.268
2009	-29.092	523.837
2010	-23.100	577.062
2011	-10.800	-

Infolge des hohen Gewichts der gemeinschaftlichen Steuern ist in den Länderhaushalten eine recht enge Beziehung zwischen Finanzierungssalden und wirtschaftlicher Entwicklung zu beobachten. Im Zuge des Konjunkturaufschwungs 1997 bis 2000 gelang es den Ländern, ihre Neuverschuldung deutlich zu drosseln, aber nicht zur Gänze abzubauen. In den Folgejahren kletterte die jährliche Neuverschuldung wieder in die Höhe, zum einen als Folge der Steuersenkungspolitik der Bundesregierung<sup>14</sup>, zum anderen als Folge der hartnäckigen wirtschaftlichen Stagnation. Erstmals seit der Wiedervereinigung konnten die Länder im Jahre 2007 einen Überschuss erzielen, nachdem 2005 sich die Wirtschaft belebt hatte. Auch 2008 wurde ein – wenn auch bescheidener – Überschuss realisiert. Die schwere Finanz- und Wirtschaftskrise ließ die Defizite in den Länderhaushalten rapide anschwellen.

Im Zuge der wirtschaftlichen Erholung bildeten sie sich zurück, 2011 betrug das Defizit nur noch knapp 11 Mrd. Euro, 2013 dürften die Länderhaushalte ausgeglichen abschließen. Der Schuldenstand hat sich über all die Jahre stark erhöht, gegenüber 1995 hat er sich mehr als verdoppelt.

Entgegen dem weit verbreiteten Vorurteil kann die angespannte Finanzlage der Länder nicht mit einer zu expansiven Ausgabenpolitik in Verbindung gebracht werden. In nahezu allen Jahren sind die Ausgaben der Länder langsamer als das nominale BIP gestiegen. Von 1995 bis 2011 ist das nominale BIP um 39 % expandiert, die Ausgaben der Länder haben dagegen nur um 27 % zugenommen.

14 Nach überschlägiger Schätzung fehlen dadurch den Länderkassen mindestens 35 Mrd. Euro pro Jahr.

Allerdings tragen die einzelnen Länder teilweise sehr unterschiedliche Schuldenlasten und damit Zinslasten. Insbesondere die ostdeutschen Länder schraubten in den frühen 90er-Jahren ihre Neuverschuldung in die Höhe, waren sie doch aufgefordert, einen Teil ihres Infrastrukturaufbaus über Kredite zu finanzieren. Eine Ausnahmestellung in der Schuldenhierarchie nimmt Sachsen ein, der Freistaat weist – gefolgt von Bayern – die geringste Pro-Kopf-Verschuldung auf. Überdurchschnittlich hoch sind die Schulden Sachsen-Anhalts und Schleswig-Holsteins. Mit Abstand den Spitzenwert aller Flächenländer markiert das Saarland. Dort haben es auch die Sonderhilfen des Bundes nicht vermocht, das Land aus seiner Finanzkrise zu lösen.

**Tabelle 1: Kreditmarktschulden der Länderhaushalte je Einwohner**

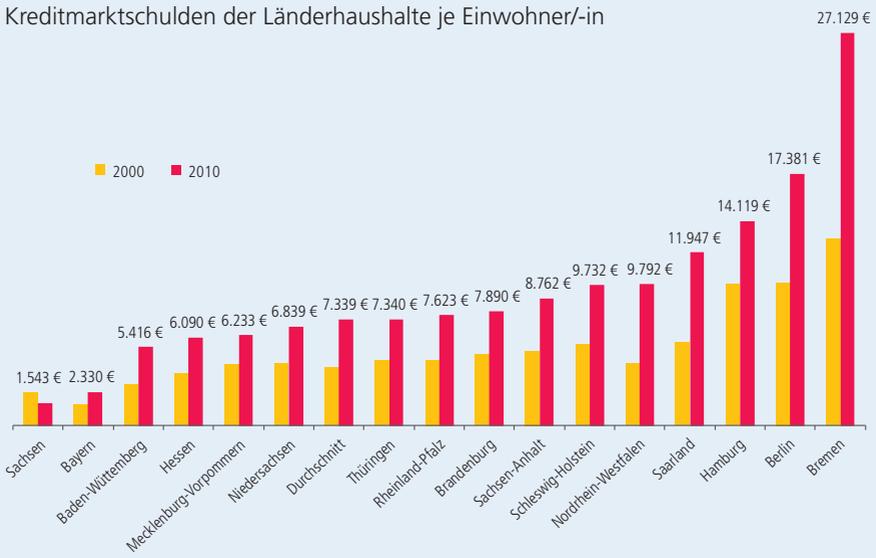
	2000	2010	2000	2010
	in Euro		in % des Durchschnitts von	
Baden-Württemberg	2.811	5.416	69,3	73,8
Bayern	1.475	2.330	36,4	36,4
Brandenburg	4.921	7.890	121,4	121,4
Hessen	3.562	6.090	87,9	87,9
Mecklenburg-Vorpommern	4.200	6.233	103,6	103,6
Niedersachsen	4.307	6.839	106,2	106,2
Nordrhein-Westfalen	4.260	9.792	105,1	105,1
Rheinland-Pfalz	4.554	7.623	112,3	112,3
Saarland	5.732	11.947	141,4	141,4
Sachsen	2.266	1.543	55,9	55,9
Sachsen-Anhalt	5.154	8.762	127,1	127,1
Schleswig-Holstein	5.570	9.732	137,4	137,4
Thüringen	4.460	7.340	110,0	110,0
Berlin	9.888	17.381	243,9	243,9
Bremen	12.881	27.129	317,7	317,7
Hamburg	9.732	14.119	240,1	240,1
Insgesamt	4.054	7.339	100,0	100,0

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

In den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen sind die Schulden sehr viel höher als in den Flächenländern. Ein Grund hierfür ist, dass die Stadtstaaten auch kommunale Aufgaben wahrnehmen; die Schulden der Flächenländer enthalten nicht die Schulden, die auf die Gemeinden entfallen. Selbst wenn man die kommunale Verschuldung berücksichtigte, würde kein Flächenland die Werte der Stadtstaaten erreichen. Die Schul-

UNGLEICHE PRO-KOPF-VERSCHULDUNG

Kreditmarktschulden der Länderhaushalte je Einwohner/-in



den in den Stadtstaaten sind zum einen deshalb so hoch, weil es sich hier um hoch verdichtete Räume mit einem entsprechend umfangreichen und teuren Angebot an öffentlichen Gütern handelt. Zum anderen haben Sonderentwicklungen eine extensive Kreditaufnahme verursacht: In Berlin waren es die gewaltigen Integrationslasten nach dem Fall der Mauer, in Bremen war es vor allem die Werftenkrise, die der Hansestadt große finanzielle Belastungen aufbürdete; ebenso ist der kleine Stadtstaat mit der Finanzierung seiner Universität offenbar überfordert. Auch hier haben die Sonderzuweisungen des Bundes zu keiner nachhaltigen Besserung der Finanzlage geführt.<sup>15</sup>

Die Gemeindehaushalte sind ebenfalls eng an die gesamtwirtschaftliche Entwicklung gekoppelt. Im Aufschwung Ende der 1990er-Jahre erzielten sie Haushaltsüberschüsse, während sie in den Jahren 2001 bis 2005 Defizite hinnehmen mussten. In den Jahren 2006 bis 2008 konnten die Gemeinden wieder hohe Überschüsse erwirtschaften.<sup>16</sup> Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise verschlechterte sich auch die Finanzierungsposition der Gemeinden erheblich, in der Summe schlossen die kommunalen Haushalte stark defizitär ab. Jüngst konnte zwar eine Besserung beobachtet werden, doch befinden

<sup>15</sup> Hier wie im Saarland stellt sich die Frage, ob die Sparanstrengungen hinreichend waren und ob die zusätzlichen Mittel „effizient“ ausgegeben wurden. In beiden Fällen sind im vergangenen Jahrzehnt die Ausgaben noch permanent gesteigert worden. In Berlin, das sich ebenfalls in einer prekären Lage befand, wurden die Ausgaben hingegen nicht nur nicht erhöht, sondern kräftig gekürzt.

<sup>16</sup> Vgl. Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzbericht 2011.

sich die Gemeinden wohl noch immer im Minus, wobei insbesondere die nahezu ungebrochene Dynamik der Kassenkredite problematisch ist. Ihr rapider Anstieg ist auch auf die Sozialausgaben zurückzuführen, denn die Kommunen sind auch bei knapper Finanzlage gezwungen, gesetzliche Ansprüche auf Sozialleistungen zu erfüllen. Sie können nicht – wie etwa bei den Investitionsausgaben – mit einer Kürzung dieser Leistungen auf Finanzierungsengpässe reagieren, sondern sind gezwungen, zur Liquiditätssicherung Kassenkredite aufzunehmen.

#### 4.2 INDIKATOREN ZUR VERSORGUNG MIT ÖFFENTLICHEN GÜTERN

Bei den Pro-Kopf-Ausgaben der Länder bestehen sowohl zwischen den west- und ostdeutschen Flächenländern als auch zwischen Flächenländern und Stadtstaaten erhebliche Unterschiede. Die Stadtstaaten weisen höhere Ausgaben auf, weil sie zugleich Landesaufgaben und kommunale Aufgaben wahrnehmen, während die Diskrepanzen zwischen west- und ostdeutschen Flächenländern daher rühren, dass den ostdeutschen Ländern ein hoher infrastruktureller Nachholbedarf attestiert wurde und sie hierfür bis 2019 besondere Zuweisungen erhalten. Ein anderer Grund für die höheren Zuweisungen ist die kommunale Finanzschwäche in Ostdeutschland, die ausgeglichen werden soll. Ein Blick auf Tabelle 2 zeigt, dass die Länder ihre Ausgaben unterschiedlich stark ausweiteten. Die Ausgabenniveaus im Jahre 2010 sind durch konjunkturbedingte Mehrausgaben geprägt.

Von den westdeutschen Flächenländern weist das Saarland mit Abstand die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben auf, während Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen am Ende der Rangskala liegen. Nimmt man die Veränderungen zum Maßstab, so fällt die äußerst moderate Entwicklung in Ostdeutschland auf, was damit zusammenhängt, dass dort die Mittel aus dem Solidarpakt II zurückgeführt wurden und die Länder ihre Ausgaben an die verminderten Einnahmen anpassten. Die Stagnation in Bremen hatte ihren Grund im Auslaufen der Ergänzungszuweisungen zur Linderung der Haushaltsnotlage; im Saarland, das ebenfalls diese Zuweisungen erhielt, wurden die Ausgaben indes noch kräftig erhöht. In Berlin wurde rigide gespart, um der desolaten Haushaltslage Herr zu werden; dies ist weitgehend gelungen, allerdings ging dies zulasten der Infrastruktur.

Tabelle 2: Ausgaben der Länder pro Kopf der Bevölkerung

	2002	2010	Veränderung in %
	in Euro		
Baden-Württemberg	2.887	3.319	15,0
Bayern	2.790	3.371	20,8
Brandenburg	4.056	4.051	-0,1
Hessen	3.015	3.418	13,4
Mecklenburg-Vorpommern	4.170	4.146	-0,6
Niedersachsen	2.791	3.086	10,6
Nordrhein-Westfalen	2.640	3.168	20,0
Rheinland-Pfalz	2.817	3.414	21,2
Saarland	3.106	3.853	24,0
Sachsen	3.661	4.029	10,0
Sachsen-Anhalt	4.070	4.263	4,7
Schleswig-Holstein	2.768	3.285	18,7
Thüringen	3.872	4.188	8,1
Berlin	6.270	6.362	1,5
Bremen	6.863	6.919	0,8
Hamburg	5.644	6.184	9,6
Insgesamt	3.123	3.542	13,4

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

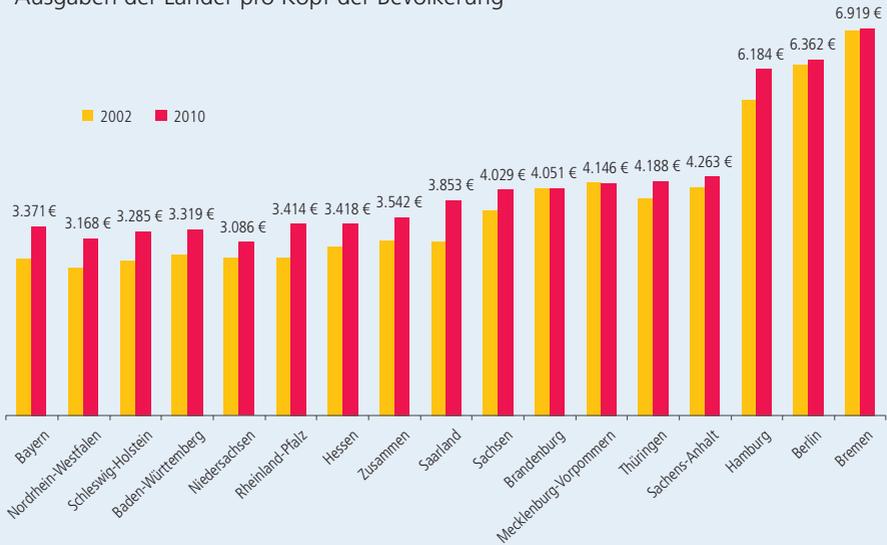
In allen Ländern mit Ausnahme Hamburgs und des Saarlandes wurde zwischen 2002 und 2010 im Bereich der Allgemeinen Dienste – Politische Führung, zentrale Verwaltung, Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Rechtsschutz und Finanzverwaltung – die Zahl der Beschäftigten, ausgedrückt als Vollzeitäquivalent, zum Teil deutlich verringert.<sup>17</sup> Besonders umfangreich fielen die Kürzungen in Berlin aus. Inzwischen ist dort die Zahl der Stellen pro Kopf der Bevölkerung kleiner als in Hamburg.

Auch in den ostdeutschen Ländern wurde überdurchschnittlich stark Personal abgebaut, um die westdeutschen Relationen zu erreichen. In den finanzschwachen westdeutschen Nehmerländern lässt sich kein durchgängiges Muster erkennen: Bremen verzeichnete einen starken Rückgang, Niedersachsen und Schleswig-Holstein bewegten sich im Durchschnitt, während der Personalstand in Rheinland-Pfalz und im Saarland mehr oder weniger stagnierte. In den Geberländern Bayern und Hessen wurde der Personalstand

<sup>17</sup> Vgl. D. Vesper, Perspektiven ... a.a.O.

MODERATES AUSGABENWACHSTUM

Ausgaben der Länder pro Kopf der Bevölkerung

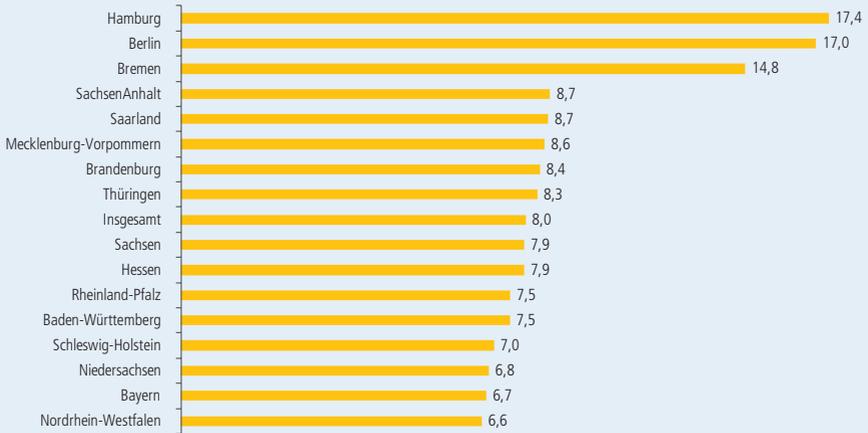


moderat reduziert, Baden-Württemberg hat sein Personal in den Allgemeinen Diensten indes stärker abgebaut. Im Jahre 2010 waren folgende Unterschiede in der Personalausstattung bei den Allgemeinen Diensten erkennbar (Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner):

Neben der reinen Verwaltungstätigkeit sind die Länder vor allem für Schulen und Hochschulen verantwortlich. Rund ein Drittel der personellen Ressourcen im Landesdienst entfällt auf den Bereich Schulen, während nahezu ein Fünftel des Personals im Hochschulbereich (einschl. Hochschulkliniken) beschäftigt ist. Obwohl – bedingt durch das System des Finanzausgleichs – die Länder über ähnlich hohe Finanzmittel pro Kopf der Bevölkerung verfügen, zeigen sich doch in der schulischen Versorgung und im Hochschulbereich zum Teil recht große Unterschiede. Allerdings lassen sie keinen Rückschluss auf die Finanzlage der einzelnen Länder zu.

## UNTERSCHIEDLICHE PERSONALAUSSTATTUNG

Beschäftigte bei den Allgemeinen Diensten der Bundesländer  
(2010, in Vollzeitäquivalenten je 1000 Einwohner/-innen)



Für den schulischen Bereich werden als Indikator die Schüler-Lehrer-Relationen herangezogen, mit Abstand die günstigsten Werte weisen hier Thüringen und Sachsen-Anhalt auf, gefolgt von Sachsen und Berlin, während Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen am Ende der Rangskala liegen. Auch Bayern, Hessen und Bremen weisen überdurchschnittliche Relationen auf. Mit Ausnahme Hamburgs hat sich in den Jahren 2000 bis 2009 die schulische Versorgung überall verbessert, vornehmlich, weil die Zahl der Schüler rückläufig war (Tabelle 3). Die Zahl der Lehrer hat nahezu stagniert, wobei in den Ländern zum Teil sehr unterschiedliche Entwicklungen zu beobachten waren. In den westdeutschen Ländern wurden Lehrer eingestellt, vor allem in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Hessen und Bayern, in den ostdeutschen Ländern wurden massiv Stellen abgebaut, weil die Schülerzahlen massiv zurückgingen. Auch haben manche Länder, allen voran Berlin, den Arbeitseinsatz für Lehrer ausgedehnt. Alles in allem liefern die Daten keinen Beleg dafür, dass zwischen der Finanzlage eines Landes und schulischer Versorgung ein enger Zusammenhang besteht.

Tabelle 3: Schüler-Lehrer-Relationen nach Ländern

	2002	2009	Veränderung in %
Baden-Württemberg	17	15,5	-9
Bayern	18	16,6	-7,6
Brandenburg	16,5	15,2	-8
Hessen	18,3	16,6	-9,4
Mecklenburg-Vorpommern	17,5	15,6	-11,0
Niedersachsen	18,2	16,2	-10,7
Nordrhein-Westfalen	18,5	17,2	-7,3
Rheinland-Pfalz	18,4	16,4	-10,7
Saarland	18,8	16,0	-14,9
Sachsen	16,4	14,8	-10,2
Sachsen-Anhalt	16,2	13,2	-18,9
Schleswig-Holstein	18,2	17,1	-6,2
Thüringen	15,0	12,2	-19,0
Berlin	15,4	14,9	-3,2
Bremen	17,2	16,6	-3,3
Hamburg	15,1	15,3	1,3
Insgesamt	17,5	16,1	-8,3

Quelle: Kultusministerkonferenz, eigene Berechnungen.

Die von Land zu Land teilweise stark differierenden Personalkostenbelastungen im Hochschulbereich hängen in erster Linie von der Zahl der Studierenden bzw. ihrer Relation zur Zahl der Einwohner ab. Sie ist, legt man die Daten für 2009 zugrunde, in den Stadtstaaten fast doppelt so hoch wie im Durchschnitt der Flächenländer (Tabelle 4). Die geringste Studentendichte weisen Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Brandenburg und Bayern auf. Mit diesen Werten korrespondiert der Wanderungssaldo zwischen zu- und abwandernden Studierenden. Diese Bilanz zeigt, in welchem Umfang die Länder Bildungsleistungen für Studierende aus anderen Ländern erbringen. Auch die Betreuungsrelationen (betreute Studenten je wissenschaftliche Kraft<sup>18</sup>) verursachen unterschiedliche Belastungen. Für die Studierenden ausgesprochen günstig sind – rein rechnerisch – die Verhältnisse in Baden-Württemberg, in Saarland und in Bayern,

18 In der Statistik „Personal an Hochschulen“ (Fachserie 11, Reihe 4.4 des Statistischen Bundesamtes) wird auf die Zahl der Beschäftigten abgestellt, sodass sich in den dort ausgewiesenen Betreuungsrelationen die bloße Zahl der „Köpfe“ widerspiegelt.

Tabelle 4: Studierende nach Bundesländern und Betreuungsrelationen

	Studierende je 1000 Einwohner	Betreuungs- relationen
Baden-Württemberg	25,8	5,1
Bayern	21,8	6,0
Brandenburg	19,8	9,5
Hessen	30,7	8,5
Mecklenburg-Vorpommern	23,6	7,3
Niedersachsen	18,2	6,4
Nordrhein-Westfalen	28,5	9,0
Rheinland-Pfalz	27,3	9,8
Saarland	22,3	5,3
Sachsen	26,2	7,0
Sachsen-Anhalt	22,5	7,6
Schleswig-Holstein	17,8	7,7
Thüringen	22,3	6,5
Berlin	40,7	6,3
Bremen	47,1	7,9
Hamburg	42,6	7,1
Insgesamt	25,9	7,0

während die Relationen in Rheinland-Pfalz, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen eher ungünstig sind.<sup>19</sup> Auch die Indikatoren im Hochschulbereich deuten auf keinen engen Zusammenhang zwischen finanzieller Situation und personeller Ausstattung an den Hochschulen hin.

19 Die regionalen Unterschiede in den Betreuungsrelationen sind auch Ausdruck der jeweiligen Hochschulart und Fächerkombinationen. An den Universitäten wird eine breitere – und entsprechend personal- und kostenintensive – Palette an Studienfächern angeboten, an den Fachhochschulen sind die Lehrdeputate höher. Die Betreuungsrelationen sind an den Fachhochschulen im Durchschnitt doppelt so hoch wie an den Universitäten. Besonders personalintensiv ist die Humanmedizin aufgrund der Leistungen im Krankenhausbereich.



## 4.3 WAS SAGEN DIE MITTELFRISTIGEN FINANZPLANUNGEN AUS?

### 4.3.1 Zum Konzept der mittelfristigen Finanzplanung

Wirtschaftliche Entwicklung und staatliche Politik stehen in einem engen, wechselseitigen Zusammenhang. Ein Ziel der Politik ist es, durch geeignete finanzpolitische Maßnahmen zum Erreichen eines stabilen gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts beizutragen. In diesem Zusammenhang wurde das Instrument einer mehrjährigen Finanzplanung implementiert. Durch den Zwang, über das jährliche Budget hinaus einen mehrjährigen Finanzplan aufzustellen, sollen die längerfristigen Entwicklungstendenzen der öffentlichen Haushalte gezeigt und Handlungsspielräume offen gelegt werden. In ihrem Kern ist die Finanzplanung ein Instrument, politische Gestaltungsspielräume auszuloten. Im Gegensatz zum Haushaltsplan besitzt sie keine Vollzugsverbindlichkeit.

Als Grundlage der Finanzplanung dient die mittelfristige Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Sie soll zeigen, welche ökonomischen Ziele sich die wirtschafts- und finanzpolitischen Entscheidungsträger setzen und unter den gegebenen Umständen für erreichbar halten. Die Schätzung des Steueraufkommens, basierend auf der gesamtwirtschaftlichen Projektion, bildet den Ausgang der Finanzplanung. Zugleich

ist die Steuerschätzung auch die Achillesferse der Finanzplanung und der darin enthaltenen Defizitziele. Das Steueraufkommen ist eng an die wirtschaftliche Entwicklung gekoppelt, jede gesamtwirtschaftliche Fehlprognose hat gravierende Auswirkungen auf das erwartete Steueraufkommen. In der Vergangenheit wurde die wirtschaftliche Entwicklung häufig falsch eingeschätzt, sodass es auch beim Steueraufkommen zu erheblichen Fehlschätzungen kam.<sup>20</sup> Auch die quantitativen Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen, also die Mehr- oder Mindereinnahmen gegenüber dem Status quo, wurden nicht selten falsch eingeschätzt, vielfach deshalb, weil die verfügbaren Statistiken und Informationen als Grundlage für die Schätzung unzureichend waren.

Die Prognose der Steuereinnahmen beruht auf den Ergebnissen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“. Diesem Arbeitskreis gehören nicht nur Vertreter von Bund und Ländern und des Deutschen Städtetages als Repräsentanten der gemeindlichen Ebene an; vertreten sind auch die wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute sowie die Bundesbank und das Statistische Bundesamt. Der Arbeitskreis Steuerschätzungen schätzt alle Einzelsteuern und verteilt diese – entsprechend den Zerlegungsvorschriften – auf die einzelnen Haushaltsebenen. Die Vertreter der einzelnen Länder orientieren sich bei der Schätzung der Steuereinnahmen für ihre Länderhaushalte an diesen „Vorgaben.“

Die Planungsperiode beträgt formell fünf Jahre. Allerdings fällt das erste Jahr der Finanzplanung mit dem laufenden Haushaltsjahr zusammen; in der Regel werden die Finanzpläne zur Mitte eines Haushaltsjahres – nachdem die Ergebnisse der mittelfristigen Steuerschätzung vorgelegt worden sind – verabschiedet. Das zweite Jahr der Finanzplanung beruht auf den Daten für den Entwurf des Haushaltsplans dieses zweiten Jahres. Deshalb besteht die eigentliche Finanzplanungsperiode nur aus den verbleibenden drei Jahren. Konkret: Die aktuelle Finanzplanung umfasst die Jahre 2011 bis 2015. Für 2011 entspricht der Finanzplan dem Haushaltssoll gemäß Haushaltsplan (einschließlich Nachtragshaushalte). Die Zahlen für 2012 sind die des Haushaltsentwurfs für 2012; eigentliche Finanzplanungsjahre sind die Jahre 2013, 2014 und 2015. Die Finanzplanungsperiode wird noch verkürzt, wenn nicht jährliche Haushalte, sondern Doppelhaushalte aufgestellt werden. Auf Länderebene hat sich diese Praxis in den letzten Jahren mehr und mehr durchgesetzt.

---

<sup>20</sup> Vgl. D. Vesper, Defizitziel versus Ausgabenpfad. Plädoyer für eine berechenbare Haushaltspolitik. WISO-Diskurs der Friedrich-Ebert-Stiftung, 2008.

### 4.3.2 Annahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung

Den mehrjährigen Finanzplanungen liegt die mittelfristige Projektion der wirtschaftlichen Entwicklung zugrunde, die von der Bundesregierung für die Mai-Schätzung des Steueraufkommens erstellt wird. Die aktuell vorliegenden Finanzplanungen beziehen sich auf den Zeitraum 2011 bis 2015. Zwar tagte der Arbeitskreis Steuerschätzungen im Mai 2012 und verabschiedete damals seine Schätzung für die Jahre 2012 bis 2016. Doch werden die mittelfristigen Finanzplanungen für diesen Zeitraum in der Regel erst mit dem Haushaltsplan 2013, also am Ende des laufenden Jahres verabschiedet.

Die wirtschaftliche Entwicklung nach der schweren Krise im Jahre 2009 verlief viel günstiger als ursprünglich erwartet, sodass sich die Bundesregierung für die Einschätzung der Jahre 2011 bis 2015 von vorsichtigem Optimismus leiten ließ. In der gesamtwirtschaftlichen Projektion wurde im Jahresdurchschnitt ein nominales Wachstum von etwa 3,5 % zugrunde gelegt; in realer Rechnung bedeutet dies ein Plus von 1,5 bis 2 %. Dabei wurde eine etwas kräftigere Entwicklung der Binnennachfrage unterstellt. Dennoch bleibt das Wachstum der realen Konsumausgaben mit reichlich 1 % pro Jahr moderat. Die Ausrüstungen nehmen in der Projektion immerhin um 4,5 % im jährlichen Durchschnitt zu, die realen Bauinvestitionen um 1 %. Zwar wurden größere Risiken im weltwirtschaftlichen Gefüge gesehen, die zu nachlassenden Nachfrageimpulsen für die deutsche Exportwirtschaft führen könnten. Dennoch wurde eine fast gleichgewichtige Entwicklung der Exporte und Importe – um immerhin 4,5 % jährlich – unterstellt, d. h. der hohe Außenbeitrag bleibt bestehen. Für die Jahre 2012 bis 2016, also dem neuen Planungszeitraum, wurde vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklung die Prognose des Wachstums für 2012 nach unten, auf 0,7 % revidiert. Insgesamt steht für den Planungszeitraum eine etwas geringere BIP-Rate, nämlich 1,5 % zu Buche, nominal beträgt der jährliche Zuwachs 3 %. Die Einschätzung der Wirtschaftslage in den Jahren nach 2012 hat sich kaum verändert, und auch das Wachstumsprofil, von dem sich die Bundesregierung leiten lässt, weist keine Unterschiede auf: Weltwirtschaftlich werden zwar Risiken gesehen, die den Export beeinträchtigen dürften, doch werden die Risiken nicht besonders stark gewichtet.

Die den Finanzplänen der hier betrachteten Länder zugrunde liegenden Steuerschätzungen stützen sich im Wesentlichen auf die Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzungen. Nur selten weichen einzelne Länder geringfügig ab. Auch bei den Ausgaben zeigen sich einige Gemeinsamkeiten. In allen Ländern wird für die Jahre nach 2013 der politische Anspruch formuliert, den Anforderungen, die sich aus der Implementierung der „Schuldenbremse“ ergeben, gerecht zu werden. Alle Finanzplanungen sind auf das Ziel fokussiert, den Handlungsbedarf für die weitere Konsolidierung der einzelnen Länderhaushalte zu ermitteln.

Bei den quantitativ bedeutsamen Personalausgaben sind entlastende Wirkungen dadurch zu erwarten, dass die aus Altersgründen ausscheidenden Beschäftigten in der Regel durch Beschäftigte mit einer niedrigeren Eingangsbesoldung ersetzt werden.

Diesem Effekt stehen die belastenden Wirkungen durch die steigende Zahl der Versorgungsempfänger gegenüber. Im Gegensatz zur Altersversorgung der Arbeitnehmer, die über die gesetzliche Rentenversicherung und die Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes organisiert ist, werden die ehemaligen Beamten und Soldaten und ihre Hinterbliebenen durch das öffentlich-rechtliche Alterssicherungssystem versorgt.<sup>21</sup> Für alle Länderhaushalte sind die Konsequenzen der Tarifabschlüsse weitgehend identisch. In ihrer gesamtwirtschaftlichen Projektion vermeidet die Bundesregierung eine Offenlegung der unterstellten (gesamtwirtschaftlichen) Tarifabschlüsse. Es kann angenommen werden, dass sie von den gegebenen Verteilungsrelationen ausgeht, also mit gleichen Veränderungsdaten bei der Lohn- und bei der Gewinnsumme rechnet. Für die Steigerung der Reallöhne kann ein Plus von gut einem Prozent im Jahresdurchschnitt abgeleitet werden, denn die Beschäftigung soll nur schwach, um 0,25 % pro Jahr, zunehmen. Unterstellt man einen Gleichlauf von gesamtwirtschaftlichen Tarifsteigerungen und Entwicklung im öffentlichen Dienst, dann errechnet sich unter Berücksichtigung der angenommenen Preissteigerungen ein Plus von knapp 3 %. In der Vergangenheit lagen die Tarifierhebungen im öffentlichen Dienst stets unter dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt, was mit der Arbeitsplatzsicherheit im staatlichen Bereich begründet wurde. Auch ist zu berücksichtigen, dass nur etwa 30 % der Beschäftigten im Angestelltenstatus arbeiten, die Mehrzahl der Landesbediensteten Beamte sind und die Tarifabschlüsse im Angestelltenbereich nicht immer auf Beamte übertragen werden.

### 4.4 DIE PLÄNE AUSGEWÄHLTER LÄNDER

#### 4.4.1 Mittelfristige Finanzplanung Baden-Württemberg

Baden-Württembergs Wirtschaft wurde aufgrund seines überdurchschnittlich hohen Anteils der Investitionsgüterindustrie und der Exporttätigkeit in besonderem Maße vom Konjunkturunbruch getroffen und vom anschließenden Aufschwung begünstigt. Nachdem der Landeshaushalt 2008 infolge der guten konjunkturellen Entwicklung noch mit einem Plus von 1,37 Mrd. Euro abgeschlossen hatte, verwandelte sich im Krisenjahr 2009 der Überschuss in ein Defizit von 1,35 Mrd. Euro. 2010 sank das Defizit auf 0,8 Mrd. Euro und 2011 auf 0,4 Mrd. Euro. Damit blieb der Fehlbetrag weit hinter dem Ansatz im Haushaltsplan (knapp 1,6 Mrd. Euro) zurück. Im Vergleich mit den anderen Länderhaushalten weist Baden-Württemberg sehr niedrige Defizite auf:

---

<sup>21</sup> Die Versorgung beruht auf den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums und dem darin verankerten Alimentationsprinzip: Der Staat ist verpflichtet, dem Beamten und seiner Familie auf Lebenszeit einen „angemessenen“, der Entwicklung der allgemeinen Lebensverhältnisse Rechnung tragenden Unterhalt zu gewähren, d. h. während seiner aktiven Zeit eine amtsangemessene Besoldung und im Ruhestand eine angemessene Alters- bzw. Hinterbliebenenversorgung zu zahlen. Im Gegenzug muss der Beamte seinem Dienstherrn während seiner Dienstzeit seine ganze Arbeitskraft zur Verfügung stellen. Aus diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben leitet sich das eigene Alterssicherungssystem für die Beamten ab. Vgl. Deutscher Bundestag (2009), Vierter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Drucksache 16/12660 vom 21.4.2009.

Tabelle 5: Finanzierungssalden pro Kopf der Bevölkerung in Euro

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Baden-Württemberg	-158	-87	141	128	-133	-67
Bayern	-97	38	206	-10	-644	-105
Brandenburg	-200	-116	163	57	-201	-182
Hessen	-105	-41	-95	-179	-421	-311
Mecklenburg-Vorpommern	-215	30	231	197	241	-101
Niedersachsen	-346	-36	-86	-53	-246	-226
Nordrhein-Westfalen	-375	-187	-107	4	-345	-419
Rheinland-Pfalz	-218	-218	-85	-200	-408	-463
Saarland	-725	-651	-361	-478	-823	-1263
Sachsen	-47	129	463	289	2	-79
Sachsen-Anhalt	-426	-220	51	22	-65	-299
Schleswig-Holstein	-526	-302	-127	-104	-364	-464
Thüringen	-430	-207	90	158	-107	-262
Berlin	-940	-522	1380	246	-365	-352
Bremen	-1601	-1234	-1083	-677	-1351	-1897
Hamburg	-213	65	149	-58	-469	-474

Wenn im vergangenen Jahr das Finanzierungsdefizit in Baden-Württemberg sehr viel niedriger gehalten werden konnte als ursprünglich geplant, so lag dies zum einen an den konjunkturbedingte Steuererhöhungen. Doch flossen auch höhere Zuweisungen in die Landeskasse, die allerdings auf der Ausgabenseite entsprechend höhere Ausgaben (Gemeinden, Soziales) nach sich zogen. Nennenswerte Einsparungen gegenüber dem Plan wurden bei den Personalausgaben, den Zinsausgaben und den Zuweisungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs erzielt, beträchtlich indes die Mehrausgaben im kommunalen Finanzausgleich. Das Plus bei den Zahlungen an die Gemeinden ist darauf zurückzuführen, dass die Gemeinden an den Steuererhöhungen des Landes entsprechend der Verbundquote partizipieren. Die teilweise beträchtlichen Abweichungen vom Plan im Jahre 2011 wurden, soweit sie im November bereits erkennbar waren, in den Ansätzen für 2012 „eingearbeitet“, was teilweise die Sprünge in den Veränderungen erklärt.<sup>22</sup> Die eigentlichen Finanzplanungsjahre sind die Jahre 2013 bis 2015.

<sup>22</sup> Für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 entspricht der Finanzplan den Soll-Ansätzen des Haushaltsplans 2011 in der Fassung des 4. Nachtrages 2011 sowie dem im Februar 2012 verabschiedeten Haushaltsplan 2012.

Für die Steuereinnahmen ist 2012 und in den folgenden Jahren ein Plus von 3 % veranschlagt. Für 2012 scheint angesichts der aktuellen Konjunkturprognosen dieser Wert realistisch, für die Jahre danach indes etwas knapp bemessen, wenn man die Projektion der wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesregierung zugrunde legt. Bei einer Elastizität des Steueraufkommens<sup>23</sup> von knapp über 1 errechnet sich dann ein durchschnittlicher Zuwachs um 3,6 %.

Die Entwicklung der Personalausgaben wird geprägt von den Tarifierhebungen und der Einstellungspolitik. Für 2012 und 2013 sind Zuwachsraten um jeweils rund 4 % unterstellt. Dabei spielen Nachholeffekte der geschobenen Besoldungs- und Versorgungsanpassung sowie die zunehmende Zahl der Versorgungsempfänger eine Rolle. Dennoch dürften die Ansätze eher überhöht sein, denn die Tarifierhöhungen im öffentlichen Dienst schlagen merklich geringer zu Buche als es der Spielraum im Finanzplan zulassen würde. Es sind keine Neueinstellungen geplant, vielmehr wurde 2011 ein Stellenabbau beschlossen, indem jährlich 150 Stellen wegfallen sollen.<sup>24</sup> In den Planungen für die Jahre 2014 und 2015 ist zudem der Vollzug von kw-Vermerken im schulischen Bereich berücksichtigt. Dadurch soll der Anstieg der Personalausgaben 2014 um rd. 45 Mio. Euro und 2015 um rd. 150 Mio. Euro geringer ausfallen. Zusätzliche Belastungen ergeben sich durch die Bildung einer Versorgungsrücklage sowie durch Zuführungen an den Versorgungsfonds des Landes; die Mittel hierfür steigen von 306 Mio. Euro (2011) auf immerhin 644 Mio. Euro (2015). Von 2020 an fließen die Mittel zurück an den Landeshaushalt und sollen dazu dienen, dass trotz steigender Zahl der Versorgungsempfänger die Versorgungslasten im Haushalt (ohne diesen Mittelzufluss) konstant gehalten werden können. Dies ist zumindest dann der Fall, wenn die Stellen der ausscheidenden Beamten wieder besetzt werden. Bei den Aktivitätsbezügen dürften Mittel eingespart werden, wenn die aus Altersgründen ausscheidenden Beamten durch jüngere mit einer niedrigeren Eingangsbesoldung ersetzt werden.

Die Ansätze für die sächlichen Verwaltungsausgaben, also insbesondere Ausgaben für den laufenden Geschäftsbetrieb, sind eher knapp kalkuliert, sie sollen über all die Jahre nur um 7 % steigen. Hingegen scheint zumindest aus heutiger Sicht das Plus für die Zinsausgaben mehr als großzügig angesetzt. Bereits im Basisjahr der Planung waren die Zinsausgaben viel niedriger als veranschlagt. Vor dem gesamtwirtschaftlichen Hintergrund ist auf absehbare Zeit mit niedrigen Kapitalmarktzinsen zu rechnen, und der Schuldenstand soll – folgt man der Finanzplanung – gesenkt werden, denn ab 2013 werden Haushaltsüberschüsse angestrebt. Dies bedeutet, dass die Zinsausgaben sinken und nicht steigen werden.

---

23 Die Aufkommenselastizität der Steuern gibt an, um wie viel Prozent sich das Steueraufkommen erhöht, wenn das nominale BIP um 1 % zunimmt. Der Wert über 1 kommt aufgrund des progressiven Einkommensteuertarifs zustande.

24 Diese Stelleneinsparungen dienen zur Kompensation der Stellen, die im Zuge der Regierungsneubildung geschaffen wurden.



Auch die Verpflichtungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs scheinen überschätzt zu werden. Der Ansatz im Basisjahr wurde deutlich unterschritten, und die Zuwächse in den Folgejahren liegen merklich über den Steigerungsraten, die aufgrund der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Steuereinnahmen – die Bemessungsgrundlage für die Ansprüche und Verpflichtungen im Länderfinanzausgleich – angesetzt wurden.<sup>25</sup>

Die geplanten Zuweisungen an die Gemeinden sind ebenfalls deutlich höher dotiert als dies durch die (prognostizierte) Entwicklung der Steuereinnahmen unterlegt ist. Jedenfalls gilt dies für die Allgemeinen Zuweisungen in den Jahren 2012 bis 2015. Die Ansätze sind kein Beleg dafür, dass das Land versucht, einen Teil seiner Konsolidierungslast auf die Gemeinden abzuwälzen. Es kann aber auch sein, dass die Landesregierung ihre konkreten Konsolidierungsabsichten bezüglich der Gemeinden noch nicht offengelegt hat, denn zwischen der Entwicklung der einzelnen Ausgabearten und den Gesamtausgaben besteht eine Diskrepanz von reichlich 2 Mrd. Euro pro Jahr, die von der Regierung als „finanzpolitischer Handlungsbedarf“ bezeichnet worden ist. Aufgrund der

<sup>25</sup> Die Ansprüche aus dem Länderfinanzausgleich entstehen aus der Wechselbeziehung zwischen regionaler und gesamtwirtschaftlicher Dynamik. Die Mittel, die in den Ausgleichstopf fließen, hängen neben den relativen Finanzkraftunterschieden der einzelnen Länder vom Gesamtumfang des Steuerkuchens ab. Expandieren die Steuereinnahmen, so nimmt auch das Volumen der Einnahmen zu, die im Rahmen des Länderfinanzausgleichs umverteilt werden. Selbst wenn die relativen Steuerkraftunterschiede unverändert bleiben, erhöht sich die Verteilungsmasse, wenn eine gute Konjunktur insgesamt mehr Steuereinnahmen generiert.

aktuellen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die weit mehr Steuereinnahmen in die Landeskasse gespült hat als ursprünglich veranschlagt, ist mindestens die Hälfte dieses Bedarfs gedeckt. Wahrscheinlich sind auch deutlich niedrigere Verpflichtungen bei den Zinsausgaben und im Länderfinanzausgleich, sodass ohne weitere Einschnitte spätestens 2013 ein Haushaltsausgleich oder sogar ein -überschuss erreicht werden kann. Alles in allem dürfte Baden-Württemberg keine Probleme haben, den Kriterien, die dem Konzept der Schuldenbremse zugrunde liegen, zu entsprechen.

### 4.4.2 Mittelfristige Finanzplanung in Nordrhein-Westfalen

Mit seiner Wirtschafts- und Finanzkraft nimmt Nordrhein-Westfalen im Länderranking eine mittlere Position ein: Es gab Jahre, in denen das Land mit geringen Beträgen zu den Geberländern gehörte, und es gab Jahre, in denen das Land mit ebenso geringen Beträgen zu den Nehmerländern gehörte; zuletzt empfing das Land Zuweisungen. Auch im Finanzplanungszeitraum wird sich an diesem Status wohl nichts ändern. Die Steuereinnahmen sollen sich in den Jahren 2012 bis 2015 gemäß den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und etwas stärker als in Baden-Württemberg entwickeln. Geringfügig schwächer als die Steuern sind die Zuwächse bei den Gesamteinnahmen kalkuliert. Der Anstieg der Ausgaben bleibt mit knapp 3 % im jährlichen Durchschnitt unterhalb der Einnahmen, sodass die Finanzierungsdefizite gemäß Finanzplan von 3,8 Mrd. Euro auf knapp 3,1 Mrd. Euro zurückgeführt werden können. Wie anderswo auch blieb das Ist-Ergebnis 2011 weit unter dem Haushaltsansatz, statt 4,7 Mrd. Euro betrug der Fehlbetrag aufgrund sehr viel höherer Steuereinnahmen nur 3,2 Mrd. Euro. Deshalb ist wahrscheinlich, dass auch 2012 und in den Folgejahren die Defizite deutlich niedriger als veranschlagt ausfallen. Dies wird sich auch auf die Zinsausgaben auswirken, die niedriger als geplant ausfallen dürften.

Der Zuwachs bei den Personalausgaben wird mit der gleichen Rate wie in Baden-Württemberg veranschlagt. Zusätzliche Belastungen ergeben sich auch in NRW durch die Bildung einer Versorgungsrücklage und durch Zuführungen an den Versorgungsfonds des Landes. Die Mittel hierfür steigen von rund 800 Mio. Euro (2012) auf nahezu 1.200 Mio. Euro im Jahre 2015. Das bedeutet, dass der Anstieg der Personalausgaben ohne die Vorsorge für spätere Versorgungslasten in dieser Zeit mit etwa 7 % kalkuliert ist. Soll dieser Pfad eingehalten werden, muss vor dem Hintergrund der angenommenen Tarifierhebungen der Personalstand um rund 2 % verringert werden. In der Finanzplanung selbst findet sich kein Hinweis zur geplanten Personalpolitik.

Die Ansätze für die allgemeinen Zuweisungen an die Gemeinden entsprechen den Steigerungsraten der Steuereinnahmen des Landes. Die sonstigen Zuweisungen an die Gemeinden weisen noch deutlich höhere Zuwächse auf. Hierin schlägt sich u. a. die Weiterleitung von Bundesmitteln über den Landeshaushalt an die Kommunen nieder, insbesondere die erhöhte Beteiligung des Bundes an den Leistungen der Grund-

sicherung im Alter und der Erwerbsminderung nach dem SGB XII sowie an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II.<sup>26</sup> Ein Rolle spielen auch die Ausgaben für die Förderung der Kinderbetreuung. Zum Ausgleich konnexitätsrelevanter Kosten bei der Kinderförderung infolge eines Urteils des Verfassungsgerichtshofs hat das Land eine Vorsorge getroffen, steigend von 150 Mio. Euro (2013) auf 200 Mio. Euro in 2015. Nicht zuletzt ist der überdurchschnittliche Anstieg der Zahlungen an die Gemeinden das Ergebnis des 2010 beschlossenen „Aktionsplan Kommunal Finanzen“, der auf eine Verbesserung der Finanzlage der nordrhein-westfälischen Gemeinden zielt. Vor allem soll jenen Gemeinden geholfen werden, die sich in einer besonders schwierigen Haushaltssituation befinden, also überschuldet sind oder denen kurzfristig eine Überschuldung droht.

Bei den Investitionsausgaben ist mit einem Rückgang zu rechnen; er fällt bei den Sachinvestitionen stärker aus als bei den quantitativ viel bedeutsameren Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen. Im Gegensatz zum starken Zuwachs der laufenden Zuweisungen an die Gemeinden hat das Land bei den investiven Zuweisungen rückläufige Ansätze in die Planung eingestellt.

#### 4.4.3 Mittelfristige Finanzplanung Schleswig-Holstein

Die finanzielle Situation im Landeshaushalt von Schleswig-Holstein ist äußerst angespannt. Zur Finanzierung der Schulden muss das Land derzeit reichlich 900 Mio. Euro pro Jahr aufwenden; dies sind 11 % der gesamten Einnahmen bzw. 15 % der Steuereinnahmen. Deshalb konzentrieren sich die finanzpolitischen Bemühungen darauf, die hohen Finanzierungsdefizite im Landeshaushalt abzubauen. Im Jahre 2011 betrug das Defizit 1,5 Mrd. Euro und lag damit um fast 300 Mio. über dem ursprünglich veranschlagten Wert. Das heißt, rund 15 % der Ausgaben waren nicht durch Steuern oder sonstige Einnahmen gedeckt.

Es ist schwierig, die Planungen des Landes im Detail nachzuverfolgen, da Schleswig-Holstein abweichend von den Finanzplanungen der anderen Länder sich nicht des sog. Gemeinsamen Schemas bedient, das auf der kameralistischen Buchführung beruht, sondern eine Darstellung mit einer eigenen Terminologie verwendet, die teilweise nur schwer verständlich ist, weil die Abgrenzungskriterien fehlen. Auch wird eine Investitionsplanung vorgestellt, die sich in einer verbalen Darstellung erschöpft und der die quantitative Grundlage fehlt. Nicht ersichtlich wird aus der Planung, in welcher Höhe das Land welchen Empfängern laufende und investive Zuweisungen gewährt. So finden sich nur Informationen über die Zahlungen des Landes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs; die sonstigen Zuweisungen an die kommunale Ebene werden nicht ausgewiesen.

---

<sup>26</sup> Den Mehrausgaben in diesen Bereichen stehen in gleicher Höhe Mehreinnahmen gegenüber. Diese Vorgänge sind damit insgesamt haushaltsneutral. Der beschriebene Tatbestand gilt natürlich für alle Länder.

Im Finanzplanungszeitraum will die Landesregierung den riesigen Haushaltsfehlbetrag erheblich reduzieren, er soll von 1,2 Mrd. Euro (Plan 2011) auf knapp 500 Mio. Euro zurückgeführt werden. Dieses Ziel soll erreicht werden, indem die Ausgaben noch nicht einmal halb so stark steigen wie die Einnahmen. Der Zuwachs des Steueraufkommens wird etwas höher veranschlagt als die prognostizierte Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Bemessungsgrundlage. Für die Personalausgaben ist von 2012 bis 2015 eine Steigerung um 9 % eingestellt, dies entspricht einem jahresdurchschnittlichen Zuwachs um 3 %. Für die jährlichen Tarifierhöhungen ist eine Rate von 1,5 % veranschlagt. Wie anderswo auch spielt die steigende Zahl der Versorgungsempfänger eine wichtige Rolle, wodurch zunehmend finanzielle Ressourcen gebunden werden. Zugleich soll die Zahl der Stellen im Landesdienst jährlich um etwa 1 % abgebaut werden. Dies wirft die Frage auf, ob unter diesen Bedingungen die Steigerungsraten der Personalausgaben nicht zu hoch gegriffen sind. Ein anderes Bild ergibt sich, wenn Tarifierhöhungen, die zu der unterstellten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung „passen“, angesetzt werden. Die Zahlungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs entwickeln sich stärker als die Steuereinnahmen des Landes. Überhöht sind wohl die Ansätze für die Zinsausgaben; sie steigen im Durchschnitt um 100 Mio. Euro, realistischer sind 50 Mill. Euro pro Jahr. Für die sächlichen Verwaltungsausgaben sind keine Steigerungen vorgesehen. Einschnitte sind offensichtlich bei den verbleibenden Zuweisungen und Investitionsausgaben geplant. Für diese Ausgaben lassen sich folgende Werte ableiten (Mio. Euro):

2012	2013	2014	2015
2960	2710	2720	2670

Nimmt man an, dass bei einem Teil der laufenden Zuweisungen der Mittelbedarf eher größer als kleiner wird (z. B. Förderung der Kinderbetreuung, des Wohnungsbaus), dann ist zu erwarten, dass die Landesregierung den Rotstift vor allem bei den Investitionsausgaben ansetzen wird.

### 4.4.4 Mittelfristige Finanzplanung Hamburg

Hamburg als Stadtstaat agiert sowohl als Land wie auch als Stadt. Finanzpolitisch wird dieser Doppelfunktion insofern Rechnung getragen, als im Länderfinanzausgleich die Stadtstaaten – auch Berlin und Bremen haben diesen Status inne – besonders behandelt werden.<sup>27</sup> Hamburg generiert ein überdurchschnittlich hohes Steueraufkommen, muss

<sup>27</sup> Grundsätzlich dürfen in diesem Ausgleich keine Sonderbedarfe einzelner Länder berücksichtigt werden.

Allein strukturell bedingte Mehrbedarfe können eine Berücksichtigung rechtfertigen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gilt dies für die Stadtstaaten, weil sie wie Städte in Flächenländern Strukturen aufweisen, die besondere Belastungen verursachen. Ein sinnvolles Ausgleichsinstrument hierfür ist eine Modifikation des Einwohnermaßstabs in Form einer Einwohnergewichtung. Die Anwendung dieses Instruments ist kein besonderes Entgegenkommen gegenüber den Stadtstaaten, sondern Voraussetzung dafür, dass überhaupt ein einheitlicher Finanzausgleich von Flächenländern und Stadtstaaten stattfinden kann.



aber infolge der hohen Zahl an Pendlern überproportionale Steuerabflüsse hinnehmen. Zugleich sind die Pro-Kopf-Ausgaben – wie für Ballungsräume mit Metropolfunktion üblich – überdurchschnittlich hoch.

Hamburg hat bereits seine Finanzplanung bis 2016 mit Vorlage des Doppelhaushalts 2013/2014 veröffentlicht. Allerdings sind die Daten nicht entsprechend des „Gemeinsamen Schemas“ der Haushaltsystematik abgegrenzt, sodass nicht alle Ausgabearten detailliert nachvollzogen werden können. Die Schwierigkeiten werden auch deutlich, wenn man die Planansätze mit den Ist-Ergebnissen, die das Statistische Bundesamt veröffentlicht hat, vergleicht; hier zeigen sich bei der Zuordnung der einzelnen Ausgaben zum Teil erhebliche Abweichungen. Dennoch machen die Ansätze deutlich, dass Hamburg willens ist, sein Haushaltsdefizit rasch abzubauen. Für 2012 rechnet der Senat mit einem Fehlbetrag von 1,04 Mrd. Euro, 2015 sollen nur noch 170 Mio. Euro zu Buche stehen. Legt man allerdings das 2011 erzielte Ergebnis zugrunde – der Fehlbetrag in finanzstatistischer Abgrenzung wird mit 470 Mio. Euro ausgewiesen – dann sollte unter sonst gleichen Bedingungen 2015 ein Haushaltsüberschuss erreicht werden können. Dies wäre dann nicht der Fall, wenn die Ansätze für 2012 hohe Zusatzlasten (z. B. für die Elbphilharmonie) enthalten, die 2011 den Haushalt noch nicht belasteten.

Der geplante Defizitabbau beruht auf einem kräftigen Einnahmezuwachs um fast 4 % pro Jahr und einem äußerst moderaten Ausgabenanstieg um knapp 1 % jährlich. Für die Steuereinnahmen ist ein Zuwachs um 3,5 % in die Planung eingestellt, also eine Rate, die den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen entspricht. Für die Personalausgaben ist ein jährliches Plus um 2 % angesetzt. Für Tarifierhebungen wird ein Zuwachs um 1,5 % pro Jahr zugrunde gelegt, noch stärker schlägt der Anstieg der Versorgungsausgaben wegen der steigenden Zahl von Versorgungsempfängern zu Buche. In geringem Umfang sollen auch zusätzliche Stellen geschaffen werden, von einem Stellenabbau ist nicht die Rede. In Anbetracht der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, auf denen die Finanzplanung beruht, sind die Tarifierhebungen und damit auch die Zuwächse bei den Personalausgaben sehr knapp bemessen. Im Gegenzug besteht wohl „Luft“ bei den veranschlagten Zinsausgaben. Hier wird ein Anstieg des Zinssatzes von 3,5 % auf 4 % unterstellt. Auch wenn man das derzeit sehr niedrige Zinsniveau nicht auf ewig festschreiben kann, besitzt die Annahme einer langsameren Zunahme eine höhere Wahrscheinlichkeit. Zudem ist das niedrige Ist-Defizit 2011 in Rechnung zu stellen. Für die Ansätze der Sozialhilfe und der sonstigen gesetzlichen Leistungen, die sich zusammen derzeit auf rund 2,6 Mrd. Euro belaufen und damit rund 23 % des Haushaltsvolumens ausmachen, sind jahresdurchschnittliche Zuwächse um 3,5 % veranschlagt. Soll der Gesamtrahmen der Ausgaben nicht überschritten werden, müssen an anderer Stelle teils kräftige Ausgabenkürzungen vorgenommen werden. Im investiven Bereich sind zwar Kürzungen vorgesehen, doch sind sie nicht ausgeprägt. Zudem ist das Gewicht der Investitionsausgaben zu gering, um den notwendigen Beitrag zu leisten. Anhand der im Finanzplan veröffentlichten Informationen ist es nicht möglich, jene Bereiche zu identifizieren, in denen es zu weiteren Kürzungen kommen wird.

### 4.4.5 Mittelfristige Finanzplanung Berlin

Berlins Finanzlage ist seit zwei Jahrzehnten prekär, nicht zuletzt, weil die Wirtschaft der Stadt enorme Schwierigkeiten hatte, sich an die veränderten Bedingungen nach dem Fall der Mauer anzupassen. Inzwischen hat sich die Lage geändert, Berlin hat den Einbruch durch die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise besser überstanden als andere Regionen in Deutschland.

Durch einen rigiden Sparkurs hatte die Politik versucht, die Finanzen des Stadtstaates in den Griff zu bekommen. Konterkariert wurden diese Versuche durch die Steuerpolitik des Bundes sowie die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise. Es sind insbesondere die sehr hohen Zinsausgaben, die den Handlungsspielraum auf der Ausgabenseite erheblich einschränken. In den kommenden Jahren dürfte es sehr schwerfallen, abermals einen strikten Sparkurs durchzusetzen, um den Haushalt ins Gleichgewicht zu bringen – die Einsparpotenziale sind inzwischen begrenzt. Zurückgeführt werden die Solidarpaktmittel, die in der Vergangenheit als Puffer gedient hatten und

mit denen ein Mindestmaß an Investitionen in die Infrastruktur finanziert werden konnte. Dieser Wegfall wird auch längst nicht kompensiert durch die in Aussicht gestellten Konsolidierungshilfen des Bundes. Fünf Ländern – Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein – können im Zeitraum 2011 bis 2019 solche Hilfen gewährt werden. Diese Länder stehen finanziell besonders unter Druck, und die Hilfen sollen es ihnen erleichtern, bis 2019 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Hierfür stehen jährlich insgesamt 800 Mio. Euro zur Verfügung; auf Berlin entfallen 80 Mio. Euro pro Jahr, das Haushaltsvolumen beträgt über 20 Mrd. Euro.

Auch in Berlin ist das Basisjahr der Finanzplanung „verzerrt“, indem bei Verabschiedung der Planung Ende 2011 bereits große Abweichungen vom Haushaltsansatz 2011<sup>28</sup> erkennbar waren, die dann in den Ansätzen 2012 und den folgenden Jahren entsprechend ihren Niederschlag gefunden haben. Gegenüber der tatsächlichen Entwicklung im Jahre 2011 zeigen sich gravierende Unterschiede: Das Finanzierungsdefizit betrug nicht, wie in der Finanzplanung 2011 ausgewiesen, über 2,7 Mrd. Euro, sondern „nur“ 1,1 Mrd. Euro. Dieses Ergebnis war ausschließlich höheren Einnahmen zuzuschreiben, denn bei den Ausgaben gab es – jedenfalls in der Summe – so gut wie keine Abweichungen.

Die Zunahme der Steuereinnahmen und der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich in den Jahren 2012 bis 2015 entspricht weitgehend den gesamtwirtschaftlichen Vorgaben, während die übrigen Einnahmen insbesondere wegen der rückläufigen Solidarpaktmittel schrumpfen. Aufgrund dieser Perspektiven plant der Senat von Berlin nur eine minimale Erhöhung der Ausgaben in diesem Zeitraum. Einen sehr moderaten Zuwachs (1,5 % pro Jahr) sehen die Ansätze für die Personalausgaben vor. Gemessen an den unterstellten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen dürften damit nicht die zu erwartenden Tarifierhebungen im öffentlichen Dienst aufgefangen werden. Mit anderen Worten: Auch in den kommenden Jahren wird sich der Personalabbau im Landesdienst fortsetzen. Selbst wenn man die Einsparungen berücksichtigt, die dadurch entstehen, dass die aus Altersgründen ausscheidenden Beschäftigten durch jüngere ersetzt werden, impliziert der Ansatz für die Personalausgaben einen Rückgang der Vollzeitbeschäftigung im Landesdienst um 1 bis 1,5 % im jährlichen Durchschnitt; dies entspricht 1000 bis 1500 Vollzeitstellen pro Jahr.

Ein spürbarer Rückgang von 2012 an ist bei den Investitionsausgaben zu erwarten, wobei bereits das Ist-Ergebnis 2011 erheblich unter dem Haushaltsansatz gelegen hatte. Bei den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen sind nur sehr moderate Zuwächse vorgesehen. Eine große Rolle im Berliner Haushalt spielen die Ausgaben für Wissenschaft und Forschung. Ein merkliches Plus ist bei den Ausgaben für wissenschaftliche Einrichtungen geplant, während die Hochschulen zwar mit einem konstanten Mittelzufluss, aber mit keiner Aufstockung rechnen können. Infolge der relativ guten Versorgung mit Kita-Plätzen sieht Berlin hier kaum Nachholbedarf, sodass die hierfür bereitgestellten

<sup>28</sup> Es sei nochmals darauf hingewiesen, dass dieser Ansatz dem Haushaltsplan 2011 entspricht.

Mittel nicht erhöht werden. Einen mäßigen Anstieg weisen die Zinsausgaben auf, weil die Defizite im Planungszeitraum merklich zurückgeführt werden sollen. Die Ansätze scheinen dennoch, jedenfalls nach 2013, zu hoch angesetzt zu sein, zumal das aktuell extrem niedrige Ausgangsniveau berücksichtigt werden muss.

### 4.4.6 Mittelfristige Finanzplanung Sachsen-Anhalt

Wie in den anderen ostdeutschen Ländern liegen die finanzpolitischen Herausforderungen in Sachsen-Anhalt insbesondere darin, die Finanzen des Landes an die rückläufigen Solidarpaktmittel und den Rückgang der EU-Förderung anzupassen sowie die Auswirkungen des demografischen Wandels – die Veränderungen in der Altersstruktur sowie den starken Bevölkerungsverlust – abzufedern. Auch in Sachsen-Anhalt beruht die Finanzplanung 2011 bis 2015 auf der Ende 2011 absehbaren Entwicklung der Landesfinanzen, die für das Jahr 2011 deutlich höhere Steuereinnahmen und merklich niedrigere Finanzierungsdefizite erbrachte. Vor diesem Hintergrund ist die Wahrscheinlichkeit sehr hoch, dass Sachsen-Anhalt sein Ziel, in all den Jahren bis 2015 Haushaltsüberschüsse zu erzielen, auch erreichen wird, jedenfalls dann, wenn die unterstellte gesamtwirtschaftliche Entwicklung eintrifft.

Die Planung basiert in den Jahren 2012 bis 2015 auf einem Minus der Einnahmen, weil die Zuweisungen des Bundes zurückgehen werden. Die Zunahme der Steuereinnahmen liegt etwas unter, das Plus bei den Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich etwas über der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Bei den Ausgaben wird mit einem noch stärkeren Rückgang als bei den Einnahmen gerechnet. Kräftige Einschnitte sind bei den Investitionsausgaben geplant, deren Pro-Kopf-Niveau infolge des noch immer bestehenden Nachholbedarfs in der Infrastruktur sehr viel höher ist als in den Haushalten der westdeutschen Länder bzw. Kommunen. Auch die Allgemeinen Zuweisungen an die Gemeinden, sind rückläufig, ebenso die übrigen Zuweisungen an Dritte. Die Gemeinden sind – wie in allen anderen ostdeutschen Ländern auch – im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs an den Solidarpaktmitteln beteiligt. Die sächlichen Verwaltungsausgaben sollen ebenfalls kräftig gesenkt werden. Die Personalausgaben steigen gemäß Planung nur wenig, um 1,7 % pro Jahr. Dies impliziert einen Abbau des Personalstandes um etwa 1 % in jedem Jahr. Die Ansätze für die Zinsausgaben steigen geringfügig, in Anbetracht des verringerten Schuldenstandes und der günstigen Kapitalmarktbedingungen sollten sie aber sinken.

### 4.4.7 Mittelfristige Finanzplanung Sachsen

Die sächsische Regierung hat im Rahmen der Verabschiedung des Doppelhaushalts 2013/14 ihre Finanzplanung bis zum Jahre 2016 veröffentlicht. Der Haushaltsplan 2012 als Basis der neuen Finanzplanung wurde als Doppelhaushalt 2011/12 bereits im Jahre 2010 verabschiedet. Die Planansätze 2012 haben also keinen Bezug zur tatsächlichen

Entwicklung 2011. Dies erklärt die Volatilität der Daten in den Jahren 2011 bis 2013. So beliefen sich die tatsächlichen Steuereinnahmen 2011 auf 8,96 Mrd. Euro, im Plan 2012 wurden sie mit 8,58 Mrd. Euro veranschlagt und für 2013 sind 9,6 Mrd. Euro angesetzt. Die Regierung war seinerzeit von einem nahezu ausgeglichenen Haushalt für 2012 ausgegangen. Tatsächlich wurde bereits 2011 ein riesiger Finanzierungsüberschuss von 2 Mrd. Euro erzielt. Auch 2012 dürfte ein hoher Überschuss realisiert werden; bereits im ersten Halbjahr stand ein Überschuss von 1 Mrd. Euro zu Buche. Vor diesem Hintergrund sind sowohl Haushalts- als auch Finanzplan Makulatur. Ein solches Planungsgebaren der sächsischen Staatsregierung ist nicht neu, sondern hat bereits 2010 für heftige Kritik gesorgt, als die finanzielle Lage und Entwicklung viel zu pessimistisch dargestellt wurde, um eine restriktive Ausgabenpolitik zu rechtfertigen und Ausgabenwünsche von verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen abzuschmettern.<sup>29</sup>

Vernachlässigt man die Ansätze für 2012 und konzentriert sich auf die Entwicklung in den restlichen Jahren, dann zeigt sich, dass die Ausgaben per Saldo nur wenig erhöht werden sollen. Dies gilt allerdings nicht für die Personalausgaben, die von 2013 bis 2015 um 2,7 % pro Jahr steigen sollen. Etwas schwächer sollen die sächlichen Verwaltungsausgaben steigen. Ein Rückgang ist für die laufenden Zuweisungen geplant, insbesondere, weil die Zahlungen an die Gemeinden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zurückgeführt werden. Die Gemeinden werden über den Einnahmeverbund von den rückläufigen Solidarpaktmitteln getroffen. Dies gilt nicht für die sonstigen Zuweisungen an die Kommunen. Analog zur Einnahmeseite sind hier als Ausgaben die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie die Kosten der Unterkunft und Heizung für Hartz-IV-Empfänger veranschlagt, die an die Kommunen weitergeleitet werden. Die Investitionsausgaben verbleiben zunächst auf recht hohem Niveau, sollen aber 2015 merklich verringert werden. Die Zinsausgaben dürften einen völlig anderen Verlauf nehmen als unterstellt. Der massive Schuldenabbau in Verbindung mit dem niedrigen Zinsniveau wird einen starken Rückgang der Zinsausgaben bewirken, zumal das Ausgangsniveau ohnedies sehr viel niedriger ist als im Plan veranschlagt.

Die Entwicklung der Steuereinnahmen ist vor dem Hintergrund der projizierten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung mit einem Zuwachs von knapp 2 % im jährlichen Schnitt sehr moderat angesetzt. Ähnliches gilt für die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich. Aufgrund der rückläufigen Zuweisungen des Bundes (Solidarpaktmittel) steigen die gesamten Einnahmen nur wenig. Folgt man der Finanzplanung, so soll der Landeshaushalt in den Jahren 2013 bis 2015 defizitär abschließen, wobei die Defizite per Saldo sinken. Dieses Szenario besitzt aber nur eine sehr geringe Wahrscheinlichkeit. Vielmehr ist die Wahrscheinlichkeit sehr hoch, dass der sächsische Landeshaushalt nicht nur 2012, sondern auch in den Folgejahren hohe Überschüsse erwirtschaften wird. Eine

---

29 Vgl. D. Vesper, Auswirkungen der Kürzungspolitik im Haushaltsplan 2011/2012 auf Einkommen, Wirtschaft und Beschäftigung im Freistaat Sachsen. Gutachten im Auftrag des DGB Sachsen, 2010.

realitätsnähere Planung wäre nicht nur aus Transparenzgründen wünschenswert. Sie würde auch eine aussagekräftige Basis für die politischen Auseinandersetzungen im Lande bieten.

### 4.5 EIN ZWISCHENFAZIT

Die mittelfristigen Finanzpläne der hier untersuchten Länderhaushalte zielen alle darauf ab, die Finanzierungsdefizite möglichst rasch zu verringern. Dabei sind die Ausgangsbedingungen zum Teil sehr unterschiedlich, wenngleich überall günstiger als noch bei Planaufstellung angenommen worden war. Einen „Ausreißer“ stellt die Finanzplanung Sachsens dar, die in allen Planungsjahren Fehlbeträge ausweist, die sich aber in Anbetracht der aktuellen Entwicklung, als krasse Fehleinschätzung erweisen dürfte.

Alle Pläne beruhen auf der mittelfristigen Projektion der wirtschaftlichen Entwicklung durch die Bundesregierung, die der Steuerschätzung vom Mai 2011 zugrunde lag. Die Ergebnisse dieser Steuerschätzung wurden zumeist an die aktuellen Entwicklungstendenzen, die bis zur Verabschiedung der Finanzplanung erkennbar waren, angepasst. Für die Planungsperiode bis 2015 wird ein moderates Wirtschaftswachstum mit Preissteigerungen unterstellt, die innerhalb der von der EZB tolerierten Grenzen bleiben. Gemessen an den Rahmenbedingungen sind die Abweichungen auf der Einnahmeseite der untersuchten Länder, sofern die Veränderungsraten betrachtet werden, mit wenigen Ausnahmen eher gering. Die Abweichungen auf der Ausgabenseite unterscheiden sich – unabhängig vom finanziellen Ausgangsstatus – ebenfalls vergleichsweise wenig, weil sich die Reaktionen der finanzpolitischen Entscheidungsträger ähneln: Überall soll der Personalstand explizit oder implizit verringert werden. Auch die sächlichen Verwaltungsausgaben sowie die Investitionsausgaben sollen gekürzt werden. Dies gilt auch für die investiven Zuweisungen an die Gemeinden, die außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs veranschlagt werden. Die Planungen für die Sozialausgaben orientieren sich am geltenden Recht, sodass hier der Spielraum für Kürzungen gering ist. Die Zuweisungen an die Gemeinden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs entwickeln sich gemäß den Verbundquoten der einzelnen Länder, also wie die Steuereinnahmen und Solidarpaktmittel (Ostdeutschland). Spielraum wird bei der Veranschlagung der Zinsausgaben geschaffen, deren Ansätze in fast allen Planungen aus heutiger Sicht weit überhöht sind. Unterscheidet man in der Ausgabenpolitik zwischen finanzstärkeren und -schwächeren Ländern bzw. Ländern mit günstigerer und ungünstigerer Finanzierungsposition, so lässt sich kaum ein systematischer Unterschied ausmachen.

#### 4.6 UNGÜNSTIGERE GESAMTWIRTSCHAFTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN UND MULTIPLIKATOREFFEKTE

Die Steuerschätzung, die den mittelfristigen Finanzplanungen zugrunde liegt, basiert auf gesamtwirtschaftlichen Vorgaben, die letztlich eine Fortschreibung der trendmäßigen Entwicklung darstellen. In Anbetracht der großen Unsicherheiten, mit denen alle in die Zukunft gerichteten Überlegungen zur wirtschaftlichen Entwicklung behaftet sind, werden im Folgenden mögliche Auswirkungen auf die hier betrachteten Länderhaushalte skizziert, die von einem ungünstigeren Verlauf der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit ausgehen. Es wird angenommen, dass das nominale Bruttoinlandsprodukt bis 2015 nur um 2 % pro Jahr zunimmt. Dies bedeutet, dass sich sowohl die Steuereinnahmen wie auch die quantitativ weit weniger bedeutsamen Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich der Nehmerländer nur in dieser Größenordnung entwickeln werden. Hingegen werden die Leistungen der Flächenländer an ihre Gemeinden entsprechend schwächer steigen, sodass sich hier Einsparungen ergeben. Ungünstigere gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen ziehen niedrigere Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst und auch niedrigere Kapitalmarktzinsen nach sich. Der Effekt des geringeren Zinsniveaus wird durch die höheren Finanzierungsdefizite infolge der Steuermindereinnahmen kompensiert, d. h. an der Höhe der Zinsausgaben dürfte sich per Saldo wenig ändern, zumal das Zinsniveau zurzeit ohnedies sehr niedrig ist und moderate Änderungen in den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen das Zinsniveau kaum heben oder senken dürften. Geringere Tarifabschlüsse folgen mit Verzögerung, ebenso die Reaktionen der politischen Entscheidungsträger. An den Personalausgaben der mittelfristigen Finanzplanungen dürfte sich kaum etwas ändern, da die Ansätze ohnedies sehr knapp kalkuliert sind und sie zu einer schwächeren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung besser „passen.“

In **Baden-Württemberg** hätten die ungünstigeren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zur Folge, dass die Finanzierungsposition um reichlich 200 Mio. Euro pro Jahr schlechter ausfiele. Die Steuereinnahmen wären um etwa 300 Mio. Euro niedriger als in der Finanzplanung ausgewiesen, gleichzeitig müsste das Land etwa 70 Mio. Euro weniger an die Gemeinden überweisen.

Für **Nordrhein-Westfalen** errechnen sich Steuermindereinnahmen in Höhe von 730 bis 970 Mio. Euro. Die Differenz zu Baden-Württemberg ist nicht nur der unterschiedlichen Größe des Landes geschuldet, sondern auch Ausdruck einer optimistischeren Schätzung der Steuereinnahmen. Bei den Zahlungen an die Gemeinden ergibt sich ein Betrag, der um 140 bis 190 Mio. Euro unter den Ansätzen der Finanzplanung liegt. Die Finanzierungsdefizite wären um 590 bis 780 Mio. Euro höher als bisher geplant. In Nordrhein-Westfalen müssten die Konsolidierungsanstrengungen also erheblich intensiviert werden, soll 2019 ein ausgeglichener Haushalt erreicht werden. Aber selbst bei besseren Rahmenbedingungen dürfte es schwer fallen, einen Budgetausgleich zu erzielen.

Auch im finanzschwachen **Schleswig-Holstein** fallen die Defizite merklich höher aus, wenn die gesamtwirtschaftliche Entwicklung lahmst, und zwar um 120 bis 130 Mio. Euro pro Jahr. Bei den Steuereinnahmen beläuft sich das Minus auf 140 bis 150 Mio. Euro, während die Minderausgaben an die Gemeinden mit 20 bis 30 Mio. Euro zu Buche schlagen.

In den Stadtstaaten entfallen die Zahlungen an die Gemeinden. In **Hamburg** verursachen die ungünstigeren Rahmenbedingungen Steuerausfälle von über 200 Mio. Euro im Jahre 2013, die in den Folgejahren aber geringer werden; 2015 beträgt die Differenz zu den Ansätzen der Finanzplanung nur noch gut 50 Mio. Euro. Für **Berlin** errechnen sich höhere Einnahmeausfälle, weil hier auch erhebliche Mindereinnahmen im Länderfinanzausgleich anfallen. Im Jahre 2013 würde das Defizit um über 300 Mio. Euro höher als in der Planung veranschlagt ausfallen, in den Jahren danach ergeben sich zusätzliche Fehlbeträge von knapp 200 Mio. Euro.

In den ostdeutschen Ländern schlagen nicht nur die Steuerausfälle, sondern auch die Mindereinnahmen im Länderfinanzausgleich nennenswert zu Buche. **Sachsen-Anhalt** müsste bei ungünstigerer Wirtschaftsentwicklung auf Einnahmen in Höhe von knapp 40 bis knapp 80 Mio. Euro verzichten und würde seine Überweisungen an die Gemeinden um 10 bis 20 Mio. Euro kürzen. Wegen der unrealistischen Finanzplanung in **Sachsen** wurde hier auf eine Alternativrechnung verzichtet.

Im Einzelnen zeigen sich folgende zusätzliche Fehlbeträge, die bei einer ungünstigeren Wirtschaftsentwicklung einkalkuliert werden müssten (Mio. Euro):

	2013	2014	2015
Baden-Württemberg	-322	-298	-154
Nordrhein-Westfalen	-586	-633	-783
Schleswig-Holstein	-117	-123	-129
Hamburg	-206	-95	-53
Berlin	-340	-187	-192
Sachsen-Anhalt	-28	-57	-37

Verschlechtern sich die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, so besteht die Gefahr, dass die finanzpolitischen Entscheidungsträger noch stärker auf die Ausgabenbremse treten als ohnedies geplant, da sie nicht bereit sind, eine schlechtere Finanzierungssituation hinzunehmen. Ein solches Verhalten mag aus Sicht eines einzelnen Landeshaushalts sinnvoll erscheinen. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sind freilich Vorbehalte anzumelden. Jede Kürzung der Ausgaben ebenso wie jede Erhöhung von Abgaben wirkt sich negativ auf die Entwicklung der Einkommen und der Nachfrage in der Region aus. In welchem Umfang dies geschieht, lässt sich anhand der sog. Multiplikatoranalyse ermitteln. Mit ihrer Hilfe können die induzierten Einkommens- und

Nachfrageänderungen infolge von Änderungen der staatlichen Aktionsparameter, also z. B. Ausgabekürzungen oder Steuererhöhungen, geschätzt werden. Dabei können zwei Effekte unterschieden werden:

Die **Primäreffekte** beinhalten die unmittelbaren Einkommenswirkungen, die mit den Ausgaben verbunden sind. Nicht nur werden Personal- und Sachausgaben im Zusammenhang mit der Bereitstellung öffentlicher Güter getätigt; auch die vielfältigen Transferzahlungen wie beispielsweise die Zuweisungen an die Gemeinden oder an die privaten Haushalte (soziale Leistungen) tragen unmittelbar zur Einkommensbildung in der Region bei. Doch kommt es zu weiteren Effekten, nämlich den **Sekundäreffekten**. Sie resultieren daraus, dass die in der ersten Runde entstandenen Einkommen wieder ausgegeben werden, der Einkommenskreislauf also dadurch weitere Impulse erhält. Vornehmlich die Konsumausgaben werden stimuliert. Die Sekundäreffekte können gedanklich über mehrere Stufen weiterverfolgt werden, doch nimmt ihr Umfang von Stufe zu Stufe ab und läuft schließlich aus. Legt man realistische Annahmen zugrunde, so errechnet sich für die regionalen Multiplikatoren von Veränderungen der Landesausgaben ein Wert von etwa 1,4.<sup>30</sup> Für den Multiplikator errechnet sich ein Wert von 1,40: Werden beispielsweise die Personalausgaben im Landeshaushalt um 100 Mio. Euro gesenkt, so zieht dies insgesamt eine Verringerung der Einkommen im Land um 140 Mio. Euro nach sich. Diese Zusammenhänge gilt es im Blick zu haben, wenn die Landespolitik Ausgabekürzungen plant. In einem Aufschwung sind die Folgewirkungen von Ausgabekürzungen leichter zu verkraften als im Falle einer Rezession oder Stagnation.

---

30 Vgl. D. Vesper, Auswirkungen der Kürzungspolitik ..., a. a. O.

# 5 WAS IST ZU TUN?

Es liegt nahe, dass sich in Anbetracht der finanzpolitischen Rahmenbedingungen die Frage der Finanzierbarkeit nach einer Ausweitung öffentlicher Leistungen stellt. Sie stellt sich erst recht, wenn die Wirtschaft langsamer wächst als in der Projektion der Bundesregierung angenommen. Die Haushalte der Länder und Gemeinden sind dann mit zusätzlichen Finanzierungslasten konfrontiert, die sie möglicherweise zu Einschnitten bei den Ausgaben veranlassen. Jede Kürzung von Ausgaben zieht aber negative gesamtwirtschaftliche Folgewirkungen nach sich, die bei ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen besonders schwer zu verkraften sind. Umgekehrt verhielte es sich, wenn die Wirtschaft stärker wachsen würde als unterstellt. In jedem Falle ist die Entwicklung der öffentlichen Finanzen eng an die wirtschaftliche Entwicklung gekoppelt. Floriert die Wirtschaft über einen längeren Zeitraum, so verbessert sich die Finanzierungsposition quasi-automatisch, so wie sie sich in einem stagnierenden oder rezessiven gesamtwirtschaftlichen Umfeld quasi-automatisch verschlechtert.

Die gegenwärtige Finanzlage des Staates ist durch eine vergleichsweise niedrige Steuer- und Abgabenquote und einer Lücke in der Versorgung mit öffentlichen Leistungen gekennzeichnet. Die niedrigen Abgaben- und Ausgabenquoten gehen einher mit einer Schieflage in der Einkommensverteilung. Will man die Versorgung mit öffentlichen Gütern verbessern und gleichzeitig mehr Verteilungsgerechtigkeit schaffen, kommt man nicht umhin, merklich höhere Steuereinnahmen zu erzielen. Dies wird letztlich nur möglich sein, wenn die Steuerbelastung für höhere Einkommen angehoben wird. Neben einem höheren Steuersatz müssten Maßnahmen ergriffen werden, die geeignet sind, Steuerschlupflöcher zu schließen und die Privilegierung von Kapitaleinkommen zu beenden.

Eine der wichtigsten Weichenstellungen für ein gerechteres Steuersystem besteht in der Einbeziehung der Vermögen. Vermögen begründet eine über das Einkommen hinausgehende, zusätzliche Leistungsfähigkeit. Schon die bloße Existenz von Vermögen generiert eine besondere unmittelbare Leistungsfähigkeit, etwa in Form von Kreditwürdigkeit. Vor allem das Geldvermögen, aber auch das Immobilienvermögen ist sehr ungleich verteilt.<sup>31</sup> Es besteht ein direkter Zusammenhang zwischen Einkommen und Vermögen: Wer viel verdient, spart mehr Vermögen an. Hingegen führt Arbeitslosigkeit dazu, dass Personen ihr Vermögen verringern oder ganz verlieren. Eine Konzentration in der Einkommens- und Vermögensverteilung ist gesamtwirtschaftlich auch deshalb problematisch, weil mit zunehmendem Einkommen die Konsumneigung und damit die Konsumquote abnehmen. Die hohe Ersparnisbildung der einkommensstarken privaten

---

<sup>31</sup> Im Jahre 2007 verfügten rund 27 % der Deutschen über gar kein Vermögen oder hatten sogar Schulden. Demgegenüber besaß ein Zehntel der Bevölkerung rund 60 % des Gesamtvermögens. Das waren knapp 3 % mehr als im Jahr 2002. Vgl. J.R. Frick, M. Grabka, Alterssicherungsvermögen dämpft Ungleichheit – aber große Vermögenskonzentration bleibt bestehen. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 3/2010.



Haushalte ist Spiegelbild ihrer geringen Konsumnachfrage, nicht Ausdruck von Konsumverzicht. Die Bezieher niedrigerer Einkommen müssen hingegen ihr gesamtes Einkommen für Konsumzwecke ausgeben. In Deutschland wird das Vermögen vergleichsweise niedrig besteuert. Grundsteuer, Erbschafts- und Grunderwerbsteuer machen nur 0,9 % des BIP aus, im internationalen Vergleich eine extrem niedrige Quote. Auch wenn internationale Vergleiche methodisch immer Probleme aufwerfen, zumal die Unterschiede im Kontext des gesamten Steuersystems diskutiert werden müssen, sind die Differenzen beträchtlich und zeigen, dass in Deutschland das Vermögen nicht hinlänglich bei der Besteuerung berücksichtigt wird. Demgegenüber spielt die Besteuerung des Konsums eine ungleich größere Rolle, wodurch die Verteilungsproblematik verschärft wird.

Eine höhere Steuerbelastung der vermögenden Einkommensbezieher dürfte gesamtwirtschaftlich keine negativen, sondern eher positive Wirkungen hervorrufen. Selbst die OECD empfiehlt Deutschland, die vermögensbezogene Besteuerung zu stärken. Insbesondere Steuern auf Immobilien, aber auch Vermögens-, Erbschafts- und Schenkungssteuern hätten kaum verzerrende Wirkung auf die Wirtschaftsentwicklung und könnten zur Verringerung von Vermögensungleichheit beitragen.

Im Wesentlichen geht es um drei Effekte, die in diesem Zusammenhang diskutiert werden:

Welche Auswirkungen ergeben sich für die Investitionstätigkeit der Privaten?

Welche Wirkungen sind bezüglich der privaten Konsumnachfrage zu erwarten?

In welcher Weise wird die Staatstätigkeit tangiert?

Eine höhere Steuerbelastung verringert für sich genommen die verfügbaren Einkommen der oberen Einkommensbezieher, die einen großen Teil ihrer Einkommen sparen und investieren, sei es in Realkapital oder in Finanzkapital. In Deutschland fehlt es an Realkapital, nicht an Finanzkapital. Nur der Teil, mit dem Realkapital gebildet wird, ist also relevant. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass eine geringere Steuerbelastung kein Garant für mehr Investitionen ist, weil die Investitionstätigkeit in sehr viel stärkerem Maße von anderen Einflussfaktoren dominiert wird. Vor allem sind es die mittelfristigen Absatzerwartungen, die das Investitionsklima beherrschen. Die umfangreichen Steuerentlastungen nach 2000 haben es nicht vermocht, das Investitionsklima positiv zu beeinflussen. Die Entlastungen fielen in eine hartnäckige Stagnationsphase, und der expansive Effekt durch die Steuerentlastungen verpuffte, nicht nur weil infolge der schlechten Wirtschaftsentwicklung die Entlastungen zum Teil in die Ersparnis flossen, sondern auch, weil der Staat die Entlastungen durch Einsparungen auf der Ausgaben-seite zu „finanzieren“ suchte. Ein Übriges tat die restriktive Lohnpolitik, indem die Lohnentwicklung weit hinter dem Produktivitätsfortschritt plus von der EZB tolerierten Preissteigerungen (Zielinflationsrate) zurückblieb.

Werden die höheren Einkommen stärker zur Finanzierung des Staatshaushalts herangezogen, so wird dies ohne nennenswerten Einfluss auf die private Konsumnachfrage bleiben. Die kleineren und mittleren Einkommen mit einer sehr hohen Konsumquote werden von der Steuererhöhung nicht getroffen. Die hohen Einkommen mit relativ niedriger Konsumquote werden die zusätzlichen Steuern aus ihren Ersparnissen leisten. Durch die höheren Steuereinnahmen wird sich der Staat in geringerem Maße verschulden, was den höheren Einkommensbezieher die Möglichkeit nimmt, ihre Ersparnisse in Staatspapieren zu investieren.

Höhere Steuereinnahmen treiben den Staat nicht in die Verschuldungsposition. Bund, Länder und Gemeinden können ihre Finanzierungsdefizite verringern und bei guter Konjunktur rascher Schulden tilgen. Zugleich vergrößert sich ihr Spielraum, um mehr öffentliche Güter anzubieten. Insbesondere geht es um mehr Mittel für das Bildungswesen, für die Forschung sowie für die Kinderbetreuung. Aber auch im sozialen Bereich besteht Nachholbedarf. Sofern die Mittel in voller Höhe verausgabt werden, d. h. in den Wirtschaftskreislauf zurückfließen, ist sogar ein expansiver Effekt zu erwarten, weil die Entzugseffekte der Steuern bezogen auf die Konsumnachfrage kleiner sind als die Wirkungen, die aus der Wiederverausgabung durch den Staat resultieren. Dies hängt damit zusammen, dass der Ausgabenmultiplikator des Staates kleiner ist als der Steuermultiplikator.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Der Multiplikatorprozess läuft in mehreren Stufen ab. Die Erhöhung der Staatsausgaben bewirkt zunächst eine gleich große Erhöhung des Einkommens. Ein Teil des zusätzlichen Einkommens wird für zusätzliche Konsumausgaben verwendet, die auf der nächsten Stufe das Einkommen anderer Wirtschaftssubjekte vergrößern. Der Expansionsprozess setzt sich mit abnehmender Wirkung fort, da die Haushalte jeweils einen Teil der zusätzlichen Einkommen einsparen. Werden die Staatsausgaben erhöht, steigt dadurch unmittelbar die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Werden die Steuern um den gleichen Betrag gesenkt, fließt nur ein Teil dieses zusätzlich verfügbaren Einkommens in den Konsum, der andere Teil wird gespart, d. h. Steuersenkungen sind für sich genommen weniger expansiv als Ausgabensteigerungen.

Die politische Realität ist freilich dadurch gekennzeichnet, dass höhere Einkommenssteuersätze für die Besserverdienenden oder die Wiedereinführung bzw. Revitalisierung der Vermögenssteuer oder auch eine Reform der reformierten Erbschaftsteuer<sup>33</sup> nicht auf der Agenda stehen. Wenn höhere Steuern diskutiert wurden, so stand stets die Mehrwertsteuer im Focus.

Die Anhebung der Mehrwertsteuer ist politisch ein gern genutztes Mittel zur Erschließung zusätzlicher Einnahmen, denn die Erhöhung wird im Gegensatz zur Einkommenssteuer nur mittelbar wahrgenommen, nämlich über höhere Preise, von denen die einzelnen Einkommensgruppen sehr unterschiedlich getroffen werden. Eine Verschärfung der Steuerprogression und die Anhebung des Spitzensteuersatzes belasten stärker die höheren Einkommensbezieher, während im Falle eines höheren Mehrwertsteuersatzes die niedrigeren Einkommen relativ stärker zur Kasse gebeten werden. Verteilungspolitisch hoch brisant ist die Kombination einer Senkung der Einkommensteuer und einer Anhebung der Mehrwertsteuersätze. Bei der Besteuerung kommen zwar unterschiedliche Steuersätze zur Anwendung: Güter, die nicht besteuert werden wie z. B. Mieten, Güter, die mit einem ermäßigten Satz (derzeit 7 %) besteuert werden wie z. B. Lebensmittel, und schließlich alle Güter, die dem Regelsatz von aktuell 19 % unterworfen sind. Dennoch ist die Verteilungswirkung dieser Steuern nicht „neutral“, sondern regressiv, da die durchschnittliche Konsumquote mit steigendem Einkommen sinkt. Die regressive Wirkung wird gemildert, wenn zwar der Normalsteuersatz angehoben, der gemäßigte Steuersatz für die lebensnotwendigen Güter aber konstant gehalten wird.<sup>34</sup>

Vor diesem Hintergrund zielt das ver.di-Steuerkonzept in die richtige Richtung. Ein zentraler Punkt in diesem Konzept ist eine höhere Besteuerung des Vermögens, insbesondere die Wiedereinführung der Vermögenssteuer. Weiterhin wird eine Anhebung der Erbschaftssteuer gefordert, ebenso höhere Spitzensteuersätze bei der Einkommenssteuer, die Einführung einer Finanztransaktionssteuer, höhere Körperschaftsteuersätze sowie Verbesserungen im Steuervollzug. In der Summe erwarten sich die Initiatoren von diesen Maßnahmen zusätzliche Einnahmen in einer Größenordnung von 70 Mrd. Euro.<sup>35</sup> Davon entfallen rund 25 Mrd. Euro auf die Anhebung bzw. Revitalisierung der vermögensbezogenen Steuern. In diesem Falle wäre das durchschnittliche Belastungsniveau von OECD und EU-15 in Höhe von 2 % erreicht.<sup>36</sup> Diese Mehreinnahmen kämen vor allem den Ländern, aber auch den Kommunen zugute: Den Gemeinden fließt die Grundsteuer zu, während die Länder im Falle einer Revitalisierung der Vermögenssteuer

33 Ursprünglich war geplant, den Wegfall der Vermögenssteuer durch eine höhere Erbschaft- und Schenkungssteuer zu kompensieren. Die zwischenzeitliche Reform dieser Steuern war jedoch – gemessen an diesem Ziel – nicht hinreichend. Noch immer sind die Freibeträge hoch und die Bemessungsgrundlagen zu eng angelegt.

34 Die effektive Belastung der privaten Haushalte hängt davon ab, ob die höhere Steuer voll oder nur teilweise auf die Preise abgewälzt werden kann.

35 Vgl. ver.di, Konzept Steuergerechtigkeit, Januar 2009.

36 S. Bach: Vermögensbesteuerung in Deutschland: eine Ausweitung trifft nicht nur Reiche. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 30/2009.

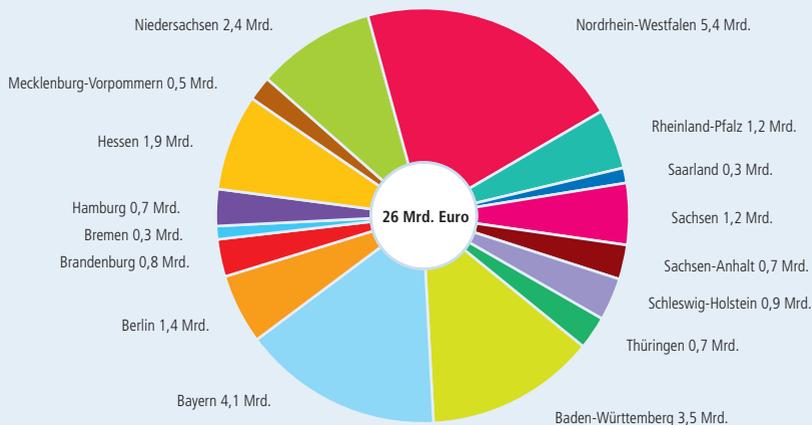
und auch im Falle höherer Erbschaftssteuersätze über die entsprechenden Mehreinnahmen disponieren könnten. Allerdings muss damit gerechnet werden, dass eine Steuer, die auf die Besteuerung der Einkommens- und Vermögensbesitzerelite zielt, recht hohe Steuersätze impliziert, damit nennenswerte Einnahmen erreicht werden. Diese wiederum können Anpassungsreaktionen bei den Steuerpflichtigen auslösen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass derzeit die deutsche Steuerquote unter dem europäischen Durchschnitt liegt.

Für die Finanztransaktionssteuer wird ein Aufkommen von 10 Mrd. Euro veranschlagt; diese Einnahmen würde der Bund für sich reklamieren. Die stärkere Besteuerung der Unternehmen würde zu höheren Einnahmen bei der Körperschaftssteuer führen, die jeweils hälftig Bund und Ländern zusteht. Die Mehreinnahmen beim Steuervollzug dürften insbesondere die veranlagte Einkommenssteuer betreffen, deren Einnahmen im Verhältnis 42,5 % (Bund), 42,5 % (Länder) und 15 % (Gemeinden) aufgeteilt werden. In der Summe könnten die Länder insgesamt, sollten die steuerpolitischen Maßnahmen umgesetzt werden und sie keine nennenswerten Ausweichreaktionen hervorrufen, über zusätzliche Einnahmen in Höhe von etwa 40 Mrd. Euro disponieren. Auch die Gemeinden kämen – über den kommunalen Finanzausgleich – in den Genuss von zusätzlichen Mitteln. Bei einer Verbundquote von 20 % errechnen sich für sie zusätzliche Einnahmen in Höhe von 8 Mrd. Euro.

## VERMÖGENS- UND ERBSCHAFTSSTEUER

### Finanzspritzen für Länder und Gemeinden

Um 26 Milliarden Euro könnten die Steuereinnahmen der Bundesländer steigen, wenn eine Vermögenssteuer erhoben und die Steuer auf große Erbschaften erhöht würde.



Quelle: eigene Berechnungen für 2012

Welche finanziellen Konsequenzen ergäben sich für die hier betrachteten Länderhaushalte? Zunächst einmal ist in Rechnung zu stellen, dass die finanzstärkeren Länder in der „ersten Runde“ mehr von den Maßnahmen profitieren dürften, denn dort wohnen die einkommensstärkeren Bürger und Vermögensbesitzer. Allerdings werden die Einkommensunterschiede zwischen den Ländern durch den Länderfinanzausgleich nahezu vollständig kompensiert.<sup>37</sup>

Nach Berechnungen von ver.di entfallen bei einem **Aufkommen an Vermögensteuer** in Höhe von 25 Mrd. Euro folgende Beträge an die einzelnen Länder (Mrd.Euro)<sup>38</sup>:

Baden-Württemberg	3,2	Berlin	1,3
Nordrhein-Westfalen	5,2	Sachsen-Anhalt	0,6
Schleswig-Holstein	0,9	Sachsen	1,2
Hamburg	0,8	Thüringen	0,6

Die **Einnahmen aus der Einkommens- und Körperschaftssteuer** errechnen sich aus den aktuellen Anteilen der einzelnen Länder am gesamten Länderanteil an diesen Steuern. Es wären folgende Mehreinnahmen zu erwarten (Mrd. Euro):

Baden-Württemberg	2,3	Berlin	0,5
Nordrhein-Westfalen	3,3	Sachsen-Anhalt	0,2
Schleswig-Holstein	0,4	Sachsen	0,4
Hamburg	0,5	Thüringen	0,2

Alles in allem wären die zusätzlichen Steuereinnahmen so umfangreich, dass nicht nur die Defizite in den Länderhaushalten abgebaut werden könnten. Auch könnte das Konzept der Schuldenbremse auf eine realistische Grundlage gestellt werden. Zudem stünden zudem Mittel zur Verfügung, um auch von der Länderseite her die Kommunalhaushalte zu entlasten sowie das Angebot an öffentlichen Gütern, insbesondere im Bildungsbereich, zu verbessern.

<sup>37</sup> Der Länderfinanzausgleich umfasst drei Ausgleichsstufen. Zunächst werden 25 % des Länderanteils am Umsatzsteuereinkommen verwendet, um die Finanzkraft der finanzschwachen Länder anzuheben. Anschließend leisten die ausgleichspflichtigen Länder Zahlungen, wobei die überdurchschnittliche Finanzkraft maximal zu 72,5 % abgeschöpft wird. Länder, deren Finanzkraft nach dem Ausgleich noch immer unter dem Durchschnitt liegt, erhalten vom Bund sog. Ergänzungszuweisungen zum Ausgleich der Fehlbeträge.

<sup>38</sup> In seinen Berechnungen ging ver.di von einem zusätzlichen Aufkommen von 20 Mrd. Euro aus. Die Differenz entspricht den erwarteten Mehreinnahmen bei der Erbschaftssteuer. Es wird unterstellt, dass das Aufkommen an Erbschaftssteuer regional gleich verteilt ist wie das der Vermögensteuer.

In den einzelnen Flächenländern könnten die **Gemeinden** mit folgenden **Mehreinnahmen** rechnen (wobei überall eine Verbundquote von 20 % unterstellt wurde):

Baden-Württemberg	1,1	Sachsen-Anhalt	0,2
Nordrhein-Westfalen	1,7	Sachsen	0,3
Schleswig-Holstein	0,6	Thüringen	0,2

Bei der Einkommenssteuer fallen per Saldo keine Mehreinnahmen an, und das Plus bei den Unternehmenssteuern teilen sich Bund und Länder. Zusätzliche Einnahmen in Höhe von 3 Mrd. Euro werden von ver.di genannt, wenn die Gewerbesteuer in eine **Gemeindewirtschaftssteuer** überführt wird. Auf die Gemeinden der einzelnen Länder entfallen folgende Beträge:

Baden-Württemberg	0,5	Berlin	0,1
Nordrhein-Westfalen	0,8	Sachsen-Anhalt	0,1
Schleswig-Holstein	0,1	Sachsen	0,1
Hamburg	0,2	Thüringen	0,1

## 6 FAZIT

Die Antwort auf die Frage, ob die Einführung der Schuldenbremse die finanzpolitischen Handlungsmöglichkeiten von Ländern und Gemeinden einschränken wird, hängt in erster Linie von der wirtschaftlichen Entwicklung ab. Je günstiger die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind, umso leichter fällt es den Ländern und ihren Gemeinden, nicht nur ihre Neuverschuldung zu verringern, sondern auch Finanzierungsüberschüsse zu erzielen und den Schuldenstand abzubauen. Insofern hätte es keiner Implementierung der Schuldenbremse bedurft, zumal das Konzept selbst auf einem „Schönwetterzenario“ aufbaut. Darüber hinaus weist das Konzept eine Reihe von methodischen Problemen auf, die so gravierend sind, dass daraus abgeleitete politische Handlungsanweisungen problematisch erscheinen.



In den nächsten Jahren wollen die Länder ihre Haushalte konsolidieren und schon bald Finanzierungsüberschüsse erzielen. Einem nur schwachen Anstieg der Ausgaben stehen Mehreinnahmen gegenüber, die etwa den unterstellten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen entsprechen. Das heißt: Einer konstanten Steuerquote stehen weiter-sinkende Ausgabenquoten gegenüber. Die Einsparungen sollen dort erzielt werden, wo die Länder über Handlungsmöglichkeiten verfügen, nämlich im Personalbereich sowie bei den Investitionsausgaben. Für die Personalausgaben sind zwar überall Zuwächse eingeplant, doch sind sie zu niedrig, um die zu erwartenden Tarifierhebungen zu finanzieren. Die „Anpassung“ wird also über den Stellenplan erfolgen müssen, wenn die Planansätze eingehalten werden sollen. Bei den Investitionsausgaben wird es zu Kürzungen sowohl bei den von den Ländern getätigten Sachinvestitionen als auch bei den investiven Zuweisungen an die Gemeinden kommen. Die Zuweisungen an die Gemeinden, die im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gewährt werden und an die Verbundgrundlagen gekoppelt sind, können hingegen nicht ohne Weiteres verringert werden.

Diese Perspektiven kontrastieren mit den Erfordernissen auf der Ausgabenseite. Seit vielen Jahren bereits stehen Länder und Gemeinden unter Druck, ihre Finanzierungsdefizite abzubauen. Konjunkturbedingte Steuerausfälle sowie Einnahmeverluste aufgrund von Steuersenkungen haben permanent Konsolidierungsdruck auf der Ausgabenseite erzeugt. Tatsächlich haben die Länder im vergangenen Jahrzehnt zum Teil erhebliche Einsparungen realisiert. Weitere Kürzungen sind problematisch. Zum einen dürfte die gesamtwirtschaftliche Entwicklung geschwächt werden, denn jede Verringerung der Staatsausgaben zieht eine Schwächung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage nach sich. Für sich genommen ist dies nur dann unschädlich, wenn anstelle der öffentlichen Nachfrage private generiert wird. Die gesamtwirtschaftliche Zielprojektion der Bundesregierung vermag keine Orientierungshilfe zu geben, wie dies gelingen kann. Grundsätzlich können die staatlichen Finanzierungsdefizite, ohne gesamtwirtschaftliche Schäden zu verursachen, nur abgebaut werden, wenn sich der Unternehmenssektor höher verschuldet, indem er mehr investiert, oder das Ausland – wie in der Vergangenheit geschehen – sich stärker verschuldet, indem es mehr importiert, oder die privaten Haushalte weniger sparen und mehr konsumieren. Die privaten Haushalte werden nur in einem intakten gesamtwirtschaftlichen Umfeld mit relativ günstigen Perspektiven bereit sein, ihre Sparquote zu senken; auch die Unternehmen erhöhen ihre Neigung zu investieren nur in einem solchen Umfeld. Auf die Auslandsnachfrage wie in der Vergangenheit zu setzen wäre eine völlig ungeeignete Strategie, denn die ungleichgewichtige Entwicklung in Europa würde verschärft und die Probleme würden nicht kleiner, sondern viel größer.

Zum anderen steht zu befürchten, dass das Angebot an öffentlichen Leistungen weiter verringert wird. In der Vergangenheit war die Entwicklung im öffentlichen Dienst ein bedeutsamer Grund für den Rückgang der Staatsausgaben. Nicht nur ist die Zahl der Beschäftigten deutlich reduziert worden, auch blieben die Einkommenssteigerungen – als Ausgleich für die Arbeitsplatzsicherheit für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst – hinter denen der Gesamtwirtschaft zurück. Umso mehr stellt sich die Frage nach den Perspektiven. Wie groß der Bedarf an Leistungen? Natürlich sind Aussagen über den Bedarf an öffentlichen Gütern nicht unproblematisch, weil der Bedarf an öffentlichen Gütern eine kaum objektivierbare Größe ist und politische Festlegungen notwendig sind. Dennoch ist unbestreitbar, dass ein hoher Bedarf besteht:<sup>39</sup> Dies gilt insbesondere für die Bildungsausgaben und für die öffentlichen Investitionen. Inzwischen hat sich die Einschätzung etabliert, dass Bildungsausgaben eine wichtige Rolle für die Ausprägung von Humankapital spielen und qualifiziertes Humankapital wiederum eine fundamentale Voraussetzung für Wachstum ist. Ähnliches gilt für die institutionalisierte Kinderbetreuung, die für die Integration, Sozialisation und Ausbildung von Kindern unabdingbar ist und somit ebenfalls förderlich für eine gedeihliche Entwicklung von Gesellschaft und Wirtschaft ist.

---

39 D. Vesper, Perspektiven ..., a. a. O.

Es ist also aus verschiedenen Gründen problematisch, wenn Bund, Länder und Gemeinden unter dem Druck der Schuldenbremse ihren restriktiven finanzpolitischen Kurs fortsetzen. Hinzu kommt, dass die Implementierung der Schuldenbremse bzw. des Europäischen Fiskalpaktes nicht zur Lösung der Finanz- und Wirtschaftskrise taugen, weil sie nicht an der Krisenursache ansetzen. Die Krise in Europa ist nicht durch eine Staatsschuldenkrise ausgelöst worden. Vielmehr sind viele Staaten durch die Finanz- und Wirtschaftskrise, die ihre Ursachen in den außen- wie binnenwirtschaftlichen Ungleichgewichten hat, tief in eine Schuldnerposition geraten. Aus ihr können sich die Staaten nicht mithilfe umfangreicher Sparprogramme lösen. Notwendig sind vielmehr wachstumsfördernde Maßnahmen. Vor allem müssen die Unternehmen ihre kreditfinanzierten Investitionen ausweiten. Anreize hierzu erhalten sie aber nur, wenn die privaten Haushalte mehr konsumieren, was dann der Fall sein wird, wenn die Entwicklung der Arbeitnehmerinkommen wieder dem Produktivitätsfortschritt (plus von der EZB tolerierten Inflationsrate) folgt. Aber auch die öffentlichen Haushalte sind gefordert, indem sie einen expansiveren Kurs fahren und die wirtschaftliche Entwicklung nicht hemmen. Dies liegt im Eigeninteresse der Staaten, denn nur in einem expansiven – „konsolidierungsfreundlichen“ – wirtschaftlichen Umfeld können die Staatshaushalte saniert werden. Hier ist insbesondere Deutschland, das riesige Überschüsse produziert, gefordert.

Dessen ungeachtet sollten in Deutschland auch steuerpolitische Maßnahmen ergriffen werden, um die Ausweitung der öffentlichen Leistungen auf eine solide Basis zu stellen. Die ungleiche Einkommensentwicklung der letzten Jahrzehnte hat dazu beigetragen, dass enorme Vermögensbestände konzentriert bei wenigen Einkommensgruppen aufgebaut worden sind. Eine stärkere Besteuerung dieser Vermögen würde nicht nur dem Staat dringend benötigte Mehreinnahmen verschaffen, sondern auch dazu beitragen, dass der Wohlstand etwas gerechter verteilt würde. Eine höhere Besteuerung der Vermögen hätte zudem den Vorteil, dass gesamtwirtschaftlich keine negativen Effekte zu erwarten sind und die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte beschleunigt würde.



