

**DIETER VESPER**

**POLITISCHE ZIELKONFLIKTE  
BEI DER UMSETZUNG  
DER SCHULDENBREMSE  
AUF BUNDES- UND LÄNDEREBENE**

Studie im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung

## **IMPRESSUM**

STUDIEN wird herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung  
und erscheint unregelmäßig

V. i. S. d. P.: Marion Schütrumpf-Kunze

Franz-Mehring-Platz 1 · 10243 Berlin · Tel. 030 44310-127

Fax -122 · [m.schuetrumpf@rosalux.de](mailto:m.schuetrumpf@rosalux.de) · [www.rosalux.de](http://www.rosalux.de)

Redaktionsschluss: Januar 2012

Gedruckt auf Circleoffset Premium White, 100% Recycling

---

## INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort des Herausgebers .....	5
0 Vorbemerkung .....	6
1 Über den Sinn und Zweck von Staatsschulden .....	7
1.1 Zum Zusammenhang von Staatsverschuldung und wirtschaftlicher Entwicklung	
1.2 Argumente und Gegenargumente	
2 Zur Entwicklung der Staatsverschuldung in Deutschland .....	11
2.1 Staatsverschuldung und Staatsquoten	
2.2 Staatsverschuldung und föderale Ebenen	
3 Die Schuldenbremse .....	15
3.1 Begründung	
3.2 Das Konzept	
3.3 Die konjunkturelle Komponente	
3.4 Beurteilung	
4 Finanzielle Perspektiven von Bund und ausgewählten Ländern .....	20
4.1 Determinanten der Entwicklung auf der Einnahmenseite	
4.2 Die Ausgabenseite	
4.3 Annahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung und zu den Parametern der Finanzpolitik	
4.4 Ergebnisse einer Modellrechnung	
4.4.1 Bund	
4.4.2 Ausgewählte Länder	
4.4.3 Finanzierungssalden und Staatsquoten	
5 Handlungsmöglichkeiten und Handlungszwänge der Politik .....	28
5.1 Gesamtwirtschaftliche Implikationen	
5.2 Steuerpolitik	
5.3 Ausgabenpolitik	
5.4 Privatisierungspolitik	
5.5 Schuldenbremse und Länderautonomie	
6 Zusammenfassung und Bewertung .....	34
Literatur .....	35
Tabellenanhang .....	36



## VORWORT DES HERAUSGEBERS

Die Rosa-Luxemburg-Stiftung hat im vergangenen Jahr eine Studie zur Problematik der Schuldenbremse in Auftrag gegeben. Der Autor Dieter Vesper fasst seine Untersuchungen folgendermaßen zusammen:

«Die Auseinandersetzung mit der sog. Schuldenbremse hat durch die jüngste Finanzmarktkrise Aktualität gewonnen. Viele sehen die Lösung der Krise darin, dass Europa das Modell der Schuldenbremse übernimmt. Doch wird die Implementierung dieser Bremse gravierende ökonomische wie politische Konsequenzen nach sich ziehen. Nicht die Existenz einer Schuldenbremse ist notwendige Voraussetzung für eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, sondern ein Konjunkturaufschwung. Eine Austeritätspolitik höhlt indes die gesamtwirtschaftlichen Grundlagen aus und bewirkt im Zweifel das Gegenteil einer Konsolidierung.

Die «Rationalität» der Schuldenbremse erschließt sich nicht ohne Diskussion der wesentlichen Pro- und Contra-Argumente bezüglich der Staatsverschuldung. In einem zweiten Schritt werden die Funktionsmechanismen der Schuldenbremse skizziert. Die zentrale Schwachstelle des Konzepts ist, dass für die Trennung von «strukturellen» und «konjunkturellen» Defiziten kein robustes Berechnungsverfahren existiert, damit aber politisches Handeln auf eine höchst wackeligen Grundlage gestellt wird. In einem weiteren Schritt werden die finanziellen Perspektiven der öffentlichen Haushalte in Deutschland aufgezeigt. Deutlich wird, dass der geforderte Defizitabbau nur gelingt, wenn die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen günstig sind und eine äußerst zurückhaltende Ausgabenpolitik verfolgt wird. Die Lage der finanzschwachen Länder ist indes ausweglos.

Die Ausgabenkürzungen werden die Infrastrukturlücke vergrößern. Betroffen von Kürzungen werden vor allem die Ausgaben für Bildung sein. Dies birgt nicht nur Gefahren für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. Bereits in der Vergangenheit ist Deutschland bei der Qualifizierung des Humankapitals im internationalen Vergleich zurückgefallen. Weitere Einbußen wären verhängnisvoll. Auch für die In-

tegrationsbemühungen in der Gesellschaft würden weitere Barrieren aufgebaut: Der Zugang zum Bildungssystem ist Voraussetzung für die Integration in die Gesellschaft und für die Erzielung eines hinreichenden Erwerbseinkommens.»

Vesper untersucht die Probleme, die mit der Schuldenbremse verbunden sind, beispielhaft an den Ländern Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Schleswig-Holstein. In den Projektionen der möglichen Entwicklung berücksichtigt er bei der Abschätzung der weiteren Entwicklung eine optimistische und eine pessimistische Variante (real 1,5 Prozent bzw. 0,5 Prozent Wachstum des Bruttoinlandsprodukts) und vergleicht dies mit der Entwicklung der letzten 10 Jahre (etwa 1,15 Prozent). Er geht weiter davon aus, dass sich die Verteilung zwischen Löhnen und Gewinnen nicht weiter verschlechtert (wie das im Jahrzehnt zuvor der Fall war), dass aber die Lohnentwicklung im öffentlichen Dienst erneut hinter der allgemeinen Lohnentwicklung zurückbleibt. Vorausgesetzt wird weiter, dass die Beschäftigtenzahl im Öffentlichen Dienst weiter rückläufig ist (um 1 Prozent pro Jahr), wie das in den meisten Ländern auch angestrebt wird.

Vesper zeigt damit, dass in der gegenwärtigen Finanzverfassung, die eben durch die Schuldenbremse geprägt ist, letztlich Kürzungspolitik angelegt ist. Damit sind die Konfliktfelder der nächsten Jahre deutlich bestimmt. Von oben wird die Umverteilungsfrage gestellt. Die konstatierte Ausweglosigkeit der Lage der finanzschwachen Länder bedeutet Abbau öffentlicher Leistungen. Nach den langen Erfahrungen führt dies wiederum zu einer Abwärtsspirale auch in den finanzstarken Ländern. Die Szenarien gehen realistisch davon aus, dass der Öffentliche Dienst eben nicht entwickelt wird. Weder im Umfang noch in der Bezahlung. Für die weitere Diskussion werden damit wichtige Richtungen markiert. Die Gewalt, die heute gegen das griechische Volk ausgeübt wird, soll subtiler auch hier angewandt werden. Die Schuldenbremse ist ein zentrales Instrument dabei.

## 0 VORBEMERKUNG

Anfang 2009 hatte die Föderalismuskommission die sog. Schuldenbremse als Instrumentarium zur Begrenzung der Staatsverschuldung in Deutschland beschlossen. Zugleich müssen Bund und Länder von 2011 an verbindliche Vorgaben zur Reduzierung der jährlichen Finanzierungsdefizite in ihrer Haushaltspolitik beachten. Diese Regelungen ziehen gravierende gesamtwirtschaftliche und politische Folgen nach sich. Einige Konsequenzen sollen im Rahmen dieser Expertise diskutiert werden.

In einem ersten Schritt wird die Bedeutung der Staatsschuldenproblematik thematisiert. Die «Rationalität» der Schuldenbremse erschließt sich nicht ohne Diskussion der wesentlichen Pro- und Contra-Argumente bezüglich der Staatsverschuldung. Dabei wird auch auf institutionelle Bedingungen der Finanzpolitik in Deutschland einzugehen sein: Welche Funktionen kommen dem Bundeshaushalt zu, welche Aufgaben obliegen den Ländern? Über welche finanzpolitischen Freiheitsgrade verfügen die Länderhaushalte? In welchem Maße kommt auch den Länderhaushalten eine stabilisierungspolitische Funktion zu?

In einem zweiten Schritt werden die Funktionsmechanismen der Schuldenbremse skizziert. Dieses Konzept knüpft am «Close-to-Balance»-Ansatz des europäischen

Stabilitäts- und Wachstumspaktes an. Für konjunkturell schwierige Phasen ist ein Puffer vorgesehen, die Schuldenregel will die Hinnahme konjunkturbedingter Defizite ermöglichen. Hierzu ist die Bestimmung einer konjunkturellen «Normallage» erforderlich, die als Gradmesser für die konjunkturellen Abweichungen nach oben und unten dienen. Die Problematik hierbei ist, dass kein robustes Berechnungsverfahren existiert.

In einem weiteren Schritt sollen die finanziellen Perspektiven der öffentlichen Haushalte in Deutschland und insbesondere die der Länderhaushalte aufgezeigt werden. Die Frage wird sein, ob sich die finanziellen Perspektiven der Ländergesamtheit wie auch jener Länder, denen bereits heute eine Haushaltsnotlage droht, verbessert haben oder ob sie ihre Konsolidierungsanstrengungen verschärfen müssen, um mittelfristig ausgeglichene Haushalte zu erreichen.

Abschließend sind die Ergebnisse zu würdigen. Insbesondere sind die politischen Konfliktlagen zu resümieren, die aus der Installierung der Schuldenbremse im Bundeshaushalt und in den Länderhaushalten resultieren. Sie sind auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite zu verorten, sie bleiben nicht ohne Folgen für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen auf allen Ebenen.

## 1 ÜBER DEN SINN UND ZWECK VON STAATSSCHULDEN

### 1.1 ZUM ZUSAMMENHANG VON STAATSVerschuldung UND WIRTSCHAFTLICHER ENTWICKLUNG

Die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise hat nachdrücklich vor Augen geführt, wie störanfällig die Märkte sind. Sie sind störanfällig, weil Investitionsentscheidungen unter sehr unsicheren Erwartungen und bei unvollkommenen Informationen getroffen werden. Eben deshalb ist die Wirtschaft auf Hilfen des Staates angewiesen. In einer Situation wie 2008/2009 musste die Institution «Staat» einen Anker werfen, um die Entwicklung zu stabilisieren. Diese Intervention war durchaus erfolgreich. Dabei erstaunte das entschlossene Handeln der Politik, nachdem lange Zeit die wirtschaftspolitische Rhetorik in Deutschland glauben machen wollte, es bedürfe keiner konjunkturpolitischen Interventionen des Staates zur Stabilisierung wirtschaftlicher Prozesse. Um so mehr verwundert, dass nun die Politik dort weiter zu machen 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 Notwendigkeit eines raschen Defizitabbaus wird national vor allem mit der kürzlich in der Verfassung verankerten «Schuldenbremse» begründet. Auch die sog. Eurokrise wird primär als Staatsschuldenkrise thematisiert und die Verschärfung der europäischen Schuldenregeln als Lösung gesehen.

Keinerlei Rolle in den wirtschafts- und finanzpolitischen Überlegungen scheinen die Ursachen zu spielen, die zu der Krise 2009 und auch zur «Eurokrise» geführt haben. Völlig ausgeblendet bleiben die gewaltigen Leistungsbilanzsalden der einzelnen Volkswirtschaften, die der wahre Grund für die Krise sind. Nicht nur die Leistungsbilanzdefizite solcher Länder wie Griechenland, Spanien oder Portugal stellen gravierende Fehlentwicklungen dar. Auch beim riesigen deutschen Leistungsbilanzüberschuss handelt es sich – mit umgekehrten Vorzeichen – um ein gewaltiges Ungleichgewicht. Offensichtlich wurden und werden noch immer die Regeln einer Währungsunion verletzt, wenn es Volkswirtschaften gibt, die extensiv sowohl über als auch unter ihren jeweiligen Verhältnissen leben. Bei einer «Zielinflationsrate» der Europäischen Zentralbank in Höhe von 2 Prozent sollten sich die Lohnabschlüsse an dieser Rate plus dem Produktivitätsfortschritt in den einzelnen Volkswirtschaften orientieren. Wenn aber in der größten Volkswirtschaft der Währungsunion die Lohnstückkosten permanent diese Linie deutlich unterschreiten, so werden dadurch die Regeln der Währungsunion massiv untergraben, weil sich dadurch immer stärker wirkende Wettbewerbsvorteile ergeben und die Ungleichgewichte noch größer werden. Überschussländer wie Defizitländer

müssen gemeinsam zum Abbau der Ungleichgewichte beitragen. Für den Fall Deutschland bedeutet dies, dass eine expansivere Politik vonnöten ist, um die Binnennachfrage zu stärken. Und hierzu muss die Finanzpolitik ihren Beitrag leisten. Dem steht aber die Schuldenbremse entgegen, die den Staat zu einer extrem restriktiven Schuldenpolitik zwingt.

Mehr als fraglich ist, ob die Existenz einer Schuldenbremse eine notwendige Voraussetzung für die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist. Viel wichtiger ist eine prosperierende Wirtschaftsentwicklung. Zumindest in der deutschen Diskussion hat sich noch immer nicht die ökonomische Binsenwahrheit herumgesprochen, dass wirtschaftliche Entwicklung und Staatsverschuldung in einem unauflösbaren Zusammenhang stehen: Im Konjunkturaufschwung verschulden sich die Unternehmen, in der Rezession der Staat. Der Aufschwung ist von einer expandierenden Investitionstätigkeit der Unternehmen geprägt, wobei die Investitionen verstärkt über Kredite finanziert werden. In der Krise kürzen die Unternehmen ihre Investitionspläne aufgrund der sinkenden Nachfrage nach ihren Produkten, so dass die privaten Ersparnisse in entsprechend geringerem Maße absorbiert werden. Mitunter wird suggeriert, dass es die Staatsschulden seien, die uns in die Krise getrieben haben. Doch es war umgekehrt, nämlich es war die Krise, welche die hohen Staatsdefizite verursacht hat, national wie international.

Die Entwicklung der staatlichen Finanzierungsposition kann also nur in ihrem gesamtwirtschaftlichen Kontext beurteilt werden. Ein Rückgriff auf die Entwicklung der sektoralen Finanzierungssalden der Volkswirtschaft – private Haushalte, Unternehmen, Staat und Ausland – notwendig (Tabelle 1 Anhang) verdeutlicht dies.<sup>1</sup> Die Summe aller Salden ist stets Null, denn jeder Forderung stehen in gleicher Höhe Verbindlichkeiten gegenüber. Auch wenn es sich bei den Salden nur um eine Darstellung von Ex-post-Beziehungen handelt und somit nur das Resultat eines dynamischen Anpassungsprozesses erfasst wird, so zeigt sich, dass wirtschaftliches Wachstum und Entwicklung der sektoralen Finanzierungssalden sehr eng miteinander verknüpft sind.

Es entspricht der ökonomischen Logik, wenn Unternehmen zur Finanzierung ihrer Investitionstätigkeit Kredite aufnehmen. Je optimistischer die Zukunftsaussichten eingeschätzt werden, umso stärker dehnen die Unternehmen ihre Nachfrage nach Investitionsgütern aus und umso stärker fragen sie Kredite nach. Pessimistische Erwartungen führen zu sinkender Nachfrage nach Investitionen und nach Krediten. Das Angebot an Krediten wird vor allem durch die Ersparnisbildung der privaten Haushalte gespeist. Selbst in konjunkturell gu-

<sup>1</sup> Die sektoralen Finanzierungssalden werden in der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung ausgewiesen.

ten Zeiten bilden die privaten Haushalte in der Regel so hohe Finanzierungsüberschüsse, dass die Kreditnachfrage der Unternehmen gedeckt werden kann. Auch waren die Überschüsse zumeist hoch genug, um die Defizite des Staates und des Auslandes zu finanzieren.

Untypisch für Deutschland war die Situation nach der Vereinigung. Damals reichten die inländischen Ersparnisse nicht aus zur Finanzierung der staatlichen Defizite und der Defizite im Unternehmenssektor, was sich als Leistungsbilanzdefizit niederschlug. Typisch hingegen war die Entwicklung nach 2000, als sich die Wirtschaftspolitik darauf konzentrierte, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft durch eine extrem moderate Lohnpolitik zu stärken. Dadurch konnten die Exporte enorm gesteigert werden, während die Importe infolge der schwachen Binnennachfrage nur mäßig expandierten. Die Neuverschuldung, also das Finanzierungsdefizit des Auslands nahm zu, während sich das Defizit des Unternehmenssektors verringerte, weil die Unternehmen sich in ihrer Investitionstätigkeit zurückhielten. Zudem erzielten die Unternehmen hohe Gewinne, mit denen sie vermehrt Investitionen «eigen» finanzierten. Der Staat wurde in eine Defizitposition gedrängt. Mit seiner Kreditaufnahme absorbierte der Staat brachliegende Ersparnisse und stabilisierte so die Wirtschaft.<sup>2</sup> Im Zuge des Ende 2005 einsetzenden Aufschwungs gelang es den öffentlichen Haushalten, Finanzierungsüberschüsse zu erzielen. Allerdings währte die Überschussphase nur kurz. In der Krise 2009 zeigte sich das gleiche Muster wie in früheren Krisen: Die Einnahmen des Staates sanken rapide, da die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und die Unternehmensgewinne massiv schrumpften. Angesichts des Nachfrageeinbruchs kürzten die Unternehmen ihre Investitionspläne und fragten weniger Kredite nach. Wäre der Staat in dieser Phase nicht zu höherer Verschuldung bereit gewesen, hätten die Gläubiger, also vor allem der Finanzsektor, noch höhere Abschreibungen vornehmen müssen.

Von zentraler Bedeutung in dieser Situation ist nun, wie ein nachhaltiger Wachstumsprozess initiiert werden kann. Für Deutschland wird es mittelfristig darum gehen müssen, die riesigen Exportüberschüsse, das Finanzierungsdefizit des Auslands, abzubauen und eine stärker von der Inlandsnachfrage getragene Investitionsdynamik zu entfachen. Gelingt dies, dann kann (und muss) auch der Staat seine Finanzierungsdefizite verringern, denn die höheren Einkommen der Unternehmen und privaten Haushalte lassen die Steuereinnahmen des Staates sprudeln. Auch wenn die kurzfristigen Konjunkturaussichten durchaus positiv sind, stehen die wirtschaftspolitischen Absichtserklärungen gegen eine stärker binnenorientierte Strategie. Geschieht dies nicht, gerät die Wirtschaft – beharrt der Staat auf dem Abbau seiner Defizite – wieder ins Stocken. Auch der Staat muss ein genuines Interesse an einem günstigen gesamtwirtschaftlichen Umfeld haben, denn nur dann kann er seine Finanzierungsposition verbessern.

## 1.2 ARGUMENTE UND GEGENARGUMENTE

In den konträren Sichtweisen zur Staatsverschuldung kommt das unterschiedliche Verständnis über die Rolle des Staates in der Wirtschaft zum Ausdruck. Dabei ziehen sich die kontroversen Urteile über die Staatsverschuldung wie ein roter Faden durch die Geschichte der Nationalökonomie und auch der wirtschaftspolitischen Strategien.<sup>3</sup> Die Diskussion ist eingebettet in die politischen und wirtschaftlichen Strömungen der Zeit. So befand sich in der wirtschaftspolitischen Debatte, die in den vergangenen vier Jahrzehnten in Deutschland geführt wurde, keynesianisch geprägtes Denken stets in der Defensive. Dies hat sich auch nicht durch den Eintritt Deutschlands in die Europäische Währungsunion geändert, sieht man einmal von den politischen Entscheidungen zur Bewältigung der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise ab. Über weite Strecken herrschte die Sichtweise vor, Deutschland habe keine konjunkturellen, sondern jede Menge strukturelle Probleme, die allein durch Reformen auf den vermeintlich überregulierten und unflexiblen Arbeitsmärkten, durch den Abbau des angeblich überbordenden Sozialstaates sowie durch eine Verringerung der Staatsverschuldung und Steuerbelastung beseitigt werden könnten. Hinsichtlich der Notwendigkeit und Wirksamkeit von stabilisierungspolitischen Maßnahmen des Staates, die bewusst auf das Mittel der Staatsverschuldung setzt, war in all den Jahren eine grundlegende Skepsis auszumachen. Allerdings sollte zwischen wirtschaftspolitischer Rhetorik und Absichtserklärungen auf der einen Seite und faktischer Politik auf der anderen Seite unterschieden werden. Offenkundig hatte in den vergangenen Jahrzehnten die Politik immer wieder auf das Instrument der Staatsverschuldung zurückgegriffen, um in einem schwierigen gesamtwirtschaftlichen Umfeld die Wirtschaft zu stabilisieren, freilich nur sehr selten mittels einer aktiven, diskretionären Politik als weitaus häufiger allein durch das Wirken der sog. automatischen Stabilisatoren.

Die traditionellen («klassischen») Deckungsgrundsätze der öffentlichen Finanzwirtschaft sehen eine Kreditfinanzierung nur vor, um die finanziellen Lasten zukunftsgerichteter Staatsausgaben, also Investitionen, generationengerecht zu verteilen. Eine Verschuldungspolitik zur Glättung konjunktureller Schwankungen wird eine Absage erteilt. Sie ist nicht notwendig, weil gemäß der klassischen Theorie die Märkte bei voll flexiblen Preisen stets geräumt werden.

Im Gegensatz zur keynesianischen Sichtweise vertritt die klassische Sicht die These, dass selbst kurzfristig eine auf Stabilisierung bedachte Politik negative Effekte hervorrufen kann, beispielsweise dann, wenn

<sup>2</sup> Allerdings brachten die hohen, kreditfinanzierten Steuerentlastungen nicht die erhofften expansiven gesamtwirtschaftlichen Effekte. <sup>3</sup> So wurde die öffentliche Verschuldung von den einen als eine der «schrecklichsten Geiseln, die je zur Plage der Nation erfunden wurde» (David Ricardo) gebrandmarkt, während andere meinten, «ein Staat ohne Staatsverschuldung tut entweder zu wenig oder er fordert zu viel von seiner Gegenwart» (Lorenz von Stein).

die zusätzliche Nachfrage des Staates über die höheren Zinsen private Nachfrage verdrängt, also kein Mehr an gesamtwirtschaftlicher Nachfrage geschaffen, sondern nur eine Veränderung der Nachfragestruktur bewirkt würde. Die im keynesianischen Modell unterstellte Multiplikatorwirkung käme nicht zum Tragen. Bei flexiblen Preisen und Löhnen hätte eine expansive Fiskalpolitik letztlich nur Einfluss auf das Preisniveau, nicht aber auf die angebotenen Mengen bzw. das gleichgewichtige Einkommen.

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt man, wenn «rationale» Erwartungsbildung unterstellt wird: Die Ankündigung expansiver Maßnahmen wird, so heißt es, von den vorwärts schauenden Marktakteuren antizipiert. Voraussetzung in allen Fällen ist, dass sich die Wirtschaft bereits im Vollbeschäftigungsgleichgewicht befindet. Denkbar ist sogar eine negative Multiplikatorwirkung expansiver Maßnahmen, nämlich dann, wenn diese Maßnahmen von den Finanzmarktteilnehmern als Ausdruck unsolider Finanzpolitik wahrgenommen werden, das Ausfallrisiko für Staatsanleihen höher eingeschätzt wird und die Kapitalmarktzinsen steigen. In diesem Falle wird der Zukunftskonsum im Vergleich zum Gegenwartskonsum attraktiver, das permanente Einkommen sinkt. Eine solche Wirkung wäre vor allem dann zu erwarten, wenn die fiskalpolitischen Maßnahmen von den Marktteilnehmern nicht als temporär, sondern als dauerhaft angesehen werden und die Impulse hoch dosiert sind. Nicht-keynesianische Effekte, also ein negativer Multiplikator, sind nach (neu-)klassischer Auffassung auch dann zu erwarten, wenn bestimmte expansive Maßnahmen der Fiskalpolitik den Lohndruck erhöhen und damit die Nachfrage nach Investitionsgütern dämpfen. Dabei käme es auf die Art der Maßnahme an. Eine Steuersenkung würde nicht dämpfend wirken, sie würde den Lohndruck sogar mindern. Anders hingegen wäre die Wirkung höherer Transferausgaben einzuschätzen. Sie schmälerten den Anreiz, Arbeit auch bei niedriger Entlohnung anzubieten.

Diese Sicht über die Wirkung staatlicher Maßnahmen überrascht nicht, wenn man bedenkt, dass die klassische Welt durch ein Vollbeschäftigungsgleichgewicht mit flexiblen Löhnen und Preisen gekennzeichnet ist. Bei Vollauslastung der Produktionskapazitäten gelten die keynesianischen Prämissen rigider Löhne und Preise nicht, und es besteht auch nicht die Gefahr, dass eine restriktive Finanzpolitik die Konjunktur in unerwünschtem Maße bremst. Vielmehr erhöhen kreditfinanzierte Staatsaktivitäten den Nachfragedruck auf den Güter- und Kapitalmärkten und hochproduktive private Investitionen werden verdrängt. In einer solchen Situation werden auch keynesianisch orientierte Ökonomen einen sog. Crowding-out-Effekt attestieren.

Ein weiteres Argument der orthodoxen Sichtweise gegen Staatsschulden fußt auf dem sog. ricardianischen Äquivalenztheorem. Gemäß diesem Theorem

erwarten die Marktteilnehmer bei der Aufnahme von Staatsschulden beispielsweise zur Finanzierung von Steuersenkungen, dass diese Schulden über kurz oder lang durch Steuererhöhungen wieder zurückgeführt werden. Deshalb werden die privaten Wirtschaftssubjekte den (Netto-) Einkommenszuwachs sparen, so dass die Entlastungen keine Wirkung zeigen. Längerfristig betrachtet bedeuten kreditfinanzierte Steuersenkungen keine Verringerung der Steuerlast, sondern nur eine Verschiebung auf der Zeitschiene in die Zukunft. Eine solche – rationale – Reaktion wird als umso wahrscheinlicher erachtet, je mehr sich die privaten Haushalte bei ihren Konsumentscheidungen am sog. permanenten Einkommen orientieren. Wenn sich durch die Neuverschuldung des Staates nicht das permanente Einkommen der privaten Haushalte verändert, hat dies auch keine Auswirkung auf den privaten Konsum, da die privaten Haushalte die zukünftigen Steuerzahlungen infolge der aktuellen Neuverschuldung (zur Finanzierung der aktuellen Steuersenkung) in der Gegenwart durch eine höhere Ersparnisbildung antizipieren.

Die Bedeutung der ricardianischen Äquivalenz wird jedoch durch die Fristigkeit der Betrachtung erheblich relativiert. So stellt sich die Frage, ob die gegenwärtigen Steuerzahler noch am Leben sind, wenn der Staat die Steuern erhöht, um die Staatsschulden zurückzuzahlen bzw. das Defizit abzubauen. Mit anderen Worten: Ist der Planungshorizont rationaler Wirtschaftssubjekte tatsächlich so lang, dass sie alle zukünftigen Zins- und Tilgungszahlungen der Kreditaufnahme in ihrem Entscheidungskalkül berücksichtigen? Weiterhin ist vorstellbar, dass die privaten Haushalte bei ihren Entscheidungen in der Gegenwart die potentiell höhere Steuerlast in der Zukunft ignorieren, weil sie generell die künftige Entwicklung als sehr unsicher einschätzen, so dass langfristige Planungen für sie von relativ geringem Wert sind. Kreditfinanzierte Steuersenkungen dürften dann sehr wohl Nachfragewirkungen auslösen. Dies vor allem dann, wenn berücksichtigt wird, dass die privaten Haushalte nicht friktionslos Kredite aufnehmen können, die Steuersenkung ihnen aber mehr liquide Mittel verschafft und ihnen so leichteren Zugang zur Aufnahme von Krediten gewährt.

Auf dem ricardianischen Äquivalenztheorem basiert auch die These, dass es die Aufnahme von Staatsschulden der jetzigen Generation erlaube, auf Kosten zukünftiger Generationen zu leben: Staatsschulden stellen auf die Zukunft verschobene Steuererhöhungen dar, die von den nachfolgenden Generationen zu tragen sind. Dem steht das (keynesianische) Argument gegenüber, dass künftige Generationen nicht allein Schuldner, sondern in gleichem Maße auch Gläubiger der Staatsschuld sind, da künftige Generationen das in Staatspapieren angelegte Geldvermögen erben. Es bestehe für jede Generation die Notwendigkeit für ein möglichst hohes Wirtschaftswachstum zu sorgen, also die Produktivität einer Volkswirtschaft zu erhöhen. Dies benötigt eine entsprechende Ausstattung

mit (öffentlichem) Infrastrukturkapital. Insofern kann auch nicht die Rede sein von einem Verteilungskonflikt zwischen den Generationen. Wohl aber ist der Konflikt zwischen (künftigen) Steuerzahlern und (künftigen) Gläubigern der Staatsschulden zu thematisieren. Dieser Konflikt kann nur durch eine «gerechte» Besteuerung in der Zukunft gelöst werden.

Ob es schließlich 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 angezeigt. Verhält sich die Politik expansiv, wird der Nachfragedruck auf den Güter- und Kapitalmärkten erhöht und hochproduktive private Investitionen werden verdrängt. Dies ist der Fall, den die klassische Sichtweise vor Augen hat. Ihn akzeptieren auch keynesianisch argumentierende Ökonomen.

Bei unterausgelasteten Kapazitäten und pessimistischen Absatzerwartungen der Unternehmen ist indes kreditfinanziertes Gegensteuern des Staates, sei es durch diskretionäre Maßnahmen oder durch das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren, angezeigt. Mit jeder kreditfinanzierten Ausgabe trägt der Staat zur Erhöhung der aktuellen Einkommen, der Nachfrage und auch der Ersparnisse bei. Den staatlichen Defiziten, also Ausgabenüberschüssen, stehen an anderer Stelle im Wirtschaftskreislauf Einnahmenüberschüsse 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 mühseliger, 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. In einer Rezession dürfte dieser Effekt den Zinseffekt mehr als kompensieren. Allerdings ist in Rechnung zu stellen, dass immer dann, wenn die Güternachfrage steigt, auch die Geldnachfrage zunimmt. Der Zinswirkung einer höheren Geldnachfrage kann die Geldpolitik durch eine Ausweitung des Geldangebots gegensteuern. Ein Mehr an Geld wirkt dann nicht inflationär, wenn damit die Wachstumsdynamik der Wirtschaft gestärkt wird. In einer Währungsunion ist eine solche Verhaltensweise seitens der Zentralbank freilich nicht ohne weiteres zu erwarten. Sie wird ihre Entscheidungen von der wirtschaftlichen Lage in der Währungsunion insgesamt abhängig machen.

Von zentraler Bedeutung für die Einschätzung der Wirksamkeit zusätzlicher Staatsverschuldung auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage ist der Multiplika-

tor.<sup>4</sup> Er gibt an, um wie viel sich das Einkommen ändert, wenn die Staatsausgaben und/oder die Staatseinnahmen variiert werden. Je höher der Multiplikator ist, desto wirksamer sind stabilisierungspolitische Maßnahmen, denn umso stärker wird die gesamtwirtschaftliche Nachfrage von konjunkturpolitischen Eingriffen beeinflusst, desto rascher kann eine konjunkturbedingte Ausweitung der staatlichen Kreditaufnahme wieder zurückgeführt werden. Geschwächt wird die Wirkung des Multiplikators durch die Ersparnisbildung in der Wirtschaft, aber auch infolge von Sickerverlusten einer offenen Volkswirtschaft, denn es kommt bei expansiven Maßnahmen zu einer Zunahme der Importe; je höher der Offenheitsgrad, desto geringer sind die Multiplikatorwirkungen. Auch das Wechselkursregime spielt eine Rolle. Ist die fiskalische Expansion mit einem Anstieg der Zinsen verbunden, so wird dies tendenziell zu einer Aufwertung und somit zu einer Dämpfung der Exporte und Begünstigung der Importe führen. Die Frage ist, wie stark ein solcher Effekt, zumal in der Währungsunion, wirklich wiegt. Schließlich sind die eingebauten Stabilisatoren zu berücksichtigen, die im Verlauf des Multiplikatorprozesses in Kraft treten. Mit der Erhöhung der Einkommen und Umsätze steigen die Steuern und, wie bereits erwähnt, die Einfuhren, teilweise sogar progressiv. Das Finanzierungsdefizit des Staates beginnt zu sinken und wird, sofern der Aufschwung kräftig genug ist, von einem Finanzierungsüberschuss, der restriktiv wirkt, abgelöst.

<sup>4</sup> Der Multiplikator von Staatsausgaben, sofern sie keine Transferausgaben sind, ist höher als der von Staatseinnahmen, weil die Ausgaben unmittelbar und in voller Höhe nachfragewirksam werden und die Einkommen sich entsprechend erhöhen. Werden die Steuern gesenkt oder die Transfereinkommen erhöht, so wird in Abhängigkeit von der marginalen Sparneigung ein Teil dieser Einkommenserhöhung gespart, so dass zunächst ein geringerer Teil des Impulses nachfrage- und einkommenswirksam wird.

## 2 ZUR ENTWICKLUNG DER STAATSVerschULDUNG IN DEUTSCHLAND

### 2.1 STAATSVerschULDUNG UND STAATSQUOTEN

Der Anstieg der Staatsverschuldung in Deutschland seit der Vereinigung hat sich in drei Schüben vollzogen:

– In den 90er Jahren mussten hohe Lasten im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung finanziert werden. Insgesamt war die Schuldenfinanzierung ein probates Mittel, denn dadurch werden die Lasten auf mehrere Generationen verteilt.

– Von 2001 bis 2005 waren umfangreiche Steuersenkungen in Kraft getreten, die erhebliche Steuerausfälle nach sich zogen. Die damalige Bundesregierung setzte auf den «Selbstfinanzierungseffekt», indem sie hoffte, dass der damit verbundene Impuls das Wirtschaftswachstum beflügeln würde. Die Hoffnung erfüllte sich nicht, denn ein großer Teil der steuerlichen Entlastungen verpuffte, da vor allem die einkommensstärkeren Haushalte begünstigt wurden, die das zusätzliche Einkommen vor allem der Ersparnis zuführten; die Konsumausgaben erhöhten sich nur wenig. Hierzu trug auch bei, dass nicht nur die Lohnabschlüsse weit hinter der Produktivitätsentwicklung zurückblieben, sondern der Staat zur Finanzierung der steuerlichen Entlastungen eine sehr restriktive Ausgabenpolitik verfolgte. Im Ergebnis stagnierte die Wirtschaft, und die öffentlichen Haushalte mussten riesige konjunkturbedingte Steuerausfälle hinnehmen.

– Zwar gelang es dem Staat, im Zuge des Konjunkturaufschwungs in den Jahren 2005 bis 2008 seine jährliche *Neuverschuldung* sukzessive und markant zu senken, so dass 2008 sogar ein Finanzierungsüberschuss erzielt wurde. Dieser Aufschwung war aber von nur relativ geringer Dauer, so dass der *Schuldenstand* nicht nennenswert verringert werden konnte.

– Im Zuge der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise stieg die Staatsverschuldung rasant an. Infolge des starken gesamtwirtschaftlichen Nachfrage- und Einkommensrückgangs wurde die Einnahmenseite des Staates erheblich geschmälert. Zugleich nahmen die Ausgaben zur Finanzierung der Arbeitslosigkeit stark zu. Die Finanzpolitik nahm nicht nur die «automatischen Stabilisatoren» hin, d. h. versuchte nicht, die konjunkturbedingten Mindereinnahmen durch Ausgabekürzungen zu kompensieren. Zudem sollte durch die Verabschiedung zusätzlicher Konjunkturprogramme die Wirtschaft möglichst rasch stabilisiert werden. Eine solch starke Reaktion der Finanzpolitik war in Anbetracht der Verhaltensweisen in den vergangenen Jahrzehnten nicht unbedingt zu erwarten. Vor allem die diskretionäre Komponente der Aktivitäten kam überraschend, sowohl in Bezug auf Ankündigung und Umsetzung als auch in seiner Strukturierung und Dimensionierung. Dabei wurden die Wirkungen noch verstärkt durch die finanzpolitische Kooperation im europäischen Umfeld. In allen wichtigen Volkswirtschaften war die Finanzpolitik auf einen expansiven Kurs ein-

geschwenkt. Alles in allem hat die Politik erfolgreich auf die schwere Krise reagiert: Die Wirtschaft gewann schon 2010 schnell an Fahrt und kann dieses Tempo wohl auch 2011 halten; die öffentlichen Haushalte können ihre hohen Defizite rasch abbauen.

Von zentraler Bedeutung ist nun, wie ein nachhaltiger Wachstumsprozess erreicht werden kann. Noch basiert das Wirtschaftswachstum in Deutschland auf dem fundamentalen Ungleichgewicht in Europa. Deshalb wird es darum gehen müssen, die riesigen Exportüberschüsse, das Finanzierungsdefizit des Auslands, abzubauen und eine stärker von der Inlandsnachfrage getragene Investitionsdynamik zu entfachen. Gelingt dies, dann kann der Staat seine Finanzierungsdefizite weiter verringern und wieder in eine Überschussposition geraten. Jährliche Haushaltsüberschüsse bedeuten eine Verringerung des Schuldenstandes.

Texttabelle 1 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Staatsverschuldung und der Zinsausgaben. Der Anteil der *staatlichen Zinsausgaben* am BIP ist bis Mitte der 90er Jahre im Zusammenhang mit der deutschen Einigung auf 3,5 Prozent gestiegen. Seitdem ist er kontinuierlich gesunken. Ein ähnlicher Verlauf zeigt sich bei der «Zins-Steuer-Quote», wenngleich natürlich auf höherem Niveau. Diese Quote hat mit 16 Prozent im Jahre 1995 ihren Höchststand erreicht, nunmehr liegt sie bei 11 Prozent.

#### Schulden und Zinsausgaben des Staates

	Staatsschulden	Zinsausgaben des Staates	
	in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts	in % der	Steuer-einnahmen
1991	39,1	2,7	12,2
1992	41,7	3,1	14,1
1993	45,4	3,2	14,3
1994	47,6	3,2	14,2
1995	55,1	3,5	15,9
1996	57,7	3,5	15,5
1997	59,1	3,4	15,3
1998	59,3	3,4	14,8
1999	59,6	3,1	13,2
2000	58,7	3,2	13,0
2001	57,9	3,1	13,5
2002	59,6	2,9	13,1
2003	62,7	3,0	13,3
2004	64,7	2,8	13,0
2005	66,4	2,8	12,7
2006	66,4	2,8	12,4
2007	63,8	2,8	11,7
2008	63,6	2,7	11,3
2009	70,7	2,6	11,0

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Hinter der Entwicklung der Staatsverschuldung verbirgt sich ein divergierender Verlauf von Staatseinnahmen und -ausgaben (Texttabelle 2). Ein Blick auf die *Steuereinnahmen* zeigt, dass sie im Verhältnis zum nominalen BIP seit Anfang der 90er Jahre weitgehend konstant geblieben sind und weniger als ein Fünftel des BIP ausmachen. Immer wieder hat die Steuergesetzgebung den in die Einkommensteuer eingebauten Progressionseffekt gemildert. Auch zeigt sich die Konjunkturabhängigkeit der Quote: In wirtschaftlich guten Zeiten sinkt bei größer werdendem BIP die Steuerquote, in wirtschaftlich schlechten Zeiten steigt sie. Die Quote der *Sozialbeiträge* war in den 90er Jahren gestiegen und hatte mit 19,2 Prozent im Jahre 1997 einen Höchststand erreicht. Seitdem ist sie gesunken, auf zuletzt 17 Prozent. Dahinter verbirgt sich die Tatsache, dass die Arbeitgeberbeiträge zurückgegangen sind und die private Altersvorsorge an Bedeutung gewonnen hat.

Der Anteil der *Staatsausgaben* am Bruttoinlandsprodukt ist nach 2003 signifikant gesunken, nachdem sie bis dahin, konjunkturell stark schwankend, anteilmäßig zugenommen hatte.<sup>5</sup> Den Höhepunkt markierte das Jahr 2003, danach ist die Quote infolge von «Hartz IV» und des Konjunkturaufschwungs deutlich zurückgegangen. Erst 2009 hat sie sich krisenbedingt wieder etwas erhöht. In der Tendenz rückläufig sind die staatlichen Investitionsausgaben, und auch die Konsumausgaben des Staates sind gesunken. Eine Ausnahme bildet auch hier das Krisenjahr 2009.

## 2.2 STAATSVerschULDUNG UND FÖDERALE EBENEN

In Deutschland stehen Bund, Länder und Gemeinden in einem engen Finanzierungsverbund. Dies ist primär der Aufgabenverflechtung zwischen den einzelnen Haushaltsebenen geschuldet. Aber auch der verfassungsrechtliche Anspruch auf gleichwertige Lebensbedingungen im Bundesgebiet spielt eine Rolle. Vertikaler und horizontaler Finanzierungsverbund – Beteiligung an den sog. Gemeinschaftlichen Steuern sowie ein umfassender Finanzausgleich – sorgen dafür, dass die Länderhaushalte weitgehend unabhängig von der jeweiligen regionalen Wirtschafts- und (originären) Steuerkraft über ähnlich hohe Finanzmittel pro Kopf der Bevölkerung verfügen und somit ein etwa gleich hohes Ausgabenniveau je Einwohner finanzieren können.<sup>6</sup> Besonders in Ostdeutschland kommt den Mitteln aus den verschiedenen Ausgleichstöpfen eine herausragende Rolle für die Finanzierung der Staatsausgaben zu. Durch die Beteiligungsquoten im Steuerverbund ist prinzipiell gewährleistet, dass sich auch die Einnahmen der Gemeinden aus dem kommunalen Finanzausgleich weitgehend parallel zu den jeweiligen Steuereinnahmen des Landes entwickeln.

Horizontale Diskrepanzen in der Verschuldung resultieren bei den Ländern primär aus Unterschieden im Ausgabeverhalten, während auf der kommunalen Ebene

<sup>5</sup> Der Sprung im Jahre 1995 war buchungstechnischer Natur. <sup>6</sup> Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kapitel 4.

### Staatsausgaben und -einnahmen in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts

	Ausgaben insgesamt	Staatskonsum	dar. Personalausgaben	Sozialleistungen	Investitionen <sup>1)</sup>	Einnahmen insgesamt	Steuern	Sozialbeiträge	Finanzsaldo
1992	47,1	19,3	9,0	22,9	4,4	44,7	22,3	17,2	-2,4
1993	48,1	19,4	9,1	23,9	4,2	45,2	22,4	17,7	-3,0
1994	48,0	19,3	8,8	24,4	3,8	45,5	22,3	18,2	-2,5
1995*	54,9	19,4	8,8	25,0	10,1	45,4	21,9	18,5	-9,5
1996	49,1	19,7	8,8	26,0	3,3	45,7	21,8	19,2	-3,4
1997	48,2	19,3	8,7	25,9	3,1	45,5	21,5	19,5	-2,8
1998	48,0	19,1	8,5	25,6	3,3	45,7	22,1	19,2	-2,3
1999	48,2	19,2	8,4	25,9	3,3	46,6	23,3	19,0	-1,6
2000	45,1	19,0	8,3	25,5	3,3	46,2	23,5	18,6	1,1
2001	47,6	19,0	8,2	25,7	3,5	44,5	21,9	18,4	-3,1
2002	47,9	19,2	8,2	26,3	3,4	44,1	21,5	18,4	-3,8
2003	48,5	19,3	8,2	26,8	3,3	44,3	21,6	18,5	-4,2
2004	47,1	18,9	8,1	26,2	3,0	43,3	21,1	18,1	-3,8
2005	46,9	18,8	7,9	26,1	3,0	43,6	21,4	17,9	-3,3
2006	45,3	18,4	7,7	25,1	2,8	43,7	22,2	17,3	-1,7
2007	43,5	17,9	7,3	23,9	2,7	43,7	23,0	16,5	0,2
2008	44,0	18,3	7,4	23,9	2,9	44,0	23,1	16,5	-0,1
2009	48,1	20,0	8,0	26,2	3,1	44,9	23,0	17,3	-3,2
2010	47,9	19,7	7,9	25,5	4,1	43,6	22,2	16,9	-4,3
2011	45,6	19,5	7,8	24,5	2,6	44,6	22,8	17,0	-1,0

\*1995 ohne Übernahme der Treuhandgesellschaft. 1) Bruttoinvestitionen und Vermögensübertragungen. 2) Einschl. UMTS-Einnahmen, die ausgabenessend als negativer Kapitaltransfer verbucht wurden. Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

ne die Diskrepanzen in der kommunalen Steuerkraft, meist hervorgerufen durch Unterschiede in der lokalen Wirtschaftskraft, eine Rolle spielen, weil sie nur bis zu einem gewissen Grade durch den kommunalen Finanzausgleich kompensiert werden. Generell beinhaltet die Partizipation an den Gemeinschaftlichen Steuern natürlich Teilhabe an den konjunkturellen Risiken: Auch Länder und Gemeinden werden mit voller Wucht von den konjunkturbedingten Schwankungen des Steuersystems getroffen. Wegen der extremen Konjunkturreaktivität der Gewerbesteuer weisen die kommunalen Steuereinnahmen sogar einen noch ausgeprägteren prozyklischen Verlauf auf. Dieser Effekt wird durch die Zuweisungspraxis im Finanzausgleich noch verstärkt, da sich die jeweilige Finanzausgleichsmasse nach den verfügbaren Steuereinnahmen richtet.

Auf die Steuerpolitik hat ein einzelnes Bundesland keinen Einfluss. Nach Art. 105 GG macht der Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung ausgiebig von seinen gesetzgeberischen Rechten Gebrauch, d. h. faktisch liegt nahezu die gesamte Steuergesetzgebung beim Bund. Die Länder können nur als Gesamtheit via Bundesrat auf diese Gesetzgebung Einfluss nehmen.

Hingegen sind der konjunkturpolitischen Ausrichtung auf der Ausgabenseite «natürliche» Grenzen gesetzt: Länder und Gemeinden folgen – soweit es um die sog. Freiwilligen Aufgaben geht – primär regionalen und lokalen Zielen, ein an gesamtwirtschaftlichen Zielen orientiertes Handeln ist hier nicht zu erwarten. So werden Länder und Gemeinden einer Aufforderung der Zentralebene nach Kooperation insbesondere in der Investitionspolitik nur nachkommen, wenn sie an der Durchführung entsprechender Vorhaben selbst interessiert sind. Sie müssen sicher sein, dass die Kosten und der Nutzen ihrer Beteiligung an konjunkturpolitischen Aktionen im Einklang stehen. Abgesehen davon stellt sich die Frage, welche der Länder- und Gemeindeaufgaben sich für die konjunkturpolitische Steuerung eignen. Bei den Gemeinden sind es zweifellos die Ausgaben für Bauten und Ausrüstungen – die Gemeinden tätigen den größten Teil der öffentlichen Investitionen. Auf Länderebene ist die konjunkturpolitische Flexibilität der Ausgaben weitaus geringer. Ein großer Teil der Länderausgaben entfällt auf die Verwaltung. Die fehlende Autonomie in der Steuergesetzgebung sowie die weitgehend fixe Ausgabenstruktur – die Verwaltungsausgaben sind zumindest kurzfristig nicht flexibel, vielfach ist eine Kostenremanenz auszumachen – lassen den finanzpolitischen Akteuren auf der Länderebene nur wenig Manövriermasse, wenn es darum geht, die Haushalte an verringerte Einnahmen anzupassen. In der Vergangenheit diente als Puffer in solchen Situationen zumeist die Aufnahme neuer Kredite. Es war letztlich die Möglichkeit der Kreditaufnahme, die den Ländern bislang ihre auch vom Grundgesetz garantierte Haushaltsautonomie gewährleistet hat.

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der jährlichen Finanzierungssalden der Länderhaushalte und den Schuldenstand (Mill. Euro)<sup>7</sup>:

1991	-9382	180059
1992	-15852	199164
1993	-21541	221792
1994	-22795	240732
1995	-23057	261722
1996	-24158	286010
1997	-19529	304354
1998	-14401	318773
1999	-8721	327330
2000	-10375	338073
2001	-25167	364497
2002	-29410	392122
2003	-30453	423666
2004	-23512	448621
2005	-22728	471339
2006	-9992	481787
2007	7631	484475
2008	995	483268
2009	-29092	523837
2010	-23100	577062

Nach der Wiedervereinigung haben die Länderhaushalte Jahr für Jahr hohe Finanzierungsdefizite hinnehmen müssen. Im Zuge des Konjunkturaufschwungs 1997 bis 2000 gelang es den Ländern, ihre Neuverschuldung zu drosseln, aber nicht zur Gänze abzubauen. Nach 2000 kletterte die jährliche Neuverschuldung abermals in die Höhe, zum einen als Folge der Steuer senkungspolitik der Bundesregierung, der die Länder nach langem Ringen zugestimmt hatten, zum anderen als Folge der hartnäckigen wirtschaftlichen Stagnation. Erstmals seit der Wiedervereinigung konnten die Länder im Jahre 2007 einen Überschuss erzielen und somit ihren Schuldenstand verringern; auch 2008 wurde ein – wenn auch bescheidener – Überschuss realisiert werden. Die schwere Finanz- und Wirtschaftskrise ließ die Defizite in den Länderhaushalten wieder anschwellen.

Alles in allem zeigt sich auch in den Länderhaushalten die enge Beziehung zwischen Finanzierungssalden und wirtschaftlichen Entwicklung. Zudem wird deutlich, dass die angespannte Finanzlage der Länder – in nahezu allen Jahren sahen sie sich mit einer Defizitposition konfrontiert – kaum mit einer zu expansiven Ausgabenpolitik in Verbindung gebracht werden kann. Im jährlichen Durchschnitt betrug der Ausgabenzuwachs 2 Prozent; das nominale BIP ist in dieser Zeit um

<sup>7</sup> Die Entwicklung des Schuldenstandes entspricht zumeist nicht dem jährlichen Finanzierungssaldo, d. h. Saldo und Nettokreditaufnahme weichen voneinander ab. Der Grund hierfür ist vor allem darin zu sehen, dass die finanzpolitischen Entscheidungsträger in der Regel den vom Parlament bewilligten Kreditrahmen ausschöpfen, der Saldo indes aus der Ist-Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben resultiert: Die nicht gebrauchten Kredite werden in der Regel den Rücklagen zugeführt.

3 Prozent pro Jahr gestiegen. Neben der per saldo eher schwachen Wirtschaftsdynamik waren es vor allem die Steuersenkungen der Jahre 2001 bis 2005, die verhinderten, dass die Länderhaushalte konsolidiert werden konnten. Nach überschlägiger Schätzung fehlen dadurch den Länderkassen mindestens 35 Mrd. Euro pro Jahr.

Allerdings tragen die einzelnen Länder zum Teil sehr verschieden hohe Schuldenlasten (Tabelle 2 Anhang) 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. Die Tatsache, dass diese Länder (und auch der Bund) in den frühen 90er Jahren das Instrument der Verschuldung so extensiv nutzte, lag in der Hoffnung begründet, dass die ostdeutsche Wirtschaft rasch aufholen würde. Diese Erwartungen erwiesen sich bekanntlich als überzogen. Eine Ausnahmestellung in der Schuldenhierarchie nimmt Sachsen ein, der Freistaat weist mit 1649 Euro von allen Ländern die geringste Pro-Kopf-Verschuldung auf, gefolgt von Bayern (2206 Euro). In einer Reihe von Ländern liegt der Schuldenstand zwischen 6000 und 7000 Euro je Einwohner, der Bundesdurchschnitt beträgt 6400 Euro. Weit höher sind die Schulden Sachsen-Anhalts und Schleswig-Holsteins mit 8368 Euro bzw. 8983 Euro, wenngleich der Schuldenstand in diesen Ländern noch weit niedriger als im Saarland ist, das mit Abstand den Spitzenwert aller Flächenländer markiert (10330 Euro). Das Saarland leidet noch immer unter den Folgen der Stahlkrise, die das Land seinerzeit in eine Haushaltsnotlage brachte. Die Sonder-Ergänzungszuweisungen des Bundes haben es nicht vermocht, das Land aus seiner Finanzkrise zu lösen.

In den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen sind die Schulden noch sehr viel höher als in den Flächenländern. Ein gewichtiger Grund hierfür ist darin zu sehen, 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 Schulden 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, die aufgewendet werden mussten, um ein sozialverträgliches Zusammenwachsen beider Stadthälften zu ermöglichen. Hinzu kamen die «einigungsbedingten» Lasten wie auch die allzu rasche Kürzung externer Mittel, die bis dahin in die Stadt geflossen waren. 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 überfordert. Auch hier

haben die Sonder-Ergänzungszuweisungen des Bundes zu keiner nachhaltigen Besserung der Finanzlage geführt. Hier wie im Saarland stellt sich die Frage, ob die Sparanstrengungen hinreichend waren. In beiden Fällen sind im vergangenen Jahrzehnt die Ausgaben noch permanent gesteigert worden. Anders in Berlin, das sich ebenfalls in einer prekären Lage befand; die Hauptstadt hat ihre Ausgaben nicht nur nicht erhöht, sondern merklich gekürzt.

Verfolgt man die zeitliche Entwicklung des Schuldenstandes, so fällt auf, dass in den letzten Jahren nahezu alle Länder versucht haben, den Anstieg ihres Schuldenstandes zu bremsen. Teilweise ist es sogar gelungen, die Verschuldung zu verringern. Dies war nicht nur aufgrund der konjunkturbedingten Mehreinnahmen in den Jahren 2005 bis 2008 möglich; einige Länder haben zudem ihr Vermögen veräußert und die Erlöse zum Abbau der Schulden verwendet.

### 3 DIE SCHULDENBREMSE

#### 3.1 BEGRÜNDUNG

Angestoßen wurde die Diskussion um Schuldenbremsen in Deutschland von einer Expertise des *Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR)*, in der eine wirksame Begrenzung der Staatsverschuldung gefordert wurde (Sachverständigenrat 2007). Dabei stützte sich der Rat auf das in der Schweiz praktizierte Modell einer Schuldenbremse.<sup>8</sup> Auch der *Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* hatte sich im gleichen Jahr in einem Brief an den Bundesfinanzminister für eine wirksamere Begrenzung der Neuverschuldung und die Einführung einer Schuldenbremse ausgesprochen. Wesentliche Empfehlungen dieser Gremien wurden im sog. «Steinbrück-Papier» übernommen (*Bundesministerium der Finanzen 2008*). Dieses Papier wiederum war die Grundlage für die Vereinbarungen, die im Rahmen der Föderalismusreform II zur künftigen Verschuldung von Bund und Ländern getroffen wurden.

Der Sachverständigenrat begründet seine Forderung nach einer neuen Schuldenregel, dass die alte Regel weitgehend wirkungslos war. 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 justitabel erwiesen. Eine wirksame Begrenzung sei aber notwendig, denn steigende und hohe Schuldenstandsquoten des Staates führten langfristig zu Wohlstandsverlusten. Auch belasteten zu hohe Schulden künftige Generationen, da zur Finanzierung des Schuldendienstes die Steuerbelastung über kurz oder lang steigen müsse. Der Rat beruft sich also auf das ricardianische Äquivalenztheorem. Gleichwohl lehnt er ein generelles Verschuldungsverbot ab, denn insbesondere konjunkturbedingte Schwankungen der Einnahmen und Ausgaben müssten durch Kredite abgedeckt werden, ansonsten würden die automatischen Stabilisatoren verpuffen. Aber selbst eine nicht-konjunkturelle Verschuldung will der SVR in gewissem Umfang zulassen, nämlich jene, die im Zusammenhang mit den öffentlichen Investitionen steht. Er konzidiert, dass es öffentliche Investitionen gibt, die das Vermögen künftiger Generationen erhöhen bzw. als Ergebnis ihrer Produktivität künftig Erträge generieren, die das Einkommen kommender Generationen erhöhen. Doch steht ihnen dieses Einkommen nicht in voller Höhe zur Verfügung, vielmehr müssen sie aus ihm den Kapitaldienst für die aufgenommenen Kredite leisten, d. h. die Nutznießer tragen auch die Finanzierungslasten. Neben der expliziten Verschuldung will der SVR auch die sog. Implizite Verschuldung, also die künftigen Pensionsverpflichtungen sowie die Ansprüche an die umlagenfinanzierten Sozialversicherungen in die Betrachtung einbeziehen.

Ganz ähnlich argumentiert der Wissenschaftliche Beirat. Er verweist darauf, dass allein im Zeitraum 1995

bis 2005 der Bund in sieben Fällen und die Länder in 68 Fällen die vom Grundgesetz gezogenen Verschuldungsgrenzen nicht einhalten konnten. Er plädiert im Zweifel für eine noch engere Schuldengrenze als der SVR, indem er die Möglichkeiten der intergenerativen Lastenverteilung durch die staatliche Verschuldung stark eingegrenzt wissen möchte. Der öffentliche Investitionsbegriff sei viel zu schwammig gefasst. Im Focus hat der Beirat insbesondere die Länderhaushalte, da immer mehr Länder Gefahr liefen, in eine extreme Haushaltsnotlage zu geraten, die sie dann dazu veranlasse, Sanierungshilfen von der bundesstaatlichen Gemeinschaft einzuklagen. Der Beirat bezweifelt die Länderkompetenz für eine eigenständige Konjunkturpolitik, weshalb der Gedanke der Ausrichtung am gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtsbegriff auf Länderebene nicht greife. Auch würde der Mechanismus der Schuldenbremse hier kaum wirksam sein können, da die Haushaltsautonomie der Länder eine eigenständige Verschuldungspolitik impliziere. Die nach Auffassung des Beirates erforderlichen Einschränkungen in der Verschuldungskompetenz müssten deshalb einhergehen mit einer größeren Steuerautonomie (einschließlich eines weniger intensiven Finanzausgleichs) und/oder mehr Gestaltungsfreiheiten bei den Länderaufgaben.

#### 3.2 DAS KONZEPT

Das Konzept der Schuldenbremse basiert auf folgenden Eckpunkten:

- Im Grundgesetz wird der Grundsatz eines ausgeglichenen Haushalts festgeschrieben. Dieser sehr enge Rahmen wurde mit Blick auf die intergenerative Gerechtigkeit eingeführt.
- Beim Bund ist eine «strukturelle» Verschuldung in Höhe von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsproduktes zulässig. Die Länder müssen mittelfristig einen ausgeglichenen Haushalt aufweisen. Eine strukturelle Komponente fehlt auf dieser Ebene. Der Verzicht ging auf eine Länderinitiative in der Föderalismuskommission II zurück; ursprünglich war für die Ländergesamtheit eine strukturelle Verschuldung von 0,15 Prozent des BIP pro Jahr vorgesehen.
- Konjunkturbedingte Defizite können grundsätzlich hingenommen werden, doch soll eine konjunkturbedingte Erhöhung der Kreditaufnahme in Abschwungphasen in Aufschwungphasen wieder ausgeglichen werden.
- Eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder andere außergewöhnliche Notsituationen (wie etwa die Finanzkrise) soll die notwendige Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung sichern.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Die Details der schweizerischen Regelung finden sich im Finanzhaushaltsgesetz (FHG) in der Fassung vom 7. Oktober 2005. <sup>9</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.

- Privatisierungserlöse sollen unberücksichtigt bleiben. Dadurch verringert sich der Spielraum für zusätzliche Kredite.
- Drohende Haushaltsnotlagen sollen künftig schneller diagnostiziert werden. Dazu wurde ein Stabilitätsrat geschaffen, dem die Aufgabe übertragen wurde, die Entwicklung der Finanzen des Bundes und der Länder zu überwachen, um drohende Haushaltsnotlagen frühzeitig zu erkennen und durch Sanierungsprogramme gegensteuern zu können. Bund und Länder müssen regelmäßig Bericht über ihre aktuelle Haushaltslage, ihre mehrjährige Finanzplanung und die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen erstatten. Seine Beschlüsse muss der Stabilitätsrat nicht einstimmig fassen, vielmehr werden sie mit der Stimme des Bundes und der Zweidrittelmehrheit der Länder verabschiedet.

Die Neuregelung (Art. 109 und Art. 115 GG) gelten für Bund und Länder von 2011 an. Im Rahmen einer Übergangsregelung (Art. 143d Abs.1 GG) ist festgelegt, dass für den Bund noch bis einschließlich 2015 und für die Länder bis einschließlich 2019 Abweichungen möglich sind. Über Konsolidierungshilfen in Höhe von 800 Mill. Euro pro Jahr soll es den finanzschwachen Ländern Bremen, Berlin, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein ermöglicht werden, die Vorgaben der Schuldenbegrenzung ab dem Jahr 2020 zu erfüllen. Das Finanzvolumen soll je zur Hälfte vom Bund und von den Ländern aufgebracht werden. Im Gegenzug verpflichten sich diese Länder zur Einhaltung eines strikten Konsolidierungspfades und dessen Kontrolle durch den Stabilitätsrat. Diese Länder sind zu einem vollständigen Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits in 10 Prozent-Schritten von 2011 an verpflichtet.

### 3.3 DIE KONJUNKTURELLE KOMPONENTE

Die Neuregelungen zur Verschuldung von Bund und Ländern ermöglichen explizit die Hinnahme konjunkturbedingter Haushaltsdefizite. Vor allem sollen die in den öffentlichen Haushalten angelegten automatischen Stabilisatoren wirken können. Eine Schuldenregel, die konjunkturelle Effekte berücksichtigt, benötigt als Referenzpunkt die Bestimmung einer konjunkturellen «Normallage», damit die jeweiligen Abweichungen der tatsächlichen Situation von der Normallage berechnet werden können. Die Konsistenz der neuen Schuldenregel mit den Regelungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts bedingt den Einsatz des auf europäischer Ebene vereinbarten und genutzten Verfahrens zur Konjunkturbereinigung. Dieses Verfahren wird permanent angepasst in der Hoffnung, Verbesserungen zu erreichen. Bei Aufstellung des Haushaltsplanes wird zunächst die (prozentuale) Abweichung der erwarteten konjunkturellen Lage von der konjunkturellen Normallage (Normalauslastung des Produktionspotentials) ermittelt. Das Produktionspotential selbst ist eine nicht beobachtbare Größe, die im Zeitverlauf variiert. Sie muss geschätzt werden, wo-

bei verschiedene Schätzansätze existieren, die sich im Grad ihrer ökonomischen Fundierung sowie in den angewandten statistischen Methoden unterscheiden.<sup>10</sup> Die Abweichung – die Produktionslücke – wird dann mit der (ebenfalls von der EU-Kommission geschätzten) Budgetsensitivität multipliziert.

Die Budgetsensitivität gibt an, wie stark die einzelnen Budgetkomponenten (Einnahmen, Ausgaben) auf eine Veränderung des BIP reagieren, d. h. um wie viel Prozent des BIP sich konjunkturbedingt der Finanzierungssaldo ändert, wenn die Produktionslücke, also die Abweichung der tatsächlichen Produktion von der Normallage, sich um einen Prozentpunkt ändert. Budgetsensitivität und Produktionslücke müssen mithilfe statistischer Verfahren geschätzt werden. Die gesamtstaatliche Budgetsensitivität ergibt sich als Summe der Teilelastizitäten der Steuern, Sozialbeiträge und Ausgaben. Je nach Einnahme- und Ausgabenart wird mit unterschiedlichen Elastizitäten gerechnet. Die gesamtstaatliche Budgetsensitivität ergibt sich als Summe der Teilelastizitäten der zugrundeliegenden konjunkturabhängigen Steuern, Sozialbeiträge und Arbeitsmarkt-ausgaben. Dabei wird unterschieden in Elastizitäten der direkten Steuern von privaten Haushalten (1,61) und Kapitalgesellschaften (1,53), der indirekten Steuern (1,00), der Sozialbeiträge (0,57) und der laufenden Primärausgaben (-0,18).<sup>11</sup> Nach der OECD-Studie lag die Budgetsensitivität für den gesamtstaatlichen Haushalt Deutschlands im Mittel der letzten Jahre bei 0,51, mit geringfügigen Schwankungen in den einzelnen Jahren. Im Ergebnis heißt dies, dass eine positive Produktionslücke von 1 Prozent in Relation zum Produktionspotential den gesamtstaatlichen konjunkturellen Finanzierungssaldo in Relation zum Bruttoinlandsprodukt um 0,51 Prozentpunkte erhöht.

Die Aufteilung der gesamtstaatlichen Budgetsensitivität zwischen Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherung folgt aus den jeweiligen Budgetanteilen der einzelnen staatlichen Ebenen an den konjunkturabhängigen Einnahmen und Ausgaben des gesamtstaatlichen Haushalts. Von besonderem Interesse ist die Behandlung der konjunkturbedingten Defizite der Bundesagentur für Arbeit. Im Jahre 2010 hatte der Bund «einmalig» das Defizit der Bundesagentur durch einen Zuschuss finanziert und damit die konjunkturellen Belastungen der BA übernommen. Dadurch lag die Budgetsensitivität des Bundeshaushalts im Jahr 2010 bei rund 0,25. Künftig soll die Bundesagentur vom Bund Darlehen erhalten, wenn ihr Finanzbedarf höher ist als die Einnahmen. Das bedeutet, dass sich der Bund zunächst schuldenregelneutral zusätzlich in Höhe der Darlehen verschulden kann. Analog dazu verringert die

<sup>10</sup> Zum einen werden mit Hilfe ökonomischer Verfahren gesamtwirtschaftliche Produktionsfunktionen geschätzt, wobei erklärende Variable die Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital sowie der technische Fortschritt einfließen. Zum anderen werden rein statistische Verfahren der Zeitreihenanalyse verwendet, insbesondere Filtertechniken (wie etwa der Hodrick-Prescott-Filter), mit denen die Entwicklung des Produktionspotentials allein unter Verwendung der Zeitreihe für das Bruttoinlandsprodukt berechnet werden kann. <sup>11</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2011).

spätere Rückzahlung dieser Darlehen dann auch die maximal zulässige Nettokreditaufnahme des Bundes. Die Budgetsensitivität des Bundes beläuft sich somit für die Haushaltsjahre von 2011 an nach derzeitiger Datenlage auf 0,16.

Aus der Multiplikation von Budgetsensitivität und Produktionslücke errechnet sich der konjunkturell zulässige Verschuldungsspielraum. Im Aufschwung wird die zulässige (konjunkturbedingte) Kreditobergrenze gesenkt bzw. es muss ein Überschuss erzielt werden, im Abschwung wird die Kreditobergrenze erweitert. Die Summe aus konjunkturell und strukturell zulässiger Neuverschuldung ergibt die zulässige Gesamtverschuldung.

Eine wichtige Rolle spielt das sog. Kontroll- oder auch Ausgleichskonto, das die Verschuldungspolitik überwachen soll. Auf diesem Konto werden am Jahresende die Abweichungen der tatsächlichen von den als zulässig erachteten Finanzierungssalden (Kreditobergrenze) verbucht, und zwar als Fehlbetrag bzw. Gutschrift gegenüber dem Betrag, der bei Haushaltsaufstellung veranschlagt worden ist. Sind z. B. die neuen Kredite höher gewesen als es die tatsächliche wirtschaftliche Lage im Referenzjahr rechtfertigte, entsteht ein Fehlbetrag, war die Kreditaufnahme niedriger, gibt es eine Gutschrift. Überschreiten die saldierten Belastungen des Kontrollkontos einen Schwellenwert (1,5 Prozent des nominalen BIP), so sollen diese «konjunkturgerecht» zurückgeführt werden. Abweichungen treten in der Regel nicht nur als Folge einer Fehleinschätzung des Konjunkturverlaufs auf; ein unvorhergesehener Kreditbedarf kann auch beispielsweise dadurch entstehen, dass die Auswirkungen einer Steuerreform auf die öffentlichen Haushalte falsch eingeschätzt worden sind und nachträglich korrigiert werden müssen. Allerdings ist im letztgenannten Fall eine Revision kaum vorstellbar, denn dies setzt voraus, dass von der Politik bzw. Administration Fehleinschätzungen zugegeben werden. De facto wird unterstellt, dass die Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gegenüber dem Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung in vollem Umfang konjunktureller Art ist.

### 3.4 BEURTEILUNG

Mit dem Einbau der Schuldenbremse in den finanzpolitischen Instrumentenkasten ist die Hoffnung verbunden, das Problem der steigenden Staatsschulden in den Begriff zu bekommen. Zwar ist die Hinnahme konjunkturell bedingter Defizite durchaus erlaubt, die Regelungen sehen vor, dass die automatischen Stabilisatoren zumindest im Ansatz wirken können. Doch wird erwartet, dass die konjunkturbedingten Defizite im folgenden Aufschwung vollends abgebaut werden können. Eine zentrale Frage ist, ob diese Hoffnung nicht auf einem Trugschluss fußt. Aber auch andere Fragen drängen sich in diesem Zusammenhang auf: Kann die Produktionslücke als Abweichung von der konjunkturellen Normallage hinreichend genau quantifiziert werden – diese Lücke spielt im Konzept der Schulden-

bremse eine zentrale Rolle? Können die Werte für die Budgetsensitivität «korrekt» geschätzt werden? Wie ist die Qualität der Steuervorausschätzung zu beurteilen – die Ergebnisse der Steuerschätzung haben einen gravierenden Einfluss auf die Veranschlagung der Ausgaben im Haushaltsentwurf?

Das Konzept der Schuldenbremse fußt auf der Trennung von strukturellen und konjunkturellen Defiziten. Diese Trennung ist didaktisch durchaus sinnvoll. Methodisch bereitet sie aber erhebliche Probleme, so dass bezweifelt werden muss, ob sie als politische Handlungsmaxime taugt. Für die Berechnung konjunkturbedingter Defizite ist die Bestimmung einer konjunkturellen «Normallage» erforderlich, die als Gradmesser für die konjunkturellen Abweichungen nach oben und unten dient. Die konjunkturellen Abweichungen sind definiert als die Abweichung der Entwicklung des aktuellen BIP von der Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials. Anders als das BIP, das sich vergleichsweise gut beobachten und bestimmen lässt, ist das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential keine tatsächlich beobachtbare, sondern eine fiktive, eine geschätzte Größe.

Ein gravierendes Problem ist, dass es verschiedene Schätzverfahren gibt, die zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Auch ändern sich die Einschätzungen über das Potentialwachstum innerhalb kurzer Zeit markant (*Horn/Tober 2007*). Um ein Beispiel zu nennen: Im Frühjahr 2000 bezifferte der Internationale Währungsfonds (IWF) die Produktionslücke im Jahre 1999 für Deutschland auf -2,8 Prozent; 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 Prozentermittelt, später, im Jahre 2006, wurde der Wert auf +1,5 Prozent revidiert. Für beide Referenzjahre klafften die Berechnungen um nahezu 3 Prozentpunkte auseinander, was jeweils über 60 Mrd. Euro entspricht. Bei einer Budgetsensitivität von etwa einem halben Prozentpunkt bedeutet dies, dass die Aufteilung zwischen konjunkturellem und strukturellem Budgetdefizit in einer Größenordnung von 30 Mrd. Euro hätte revidiert werden müssen. Noch deutlicher tritt das Problem hervor, wenn man das vom IWF geschätzte Potentialwachstum für den Zeitraum 1992 bis 2001, nämlich 2,1 Prozent pro Jahr, bis zum Jahre 2005 fortschreibt. Dann ergibt sich eine positive Produktionslücke von über 8 Prozent.

Auch *Deubler (2010)* hat sich in seiner Expertise mit den Auswirkungen von Schätzrevisionen im Ansatz der für die Produktionslücke auf die Konjunkturkomponente des staatlichen Budgetdefizits beschäftigt. Er hat die Schätzungen der EU-Kommission zugrunde gelegt. Ein Beispiel ist das Jahr 2006: Im Frühjahr 2005 wurde die Produktionslücke für 2006 mit -1 Prozent prognostiziert, im Frühjahr 2006 betrug der Pro-

gnosewert nur noch -0,1 Prozent. Die beiden folgenden Schätzungen ermittelten -0,3 bzw. -0,5 Prozent. Die Revisionen im Herbst 2008 und Herbst 2009 kamen aber zu völlig anderen Ergebnissen – nämlich eine positive Produktionslücke in Höhe von 1,2 Prozent. Allein aufgrund der Revisionen – der Swing betrug bis zu 2,2 Prozent – hatte sich die ursprünglich negative Konjunkturkomponente in Höhe von 26 Mrd. Euro ins Plus gedreht, so dass sich das strukturelle Defizit entsprechend erhöhte.

Ähnlich ist das Bild, wenn man die Schätzungen der OECD in die Untersuchung einbezieht. *Horn/Tober* kommen zu dem Schluss, dass die unterschiedlichen Schätzergebnisse primär auf die statistischen Verfahren, die verwendet worden sind, zurückzuführen sind. Im Kern versuchen diese Verfahren, einen Trend aus den statistischen Zeitreihen herauszufiltern, wobei auch Annahmen über die Länge des Konjunkturzyklus einfließen. Letztlich liegt das Potentialwachstum am aktuellen Rand recht nahe an den realisierten Zuwachsraten des BIP in den vergangenen Jahren. Dies aber bedingt sowohl Revisionen für die Vergangenheit als auch für Änderungen der Einschätzungen über die Entwicklung in der Zukunft. In der Konsequenz kommt es zur fehlerhaften Bestimmung der konjunkturellen Defizite bzw. der automatischen Stabilisatoren, was sich für die Haushaltsplanung fatal auswirken kann.

Schließlich ist anzumerken, dass auch die Berechnung des Bruttoinlandsprodukts immer wieder Revisionen unterworfen wird. Allerdings schlägt ihre quantitative Bedeutung nicht so stark ins Gewicht wie die Revisionen bei der Potentialschätzung.

Es verwundert nicht, dass der Bundesfinanzminister die Konjunkturbereinigungsverfahren, die auf den im Rahmen des europäischen Haushaltsüberwachungsverfahrens angewandten Methoden basieren, als «technisch anspruchsvoll» bezeichnet. Zugegeben wird auch, dass «je nach Wahl der Modellklasse sowie der damit verbundenen Festlegung von Stützzeiträumen und Parameterwerten ... die Anwendung alternativer Verfahren zu unterschiedlichen Ergebnissen für das Produktionspotential und damit zu unterschiedlichen Produktionslücken (führt). Bei allen Verfahren kommt es in der Regel im Nachhinein zu Ergebniskorrekturen, die sich aus Datenrevisionen der amtlichen Statistik sowie veränderten Einschätzungen zur künftigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben.»<sup>12</sup> Auch methodische Fortentwicklungen bewirken einen Erkenntnisgewinn, der eine Neubewertung der Entwicklung erfordert. Erst kürzlich wurde eine Fortentwicklung des Schätzverfahrens zur Potentialschätzung präsentiert, die nicht unerheblich von der bisher verwendeten Methode abweicht.

Die Frage ist nicht nur, ob die angewandten Methoden nicht zu komplex und anspruchsvoll sind, um den Anforderungen in der politischen Praxis gerecht zu werden. Auch der Methodenwirrwarr lässt befürchten, dass die Ergebnisse der Schätzungen nicht oder nur bedingt nachvollzogen werden können. Vor allem aber

ist es die Unsicherheit der Ergebnisse, die den Einsatz von Potentialschätzungen für die wirtschafts- und finanzpolitische Praxis so problembehaftet erscheinen lassen. Wenn die Revision von Daten und methodische Revisionen zu Unsicherheiten bezüglich der «wahren» Entwicklung in der Vergangenheit führen, ist es fragwürdig, finanzielle Sanktionen auf solch revisionsanfällige Grundlagen zu basieren. Es handelt sich dabei ja nicht um akademische Übungen, vielmehr sind finanzpolitische Entscheidungen zu treffen, die gravierende Folgen für Gesellschaft und Wirtschaft haben.

Selbst die Wirtschaftsforschungsinstitute, die seit wenigen Jahren in ihrem Gutachten auch eine mittelfristige Einschätzung der wirtschaftlichen Entwicklung und damit zum Potentialwachstum geben, betonen den großen Unsicherheitsbereich, der diesen Schätzungen immanent ist. Die verschiedenen Methoden geben nach Auffassung der Institute den Bestimmungsfaktoren ein unterschiedliches Gewicht und führen somit zu divergierenden Einschätzungen der gesamtwirtschaftlichen Produktionsmöglichkeiten (Gemeinschaftsdiagnose 2011, S. 46). Gleichwohl werden die der Berechnungen als Grundlage für die Bestimmung der Konjunkturkomponente der Schuldenbremse nicht abgelehnt.

Alles in allem ist es nahezu unmöglich, die richtige Höhe des konjunkturellen Defizits zu bestimmen. Es liegt auf der Hand, dass im Falle einer hartnäckigen Stagnation, in der sich die Auslastung der Produktionskapazitäten kaum ändert, die Arbeitslosigkeit aber weiter steigt, aus konjunkturellen bald strukturelle Defizite werden. Das Konzept der Schuldenbremse beruht auf der Vorstellung symmetrischer Konjunkturverläufe: Die Abschwungsphasen entsprechen in Länge und Intensität den Aufschwungsphasen, die auch einen Gleichlauf der Arbeitslosenquoten beinhalten. Tatsächlich vollzieht sich die wirtschaftliche Entwicklung in asymmetrischen Zyklen, wobei sich der Trend in der Vergangenheit abgeflacht hat. Zumindest ein Teil des strukturellen Defizits ist dann Ausdruck dieser Asymmetrie. Als finanzpolitische Handlungsanweisung gibt die Schuldenbremse jedoch den Abbau des strukturellen Defizits vor. Dies würde die gesamtwirtschaftliche Erholung behindern.

In der Tat ist die Frage nach den gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen, die von der Schuldenbremse ausgehen, von erheblicher Bedeutung. Die Vermutung liegt nahe, dass eine Finanzpolitik, deren konjunkturelle Stabilisierungsfähigkeit beschnitten wird, restriktiver wirkt. So zeigen denn auch Berechnungen des Bundesministeriums für Finanzen, dass bei Geltung der neuen Schuldenregeln die Schuldenaufnahme des Bundes in den Jahren nach 2000 zum Teil erheblich niedriger hätte ausfallen müssen. Beispielsweise hätte im Krisenjahr 2004 der Bund Kredite in Höhe von maximal 19 Mrd. Euro aufnehmen dürfen. Tatsächlich

<sup>12</sup> BMF, Monatsbericht digital, Februar 2011.

betrug die Kreditaufnahme 38 Mrd. Euro (BMF 2008). Eine niedrigere Kreditaufnahme seinerzeit hätte die ohnedies vorhandenen wirtschaftlichen Probleme erheblich verschärft. Dies wird auch deutlich anhand von Simulationen mit einem makroökonomischen Modell (IMK 2008). Für den Zeitraum 2001 bis 2007 hätte eine Orientierung an der Schuldenbremse eine restriktive Finanzpolitik zur Folge gehabt, die das Wirtschaftswachstum erheblich behindert hätte. Das nominale BIP wäre um bis zu 50 Mrd. Euro pro Jahr bzw. um bis zu 2,4 Prozent niedriger ausgefallen als im Status quo; die dadurch induzierten Einnahmeverluste des Staates hätten einen nennenswerten Teil der intendierten Reduzierung der Nettokreditaufnahme zunichte gemacht.

Eine Frage ist auch, ob die Höhe der Budgetsensitivitäten «richtig» gerechnet ist. Die zugrunde gelegten Werte basieren auf den Beobachtungen der Jahre 1995 bis 2003. Seitdem hat es sowohl auf der Einnahmenseite (Steuerreformen, Senkung der Sozialbeiträge) wie auch auf der Ausgabenseite (Hartz IV) erhebliche Veränderungen gegeben, so dass vermutlich andere Relationen relevant sind. Jedenfalls gibt es Berechnungen, die zu einer deutlich höheren Budgetsensitivität kommen.<sup>13</sup>

Ein weiterer Mangel im Konzept der Schuldenbremse besteht darin, dass die Berechnung der Konjunkturkomponente nur die Wirkung der automatischen Stabilisatoren berücksichtigt. Die Höhe der konjunkturbedingten Defizite leitet sich aus errechneter Produktionslücke und der Budgetsensitivität ab. Keine Berücksichtigung finden diskretionäre Maßnahmen zur Stabilisierung der Konjunktur, also besondere, fallweise Maßnahmen, die von der Politik situationsbedingt getroffen werden. Folglich werden die finanziellen Auswirkungen dieser Maßnahmen dem strukturellen und nicht dem konjunkturellen Defizit zugerechnet. In diesem Kontext ist zu berücksichtigen, dass die finanziellen Konsequenzen diskretionärer Maßnahmen sich oft erst mit erheblicher Verzögerung in den Haushalten niederschlagen.

Schließlich sei auf einige Probleme bei der föderalen Umsetzung der Schuldenbremse hingewiesen. Bund und Länder agieren in ihrer Haushaltswirtschaft unabhängig voneinander. Durch die Implementierung der Schuldenbremse wird der Handlungsspielraum der Länder erheblich eingeschränkt, zumal sie infolge des bundeseinheitlichen Steuersystems kaum über Gestaltungsmöglichkeiten auf der Einnahmenseite verfügen, und die Verschuldung bisher als Puffer diene. Die Möglichkeit der Kreditaufnahme ist ein Kernelement der Länderautonomie. Die Frage ist, ob Einschränkungen in der Verschuldungskompetenz mit mehr Kompetenzen auf der Einnahmenseite oder auch bei der Aufgabengestaltung kompensiert werden sollen. Mehr Steuerkompetenzen könnte beispielsweise ein Zuschlagsrecht auf die Einkommensteuern bedeuten. Hierbei besteht jedoch die Gefahr, dass die wirtschaftsschwachen Länder in eine Abwärtsspirale

geraten könnten, denn sie werden es schwer haben, höhere Steuersätze zur Finanzierung ihrer Ausgaben durchzusetzen. Sie müssten ihre Ausgaben kürzen, mit der Folge, dass die Infrastrukturausstattung Schaden nimmt. Eine weitergehende Steuerkompetenz der Länder wäre problematisch, weil dadurch das Steuerrecht sehr viel komplexer würde, denn es würde letztlich dazu führen, dass Deutschland steuerrechtlich in 16 autonome Staaten zerfiele. Inzwischen finden sich auch Überlegungen, die Durchsetzung der Schuldenbremse mit einer weiteren Reform des Länderfinanzausgleichs zu koppeln. In Anbetracht der strikten Verschuldungsregeln könnten die wirtschaftsstärkeren Bundesländer ihrer Ausgleichsfunktion nicht mehr in dem Maße wie bisher nachkommen.

<sup>13</sup> In einer Untersuchung des IMK wurde eine Budgetsensitivität von insgesamt 0,77 errechnet. Vgl. IMK Policy Brief (2008).

## 4 FINANZIELLE PERSPEKTIVEN VON BUND UND AUSGEWÄHLTEN LÄNDERN

### 4.1 DETERMINANTEN DER ENTWICKLUNG AUF DER EINNAHMENSEITE

Die finanzielle Entwicklung der öffentlichen Haushalte ist eng an die gesamtwirtschaftliche Entwicklung gekoppelt. Die Elastizität des Steueraufkommens bezogen auf das nominelle Sozialprodukt liegt bei etwas über Eins. Darin spiegelt sich das hohe Gewicht der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer, deren Tarif progressiv gestaffelt ist. Dieser überproportionale Einfluss auf das Steueraufkommen wird gedämpft durch den regressiven Verlauf der Verbrauchsteuern. So beruhen die speziellen Verbrauchsteuern auf realen Bemessungsgrundlagen, und auch die Steuern vom Umsatz bleiben zumeist hinter der Entwicklung des Sozialprodukts zurück.<sup>14</sup> Durch den Steuerverbund zwischen Bund und Ländern sind die Entwicklungsunterschiede der Einnahmen von Bund und Ländern nicht besonders ausgeprägt. Beide Ebenen sind mit jeweils 42,5 Prozent an der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer<sup>15</sup> und jeweils zur Hälfte an der stark fluktuierenden Körperschaftsteuer<sup>16</sup> beteiligt. Das Beteiligungsverhältnis an der Umsatzsteuer ist das flexible Element in der Einnahmenverteilung. Grundsätzlich haben Bund und Länder gleichmäßig Anspruch auf die Deckung ihrer notwendigen Ausgaben, deren Umfang im Rahmen der mehrjährigen Finanzplanung offen gelegt werden soll. Es soll ein «billiger Ausgleich» erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt bleiben. Ändert sich das Verhältnis zwischen den Aufgaben beider Ebenen, muss sich dies auch im Beteiligungsschlüssel der Umsatzsteuer niederschlagen. Üblicherweise sind die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern dazu sehr kontrovers. Gegenwärtig vereinnahmt der Bund 52,2 Prozent, während die Länder mit 44,8 Prozent (nach Vorwegabzug des Gemeindeanteils) am Aufkommen beteiligt sind. Insgesamt flossen 2010 dem Bund 42,5 Prozent und den Ländern 39,6 Prozent des Steueraufkommens zu.

Auf der regionalen Ebene ist der Zusammenhang zwischen Einnahmen und regionaler Wirtschaftsentwicklung lockerer, da die Einnahmen der Länder in hohem Maße durch den Finanzausgleich nivelliert werden. Insbesondere handelt es sich dabei um die vertikale und horizontale Steuerverteilung, den Länderfinanzausgleich i. e. S. und den Ergänzungszuweisungen des Bundes. Aus der Wechselbeziehung zwischen regionaler und gesamtwirtschaftlicher Dynamik errechnen sich die Ansprüche aus dem Länderfinanzausgleich. Im Ergebnis verfügen die Länderhaushalte über ähnlich hohe Finanzmittel pro Kopf der Bevölkerung, d. h. sie können ein etwa gleich hohes Ausgabeniveau je Einwohner finanzieren. Besonders in Ostdeutschland kommt den Mitteln aus den verschiedenen Aus-

gleichstöpfen eine herausragende Rolle für die Finanzierung der Staatsausgaben zu.

Der Länderfinanzausgleich (LFA) ist mehrstufig aufgebaut. Dem Ausgleich i. e. S. vorgelagert ist die Verteilung der Umsatzsteuer, deren Aufkommen weitgehend an den privaten Konsum und an die staatlichen Käufe gekoppelt ist. Drei Viertel des Länderanteils an der Umsatzsteuer werden entsprechend der Einwohnerzahl verteilt. Bereits hier findet eine Anpassung der Steuerkraft statt, da die Konsumausgaben pro Kopf nicht überall gleich hoch sind, sondern in Abhängigkeit von der regionalen Einkommenshöhe schwanken. Aus dem restlichen Viertel des Länderanteils an der Umsatzsteuer werden die finanzschwachen Länder bedient.

Die Finanzkraft, die sich nach Verteilung der Umsatzsteuer ergibt, bildet die Ausgangsbasis für die Berechnung der Ansprüche im LFA i. e. S. Hierfür werden zwei Kennziffern, die sog. Finanzkraftmesszahl und die sog. Ausgleichsmesszahl eines Landes gegenübergestellt. Erstere umfasst die (originären) Steuereinnahmen eines Landes sowie 64 Prozent des Gemeindesteueraufkommens, während die Ausgleichsmesszahl als gleichsam «normierter» Finanzbedarf angibt, über wie viel Finanzkraft ein Land pro Kopf verfügen muss, wenn sie dem Bundesdurchschnitt entsprechen soll. Die Ansprüche eines Landes im Finanzausgleich werden neben der Steuerkraft von der Einwohnerzahl determiniert. Ein Anreiz zur Ausschöpfung ihrer eigenen Einnahmequellen existiert insofern, als die Länder über einen Selbstbehalt in Höhe von 12 Prozent der über dem durchschnittlichen Zuwachs liegenden Steuermehreinnahmen verfügen. Das Volumen der insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzmasse im Länderfinanzausgleich wird entsprechend gekürzt.

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 Zuge des LFA umverteilt werden. Selbst wenn die relativen Steuerkraftunterschiede unverändert bleiben, erhöhen sich die Mittel, die von den Geberländern gezahlt und die von den Nehmerländern im Länderfinanzausgleich empfangen werden, wenn eine gute Konjunktur insgesamt das Steueraufkommen erhöht.

Im Zusammenhang mit dem Länderfinanzausgleich stehen die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) an die finanzschwachen Länder. Mit einem Teil die-

<sup>14</sup> Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn die wirtschaftliche Entwicklung durch die Exporte getragen wird, die nicht der im Inland erhobenen Umsatzsteuer unterworfen sind. Eine Rolle spielen auch Mieten, Arzneimittel u. a., auf die diese Steuer nicht erhoben wird. <sup>15</sup> Hierzu zählt auch die Zinsabschlagsteuer, an der Bund und Länder mit jeweils 44 Prozent beteiligt sind. <sup>16</sup> Auch die Einnahmen aus den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag fließen hälftig an den Bund und die Länder.

ser Zuweisungen, den sog. Fehlbetrags-Ergänzungszuweisungen des Bundes, werden die verbleibenden Fehlbeträge der finanzschwachen Länder zum Länderdurchschnitt größtenteils ausgeglichen. Auch diese Zuweisungen sind an die Höhe des Steueraufkommens gekoppelt. Die übrigen Ergänzungszuweisungen des Bundes sind hingegen in ihrer absoluten Höhe festgelegt. Für die ostdeutschen Länder sind dabei die sog. Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen von Bedeutung. Sie dienen zum einen dazu, den Ausbau und die Modernisierung der Infrastruktur zu finanzieren; zum anderen soll mit ihnen die unterdurchschnittliche Steuerkraft der kommunalen Finanzkraft ausgeglichen werden. Diese Mittel werden im Rahmen des sog. Solidarpakts II bis zum Jahre 2019 gewährt und fließen den Ländern degressiv gestaffelt zu.

Durch die Beteiligungsquoten im Steuerverbund ist prinzipiell gewährleistet, dass sich die Einnahmen der Gemeinden aus dem kommunalen Finanzausgleich parallel zu den jeweiligen Steuereinnahmen des Landes entwickeln. Die lokalen Unterschiede im Einnahmenniveau resultieren vor allem aus den Schwankungen des Gewerbesteueraufkommens. Eine gewisse Rolle spielen auch die Einnahmen aus der Einkommensteuer der Steuerbürger, an denen die Gemeinden mit 15 Prozent beteiligt sind. Von eher untergeordneter Bedeutung ist die Umsatzsteuer, von dessen Aufkommen nur 2,1 Prozent an die kommunalen Haushalte fließen.

#### 4.2 DIE AUSGABENSEITE

Der Bundeshaushalt finanziert vor allem Umverteilungsprozesse. Auch ist er als oberste Ebene in erster Linie für die Stabilisierung gesamtwirtschaftlicher Prozesse zuständig. Rund 60 Prozent der Bundesausgaben sind Zuweisungen und Zuschüsse an andere öffentliche Haushalte sowie an Unternehmen und Privatpersonen. Wichtigster Posten innerhalb der Transferzahlungen sind die Zuschüsse an die Renten- und Arbeitslosenversicherung.

Wie bereits erwähnt, ist die Verwaltungszuständigkeit für die Erfüllung staatlicher Aufgaben grundsätzlich den Ländern zugewiesen. Dies gilt auch für die Ausführung von Bundesgesetzen. Werden diese als «eigene Angelegenheiten» ausgeführt, regeln die Länder diese, die Kontrolle des Bundes erstreckt sich nur auf die Frage, ob die Ausführung der Gesetze rechtmäßig, nicht aber, ob sie auch zweckmäßig erfolgt ist. Die Form der «Bundesauftragsverwaltung» ist vorgesehen, wenn der Bund die Hälfte oder mehr der mit dem Gesetz verbundenen Aufgaben trägt (z. B. Bundesautobahnen und -fernstrassen, Teile der Finanzverwaltung). In diesem Falle verfügt der Bund über stärkere Einwirkungsrechte.

Die Zuständigkeit der Länder für große Teile der staatlichen Verwaltung schlägt sich auf der Ausgabenseite nieder. Eine Rolle spielen dabei insbesondere die Ausgaben für die Allgemeine Verwaltung und Allgemeine Finanzwirtschaft (einschl. Kommunaler Finanzausgleich), sondern auch für die Polizei und die Justiz.

Für diese Zwecke wenden die Länder rund 35 Prozent ihres Haushaltvolumens auf. Von fast ebenso großer Bedeutung sind die Ausgaben für Schulen und Hochschulen (einschl. deren Verwaltung); sie schlagen mit rund 30 Prozent zu Buche. In der Differenzierung nach Ausgabearten schlägt sich diese Aufgabenverwaltung in einem hohen Anteil der Personal- und laufenden Sachausgaben an den Länderausgaben (45 Prozent) nieder. Die Leistungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs belaufen sich auf reichlich ein Fünftel der Ausgaben.

#### 4.3 ANNAHMEN ZUR WIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG UND ZU DEN PARAMETERN DER FINANZPOLITIK

Grundlage jeder Projektion der staatlichen Finanzströme sind Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung. Anhand dieser Vorgaben können die Steuereinnahmen, die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und die Fehlbetrags-Ergänzungszuweisungen des Bundes vorausgeschätzt werden.

Eine Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung über einen langen Zeitraum, hier bis zum Jahre 2020, ist nicht möglich. Deshalb werden Setzungen vorgenommen, wobei Erfahrungen der Vergangenheit verarbeitet werden. Zu diesen Erfahrungen gehört die jüngste Wirtschaftskrise als Folge der Finanzmarkturbulenzen. Diese Krise offenbarte einmal mehr, dass die Märkte höchst störanfällig sind, weil Investitionsentscheidungen auf unsicheren Erwartungen und unvollkommenen Informationen beruhen. Zu den Erfahrungen gehört aber auch, dass eine hartnäckige wirtschaftliche Stagnation wie in den Jahren 2001 bis 2004 das Resultat «hausgemachter» Wirtschaftspolitik war, denn eine äußerst moderate Lohnpolitik und eine letztlich auch restriktive Finanzpolitik – die expansiv angelegten Steuerreformen jener Zeit verpufften weitgehend – setzten einer stärkeren wirtschaftlichen Expansion Grenzen. Umgekehrt sind die Jahre 2005 bis 2008 sowie die aktuelle Entwicklung Beleg dafür, das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential bei entsprechender Nachfrage flexibel und zügig ausgeweitet werden kann.

Den mehrjährigen Finanzplanungen von Bund und Ländern liegt die mittelfristige Projektion der wirtschaftlichen Entwicklung zugrunde, die von der Bundesregierung für die Mai-Schätzung des Steueraufkommens erstellt wird. In nominaler Rechnung geht die Bundesregierung für 2011 und 2012 von einem jahresdurchschnittlichen Zuwachs des BIP um 3,5 Prozent aus; in realer Rechnung entspricht dies einer Rate von 2,6 Prozent und 1,8 Prozent. In den Jahren danach wird ein reales Wachstum von 1,6 Prozent pro Jahr für möglich gehalten; nominal ergibt sich eine Rate von jeweils 3 Prozent. Gegenüber der mittelfristigen Schätzung der Institute sind kaum Differenzen erkennbar. Für die vorliegende Projektion wird für alle Jahre mit einer nominalen Steigerung des BIP um jeweils 3,5 Prozent gerechnet: Bei einem jahresdurchschnitt-

lichen Wachstum von 1,5 Prozent beträgt die Preissteigerungsrate etwa 2 Prozent; diese Rate entspricht der sog. Zielinflationsrate der Europäischen Zentralbank, d. h. einer Rate, die mit den Zielen der Geldpolitik in Einklang steht. Eine Krise ähnlich der von 2009 ist naturgemäß nicht unterstellt (Variante I).

Aufgrund der jüngsten Finanzmarkturbulenzen ist aber die Gefahr einer weltweiten Rezession realer geworden. Um die Folgen für die öffentlichen Haushalte in Deutschland zu demonstrieren, wird in einer Variante II unterstellt, dass das wirtschaftliche Wachstum mittelfristig um einen Prozentpunkt niedriger ausfällt als in Variante I. Die jahresdurchschnittliche nominale Wachstumsrate beträgt also 2,5 Prozent.

Die Annahmen über die Einkommensverteilung fußen auf konstanten Verteilungsrelationen. Dies bedeutet, dass die Lohnentwicklung dem unterstellten Produktivitätsfortschritt plus der Preissteigerungsrate folgt. In der Vergangenheit blieb der Lohnanstieg stets hinter dieser Linie zurück, so dass sich die Verteilungsrelationen drastisch zugunsten der Gewinne verschoben haben. Eine solche Entwicklung dürfte sich zumindest im Projektionszeitraum kaum wiederholen. Ansonsten würde erneut die Gefahr binnen- wie außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte heraufbeschworen. Für diese Annahme spricht auch, dass sich die Beschäftigungslage spürbar verbessert hat und die Gewerkschaften aus einer stärkeren Position heraus agieren können. Für den Staat würde eine weitere Umverteilung zugunsten der Gewinne bedeuten, dass sich die Steuereinnahmen schwächer entwickelten, da die gewinnabhängigen Steuern sich proportional zur Bemessungsgrundlage entwickeln, während bei der Lohnsteuer der progressive Steuertarif voll zum Tragen kommt.

Die Steigerung des nominalen BIP um 3,5 Prozent pro Jahr bedeutet für das Steueraufkommen von Bund, Ländern und Gemeinden aufgrund der unterstellten (und empirisch abgesicherten) Elastizität einen Zuwachs um 3,7 Prozent im Jahresdurchschnitt. In der Projektion wird von einer einheitlichen Entwicklung des Steueraufkommens ausgegangen, d. h. sowohl vertikal wie horizontal wird keine Differenzierung vorgenommen. Eine regionale Differenzierung hätte weitreichende Konsequenzen nicht nur für die Berechnung des regionalen BIP und des entsprechenden Steueraufkommens, sondern auch für die Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs einschließlich der Bundesergänzungszuweisungen. Für die Jahre 2011 und 2012 wird im Einklang mit den Ergebnissen der Steuer-schätzung vom Mai mit etwas höheren Raten gerechnet. In Variante II beträgt die jahresdurchschnittliche Zuwachsrate des Aufkommens 2,6 Prozent.

Für die Tarifierhöhungen im öffentlichen Dienst wird angenommen, dass sie hinter dem gesamtwirtschaftlichen Verteilungsspielraum zurückbleiben; dieses Bild entspricht den Erfahrungen in der Vergangenheit. Zum einen dürfte die Produktivitätsentwicklung schwächer sein als die im Verarbeitenden Gewerbe

und auch bei den privaten Dienstleistungen; zum anderen ist auf die Arbeitsplatzsicherheit im öffentlichen Dienst zu verweisen. In der Projektion ist eine Tarifierhebung um 2,7 Prozent pro Jahr von 2012 an für die Beschäftigten von Bund, Ländern und Gemeinden kalkuliert (Variante I). Im Jahre 2011 schlägt die Tarifierhöhung insgesamt mit etwa 1 Prozent zu Buche, wobei sich die Bezugsgröße des Vorjahres durch den Wegfall der Einmalzahlung mindert, so dass die effektive Steigerungsrate lediglich 0,6 Prozent beträgt. Weiterhin wird für den Projektionsraum ein Rückgang in der Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst unterstellt. Dies ist erklärtes Ziel auf allen Haushaltsebenen. Für den Bund wird ein jährlicher Rückgang um 0,5 Prozent und für die Gesamtheit der Länder ein Rückgang um 1 Prozent angenommen, wobei der Druck auf die Länder unterschiedlich ausgeprägt ist. Die Finanzlage in Bayern oder Baden-Württemberg ebenso wie in Sachsen lässt den politischen Entscheidungsträgern mehr Handlungsspielraum als in den finanzschwachen Ländern. Auch ist zu berücksichtigen, dass als Folge des höheren Beschäftigungsniveaus in den ostdeutschen Landesdiensten die ostdeutschen Länder die Zahl ihrer Beschäftigten im Durchschnitt stärker abbauen dürften als dies im Westen der Fall sein wird. In Variante II wird die jährliche Tarifsteigerung um einen Prozentpunkt herabgesetzt.

Für die öffentlichen Haushalte ist die Entwicklung der Geld- und Kapitalmarktzinsen von erheblicher Bedeutung, denn infolge der hohen Verschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden erhalten die Zinsausgaben für den Schuldenstand sowie für die neu aufgenommenen Schulden eine wachsende Bedeutung. Immerhin müssen inzwischen rund 10 Prozent der Einnahmen für die Bedienung der Schulden (ohne Tilgung) aufgewendet werden. Für den Projektionszeitraum werden Kapitalmarktzinsen von etwa 3 Prozent in beiden Varianten unterstellt.

Die Transferausgaben des Bundes und der Länder dürften sich im Projektionszeitraum unterschiedlich entwickeln. Bei den Zuweisungen des Bundes an die Länder wird es voraussichtlich zu Kürzungen kommen, weil die Mittel aus dem Solidarpakt II (Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen) für die ostdeutschen Länder Jahr für Jahr um etwa 700 Mill. Euro zurückgeführt werden.<sup>17</sup> Die Zuweisungen an die Sozialversicherungen sind zum großen Teil ebenfalls an die gesamtwirtschaftliche Entwicklung gekoppelt. Bis 2012 soll der Beitrag des Bundes an die Gesetzliche Krankenversicherung noch steigen, danach soll das dann erreichte Zuschussvolumen konstant gehalten werden. Die sozialen Leistungen des Bundes dürften rückläufig sein; dies liegt daran, dass die Zahl der Anspruchsberechtigten im Rahmen der Kriegsoferv-

<sup>17</sup> In der Projektion sind diese Mittel «brutto» veranschlagt, d. h. sie sind auf der Einnahmenseite des Bundes in seinem Anteil am Umsatzsteueraufkommen enthalten und werden auf der Ausgabenseite bei den Zuweisungen an die Länder gebucht. Entsprechend wird bei den Ländern verfahren.

sorgung rückläufig ist. Auch die Zahl der Kinder sinkt. Die Zuweisungen der *Länder* werden vor allem von ihren Verpflichtungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs geprägt. Diese sind weitgehend an die Entwicklung der Steuereinnahmen der Länder sowie die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und den Ergänzungszuweisungen des Bundes gekoppelt. In den kommenden Jahren werden die ostdeutschen Länder ihre Zuweisungen insbesondere wegen der rückläufigen Mittel aus dem Solidarpakt II, an denen die ostdeutschen Gemeinden partizipieren, verringert. Handlungsspielraum für die Länder besteht bei den investiven Zuweisungen an die Kommunen, die immer dann zurückgehen, wenn die Länder unter Konsolidierungsdruck stehen.

#### 4.4 ERGEBNISSE EINER MODELLRECHNUNG

Im Projektionszeitraum werden Bund und Länder einer restriktiven Ausgabenpolitik folgen, da sie spätestens zum Ende des Projektionszeitraums ausgeglichene Haushalte verwirklicht haben wollen. Folgt man den Annahmen der Projektion und den darauf fußenden Ergebnissen der Modellrechnung, so zeigt sich, dass sowohl der Bund als auch die finanzstärkeren Länder bereits in wenigen Jahren dieses Ziel erreichen.

##### 4.4.1 Bund

In Variante I weist der Bundeshaushalt im Jahre 2016 einen leichten Überschuss auf (Tabelle 3 Anhang). Die stetig aufwärts gerichtete Wirtschaftsentwicklung verschafft einerseits merkliche Mehreinnahmen; andererseits wird der Bund auf der Ausgabenseite durch verminderte Zahlungen an die Sozialversicherungen sowie an die ostdeutschen Länder (Solidarpakt II) entlastet. Auch beim Kindergeld und der Kriegsopferversorgung sind rückläufige Ausgaben zu erwarten. Der Anstieg der Zinsausgaben gerade am aktuellen Rand wird gebremst durch Entlastungen, die sich als Folge von Umschichtungen höher verzinslicher Kredite, die fällig werden, durch niedriger verzinsliche Kredite ergeben. In den im Haushalts- und im Finanzplan veranschlagten Zinsausgaben steckt erhebliches Einsparpotential. Zudem wirken die Einsparungen beim Personal und auch bei den Sachkosten. Die verminderten Finanzierungsdefizite mindern den Anstieg der Zinsausgaben, die von 2017 an sinken, da der Bund dann Überschüsse erzielt. Bis 2020 werden die Überschüsse stetig größer, sie erreichen dann eine Größenordnung von 30 Mrd. Euro. Während sich für die Einnahmen des Bundes ein Zuwachs um immerhin fast 4 Prozent im Jahresdurchschnitt errechnet, beträgt die Steigerung der Ausgaben lediglich gut 1 Prozent pro Jahr. Am aktuellen Rand ist sehr wahrscheinlich, dass die Arbeitslosenversicherung das im Jahre 2012 geplante Darlehen des Bundes (2150 Mill. Euro) nicht in Anspruch nimmt, so dass sich das Defizit des Bundes auf 17 Mrd. Euro (2011: 33 Mrd. Euro) verringern dürfte.

In den Berechnungen sind die möglichen finanziellen Auswirkungen der Bundeswehrreform, der Energiewende oder auch der sog. Euro-Rettung nicht berücksichtigt. Mögliche Belastungen sind aus heutiger Sicht kaum zu quantifizieren. Nicht allein deshalb ist wenig wahrscheinlich, dass der Bundeshaushalt die hier skizzierte Entwicklung nimmt. Bereits nach der jüngsten Steuerschätzung ist die Diskussion um Steuerentlastungen erneut entflammt. Im Gespräch sind Erleichterungen in Höhe von 10 Mrd. Euro. Aus Sicht des Bundes könnten für sich genommen die auf ihn entfallenden Mindereinnahmen von nahezu 5 Mrd. Euro haushaltsmäßig verkraftet werden. Solchen Überlegungen steht entgegen, dass die anhaltend restriktive Ausgabenpolitik mit einer weiteren Vernachlässigung des Infrastrukturausbaus oder auch verteilungspolitischer Ziele einhergeht.

Variante II stellt ein ungünstigeres Szenario dar. Infolge der schwächeren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung kann der Bund erst 2018 mit einem geringen Überschuss im Haushalt abschließen. Die Steuereinnahmen bleiben merklich hinter Variante I zurück. Auch die Ausgaben steigen langsamer, weil die Tarifierhebungen im öffentlichen Dienst schwächer ausfallen. Dieser Effekt schlägt im Bundeshaushalt allerdings weniger stark als in den verwaltungsintensiven Länderhaushalten zu Buche. Dennoch beträgt in dieser Variante der Haushaltsüberschuss im Jahre 2020 knapp 12 Mrd. Euro. In Variante I sind es annähernd 30 Mrd. Euro.

##### 4.4.2 Ausgewählte Länder

Die Ergebnisse für die Haushalte der Länder zeigen ein differenziertes Bild. Die finanzstarken Länder – hier dargestellt am Beispiel des *Freistaates Bayern* – können schon bald, nämlich 2014 mit einem Haushaltsausgleich rechnen (Variante 1). Bereits die Ausgangslage Bayerns ist günstiger als anderswo, und die Zinslasten haben ein deutlich geringeres Gewicht (Tabelle 4 Anhang). Infolge der relativ günstigen finanziellen Perspektiven – für Bayern wird die gleiche Entwicklung des Steueraufkommens wie in den anderen Ländern unterstellt – ist davon auszugehen, dass die Landesregierung einen weniger restriktiven Kurs als andere Bundesländer einschlägt. So wird angenommen, dass die Zahl der Beschäftigten im Landesdienst nicht verringert wird. Auch die Sachkosten werden weniger stark (im Zuwachs) beschnitten. Die Entwicklung der Investitionsausgaben – Sachinvestitionen, Zuweisungen an Gemeinden und Zuschüsse an Dritte – folgt mit Verzögerung dem Finanzierungssaldo: Von 2015 an werden die Investitionsausgaben wieder ausgeweitet, nachdem einige Projekte bis dahin dem Rotstift zum Opfer gefallen sind. Die laufenden Zuweisungen an die Gemeinden sind an die Entwicklung der Steuereinnahmen gekoppelt und sind mit einem Plus von jährlich 3,7 Prozent veranschlagt. Alles in allem bleibt der Ausgabenanstieg mit 3 Prozent jährlich nur um einen halben Prozentpunkt hinter

dem Zuwachs der Einnahmen zurück. Nachdem 2010 das Finanzierungsdefizit bei über 1,3 Mrd. Euro gelegen hatte, kann – folgt man den Annahmen der Modellrechnung – am Ende der Projektionsperiode mit einem Plus von 600 Mill. Euro gerechnet werden; dies entspricht 1,1 Prozent der Einnahmen. Deutlich ungünstiger sind indes die Ergebnisse in Variante II: Folgt man diesen Berechnungen, so schließt der bayerische Landeshaushalt 2020 mit einem geringen Minus ab. Die Mindereinnahmen bei den Steuern können nicht durch die geringeren Belastungen auf der Ausgabenseite aufgefangen werden, auch wenn die Minderausgaben erheblich sind: Niedrigere Personalausgaben, geringere Zahlungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs und auch geringere Verpflichtungen im Länderfinanzausgleich. Angesichts solcher finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen müsste damit gerechnet werden, dass die bayerische Landesregierung bei den Ausgaben weiter auf die Bremse tritt und vor allem beim Personal und bei den investiven Ausgaben den Rotstift ansetzt.

Am aktuellen Rand angespannt ist die finanzielle Lage in *Nordrhein-Westfalen* (Tabelle 5 Anhang). Unter den getroffenen Annahmen in Variante I wird das Land erst am Ende des Projektionszeitraums vom Status eines Defizitlandes in ein Überschussland wechseln, dann aber ein sattes Plus realisieren. Einem Zuwachs der Einnahmen um reichlich 3,5 Prozent im jährlichen Durchschnitt steht ein Anstieg der Ausgaben um 2 Prozent pro Jahr gegenüber. Die Ausgaben steigen deutlich langsamer als in Bayern. Ein Viertel der Ausgaben fließt an die Gemeinden, davon knapp zwei Drittel im Rahmen des Steuerverbundes des kommunalen Finanzausgleichs. Diese Ausgaben dominieren die Entwicklung auf der Ausgabenseite. Dabei ist unterstellt, dass das Land seine investiven Zuweisungen an die Gemeinden Jahr für Jahr kürzt, um die Konsolidierung des Landeshaushalts voranzutreiben. Auch eigene Investitionsausgaben fallen dem Rotstift zum Opfer. Die Zahl der Landesbediensteten wird um 0,5 Prozent reduziert. Sollen die Finanzierungsdefizite rascher als in der Projektion unterstellt verringert werden, müsste das Land mehr Stellen im Landesdienst abbauen. In Variante II wird auch 2020 noch ein geringfügiges Defizit erzielt, und zwar trotz eines deutlich verlangsamten Ausgabenanstiegs. Soll frühzeitiger ein Haushaltsausgleich erreicht werden, müssen diskretionäre Entscheidungen auf der Ausgabenseite getroffen werden.

Berlins Finanzlage ist seit zwei Jahrzehnten prekär (Tabelle 6 Anhang). Durch einen rigiden Sparkurs hatte die Politik versucht, die Finanzen des Landes in den Griff zu bekommen. Dies war ihr auch fast gelungen, doch konterkarierten die hohen Steuerentlastungen in den Jahren 2001 bis 2005 sowie die Folgen der Finanzkrise diese Bemühungen. Die Folge sind hohe Zinsausgaben, die den Handlungsspielraum auf der Ausgabenseite enorm einschränken. In den kommenden Jahren dürfte es sehr schwer fallen, abermals einen strikten Sparkurs durchzusetzen, um den Haushalt ins

Gleichgewicht zu bringen. Eine Rolle spielt dabei der Abbau der Solidarpaktmittel, die in der Vergangenheit als Puffer gedient hatten und mit denen ein Mindestmaß an Infrastrukturausbau finanziert werden konnte. Diese Mittel entfallen nun sukzessive. Folgt man den Annahmen der Modellrechnung, so kann am Ende des Projektionszeitraums ein geringer Überschuss erreicht werden. Dies wird erkaufte mit einem massiven Rückgang der Investitionsausgaben, der freilich – wie beim Bund und den anderen Ländern auch – dadurch überzeichnet wird, dass die Investitionen am aktuellen Rand infolge der Aufstockung durch die Konjunkturprogramme «überhöht» sind. Bei den Personalstellen wird mit einem Minus um 0,7 Prozent pro Jahr ein etwas stärkerer Rückgang als anderswo gerechnet. Auch bei den laufenden Transferausgaben wird ein etwas geringerer Anstieg unterstellt, da Berlin auch hier versuchen wird, Einsparungen zu erzielen. Die Bedingungen auf der Einnahmenseite sind die gleichen wie in den anderen Ländern. Steuereinnahmen und Mittel aus dem Länderfinanzausgleich (einschließlich Fehlbeitrags-BEZ) steigen in der Modellrechnung um 3,7 Prozent pro Jahr. Berlins hoher Anteil an den Mitteln aus dem Länderfinanzausgleich resultiert nicht nur aus seiner Steuerkraftschwäche, sondern mehr noch aus der sog. Stadtstaatenwertung.<sup>18</sup> Alles in allem erhöhen sich die Einnahmen um rund 2,5 Prozent jährlich, während bei den Ausgaben ein Zuwachs um knapp 2 Prozent im Durchschnitt zu Buche steht.

Wollte Berlin seinen Haushalt in kürzerer Zeit zum Ausgleich bringen, müssten die Sparanstrengungen verstärkt werden: Bei einem Zuwachs um 1,5 Prozent könnte ein Ausgleich bereits 2017 erreicht werden. Dabei sind allerdings keine Rückwirkungen auf die Wirtschaft der Hauptstadt unterstellt. Rein fiskalisch hielten sich die Konsequenzen in engen Grenzen, denn die Steuerausfälle infolge der schwächeren Wirtschaftsentwicklung würden durch Mehreinnahmen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs nahezu kompensiert, sofern die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ungetrübt verlief.

Ein geringeres Wirtschaftswachstum hätte in Berlin noch gravierendere Folgen als anderswo. Die Mindereinnahmen schlagen sich bei den Steuern und bei den Einnahmen aus dem Finanzausgleich nieder, auf die Berlin als Stadtstaat besonders angewiesen ist. Auf der anderen Seite leistet Berlin keine Zahlungen an die Gemeinden, d. h. auf der Ausgabenseite findet nur bei den Personalausgaben eine «automatische» Anpassung an die ungünstigeren gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen statt. Unter den Bedingungen in Variante II verharrt das Defizit auf dem Ausgangsniveau von rund 1 Mrd. Euro. Die Politik müsste massiv auf die Ausga-

<sup>18</sup> In Stadtstaaten als Ballungsraum sind einerseits Wirtschafts- und Steuerkraft konzentriert, so dass die Stadtstaaten Steuermittel im Länderfinanzausgleich abgeben müssen. Doch haben sie auch erheblich höhere Lasten zu tragen, so für Schulen und Hochschulen oder auch für die Polizei und kulturelle Einrichtungen. Diesen höheren Lasten wird durch eine besondere Einwohnerwertung im Länderfinanzausgleich Rechnung getragen.

benbremse treten, wollte sie einen Haushaltsausgleich erreichen.

Nahezu ausweglos scheint die finanzielle Lage *Bremens* zu sein (Tabelle 7 Anhang). Anders als Berlin hat die Hansestadt in der Vergangenheit keine ausgeprägte Sparpolitik verfolgt. Lange Zeit wurden die Bundesergänzungszuweisungen, die zur Linderung der Haushaltsnotlage vorgesehen waren, in den Aufbau und die Modernisierung der Infrastruktur gelenkt, doch blieben die wirtschaftlichen Erfolge dieser Politik überschaubar. Im Jahre 2010 betrug das Finanzierungsdefizit fast 1,3 Mrd. Euro; dies waren nahezu 40 Prozent der Einnahmen bzw. 28 Prozent der Ausgaben. Kein anderes Land weist eine so schlechte Relation auf. Die prekäre Situation erzwingt weitaus größere Sparanstrengungen als dies in den meisten anderen Ländern der Fall sein wird. Für die Projektion wurde angenommen, dass der Personalstand um reichlich ein Prozentpunkt jährlich abgesenkt wird. Die Sachaufwendungen nehmen kaum zu, und auch die laufenden Zuweisungen steigen nur äußerst moderat. Überaus kräftig fallen die Kürzungen bei den Investitionsausgaben aus, sie werden im Projektionszeitraum um mehr als die Hälfte gekürzt. Infolge der hohen Finanzierungsdefizite muss ein großer Teil der Mehreinnahmen für den Kapitaldienst aufgewendet werden. Alles in allem werden die Ausgaben – folgt man den Annahmen der Modellrechnung in Variante I – nur um etwas mehr als 1 Prozent pro Jahr ausgeweitet; die Primärausgaben (ohne Zinsausgaben) dürften sogar nahezu stagnieren. Dennoch kann das Land seine Finanzierungsprobleme zwar verringern, aber nicht lösen. Für 2020 errechnet sich noch immer ein Defizit in Höhe von 500 Mill. Euro (10,7 Prozent der Einnahmen) – und dies, obwohl die Einnahmen sich recht günstig entwickeln. Wollte Bremen 2020 einen Haushaltsausgleich erzielen, müssten unter sonst gleichen Bedingungen die Ausgaben auf dem Stand von 2011 eingefroren werden. Dies könnte nicht ohne Folgen für die wirtschaftliche Entwicklung Bremens bleiben, wengleich das Ausmaß der Einnahmefälle aufgrund der Mechanismen des Länderfinanzausgleichs im Landeshaushalt kaum spürbar wäre. Noch ungünstiger stellen sich die Perspektiven in Variante II dar. Wie Berlin kann auch Bremen seine Mindereinnahmen bei Steuern und Finanzausgleich nicht an die Gemeinden «weitergeben». Im Jahre 2020 beträgt das Defizit in dieser Variante fast 700 Mill. Euro – und dies, obwohl das Land zusätzliche Mittel dafür erhält, dass es der Implementierung der Schuldenbremse zugestimmt hat.

Ähnlich ausweglos stellt sich die finanzielle Situation im *Saarland* dar (Tabelle 8 Anhang). Wie Bremen hatte auch das Saarland über einen langen Zeitraum Ergänzungszuweisungen des Bundes zur Linderung seiner extremen Haushaltsnotlage erhalten, und auch hier haben es diese Hilfen nicht vermocht, die Landesfinanzen nachhaltig zu sanieren. Im Jahre 2010 belief sich das Finanzierungsdefizit im saarländischen Landeshaushalt auf 963 Mill. Euro, dies entsprach einem Drittel der Einnahmen und einem Viertel der Ausgaben. In der

Modellrechnung wird eine ähnlich restriktive Ausgabenpolitik wie für Bremen unterstellt. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass im Flächenland Saarland auch die Kommunen an den steuerlichen Mehreinnahmen zu beteiligen sind und deshalb die Zuweisungen an die Gemeinden entsprechend steigen. Ebenso weisen die Zinsausgaben als Folge der hohen jährlichen Neuverschuldung relativ hohe Steigerungsraten auf. Die Investitionsausgaben werden überaus kräftig zurückgefahren, auch im Saarland wird der Stellenbestand im Landesdienst um jährlich über einen Prozentpunkt reduziert. Im Ergebnis können die Finanzierungsdefizite zwar erheblich verringert werden, dennoch wird unter den Bedingungen der Modellrechnung 2020 ein Defizit von 440 Mill. Euro ausgewiesen, über 10 Prozent der Einnahmen. Wollte man den Haushalt 2020 zum Ausgleich bringen, wäre ein sehr viel rigiderer Sparkurs notwendig: Unter sonst gleichen Bedingungen müssten die Ausgaben nahezu stagnieren. Auch im Saarland würde ein solcher Kurs nicht folgenlos für die Wirtschaft des Landes bleiben. Die damit verbundene Schwächung der eigenen Steuerbasis würde wie anderswo auch über die Mechanismen des Länderfinanzausgleichs großenteils kompensiert. Ein noch größeres Defizit ist zu befürchten, wenn die Rahmenbedingungen der Variante II Realität werden sollten. In dieser Variante errechnet sich für 2020 ein Fehlbetrag von 530 Mill. Euro; dies sind fast 14 Prozent der Einnahmen. Wie Bremen wird sich wohl auch das Saarland nicht aus eigener Kraft aus der finanziellen Misere befreien können.

*Schleswig-Holstein* leidet ebenfalls unter einer sehr angespannten Finanzlage des Landeshaushalts. Gleichwohl sind die Finanzprobleme eher zu lösen als im Saarland oder in Bremen (Tabelle 9 Anhang). Im Jahre 2010 betrug das Finanzierungsdefizit über 1,3 Mrd. Euro, das waren 17 Prozent aller Einnahmen des Landes. Für die kommenden Jahre wird auch hier ein Sparkurs unterstellt, der allerdings etwas weniger drastisch angelegt ist als in den beiden zuvor genannten Ländern. Der Anstieg der Personalausgaben ist mit 1,5 Prozent pro Jahr angesetzt – dies bedeutet eine Stellenkürzung um reichlich ein Prozent im Durchschnitt -, während bei den Investitionsausgaben eine Kürzung um jährlich 4 Prozent angenommen wurde. Die laufenden Transferausgaben werden durch den an das Steueraufkommen gekoppelten Zuwachs der Zahlungen des Landes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs geprägt. Am Ende des Projektionszeitraums wird das Land unter den genannten Voraussetzungen ein geringes Defizit aufweisen. Im Durchschnitt steigen die Ausgaben um 1,7 Prozent jährlich, während für die Einnahmen ein doppelt so starker Zuwachs veranschlagt wird. In Variante II ist das Defizit 2020 noch deutlich höher (150 Mill. Euro), und es bedarf in diesem Falle weiterer Einschnitte bei den Ausgaben, um den Haushalt ins Gleichgewicht zu bringen.

Günstiger stellt sich die Finanzlage in *Brandenburg* dar, dem einzigen ostdeutschen Land, das hier be-

trachtet wird (Tabelle 10 Anhang). Im Jahre 2010 betrug das Finanzierungsdefizit knapp 500 Mill. Euro, das waren rund 5 Prozent der Einnahmen. Wie Berlin muss auch Brandenburg eine jährliche Kürzung der Mittel aus dem Solidarpakt II bis zum Jahre 2019 verkraften. Dies bedeutet zum einen, dass weniger investive Mittel für den Ausbau und die Modernisierung der Infrastruktur zur Verfügung stehen. Zum anderen fließen immer weniger Mittel zur Kompensation der geringeren Steuerkraft der Kommunen nach Brandenburg (und natürlich in die anderen ostdeutschen Länder). Folglich ist davon auszugehen, dass das Land Brandenburg seine Gemeinden an diesen Mindereinnahmen beteiligt und bei den Zuweisungen entsprechende Kürzungen vornehmen wird. Während in der Modellrechnung eine Kürzung der investiven Zuweisungen an die Gemeinden um die Hälfte unterstellt ist, steigen die laufenden Zuweisungen um 2,6 Prozent, also um einen Prozentpunkt weniger als der Zuwachs bei den Steuereinnahmen und den Mitteln aus dem Länderfinanzausgleich ausmacht. Bei den Personalausgaben ist ein Zuwachs von 2 Prozent, beim Sachaufwand ein Anstieg um 1 Prozent im Jahresdurchschnitt veranschlagt. Dabei ist der Bevölkerungsrückgang im Lande in Rechnung zu stellen, der einen geringeren Personalbedarf im öffentlichen Dienst impliziert. Dies wirkt sich auch dämpfend auf die übrigen Sachkosten aus. Ebenso sind die Steuereinnahmen und Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich betroffen. Die Mittel aus dem Finanzausgleich orientieren sich nicht nur am regionalen Steuerkraftgefälle, sondern auch – bedarfsseitig – an der Einwohnerzahl. Folgt man den Ergebnissen der Modellrechnung, so wird der Landeshaushalt am Ende

des Projektionszeitraums mit geringen Überschüssen abschließen. Dabei werden die Ausgaben nur mit einer jährlichen Rate von 0,7 Prozent steigen, während sich die Einnahmen um reichlich 1 Prozent pro Jahr erhöhen. Unter den Bedingungen der Variante II verharrt der brandenburgische Landeshaushalt auch 2020 noch in einer defizitären Position (220 Mill. Euro). Auch hier können die Mindereinnahmen nicht durch «automatisch» wirksame Kürzungen bei den Ausgaben wettgemacht werden, so dass weitere diskretionäre Kürzungsschritte eingeleitet werden müssten, soll ein Haushaltsausgleich erreicht werden. Dies wird natürlich nicht – wie anderswo auch – ohne Folgen für die regionale Wirtschaftsentwicklung bleiben.

#### 4.4.3 Finanzierungssalden und Staatsquoten

Setzt man die Finanzierungssalden der hier betrachteten Länder ins Verhältnis zu den projizierten Einnahmen, so zeigt sich, dass aufgrund der unterstellten stetigen Wirtschaftsentwicklung die Einnahmen kontinuierlich steigen und die Finanzierungsposition der Länder sich erheblich verbessert (Variante I). Dabei wird das Ergebnis im Endjahr der Projektion maßgeblich von der Relation im Ausgangsjahr geprägt. Bayern und auch Brandenburg weisen für 2010 eine relativ günstige Ausgangsposition auf, in Bremen und im Saarland ist sie schier hoffnungslos. Unter den gegebenen Rahmenbedingungen können alle Länder bis auf diese beiden bis zum Jahre 2020 einen ausgeglichenen oder gar überschüssigen Haushalt erreichen. Gleichwohl können Bremen und das Saarland das Finanzierungsdefizit bezogen auf die Einnahmen deutlich verringern:

#### Finanzierungssalden in % der Einnahmen

Variante I	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
Bayern	-3,3	-1,5	-0,7	-0,3	0,1	0,2	1,1
Nordrhein-Westfalen	-13,2	-11,3	-9,6	-8,0	-6,6	-5,3	1,8
Berlin	-7,0	-5,6	-4,6	-4,0	-4,0	-3,3	0,3
Bremen	-38,5	-35,0	-31,5	-28,5	-25,8	-23,3	-10,7
Saarland	-32,7	-29,8	-27,2	-24,9	-23,9	-21,7	-10,6
Schleswig-Holstein	-16,7	-14,5	-12,7	-11,2	-10,0	-8,5	-0,5
Brandenburg	-5,2	-4,7	-5,2	-3,6	-3,0	-2,6	0,0
Variante II							
Bayern			-0,8	-0,6	-0,4	-0,4	-0,3
Nordrhein-Westfalen			-10,7	-9,2	-8,0	-6,8	-0,1
Berlin			-5,0	-5,2	-5,7	-5,5	-4,3
Bremen			-32,1	-29,6	-27,5	-25,6	-15,7
Saarland			-27,6	-25,8	-25,2	-23,4	-13,7
Schleswig-Holstein			-12,9	-11,5	-10,5	-9,0	-1,5
Brandenburg			-5,4	-4,1	-3,8	-3,6	-2,2

In Variante II weisen alle Länder über den gesamten Beobachtungszeitraum eine negative Relation auf. Überall geht im Projektionszeitraum der Anteil der Ausgaben am regionalen BIP markant zurück. Besonders stark ist der Rückgang in den finanzschwachen Ländern und auch in Brandenburg, hier deshalb, weil das Land auf die Kürzung der Mittel im Rahmen des Solidarpakts II sowie auf den Bevölkerungsrückgang reagieren muss. Auch in Berlin fällt der Rückgang aufgrund der wegfallenden Solidarpaketmittel überdurchschnittlich aus. Die unterschiedliche Höhe der «Staatsquoten» hat mehrere Gründe: Zum einen reflektiert sie die Differenzen in der regionalen Wirt-

schaftsleistung, zum anderen zeigt sie an, dass in Ostdeutschland (hier Brandenburg) der Anteil des Staates aufgrund der besonderen Erfordernisse des Infrastrukturaufbaus sowie der besonderen Verantwortung des Landes für die Finanzausstattung der Kommunen («Durchleitung» eines Teils der Solidarpaketmittel) höher ist. Auch der Stadtstaatenstatus spielt eine Rolle, denn Bremen und Berlin nehmen zugleich kommunale Aufgaben wahr. In Variante II sind die Staatsquoten durchgängig etwas höher als in Variante I, was darauf zurückzuführen ist, dass die Bemessungsgrundlage, das nominale BIP, stärker schrumpft als die Ausgaben in den Ländern.

#### Anteil der Ausgaben am regionalen Bruttoinlandsprodukt in %

Variante I	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
Bayern	9,5	9,3	9,1	9,0	9,0	8,9	8,7
Nordrhein-Westfalen	11,9	11,6	11,5	11,3	11,2	11,0	10,2
Berlin	22,9	22,3	21,9	21,5	21,2	20,8	19,2
Bremen	16,5	16,1	15,7	15,3	15,0	14,7	13,2
Saarland	13,0	12,7	12,5	12,3	12,0	11,8	10,7
Schleswig-Holstein	12,3	12,1	11,9	11,7	11,5	11,3	10,3
Brandenburg	17,9	17,5	17,1	16,4	16,0	15,6	13,7
Variante II							
Bayern			9,2	9,2	9,1	9,1	9,0
Nordrhein-Westfalen			11,6	11,5	11,3	11,2	10,6
Berlin			22,1	21,7	21,3	20,9	18,9
Bremen			15,8	15,5	15,3	15,1	14,0
Saarland			12,6	12,3	12,0	11,8	10,4
Schleswig-Holstein			11,9	11,7	11,6	11,4	10,6
Brandenburg			17,1	16,6	16,3	15,9	14,2

## 5 HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN UND HANDLUNGSZWÄNGE DER POLITIK

### 5.1 GESAMTWIRTSCHAFTLICHE IMPLIKATIONEN

Infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich die Finanzlage der öffentlichen Haushalte in Deutschland dramatisch verschlechtert. Zwar hat sich die konjunkturelle Situation rascher als allgemein erwartet verbessert, und der Konjunkturaufschwung hat erhebliche Steuermehreinnahmen in die Kassen von Bund, Ländern und Gemeinden gespült. Gleichwohl befinden sich noch immer alle öffentlichen Haushalte in einer angespannten Finanzlage. Die vorgestellte Modellrechnung macht deutlich, dass

- es noch einige Jahre braucht, ehe ausgeglichene Haushalte und in der Folge Finanzierungsüberschüsse erzielt werden können, wobei die finanzschwachen Länder sich in einer fast ausweglosen Situation befinden;
- eine positive Wirtschaftsentwicklung mit den entsprechenden Steuereinnahmen Voraussetzung für eine Sanierung der Haushalte ist;
- die finanzpolitischen Entscheidungsträger eine strikte Sparpolitik betreiben müssen, um die Vorgaben des Konzepts der Schuldenbremse zu erfüllen.

Eine strikte Sparpolitik ist freilich die Achillesferse dieses Szenarios, denn sie ruft gesamtwirtschaftlich schädliche Folgewirkungen hervor. Sofern ein einzelnes Land eine solche Strategie verfolgt, mögen die negativen wirtschaftlichen Rückwirkungen überschaubar bleiben. Die wirtschaftliche Verflechtung einer Region mit anderen Regionen führt dazu, dass ein Teil des wirtschaftlichen Schadens «exportiert» wird, ebenso der Mechanismus des Länderfinanzausgleichs dafür sorgt, dass die fiskalischen Folgen sich in relativ engen Grenzen halten. Sehr viel problematischer wird es, wenn alle Länder und auch der Bund eine solche Politik betreiben. In diesem Falle kumulieren sich die negativen Effekte und Bund sowie alle Länder haben mit wirtschaftlichen Problemen und Steuerausfällen, die wiederum das Konsolidierungsziel gefährden, zu kämpfen. In der vorgelegten Modellrechnung sinkt die «Staatsquote» spürbar: Sowohl der Anteil der Ausgaben des Bundes als auch der Länder am jeweiligen Bruttoinlandsprodukt geht signifikant zurück, in der Summe aller Länder (nicht nur der hier betrachteten) beläuft sich der Rückgang der Staatsquote nach überschlägiger Schätzung auf 2,5 Prozent, für den Bund errechnen sich 2,7 Prozent. Das heißt: In der Projektionsperiode sinkt der Anteil der Staatsausgaben am BIP um reichlich 5 Prozent, pro Jahr sind dies 0,6 Prozent. Doch wird die jährliche Wirtschaftsleistung nicht in dieser Größenordnung gedämpft. Es müssen noch die multiplikativen Verknüpfungen<sup>19</sup> berücksichtigt werden. Beziffert man den Multiplikator der Staatsausgaben mit 1,7, so muss mit einem jährlichen Wachstumsverlust von etwa einem Prozentpunkt gerechnet werden.<sup>20</sup> Vor

diesem Hintergrund scheint das der Modellrechnung zugrundeliegende gesamtwirtschaftliche Szenario viel zu optimistisch. Das bedeutet aber, dass die Entwicklung der Steuereinnahmen und damit auch das Konsolidierungstempo der öffentlichen Haushalte zu günstig eingeschätzt werden.

Eine Möglichkeit, das Szenario zu «retten», wäre die von neoklassischer/neoliberaler Seite hervorgehobene Sicht, durch den staatlichen Rückzug würde mehr Raum gegeben für die Entfaltung der Marktkräfte und der Stärkung des privaten Sektors. Die kreditfinanzierte Nachfrage des Staates, so heißt es, verdrängt nicht nur über höhere Zinsen private Nachfrage. Noch gewichtiger ist in dieser Sicht die Tatsache, dass private Aktivitäten weit produktiver seien als staatliche. Die niedrigere Produktivität öffentlicher Leistungen wird darauf zurückgeführt, dass Rationalisierungsmaßnahmen und Substitutionsmöglichkeiten zwischen Arbeit und Kapital nur unzureichend wahrgenommen würden. Selbst wenn dieser Einschätzung eine gewisse Relevanz zukäme, müsste geklärt sein, in welchen Bereichen und zu welchen Zeitpunkten mit mehr privaten und entsprechend nachfrage- und einkommenswirksamen Aktivitäten zu rechnen wäre, die den Wegfall der staatlich organisierten Nachfrage kompensieren würden. Doch bestehen erhebliche Zweifel, dass eine entsprechende Umstrukturierung der Wirtschaft auf kurze und auch mittlere Frist gelingen kann.

### 5.2 STEUERPOLITIK

Stets auf der neoliberalen Agenda sind Forderungen nach Steuersenkungen zu finden. Auch aktuell werden Steuersenkungen gefordert. Die Argumente für Steuersenkungen fußen auf ihrer Wachstumswirkung. Durch Steuersenkungen werden finanzielle Ressourcen in die Hände der potentiellen Investoren und der Leistungsträger der Wirtschaft gelenkt und somit die volkswirtschaftliche Wertschöpfung erhöht. Die Erfahrungen in dieser Hinsicht sind indes eher zwiespältig zu beurteilen. So hatte die rot-grüne Bundesregierung umfangreiche Steuerentlastungen von 2001 an für private Haushalte und für Unternehmen beschlossen. Die Entlastungen summierten sich nach Inkrafttreten aller Reformstufen immerhin auf reichlich 2 Prozent des jährlichen BIP. Dennoch blieb das Wirtschaftswachstum in den Jahren 2001 bis 2004 äußerst bescheiden,

<sup>19</sup> Der Multiplikator gibt an, um wie viel sich das Einkommen ändert, wenn die Staatsausgaben und/oder die Staatseinnahmen verändert werden. Der Multiplikator von Staatsausgaben, sofern sie keine Transferausgaben sind, ist höher als der von Staatseinnahmen, weil die Ausgaben unmittelbar und in voller Höhe nachfragewirksam werden und die Einkommen sich entsprechend erhöhen. Werden die Steuern gesenkt oder die Transfereinkommen erhöht, so wird in Abhängigkeit von der marginalen Spareigung ein Teil dieser Einkommenserhöhung gespart, so dass zunächst ein geringerer Teil des Impulses nachfrage- und einkommenswirksam wird. <sup>20</sup> Diese Annahme beruht auf Modellrechnungen von Horn et al. (2008). Für die Ausgaben wird ein Multiplikator von 1,7 unterstellt, während bei den Einnahmen mit einem Wert von knapp 1 gerechnet wird.

vor allem, weil sich die privaten Konsumausgaben bei steigender Sparquote und stagnierenden Markteinkommen nur schwach entwickelten. Die Steuersenkungen begünstigten primär die höheren Einkommensschichten (mit entsprechend hoher Sparquote). Ein bedeutsamer Teil der Entlastungen ist nicht konsumiert, sondern gespart worden. Zudem versuchte der Staat, die Steuerausfälle zumindest teilweise durch Ausgabekürzungen zu kompensieren, was dazu führte, dass die gesamtwirtschaftliche Nachfrage gedämpft wurde.

Wie immer bei Entlastungen in einem progressiven Tarifsystem zeigen sich riesige Unterschiede, wenn man die absoluten Entlastungsbeträge der Steuerreform 2001 bis 2005 nach Einkommensklassen differenziert. Vergleicht man die Entlastungsbeträge der Steuerpflichtigen, die nach Grundtabelle besteuert werden, so wurden Steuerpflichtige mit einem zu versteuernden Einkommen in Höhe von 200 000 Euro pro Jahr um 15 380 Euro, Einkommen in Höhe von 40 000 Euro hingegen nur um 1 554 Euro entlastet (Vesper 2006). Aussagekräftiger ist natürlich die relative Betrachtung. Auch hier nehmen mit steigendem Einkommen die Entlastungen zu. Einkommensbezieher mit einem Einkommen von 20 000 Euro wurden um 3,6 ihres Einkommens entlastet, für Einkommen von 70 000 errechnen sich 5,3 Prozent und für Einkommen in Höhe von 200 000 Euro 7,7 Prozent, d. h. die hohen Einkommen wurden doppelt so stark entlastet wie die niedrigen Einkommen. Längst nicht so ausgeprägt waren allerdings die Unterschiede für Familien (mit zwei Kindern). Die relativen Entlastungen weisen eher einen u-förmigen Verlauf auf. Gegenüber der Grundtabelle zeigen sich in den oberen Einkommensbereichen geringere Entlastungseffekte, während in den unteren und mittleren Einkommensbereichen die relativen Entlastungen höher waren. Dennoch steht die Reform dafür, dass die Senkung der Einkommensteuern die oberen Einkommensbezieher stets stärker begünstigen als die unteren und mittleren Einkommensschichten. Dieser Effekt wird verstärkt, wenn die steuerliche Entlastung der Einkommen einher geht mit einer Anhebung der Mehrwertsteuersätze.

Die im Jahre 2001 in Kraft getretene Unternehmenssteuerreform zeigte offenbar ebenfalls keine Wirkung. Gemessen an der unternehmerischen Investitionstätigkeit ist infrage zu stellen, dass diese Reform die Ziele erreicht hat, die mit ihr verfolgt worden sind. In all den Jahren nach Inkrafttreten der Reform blieb die unternehmerische Investitionstätigkeit sehr verhalten, 2002 und 2003 waren sogar von einem deutlichen Rückgang der Investitionen geprägt. Offensichtlich sind die Auswirkungen der verbesserten steuerlichen Standortbedingungen, die seinerzeit in den Vordergrund gestellt worden waren, massiv überschätzt worden. Eine Rolle spielte dabei, dass die steuerlichen Abschreibungsbedingungen verschlechtert wurden und dadurch die inländische Sachinvestitionen relativ zu einer Finanzlage unattraktiver geworden sind. Finanzanla-

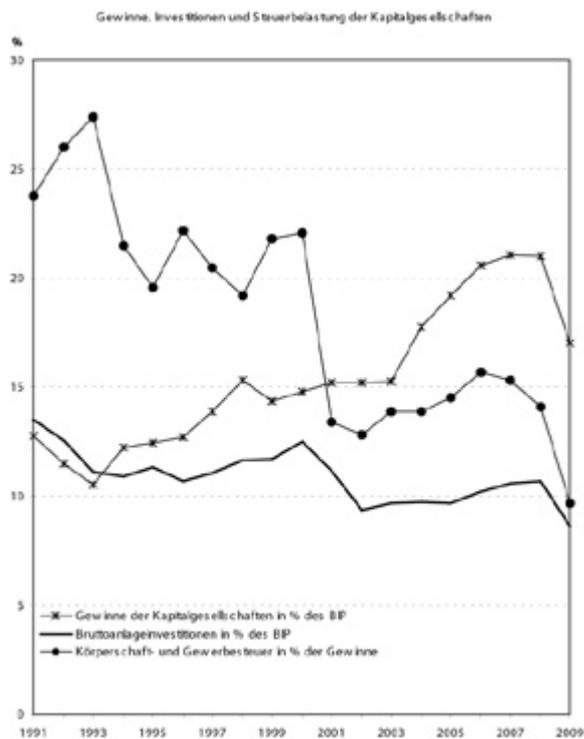
gen wurden gefördert, ein Ziel, das angesichts der späteren Entwicklung auf den Finanzmärkten um so mehr in Frage zu stellen ist.

Nicht selten wird die Forderung nach einer Steuerentlastung der Einkommen verknüpft mit dem Plan einer Anhebung der Mehrwertsteuer: Durch Entlastungen bei der Einkommensteuer, so wird argumentiert, werden die Anreizwirkungen zum Investieren (und Sparen) vergrößert, und die höheren Einnahmen aus der Mehrwertsteuer beförderten das Konsolidierungsziel; aufgrund der geringeren Kreditnachfrage des Staates sinken tendenziell die Zinsen, wodurch zusätzlich die Investitionstätigkeit begünstigt würde. Zudem würden höhere Mehrwertsteuersätze nur auf «versteckte» Weise die Einkommen schmälern, denn der Überwälzungsvorgang einer höheren Mehrwertsteuer benötigt Zeit, bis er auf die Preise und damit nur indirekt auf die Einkommen wirke. In einer solchen Argumentation bleibt freilich ausgeklammert, dass im Gegensatz zur Einkommensteuer die Mehrwertsteuer regressiv wirkt, d. h. mit steigendem Einkommen die steuerliche Belastung der privaten Haushalte zurückgeht. Diese Regressionswirkung lässt sich durchgängig über alle Einkommensdezile der Einkommensverteilung beobachten (Bach 2005). Die Steuerbefreiungen bzw. -ermäßigungen<sup>21</sup> mildern diesen Effekt, kompensieren ihn aber nicht. Die verteilungspolitische Brisanz liegt darin, dass die Sparquote mit steigendem Einkommen zunimmt. Während Haushalte mit sehr niedrigem Einkommen ihr gesamtes Einkommen ausgeben (und zur Finanzierung ihres Konsums mitunter auf andere Quellen zurückgreifen müssen), werden in den mittleren Einkommensklassen 75 bis 80 Prozent des Einkommens für Verbrauchszwecke verwendet, während im oberen Bereich nur zwei Drittel des Einkommens und weniger in den Konsum fließen. Im Gegensatz zu den Konsumausgaben werden die Ersparnisse nicht besteuert.

Die im Jahre 2001 in Kraft getretene Unternehmenssteuerreform zeigte offenbar ebenfalls keine Wirkung. Gemessen an der unternehmerischen Investitionstätigkeit ist infrage zu stellen, dass die Unternehmenssteuerreform die Ziele erreicht hat, die mit ihr verfolgt worden sind. In all den Jahren nach Inkrafttreten der Reform blieb die unternehmerische Investitionstätigkeit sehr verhalten, 2002 und 2003 waren sogar von einem deutlichen Rückgang der Investitionen geprägt (Schaubild). Offensichtlich sind die Auswirkungen der verbesserten steuerlichen Standortbedingungen, die seinerzeit in den Vordergrund gestellt worden waren, massiv überschätzt worden. Eine Rolle spielte dabei, dass die steuerlichen Abschreibungsbedingungen verschlechtert wurden und dadurch die inländische Sachinvestition relativ zu einer Finanzlage unattraktiver

<sup>21</sup> Ausgaben für Wohnungsmieten sind ebenso steuerfrei wie Ausgaben für Medikamente oder medizinische Dienstleistungen. Bei den Gütern, die dem ermäßigten Satz von 7 Prozent unterworfen sind, handelt es sich insbesondere um Nahrungsmittel ausschließlich Getränke, Genussmittel u. ä., die voll besteuert werden. Auch unterliegen Ausgaben für Bücher, Zeitschriften, Kultur, Sport dem reduzierten Satz.

geworden ist. Finanzanlagen wurden gefördert, ein Ziel, das angesichts der späteren Entwicklung auf den Finanzmärkten um so mehr in Frage zu stellen ist.



Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Im Gegensatz zu Steuersenkungsplänen oder auch einer Erhöhung der Mehrwertsteuersätze stehen Überlegungen, die Vermögensteuer wieder einzuführen und/oder die Grundsteuern zu erhöhen. 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>22</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 problematisch, da mit zunehmendem Einkommen die Konsumneigung und damit die Konsumquote abnehmen. Die hohe Ersparnisbildung der einkommensstarken privaten Haushalte ist Spiegelbild ihrer geringen Konsumnachfrage, aber nicht Ausdruck von Konsumverzicht. Niedrige Einkommensbezieher müssen hingegen ihr gesamtes Einkommen für Konsumzwecke ausgeben. In Deutschland wird das Vermögen vergleichsweise niedrig besteuert. Grundsteuer, Erbschaft- und Grunderwerbsteuer machen nur 0,7 Prozent 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.

Alle steuerpolitischen Diskussionen müssen das föderale Gefüge in Deutschland in Rechnung stellen. Wie bereits erwähnt, ist Steuerpolitik primär Angelegenheit des Bundes. Allerdings können die Länder in ihrer Gesamtheit via Bundesrat auf die steuerpolitischen Entscheidungen Einfluss nehmen. Von diesem Recht haben sie in der Vergangenheit rege Gebrauch gemacht. Den aktuellen Plänen zur Senkung der Einkommensteuer stehen die Länder skeptisch gegenüber. Zu Recht befürchten sie Einnahmeausfälle, die ihre Finanzprobleme noch vergrößern. Insbesondere die finanzschwachen Länder können sich weiter reformbedingte Ausfälle nicht leisten. Wie in der Vergangenheit immer wieder geschehen, wird wahrscheinlich die Frage nach möglichen «Kompensationsgeschäften» auftauchen: Mit welcher Gegenleistung lassen sich die Länder ihre Zustimmung zu Steuersenkungen honorieren? Eine Möglichkeit bestünde darin, dass der Bund im Rahmen der vertikalen Steuerverteilung auf Anteile an der Umsatzsteuer verzichtet. In der Vergangenheit hat sich der Bund immer wieder an der Mitfinanzierung von Länderaufgaben beteiligt. Eine andere Option wäre die Anhebung der Mehrwertsteuersätze. Die verteilungspolitischen Konsequenzen solcher Maßnahmen sind oben beschrieben worden. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Mehrwertsteuer erst vor wenigen Jahren von 16 auf 19 Prozent angehoben worden ist. Eine weitere Möglichkeit bestünde in einer Anhebung der Vermögensteuer. Diese liegt in der Kompetenz der Länder. Die Mehrheit der Länder lehnt jedoch ein solches Vorgehen ab, eine «Revitalisierung» der Vermögensteuer steht politisch in weiter Ferne.

### 5.3 AUSGABENPOLITIK

Je weniger Spielraum zur Erhöhung der Steuereinnahmen besteht – die Länder werden um den Erhalt des Status quo kämpfen müssen –, desto mehr rücken die Ausgaben und die Suche nach weiteren Kürzungsmöglichkeiten in den Fokus. Bereits in der Vergangenheit standen die Länder unter Druck, ihre Ausgaben zu «deckeln». Dies ist ihnen weitgehend gelungen: Die sog. Konsumausgaben der Länder, wie sie in der «Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung» des Statistischen Bundesamtes ausgewiesen werden (Personalausgaben und bezogene Vorleistungen) sind im Zeitraum 2000 bis 2010 lediglich um ein halbes Prozent

<sup>22</sup> Im Jahre 2007 verfügten rund 27 Prozent der Deutschen über gar kein Vermögen, oder hatten sogar Schulden. Demgegenüber besaß ein Zehntel der Bevölkerung rund 60 Prozent des Gesamtvermögens. Das waren knapp drei Prozent mehr als im Jahr 2002 (Frick, Grabka 2010).

im Jahresdurchschnitt gestiegen; ihr Anteil am BIP ist in dieser Zeit von 5,5 Prozent auf 5 Prozent gesunken. Auch die Investitionsausgaben wurden gekürzt. Die Konsolidierungsfortschritte in der Modellrechnung beruhen auf kräftigen Einschnitten bei den investiven Ausgaben – den eigenen Investitionen, den Investitionszuschüssen an Dritte und den investiven Zuweisungen an die Gemeinden. Je schwieriger die finanziellen Verhältnisse eines Landes, umso kräftiger wird der Rotstift angesetzt. Ein ähnliches Verhalten ist bei den Personalausgaben zu erwarten. Wirtschaftswachstum und die unterstellte Ausgabenpolitik führen dazu, dass die Haushalte der meisten Länder und auch des Bundes in wenigen Jahren bzw. am Ende des Projektionszeitraums ausgeglichen sein werden bzw. Überschüsse erzielen; allein die extrem finanzschwachen Länder befinden sich in einer ausweglosen Situation.

Aus makroökonomischer Sicht ist eine Kürzung der Ausgaben, insbesondere der staatlichen Investitionsausgaben höchst fragwürdig. Wirtschaftswachstum ist der alleinige Weg, um die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise zu meistern. Höchste Priorität müssen vermehrte Investitionen in Realkapital besitzen. 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 dramatisch geschrumpft, und dies, obwohl die Gewinne geradezu explodiert sind und die Steuerbelastung enorm gesenkt worden war. Das staatliche Investitionsvolumen wurde zurückgefahren, weil die öffentlichen Investitionen als noch flexibelste Ausgabeart in fiskalisch schwierigen Zeiten stets dem Rotstift zum Opfer fielen: Zunächst ging es darum, die «Maastricht-Kriterien» zu erfüllen, später darum, die Steuerausfälle aufgrund der Steuerreform sowie der hartnäckigen Stagnation zu «finanzieren.»

Problematisch war der Rückgang der staatlichen Investitionsquote vor allem deshalb, weil damit gesamtwirtschaftliche Wachstumsengpässe programmiert worden sind. Insbesondere wegen ihrer Vorleistungsfunktion bzw. wegen ihres komplementären Charakters für den privaten Sektor werden öffentlichen Investitionen in die Infrastruktur positive Wachstumswirkungen zugesprochen, denn für unternehmerische Investitionsentscheidungen sind sie in dem Maße relevant, in dem sie dazu beitragen, das Produktionspotential der Unternehmen zu vergrößern bzw. deren Produktionskosten zu senken (Schettkat 2011). Durch die Unterlassungen in den vergangenen Jahren 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. Wollte Deutschland beim Bau und der Ausstattung von Schulen, Universitäten, Strassen, etc. wieder an den europäischen Durchschnitt anschließen, wäre allein hierfür ein zusätzliches Investitionsvolumen von 30 Mrd. Euro pro Jahr erforderlich. Dies wäre reichlich 1 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts.

Doch geht es längst nicht nur um öffentliche Investitionen im klassischen Sinn. Noch bedeutsamer dürften die sog. Humankapitalinvestitionen sein. Der Staat tätigt eine Reihe von Ausgaben, die das produktive Potential der Menschen anheben. Produktiveres Arbeiten hängt unmittelbar mit der Qualifikation der Arbeitskräfte, mit ihrem Wissen, ihren Fähigkeiten und Kenntnissen zusammen. Eine gute Humankapitalausstattung bringt individuell – in Form von besseren Arbeitsmarkchancen und höherem Einkommen – wie auch gesamtwirtschaftlich – in Form von technologischer Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit – Vorteile. Durch Innovationen wird neues Wissen in neue Produkte und Produktionsverfahren sowie in Organisations- und Arbeitsformen transferiert. Je schneller sich neues Wissen ansammelt, ausbreitet und in Innovationen umgesetzt wird, umso stärker sind die Wirkungen auf Wachstum und Beschäftigung.

Kennziffern zum Bestand und zur Veränderung des Humankapitalbestandes zeigen, dass Deutschland im internationalen Vergleich nur einen Platz im hinteren Mittelfeld einnimmt. Zwar ist der Humankapitalbestand noch relativ hoch, d. h. die Menschen in Deutschland sind gut ausgebildet, doch wird dieser Befund relativiert, wenn man die Veränderung des Humankapitalbestandes im vergangenen Jahrzehnt betrachtet – hier hat Deutschland erheblich an Boden verloren. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass über einen langen Zeitraum die öffentlichen Ausgaben für Bildung – gemessen am nominalen Bruttoinlandsprodukt – rückläufig waren. Zwischen qualifizierten Humankapital und Bildungsausgaben besteht ein enger Zusammenhang.

Im internationalen Vergleich bleibt Deutschland sowohl beim Wirtschaftswachstum wie auch bei den Bildungsausgaben weit hinter dem Durchschnitt zurück. Wollte man die öffentlichen Ausgaben für Bildung auf das Ende der 90er Jahre erreichte Niveau anheben, so müssten zusätzlich mindestens 15 Mrd. Euro pro Jahr aufgewendet werden. Dabei geht es in erster Linie um Personalkosten für jene, die zusätzlich in den Bildungseinrichtungen eingesetzt würden. Nicht nur in den Schulen, auch in der vorschulischen Erziehung müssen die personellen Ressourcen erheblich aufgestockt werden. Hierfür tragen die Länder die Verantwortung.

Es ist die vielzitierte Chancengleichheit, die ihre Konkretisierung in der Frage des Zugangs zum Bildungssystem findet. Gerade Kinder aus Unterschichten sind auf ein funktionsfähiges und gut ausgestattetes Bildungssystem angewiesen, wie zahlreiche Untersuchungen aus der jüngeren Zeit zeigen. Doch hängt in keinem anderen Land der Welt der Schulerfolg von Kindern so stark von Einkommen und Bildung der Eltern ab wie in Deutschland, dessen Schulsystem offenbar nicht in der Lage ist, gute Lernergebnisse unabhängig von der sozialer Herkunft zu generieren. Beispielsweise sind Ganztagschulen in vielen EU-Ländern der Normalfall, in Deutschland besteht hingegen ein eklatanter Mangel, der darauf hindeutet, dass zu wenig Geld in

den Ausbau investiert wird. An den Schulen ist der Personaleinsatz rückläufig, und das überalterte Lehrpersonal wird nicht ausreichend ersetzt.

In jüngster Zeit sind in Deutschland zwar erhebliche Anstrengungen unternommen worden, die Tagesbetreuungsmöglichkeiten für die unter 3-jährigen Kinder auszubauen und sie an westeuropäische Standards heranzuführen. So hat sich inzwischen die Einschätzung etabliert, dass die institutionalisierte Kinderbetreuung eine wichtige Rolle für die Integration, Sozialisation und Ausbildung von Kindern und damit für die Ausprägung von Humankapital spielt. Zudem können Eltern am Erwerbsleben teilnehmen oder vermeiden, aus der Erwerbstätigkeit auszusteigen; dies kommt auch den Unternehmen zugute. Langfristig können Einsparungen bei der Migrantenintegration, im Sonderschulbereich oder auch bei der Bekämpfung der Jugendkriminalität erzielt werden. Dennoch stößt der Ausbau von Kindertageseinrichtungen in Deutschland auf Finanzierungsprobleme, die nicht zuletzt ihren Grund darin haben, dass im vergangenen Jahrzehnt Steuerentlastungen finanzpolitische Priorität besaßen. Auch die föderale Aufgaben- und Finanzmittelverteilung spielt eine Rolle. Für die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen sind vornehmlich die Kommunen zuständig. Als Träger der Kindertageseinrichtungen sind sie jedoch finanziell damit überfordert, das Betreuungsangebot in den Einrichtungen bedarfsgerecht zu erweitern, da ihre Kosten weder durch die Gebühren noch durch die allgemeinen Finanzmittel, die ihnen zur Verfügung stehen, gedeckt werden können. Mehr Mittel können nur dann in das System geleitet werden, wenn – wie in der Vergangenheit – der Bund und die Länder als Finanziere zur Verfügung stehen. Dem steht aber die Schuldenbremse entgegen. Sie lässt befürchten, dass die Länder ihre Haushalte zu Lasten der Gemeinden konsolidieren werden, indem sie die Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs – und zwar jene außerhalb der Verbundquote – kürzen.

#### 5.4 PRIVATISIERUNGSPOLITIK

Angesichts der teilweise prekären Finanzlage taucht die Frage auf, in welchem Maße die Veräußerung von Landesvermögen zur Sanierung der Finanzen beitragen kann. In den vergangenen Jahren spielte die Privatisierung in vielen Ländern eine gewichtige Rolle. Spektakulär waren etwa in Berlin der Verkauf des Stromversorgers Bewag, der Verkauf der Gasag-Anteile sowie der Berliner Wasserbetriebe; auch Wohnungsgesellschaften wurden verkauft. Dabei spielten ordnungspolitische Überlegungen keine Rolle, es ging allein um fiskalische Erwägungen. Die in Berlin gemachten Erfahrungen und aufgetretenen Probleme im Zusammenhang mit der Privatisierung können als repräsentativ angesehen werden.

Aus rein fiskalischer Sicht besteht das Kalkül darin, zwischen einmaligen Einnahmen aus dem Verkauf des Vermögens und dauerhaften Einnahmen in Form von Ausschüttungen der Unternehmen abzuwägen.

Durch den Verkauf konnte die Neuverschuldung und damit die Zinsbelastung des Berliner Haushalts gedrückt werden. Doch stehen dieser Entlastung Einnahmenverluste gegenüber, denn dem Land entgehen Gewinnausschüttungen. Rein fiskalisch ergibt ein Verkauf nur dann Sinn, wenn langfristig die Zinersparnisse höher sind als die Gewinnabführungen.

Aus ordnungspolitischer Sicht ist eine private Lösung dann von Vorteil, wenn sich die Unternehmen dem Wettbewerb stellen müssen. Doch agierten die Landesunternehmen vielfach in wettbewerblichen Ausnahmebereichen. Aus dieser Tatsache resultiert die Existenzberechtigung öffentlicher Unternehmen. Insbesondere im Versorgungs- und Entsorgungsbereich handelt es sich um «natürliche» Monopole, weil aus produktionstechnischen Gründen nur ein Anbieter infrage kommt. Hier wäre die Herbeiführung von Wettbewerb ökonomisch unsinnig, weil die Kosten der Wasserproduktion im Verhältnis zu den Leitungskosten gering sind. Freilich stellt sich die Frage, ob in solchen Ausnahmebereichen auch ohne Wettbewerb der Druck für ein Unternehmen groß genug ist, Rationalisierungspotentiale auszuschöpfen. Zudem besteht kein Anreiz, Kostensenkungen in Preissenkungen weiter zu reichen. Sollen private Unternehmen öffentliche Aufgaben wahrnehmen, müssen umfangreiche Kontroll- und Regulierungsmöglichkeiten geschaffen werden; diffizile Verfahrens- und Vertragsgestaltungen, die die jeweiligen Rechte und Pflichten regeln, insbesondere das öffentliche Interesse festschreiben, sind erforderlich. Dieses Erfordernis wiederum macht den Aufbau einer Regulierungsbürokratie notwendig (die in Berlin nicht geschaffen worden ist). Damit verbunden sind aber erhebliche Transaktionskosten, die den möglichen Effizienzgewinnen der privatisierten Produktion gegen gestellt werden müssen.

In Berlin steht die Preispolitik der privatisierten Unternehmen in der Kritik. Bei der Preisgestaltung sind, wenn es sich um hoheitliche Aufgaben handelt, gebührenrechtliche Vorgaben zu beachten. Die Gebühren sollen nur die Kosten decken, Gewinne sollen demnach nicht erzielt werden. Wenn die Politik, wie in Berlin, die Versorgung mit Wasser einem privaten Unternehmen überträgt und diesem gleichzeitig eine über dem Marktzins liegende Renditegarantie gewährt, wird diese Vorgabe ausgehebelt, abgesehen davon, dass die öffentliche Hand dem Unternehmen betriebliche Risiken abnimmt. In keinem Falle können die stark gestiegenen Wasserpreise in der Hauptstadt mit der Kostenentwicklung begründet werden, zumal sich die Wasserbetriebe seither einem erheblichen Restrukturierungsprozess, durch den die Kosten gesenkt worden sind, unterworfen haben. Die Politik muss sich fragen lassen, ob beim Verkauf nicht höhere Verkaufspreise hätten erzielt werden können, denn nicht nur die Wasserbetriebe leisten heute weit mehr als im damaligen Verkaufspreis zum Ausdruck gekommen ist.

Alles in allem sind Versuche, Privatisierungserlöse als Teil einer Strategie zur Sanierung der Staats- bzw.

Länderfinanzen zu etablieren, mit vielen Risiken verbunden. Auch in den Kommunen, die in der Vergangenheit offensiv eine solche Politik verfolgten, findet eine Rückbesinnung statt, und es werden Rückkaufmodelle diskutiert.

### **5.5 SCHULDENBREMSE UND LÄNDERAUTONOMIE**

Die Implementierung der Schuldenbremse in Deutschland droht der Politik gestalterischen Spielraum zu nehmen. Mit diesem Instrument wird die von der Verfassung garantierte Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft des Bundes und der Länder in Frage gestellt. Die Haushaltsautonomie und damit auch die Kreditautonomie der Länder gehört zu den Wesensmerkmalen ihrer Staatlichkeit; deshalb genießen sie den besonderen Schutz der Verfassung (Schneider). Das Bundesverfassungsgericht hat jüngst zwar die Klage des schleswig-holsteinischen Landtages gegen die Schuldenbremse im Grundgesetz als unzulässig verworfen. Der Landtag hatte argumentiert, das Verbot der Neuverschuldung greife in die Haushaltsautonomie des Landes ein. Damit würde das Prinzip der im Grundgesetz garantierten Eigenstaatlichkeit der Bundesländer verletzt. Allerdings wiesen die Karlsruher Richter die Klage allein aus formalen Gründen ab, indem sie darauf verwiesen, dass nach dem Gesetz über das Bundesverfassungsgericht bei Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern allein die Landesregierung antragsbefugt sei. Notfalls müsse der Landtag die Regierung zur Antragstellung zwingen.

Nicht nur die verfassungsrechtliche Problematik ist herauszustellen. Mindestens ebenso problematisch ist die Tatsache, dass die Befugnisse des Parlaments beschnitten werden. Die Budgethoheit, also Entscheidungen über die Aufstellung des Budgets, über die Einnahmen- und die Ausgabenseite des Haushalts, ist ein elementares Befugnis der Parlamente. Mit der Einführung der Schuldenbremse geht unweigerlich ein Souveränitätsverlust der Legislative einher, denn das Budget wird a priori unter den Sachzwang des Haushaltsausgleichs (ohne Einnahmen aus Kredite) gestellt; der Aktionsradius der Volksvertreter wird substantiell eingeschränkt. Der Souveränitätsverlust des Parlamentes wird auch nicht dadurch ausgeglichen, dass Ausnahmen vom Verbot der Schuldenaufnahme vorgesehen sind. Diese Ausnahmen kommen nur bei «außergewöhnlichen Notlagen», die sich der Kontrolle der staatlichen Institutionen entziehen, zum Tragen. Genau auf diesem Feld werden sich in Zukunft die politischen Diskurse abspielen. Das bedeutet aber, dass der Budgetprozess entpolitisiert zu werden droht und den Gerichten in zunehmendem Maße eine politische Interpretationsmacht zugesprochen wird. Denn es werden die Gerichte sein, die für die Konkretisierung und Interpretation der unklar definierten Ausnahmelage zuständig sind. Letztlich werden die Verfassungsgerichte entscheiden müssen, wann ein wirtschaftlicher Auf- oder Abschwung vorliegt, was eine außergewöhnliche Not-situation ist und wie lange sich der Staat auf deren Folgen berufen kann.

## 6 ZUSAMMENFASSUNG UND BEWERTUNG

Die Entwicklung der Staatsverschuldung ist untrennbar mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verbunden. Nicht die Existenz einer Schuldenbremse ist notwendige Voraussetzung einer Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, sondern ein Konjunkturaufschwung. Die aktuell hohen Finanzierungsdefizite von Bund und Ländern sind Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise. Einen solch tiefen Einschnitt in der Wirtschaft hatte es noch nie gegeben, und die Finanzpolitik hat erheblich dazu beigetragen, dass die Krise vergleichsweise rasch überwunden werden konnte. Zöge sich der Staat nun allzu rasch zurück, wären damit erhebliche gesamtwirtschaftliche Risiken verbunden. Es kann nicht darum gehen, die öffentlichen Defizite vor dem Hintergrund der kürzlich in der Verfassung verankerten «Schuldenbremse» massiv und über das konjunkturgerechte Maß zurückzuführen. Ein solches Vorgehen negierte in sträflicher Weise die Ursachen, die zur Krise 2009 und auch zur sog. Eurokrise geführt haben. Diese Krise ist nicht allein eine Staatsschuldenkrise. Völlig ausgeblendet bleiben die gewaltigen Leistungsbilanzsalden der Volkswirtschaften. Nicht nur die Leistungsbilanzdefizite stellen gravierende Fehlentwicklungen dar; gleiches gilt – mit umgekehrten Vorzeichen – für den riesigen deutschen Leistungsbilanzüberschuss. Überschuss- wie Defizitländer müssen gemeinsam zum Abbau der Ungleichgewichte beitragen. Für Deutschland bedeutet dies, dass eine expansive Politik vonnöten ist, um die Binnennachfrage zu stärken und die Exportlastigkeit zu verringern. Und hierzu muss die Finanzpolitik ihren Beitrag leisten. Dem steht aber die Schuldenbremse entgegen.

Diese Bremse zwingt die öffentlichen Haushalte an zu einer extrem restriktiven Schuldenpolitik. Über den Konjunkturzyklus hinweg darf der Bund jährlich ein «strukturelles» Defizit bis zu einer Höhe von 0,35 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts finanzieren, die Länder dürfen keine neuen Schulden aufnehmen. Schulden, die in einer Rezession entstehen, müssen im Aufschwung getilgt werden. Eine solch symmetrische Entwicklung ist indes Wunschenken. Tatsächlich waren alle Konjunkturzyklen in Deutschland von kurzen Aufschwungsphasen und viel längeren Abschwungsphasen geprägt. Die Konsequenz einer solchen Konstellation ist, dass aus konjunkturellen Defiziten rasch strukturelle Fehlbeträge werden. Die Trennung von konjunkturellen und strukturellen Defiziten mag didaktisch sinnvoll sein, methodisch birgt sie erhebliche Probleme, so dass sie als politische Handlungsmaxime zweifelhaft ist. Anders als das BIP, das sich vergleichsweise gut beobachten und bestimmen lässt, ist das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential eine fiktive, eine geschätzte Größe. Dabei existiert eine Vielzahl von Schätzverfahren, die zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Auch zeigen die Erfahrungen, dass

sich die Einschätzungen über das Potentialwachstum innerhalb kurzer Zeit markant ändern können. Vor diesem Hintergrund ist es äußerst problematisch, wenn hieraus detaillierte und für Politik und Gesellschaft folgenreiche Handlungsanweisungen abgeleitet werden.

Die Ergebnisse einer Modellrechnung zu den Perspektiven der Haushalte von Bund und Ländern zeigen, dass eine Rückführung der öffentlichen Defizite, wie im Ansatz der Schuldenbremse vorgesehen, möglich ist, wenn man von den beiden Ländern Saarland und Bremen absieht, die sich trotz der im Rahmen der Verhandlungen über die Schuldenbremse zugesagten Finanzhilfen in einer schier ausweglosen Lage befinden. Vor allem müssen relativ günstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen vorliegen. Sie sind in der Rechnung unterstellt. Zugleich wird angenommen, dass eine sehr moderate Ausgabenlinie verfolgt wird. Diese wird sich nur durchsetzen lassen, wenn die öffentlichen Investitionsausgaben massiv eingeschränkt werden. Dabei werden die Länder durch Kürzungen ihrer investiven Zuweisungen einen Teil der Konsolidierungslasten auf die Gemeinden, die Hauptinvestor der öffentlichen Hand sind, abwälzen. Damit wird aber auch die Gewährleistung einer finanziellen Mindestausstattung der Kommunen gefährdet. Ob sich dies mit den Forderungen der Verfassungsrichter nach einer «kraftvollen Betätigung» der Kommunen und einer hinreichenden finanziellen Eigenständigkeit deckt, die nicht unter dem Vorbehalt der Finanzlage des Landes, steht, ist mehr als fraglich.

Eine weitere Kürzung der öffentlichen Investitionsausgaben ist nicht zuletzt deshalb schädlich, als durch die Unterlassungen in den vergangenen Jahren sich in Deutschland bereits eine Infrastrukturlücke in bedrohlichen Größenordnungen aufgebaut hat. Und es drohen längst nicht nur Wachstumsengpässe durch unzureichende Investitionen in «Beton», noch gravierender sind die Kürzungen, die vor allem im Bildungssektor wirksam werden dürften. Auch bei den Personalausgaben, für die Länder eine wichtige Stellschraube in ihrer Haushaltspolitik, ist eine restriktive Linie wahrscheinlich, in Abhängigkeit von der konkreten Finanzlage in den einzelnen Ländern wird es zu mehr oder weniger umfangreichen Stelleneinsparungen kommen. Betroffen davon werden vor allen Dingen die Ausgaben für Bildung sein. Dies birgt Gefahren für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. Bereits in der Vergangenheit ist Deutschland bei der Qualifizierung des Humankapitals im internationalen Vergleich zurückgefallen. Weitere Einbußen wären verhängnisvoll.

Schließlich droht mit der Schuldenbremse eine Entpolitisierung des Budgetprozesses. Die Haushaltsautonomie und damit auch die Kreditautonomie der Länder gehört zu den Wesensmerkmalen ihrer Staatlichkeit; deshalb genießen sie den besonderen Schutz der Ver-

fassung. Die Schuldenbremse stellt diese Autonomie in Frage. Die Entwertung des «Politischen» geht einher mit einer Machtverlagerung zugunsten der Gerichte, denn es werden in Zukunft die Gerichte sein, die dar-

über befinden müssen, wann ein wirtschaftlicher Auf- oder Abschwung vorliegt, ob es sich um eine außergewöhnliche Notsituation handelt und wie lange sich der Staat auf deren Folgen berufen kann.

## LITERATUR

Bach, S. (2005), Koalitionsvertrag: Belastungen durch Mehrwertsteuererhöhungen werden nur zum Teil durch Senkung der Sozialbeiträge kompensiert, in: Wochenbericht des DIW, Nr. 47.

Bundesministerium der Finanzen (2008), Notwendigkeit und Inhalt einer neuen Schuldenregelung im Grundgesetz, in: Monatsbericht Februar.

Bundesministerium der Finanzen (2011): Die Ermittlung der Konjunkturkomponente des Bundes im Rahmen der neuen Schuldenregel. In: Monatsbericht digital, Februar.

Deubler, I. (2010), Konjunkturausregulierung und Ländershaushalte, Bad Kreuznach.

Frick, J. R., Grabka, M. (2010), Alterssicherungsvermögen dämpft Ungleichheit – aber große Vermögenskonzentration bleibt bestehen. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 3.

Horn, G./Tober, S. (2007), Wie stark kann die deutsche Wirtschaft wachsen? Zu den Irrungen und Wirrungen der Potenzialberechnung. IMK-Report Nr. 17.

IMK Policy Brief (2008), Horn, Gustav A./Niechoj, Torsen/Truger, Achim/Vesper, Dieter/Zwiener, Rudolf, Zu den Wirkungen der BMF-Schuldenbremse, Düsseldorf.

Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für wirtschaftliche Entwicklung, Wiesbaden.

Schettkat, R. (2011), Bildung, Wirtschaftswachstum, Arbeitsmarkt, in: Wirtschaftsdienst, Sonderheft.

Schneider, H.-P., Die Haushaltswirtschaft der Länder – Verfassungsrechtliche Grenzen einer «Schuldenbremse», [www.nachdenkseiten.de/.../0905060\\_](http://www.nachdenkseiten.de/.../0905060_)

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2007), Beschränkungen der Staatsverschuldung: Eine Schuldenbremse für Bund und Länder. Brief an den Bundesfinanzminister vom Juli 2007.

## WEITERE LITERATUR ZUR SCHULDENBREMSE:

Buscher, D.: Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise. Ein Beitrag zur Reform der deutschen Finanz- und Haushaltsordnung (Föderalismusreform), Duncker & Humblot, Berlin 2010.

Helmdag, F., Staatsschulden als permanente Einnahmequelle, in: Wirtschaftsdienst, Heft 9/2010.

Himpele, K.: Die Umsetzbarkeit der Schuldenbremse in den Ländern, Wien 2010.

Oberhauser, A., Fehlinterpretationen konjunkturbedingter und struktureller Defizite des Staates, in: Milbradt, G., Deubler, I. (Hrsg.), Ordnungspolitische Beiträge zur Finanz- und Wirtschaftspolitik, Berlin 2004.

Scherf, W., Finanzpolitik zwischen Wirtschaftskrise und Schuldenbremse, in: ifo Schnelldienst 21/2009.

Thye, M.: Die neue «Schuldenbremse» – Zur neuen Gestalt der Finanzverfassung nach der Föderalismusreform II, Halle 2010.

Truger, A., Eicker-Wolf, K., Will, H., Köhrs, J., Auswirkungen der Schuldenbremse auf die hessische Landesverfassung. IMK Studies, Nr. 6/2009.

Vesper, D., Schuldenbremsen – wozu? in: Hagemann, H., Horn, G., Krupp, H.-J. (Hrsg.), Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht. Festschrift für Jürgen Kromphardt, Marburg 2008.

## Gesamtwirtschaftliche Sachvermögensbildung, Ersparnis und Finanzierungssalden in Mrd. Euro

	1991	1992	1993	1994	1995*	1996	1997	1998
<b>Sachvermögensbildung</b>								
Nettoinvestitionen								
Private Haushalte	58,4	64,3	68,2	83,5	80,0	73,4	71,5	72,2
Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften	79,0	64,5	38,0	39,4	48,5	37,3	44,1	56,5
Anlagen	69,8	67,7	45,9	42,6	44,2	42,3	43,8	48,5
Vorräte	9,2	-3,1	-7,9	-3,1	4,3	-5,0	0,3	8,0
Finanzielle Sektoren	3,6	5,4	5,2	3,7	4,9	4,2	4,2	4,1
Staat	12,8	16,5	14,2	12,7	6,9	5,1	1,5	1,7
Insgesamt	153,8	150,7	125,5	139,4	140,3	120,0	121,3	134,5
<b>Ersparnis</b>								
Private Haushalte	135,4	143,8	141,4	136,3	137,7	136,2	135,3	141,5
Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften	12,5	2,1	-7,5	-9,4	18,8	23,1	17,7	23,1
Finanzielle Sektoren	14,8	11,4	11,9	13,9	13,2	7,5	10,2	-0,6
Staat	-32,0	-25,2	-38,1	-29,8	-53,4	-59,1	-50,6	-42,9
Insgesamt	130,7	132,0	107,7	111,0	116,3	107,7	112,7	121,0
<b>Finanzierungssalden</b>								
Private Haushalte	76,4	79,0	72,5	51,8	56,8	61,7	62,8	68,0
Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften	-66,9	-62,9	-46,1	-49,5	-30,2	-14,8	-26,8	-34,0
Finanzielle Sektoren	11,2	6,0	6,8	10,2	8,3	3,2	6,0	-4,7
Staat	-43,8	-40,7	-50,9	-40,9	-58,8	-62,5	-50,6	-42,7
Insgesamt	-23,1	-18,6	-17,8	-28,4	-24,0	-12,3	-8,6	-13,4

\* Nach Ausschaltung der Transaktionen, die im Zusammenhang mit der Übertragung der Treuhandschulden auf den Erblastentilgungsfonds stehen.

\*\* Einschl. der Verkäufe von UMTS-Lizenzen durch den Staat an nichtfinanzielle Unternehmen (sog. nichtproduzierte Vermögensgüter)

Quelle: Deutsche Bundesbank

1999	2000**	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
70,1	62,9	44,7	37,9	36,4	32,5	28,3	35,6	37,9	44,0	36,0
58,8	73,7	48,3	9,7	19,5	23,2	20,7	38,7	53,5	70,6	9,9
56,3	67,1	55,0	31,1	29,0	30,4	31,3	48,9	62,6	66,6	29,0
2,5	6,7	-6,7	-21,3	-9,6	-7,2	-10,7	-10,1	-9,1	4,0	-19,1
3,1	2,7	0,7	-0,0	-1,1	-0,9	-1,0	-3,4	-1,5	-1,6	-1,5
3,3	1,4	1,7	0,7	-1,4	-4,0	-5,6	-4,1	-4,0	-1,9	-0,0
135,3	140,7	95,4	48,3	53,4	50,8	42,4	66,7	86,0	111,1	44,5
140,9	139,2	142,9	140,1	162,5	166,8	174,0	173,3	175,1	186,1	186,8
-11,0	-20,5	7,4	13,6	9,8	56,4	42,9	62,5	80,0	73,1	30,2
9,3	10,7	3,5	19,6	16,0	23,0	23,5	28,9	24,4	19,8	27,6
-27,9	-23,8	-59,2	-79,0	-90,1	-88,9	-81,2	-43,6	-0,8	-2,3	-80,4
111,3	105,6	94,5	94,2	98,2	157,3	159,2	221,1	278,7	276,6	164,2
69,4	75,4	97,3	101,3	125,1	133,4	144,7	136,8	136,2	141,2	150,1
-70,3	-137,1	-41,4	3,4	-10,2	32,7	21,8	23,3	26,0	2,0	19,9
6,2	8,0	2,8	19,6	17,1	23,9	24,5	32,3	25,8	21,4	29,0
-29,3	27,1	-59,6	-78,3	-87,3	-83,5	-74,2	-38,1	4,7	1,0	-79,3
-24,0	-26,7	-0,9	45,9	44,8	106,5	116,8	154,4	192,7	165,6	119,7

Kreditmarktschulden der Länderhaushalte Euro je Einwohner

	Ba-Württemb.	Bayern	Brandenburg	Hessen	Meck.-Vorp.	Niedersachsen	NRW	Rheinl.-Pfalz
31.12.1991	2 065	1 299	153	2 496	123	2 867	2 968	2 974
31.12.1992	2 155	1 317	974	2 553	405	3 013	3 006	3 108
31.12.1993	2 197	1 334	1 916	2 681	1 029	3 285	3 112	3 200
31.12.1994	2 270	1 244	2 786	2 886	1 537	3 512	3 203	3 371
31.12.1995	2 343	1 196	3 251	3 045	2 184	3 696	3 459	3 515
31.12.1996	2 493	1 355	3 856	3 125	2 754	3 885	3 643	3 804
31.12.1997	2 586	1 473	4 232	3 426	3 278	4 071	3 892	4 059
31.12.1998	2 697	1 536	4 510	3 533	3 703	4 209	4 084	4 298
31.12.1999	2 732	1 508	4 618	3 516	3 959	4 244	4 160	4 444
31.12.2000	2 811	1 475	4 921	3 562	4 200	4 307	4 260	4 554
31.12.2001	3 020	1 479	5 206	3 772	4 615	4 645	4 614	4 847
31.12.2002	3 140	1 553	5 665	4 080	4 955	5 020	4 899	5 150
31.12.2003	3 340	1 638	6 315	4 461	5 465	5 425	5 270	5 457
31.12.2004	3 507	1 709	6 384	4 700	5 957	5 841	5 672	5 727
31.12.2005	3 685	1 853	6 607	4 962	6 290	5 977	6 032	6 069
31.12.2006 <sup>4)</sup>	3 824	1 849	6 712	4 832	6 312	6 099	6 258	6 472
31.12.2007	3 881	1 821	6 798	4 937	5 971	6 191	6 325	6 625
31.12.2008	3 878	1 767	6 774	5 034	5 927	6 301	6 295	6 696
31.12.2009	5 249	2 206	6 930	5 513	5 979	6 477	6 822	7 080
31.12.1991	92,7	58,3	6,9	112,1	5,5	128,7	133,3	133,5
31.12.1992	88,4	54,1	40,0	104,8	16,6	123,6	123,3	127,5
31.12.1993	81,4	49,4	71,0	99,3	38,1	121,7	115,3	118,5
31.12.1994	78,5	43,0	96,3	99,8	53,1	121,4	110,7	116,5
31.12.1995	74,3	37,9	103,1	96,6	69,3	117,3	109,8	111,5
31.12.1996	72,9	39,6	112,8	91,4	80,6	113,7	106,6	111,3
31.12.1997	70,8	40,3	115,9	93,8	89,8	111,5	106,6	111,1
31.12.1998	70,3	40,0	117,5	92,1	96,5	109,7	106,4	112,0
31.12.1999	69,5	38,4	117,5	89,5	100,7	108,0	105,8	113,1
31.12.2000	69,3	36,4	121,4	87,9	103,6	106,2	105,1	112,3
31.12.2001	69,5	34,0	119,8	86,8	106,2	106,9	106,2	111,6
31.12.2002	67,3	33,3	121,4	87,5	106,2	107,6	105,0	110,4
31.12.2003	66,4	32,6	125,6	88,7	108,7	107,9	104,8	108,5
31.12.2004	65,3	31,8	118,9	87,5	111,0	108,8	105,6	106,7
31.12.2005	64,9	32,6	116,4	87,4	110,8	105,3	106,2	106,9
31.12.2006 <sup>4)</sup>	65,6	31,7	115,1	82,8	108,2	104,6	107,3	111,0
31.12.2007	66,2	31,1	116,0	84,2	101,9	105,6	107,9	113,1
31.12.2008	66,3	30,2	115,9	86,1	101,4	107,8	107,7	114,6
31.12.2009	82,0	34,5	108,3	86,2	93,4	101,2	106,6	110,6

Saarland	Sachsen	Sachsen-A.	Schleswig-H.	Thüringen	Berlin	Bremen	Hamburg	Insgesamt
5830	11	168	3853	266	2355	11449	5916	2227
6339	532	906	4024	637	3044	12291	6219	2437
6837	1035	1621	4329	1179	3932	12849	6920	2699
6570	1212	2131	4478	1907	4656	12679	7547	2893
6407	1630	2665	4756	2393	6209	12679	7825	3152
6323	1881	3512	4969	2882	7180	12551	8378	3418
6108	2047	3960	5189	3316	7869	12817	8571	3653
5933	2179	4409	5322	3731	8610	12664	8778	3837
5930	2196	4798	5430	4121	9286	12103	9206	3931
5732	2266	5154	5570	4460	9888	12881	9732	4054
5765	2315	5556	5777	4787	11332	13465	10251	4344
6138	2446	6111	6133	5068	13172	14505	10535	4665
6562	2617	6570	6596	5486	14368	16003	11176	5029
6961	2745	7172	6935	5945	15907	17013	11721	5369
7698	2822	7740	7394	6418	16919	18564	12173	5678
8344	2712	7857	7686	6803	17354	20149	12367	5833
8795	2493	8269	7772	6826	16634	21577	12282	5860
9184	2001	8259	7891	6724	16340	23085	12223	5845
10330	1649	8368	8983	6959	17140	24256	13429	6399
261,8	0,5	7,5	173,0	12,0	105,7	514,1	265,6	100
260,1	21,8	37,2	165,1	26,2	124,9	504,4	255,2	100
253,3	38,4	60,1	160,4	43,7	145,7	476,0	256,4	100
227,1	41,9	73,6	154,8	65,9	160,9	438,2	260,8	100
203,3	51,7	84,6	150,9	75,9	197,0	402,3	248,3	100
185,0	55,0	102,7	145,4	84,3	210,1	367,2	245,1	100
167,2	56,0	108,4	142,1	90,8	215,4	350,9	234,6	100
154,6	56,8	114,9	138,7	97,2	224,4	330,0	228,8	100
150,9	55,9	122,1	138,1	104,8	236,2	307,9	234,2	100
141,4	55,9	127,1	137,4	110,0	243,9	317,7	240,1	100
132,7	53,3	127,9	133,0	110,2	260,9	310,0	236,0	100
131,6	52,4	131,0	131,5	108,6	282,4	310,9	225,8	100
130,5	52,0	130,6	131,2	109,1	285,7	318,2	222,2	100
129,7	51,1	133,6	129,2	110,7	296,3	316,9	218,3	100
135,6	49,7	136,3	130,2	113,0	298,0	326,9	214,4	100
143,1	46,5	134,7	131,8	116,6	297,5	345,5	212,0	100
150,1	42,5	141,1	132,6	116,5	283,8	368,2	209,6	100
157,1	34,2	141,3	135,0	115,0	279,5	394,9	209,1	100
161,4	25,8	130,8	140,4	108,8	267,9	379,1	209,9	100

## Projektion der Einnahmen und Ausgaben – Bund

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Variante 1</b>					
Personalausgaben	28 196	28 300	28 923	29 559	30 209
Laufender Sachaufwand	21 494	22 000	22 440	23 001	23 576
Zinsausgaben	32 617	33 800	34 800	35 500	36 100
Laufende Zuweisungen	194 377	188 756	186 915	190 268	193 483
an Verwaltungen	14 114	15 094	14 560	14 800	14 800
an Sozialversicherung	120 831	114 657	113 755	117 168	120 683
Sonstige	59 432	59 005	58 600	58 300	58 000
Sachinvestitionen	7 660	7 499	7 500	7 450	7 400
Zuweisungen für Investitionen	15 350	14 975	14 416	14 235	14 059
an Verwaltungen	5 209	5 092	4 927	4 786	4 640
Sonstige	10 141	9 883	9 489	9 449	9 419
Sonstige Ausgaben	3 964	9 700	4 300	4 500	4 650
dar. Darlehen an Sozialversicherung		5 400			
<b>Bereinigte Ausgaben</b>	<b>303 658</b>	<b>305 030</b>	<b>299 294</b>	<b>304 513</b>	<b>309 477</b>
Steuern u.ä.	226 200	238 500	248 500	257 695	267 229
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	5 006	5 100	5 250	5 408	5 570
Laufende Zuweisungen	10 334	10 350	10 380	10 410	10 490
von öffentlichem Bereich	7 847	7 900	7 930	7 960	7 990
Sonstige	2 487	2 450	2 450	2 450	2 500
Vermögensübertragungen	260	250	255	260	265
öffentlicher Bereich					
Sonstige	260	250	255	260	265
Sonstige Einnahmen	17 536	17 600	17 700	18 054	18 415
<b>Bereinigte Einnahmen</b>	<b>259 336</b>	<b>271 800</b>	<b>282 085</b>	<b>291 826</b>	<b>301 969</b>
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>-44 322</b>	<b>-33 230</b>	<b>-17 209</b>	<b>-12 687</b>	<b>-7 508</b>
<b>Variante II</b>					
<b>Ausgaben</b>			<b>299 294</b>	<b>302 859</b>	<b>306 417</b>
dar. Personalausgaben			28 640	28 983	29 331
Zinsausgaben				35 560	36 250
Sozialversicherung				116 030	118 351
<b>Einnahmen</b>			<b>278 085</b>	<b>286 015</b>	<b>293 172</b>
dar. Steuern			245 500	251 883	258 432
<b>Finanzierungssaldo</b>			<b>-21 209</b>	<b>-16 845</b>	<b>-13 245</b>

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen, eigene Schätzungen und Berechnungen.

						Veränderungen in %	
2015	2016	2017	2018	2019	2020	2011/2010	2020/2011
<b>Mill.Euro</b>							
30874	31553	32247	32957	33682	34423	0,4	21,6
24165	24770	25389	26024	26674	27341	2,4	24,3
36500	36500	36450	36400	36335	36275	3,6	7,3
196803	200232	203773	207429	211204	215101	-2,9	14,
14800	14800	14800	14800	14800	14800	6,9	-1,9
124303	128032	131873	135829	139904	144101	-5,1	25,7
57700	57400	57100	56800	56500	56200	-0,7	-4,8
7350	7350	7400	7500	7600	7700	-2,1	2,7
14040	14150	14260	14420	14580	14740	-2,4	-1,6
4640	4700	4760	4820	4880	4940	-2,2	-3,
9400	9450	9500	9600	9700	9800	-2,5	-,8
4800	4950	5100	5250	5400	5550	144,7	-42,8
<b>314532</b>	<b>319505</b>	<b>324619</b>	<b>329980</b>	<b>335475</b>	<b>341130</b>	<b>0,5</b>	<b>11,8</b>
277117	287370	298003	309029	320463	332320	5,4	39,3
5737	5909	6086	6269	6457	6651	1,9	30,4
10545	10600	10655	10710	10765	10820	0,2	4,5
8020	8050	8080	8110	8140	8170	0,7	3,4
2525	2550	2575	2600	2625	2650	-1,5	8,2
270	275	280	285	290	295	-3,8	18,
270	275	280	285	290	295	-3,8	18,
18783	19159	19542	19933	20332	20738	0,4	17,8
<b>312452</b>	<b>323313</b>	<b>334566</b>	<b>346226</b>	<b>358306</b>	<b>370824</b>	<b>4,8</b>	<b>36,4</b>
<b>-2081</b>	<b>3808</b>	<b>9947</b>	<b>16246</b>	<b>22831</b>	<b>29694</b>		
<b>309866</b>	<b>313491</b>	<b>317143</b>	<b>320865</b>	<b>324577</b>	<b>328270</b>		<b>7,6</b>
29683	30039	30400	30765	31134	31507		11,3
36610	36900	37100	37200	37220	37150		9,9
120718	123132	125595	128107	130669	133282		16,2
<b>300486</b>	<b>307988</b>	<b>315682</b>	<b>323572</b>	<b>331665</b>	<b>339964</b>		<b>25,1</b>
265151	272045	279118	286375	293821	301460		26,4
<b>-9380</b>	<b>-5503</b>	<b>-1462</b>	<b>2708</b>	<b>7088</b>	<b>11694</b>		

## Projektion der Einnahmen und Ausgaben – Bayern

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Variante 1</b>					
Personalausgaben	17 101	17 631	18 107	18 596	19 098
Laufender Sachaufwand	2 527	2 473	2 453	2 514	2 577
Zinsausgaben	1 038	1 100	1 130	1 120	1 122
Laufende Zuweisungen	15 913	16 141	16 781	17 403	18 048
an Länder	3 632	3 700	3 890	4 046	4 207
an Gemeinden	7 152	7 307	7 577	7 858	8 148
Sonstige	5 129	5 134	5 314	5 500	5 692
Sachinvestitionen	1 671	1 400	1 245	1 240	1 235
Zuweisungen für Investitionen	3 297	3 426	3 111	3 100	3 100
an Gemeinden	1 808	1 942	1 698	1 700	1 700
Sonstige	1 489	1 484	1 413	1 400	1 400
Sonstige Ausgaben	324	300	310	318	326
<b>Bereinigte Ausgaben</b>	<b>41 871</b>	<b>42 471</b>	<b>43 137</b>	<b>44 291</b>	<b>45 506</b>
Steuern u.ä.	31 091	32 335	33 531	34 772	36 058
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	583	578	546	570	580
Laufende Zuweisungen	5 226	4 993	4 967	4 971	4 988
von öffentlichem Bereich	3 789	3 987	3 956	3 930	3 915
dar. Solidarpakt-BEZ					
Fehlbetrags-BEZ					
Länderfinanzausgleich					
Sonstige	1 437	1 006	1 011	1 041	1 073
Vermögensübertragungen	1 766	1 562	1 217	1 220	1 225
öffentlicher Bereich	1 601	1 382	1 043	1 040	1 040
Sonstige	165	180	174	180	185
Sonstige Einnahmen	1 880	2 390	2 586	2 638	2 690
<b>Bereinigte Einnahmen</b>	<b>40 546</b>	<b>41 858</b>	<b>42 847</b>	<b>44 171</b>	<b>45 541</b>
Basis Gemeinden					
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>-1 325</b>	<b>-613</b>	<b>-290</b>	<b>-120</b>	<b>35</b>
<b>Variante II</b>					
<b>Ausgaben</b>			<b>42 840</b>	<b>43 703</b>	<b>44 571</b>
dar. Personalausgaben			17 930	18 235	18 545
Zinsausgaben				1 135	1 140
Lfd. Zuweisungen					
an Länder			3 850	4 000	4 100
an Gemeinden			7 497	7 692	7 892
<b>Einnahmen</b>			<b>42 492</b>	<b>43 438</b>	<b>44 407</b>
dar. Steuern			33 176	34 039	34 924
<b>Finanzierungssaldo</b>			<b>-348</b>	<b>-266</b>	<b>-164</b>

Quellen: Statistisches Bundesamt, Ministerium der Finanzen, eigene Schätzungen und Berechnungen.

						Veränderungen in %	
2015	2016	2017	2018	2019	2020	2011/2010	2020/2011
<b>Mill.Euro</b>							
19614	20143	20687	21246	21819	22408	3,1	27,1
2642	2708	2775	2845	2916	2989	-2,1	20,9
1120	1114	1103	1098	1078	1055	6,0	-4,1
18696	19367	20063	20783	21529	22302	1,4	38,2
4355	4507	4665	4828	4997	5172	1,9	39,8
8450	8763	9087	9423	9772	10133	2,2	38,7
5891	6098	6311	6532	6760	6997	0,1	36,3
1250	1288	1326	1366	1407	1449	-16,2	3,5
3193	3289	3387	3489	3594	3702	3,9	8,0
1751	1804	1858	1913	1971	2030	7,4	4,5
1442	1485	1530	1576	1623	1672	-0,3	12,6
334	342	351	360	368	378	-7,4	25,9
<b>46848</b>	<b>48251</b>	<b>49692</b>	<b>51186</b>	<b>52712</b>	<b>54283</b>	<b>1,4</b>	<b>27,8</b>
37392	38776	40211	41698	43241	44841	4,0	38,7
590	600	610	620	630	640	-0,9	10,7
5005	5023	5042	5062	5083	5106	-4,5	2,3
3900	3885	3870	3855	3840	3825	5,2	-4,1
1105	1138	1172	1207	1243	1281	-30,0	27,3
1230	1235	1240	1245	1250	1255	-11,6	-19,7
1040	1040	1040	1040	1040	1040	-13,7	-24,7
190	195	200	205	210	215	9,1	19,4
2744	2799	2855	2912	2971	3030	27,1	26,8
<b>46961</b>	<b>48433</b>	<b>49958</b>	<b>51538</b>	<b>53175</b>	<b>54872</b>	<b>3,2</b>	<b>31,1</b>
<b>113</b>	<b>182</b>	<b>265</b>	<b>352</b>	<b>464</b>	<b>589</b>		
<b>45564</b>	<b>46597</b>	<b>47646</b>	<b>48734</b>	<b>49820</b>	<b>50930</b>		<b>19,9</b>
18860	19181	19507	19838	20176	20519		16,4
1145	1151	1156	1162	1168	1173		6,6
4203	4308	4415	4526	4639	4755		28,5
8097	8308	8524	8745	8973	9206		26,
<b>45401</b>	<b>46420</b>	<b>47466</b>	<b>48539</b>	<b>49640</b>	<b>50769</b>		<b>21,3</b>
35832	36763	37719	38700	39706	40738		26,
<b>-164</b>	<b>-176</b>	<b>-180</b>	<b>-195</b>	<b>-181</b>	<b>-162</b>		

## Projektion der Einnahmen und Ausgaben – Nordrhein-Westfalen

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Variante 1</b>					
Personalausgaben	20466	20978	21439	21911	22393
Laufender Sachaufwand	2511	2561	2612	2665	2718
Zinsausgaben	4476	4650	4800	4990	5150
Laufende Zuweisungen	17295	18184	18733	19300	19884
an öffentlichen Bereich	12860	13616	14028	14453	14893
Sonstige	4435	4568	4705	4846	4992
Sachinvestitionen	998	900	850	830	810
Zuweisungen für Investitionen	5051	4500	4250	4100	3950
an öffentlichen Bereich	3522	3200	3000	2900	2800
Sonstige	1529	1300	1250	1200	1150
Sonstige Ausgaben	13695	13969	14248	14533	14824
<b>Bereinigte Ausgaben</b>	<b>64 492</b>	<b>65 742</b>	<b>66 933</b>	<b>68 328</b>	<b>69 729</b>
Steuern u.ä.	38 179	39 700	41 169	42 692	44 272
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	1 101	1 140	1 179	1 221	1 263
Laufende Zuweisungen	5 788	5 965	6 137	6 313	6 495
von öffentlichem Bereich	5 144	5 298	5 447	5 599	5 756
dar. Solidarpakt-BEZ					
Fehlbetrags-BEZ					
Länderfinanzausgleich	358	371	383	397	411
Sonstige	644	667	690	714	739
Vermögensübertragungen	2 235	2 060	2 095	2 130	2 165
öffentlicher Bereich	2 080	1 900	1 930	1 960	1 990
Sonstige	155	160	165	170	175
Sonstige Einnahmen	9 663	9 904	10 152	10 406	10 666
<b>Bereinigte Einnahmen</b>	<b>56 966</b>	<b>58 769</b>	<b>60 732</b>	<b>62 762</b>	<b>64 861</b>
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>-7 526</b>	<b>-6 973</b>	<b>-6 201</b>	<b>-5 567</b>	<b>-4 868</b>
<b>Variante II</b>					
<b>Ausgaben</b>			<b>66 807</b>	<b>67 641</b>	<b>68 664</b>
dar. Personalausgaben			21 229	21 484	21 742
Zinsausgaben			4 800	4 994	5 155
Lfd. Zuweisungen					
an Gemeinden			13 902	14 194	14 492
<b>Einnahmen</b>			<b>60 335</b>	<b>61 942</b>	<b>63 593</b>
dar. Steuern			40 772	41 873	43 003
<b>Finanzierungssaldo</b>			<b>-6 472</b>	<b>-5 699</b>	<b>-5 072</b>

Quellen: Statistisches Bundesamt, Ministerium der Finanzen, eigene Schätzungen und Berechnungen.

2015	2016	2017	2018	2019	2020	Veränderungen in %	
						2011/2010	2020/2011
<b>Mill.Euro</b>							
22886	23389	23904	24429	24967	25516	2,5	21,6
2772	2828	2884	2942	3001	3061	2,0	19,5
5300	5410	5490	5535	5540	5435	3,9	16,9
20488	21110	21753	22416	23101	23808	5,1	30,9
15346	15815	16299	16798	17314	17847	5,9	31,1
5141	5296	5454	5618	5787	5960	3,0	30,5
790	770	750	730	710	690	-9,8	-23,3
3800	3650	3500	3350	3200	3050	-10,9	-32,2
2700	2600	2500	2400	2300	2200	-9,1	-31,3
1100	1050	1000	950	900	850	-15,0	-34,6
15120	15423	15731	16046	16367	16694	2,0	19,5
<b>71 156</b>	<b>72 580</b>	<b>74 012</b>	<b>75 449</b>	<b>76 885</b>	<b>78 254</b>	<b>1,9</b>	<b>19,0</b>
45910	47608	49370	51197	53091	55055	4,0	38,7
1308	1353	1401	1450	1501	1553	3,5	36,3
6682	6874	7072	7276	7486	7702	3,1	29,1
5917	6083	6253	6428	6608	6793	3,0	28,2
425	440	455	471	488	505		36,3
765	792	819	848	878	908	3,5	36,3
2200	2235	2270	2305	2340	2375	-7,8	15,3
2020	2050	2080	2110	2140	2170	-8,7	14,2
180	185	190	195	200	205	3,2	28,1
10933	11206	11486	11773	12068	12369	2,5	24,9
<b>67 032</b>	<b>69 277</b>	<b>71 599</b>	<b>74 001</b>	<b>76 485</b>	<b>79 054</b>	<b>3,2</b>	<b>34,5</b>
<b>-4 124</b>	<b>-3 303</b>	<b>-2 413</b>	<b>-1 448</b>	<b>-401</b>	<b>801</b>		
<b>69 715</b>	<b>70 723</b>	<b>71 665</b>	<b>72 779</b>	<b>73 687</b>	<b>74 500</b>		<b>13,5</b>
22003	22267	22534	22804	23078	23355		11,3
5305	5420	5440	5550	5560	5460		
14796	15107	15424	15748	16079	16417		20,6
<b>65 287</b>	<b>67 026</b>	<b>68 811</b>	<b>70 643</b>	<b>72 525</b>	<b>74 456</b>		<b>26,7</b>
44164	45357	46581	47839	49131	50457		27,1
<b>-4 428</b>	<b>-3 698</b>	<b>-2 854</b>	<b>-2 136</b>	<b>-1 162</b>	<b>-44</b>		

## Projektion der Einnahmen und Ausgaben – Berlin

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Variante 1</b>					
Personalausgaben	6 461	6 526	6 656	6 789	6 925
Laufender Sachaufwand	2 310	2 345	2 380	2 416	2 452
Zinsausgaben	2 208	2 240	2 280	2 315	2 350
Laufende Zuweisungen	8 834	9 067	9 307	9 553	9 805
an öffentlichen Bereich	434	441	447	454	461
Sonstige	8 400	8 627	8 860	9 099	9 345
Sachinvestitionen	426	380	350	330	310
Zuweisungen für Investitionen	1 044	954	854	814	783
an öffentlichen Bereich	4	4	4	4	3
Sonstige	1 040	950	850	810	780
Sonstige Ausgaben	387	392	397	402	408
<b>Bereinigte Ausgaben</b>	<b>21 670</b>	<b>21 904</b>	<b>22 224</b>	<b>22 619</b>	<b>23 033</b>
Steuern u.ä.	10 501	10 921	11 358	11 778	12 214
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	478	495	512	530	549
Laufende Zuweisungen	7 350	7 361	7 368	7 390	7 279
von öffentlichem Bereich	7 061	7 063	7 061	7 075	6 953
dar. Solidarpakt-BEZ	1 663	1 527	1 381	1 245	1 099
Fehlbetrags-BEZ	885	918	952	987	1 023
Länderfinanzausgleich	2 884	2 991	3 101	3 216	3 335
Sonstige	289	298	307	316	325
Vermögensübertragungen	630	641	652	663	675
öffentlicher Bereich	561	569	578	587	595
Sonstige	69	71	74	77	79
Sonstige Einnahmen	1 295	1 327	1 361	1 395	1 429
<b>Bereinigte Einnahmen</b>	<b>20 254</b>	<b>20 745</b>	<b>21 250</b>	<b>21 756</b>	<b>22 145</b>
Basis Gemeinden					
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>- 1 416</b>	<b>- 1 159</b>	<b>- 974</b>	<b>- 863</b>	<b>- 888</b>
<b>Variante II</b>					
<b>Ausgaben</b>			<b>22 161</b>	<b>22 549</b>	<b>22 892</b>
dar. Personalausgaben			6 591	6 723	6 790
Zinsausgaben			2 282	2 318	2 355
<b>Einnahmen</b>			<b>21 102</b>	<b>21 438</b>	<b>21 659</b>
dar. Steuern			11 249	11 541	11 853
BEZ			943	968	994
LFA			3 071	3 154	3 240
<b>Finanzierungssaldo</b>			<b>- 1 059</b>	<b>- 1 111</b>	<b>- 1 233</b>

Quellen: Statistisches Bundesamt, Ministerium der Finanzen, eigene Schätzungen und Berechnungen.

						Veränderungen in %	
2015	2016	2017	2018	2019	2020	2011/2010	2020/2011
Mill.Euro							
7064	7205	7349	7496	7646	7799	1,0	19,5
2489	2526	2564	2602	2641	2681	1,5	14,3
2380	2410	2430	2445	2450	2450	1,4	9,4
10064	10331	10604	10884	11172	11468	2,6	26,5
468	475	482	489	496	504	1,5	14,3
9597	9856	10122	10395	10676	10964	2,7	27,1
290	270	250	230	210	190	-10,8	-50,0
753	723	693	663	623	583	-8,6	-38,9
3	3	3	3	3	3	0,0	-25,0
750	720	690	660	620	580	-8,7	-38,9
413	418	424	429	435	440	1,3	12,3
<b>23452</b>	<b>23882</b>	<b>24313</b>	<b>24750</b>	<b>25177</b>	<b>25611</b>	<b>1,1</b>	<b>16,9</b>
12666	13134	13620	14124	14647	15189	4,0	39,1
568	588	608	629	651	674	3,5	36,3
7312	7343	7390	7463	7573	7428	0,2	0,9
6977	6998	7034	7097	7196	7040	0,0	-0,3
963	817	681	535	399		-8,2	-100,0
1061	1101	1141	1184	1227	1273	3,7	38,7
3459	3586	3719	3857	3999	4147	3,7	38,7
335	345	355	366	377	388	3,0	30,5
686	698	710	723	735	748	1,7	16,8
604	613	623	632	641	651	1,5	14,3
82	85	88	91	94	97	3,5	36,3
1465	1502	1539	1578	1617	1658	2,5	24,9
<b>22698</b>	<b>23265</b>	<b>23868</b>	<b>24518</b>	<b>25225</b>	<b>25698</b>	<b>2,4</b>	<b>23,9</b>
<b>-755</b>	<b>-617</b>	<b>-445</b>	<b>-232</b>	<b>48</b>	<b>87</b>		
<b>23238</b>	<b>23592</b>	<b>23944</b>	<b>24299</b>	<b>24644</b>	<b>24992</b>		<b>14,1</b>
6858	6926	6996	7066	7136	7208		10,5
2389	2422	2446	2465	2474	2478		10,6
<b>22033</b>	<b>22410</b>	<b>22812</b>	<b>23248</b>	<b>23729</b>	<b>23963</b>		<b>15,5</b>
12173	12501	12839	13186	13542	13907		27,3
1021	1049	1077	1106	1136	1166		27,1
3327	3417	3509	3604	3701	3801		27,1
<b>-1205</b>	<b>-1182</b>	<b>-1132</b>	<b>-1051</b>	<b>-914</b>	<b>-1028</b>		

## Projektion der Einnahmen und Ausgaben – Bremen

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Variante 1</b>					
Personalausgaben	1 371	1 385	1 405	1 427	1 448
Laufender Sachaufwand	335	338	340	342	343
Zinsausgaben	690	730	770	810	850
Laufende Zuweisungen	1 627	1 657	1 687	1 718	1 751
an öffentlichen Bereich	134	134	134	134	135
Sonstige	1 493	1 523	1 553	1 584	1 616
Sachinvestitionen	99	90	80	75	70
Zuweisungen für Investitionen	442	410	370	330	300
an öffentlichen Bereich	148	140	130	120	110
Sonstige	294	270	240	210	190
Sonstige Ausgaben	8	8	8	8	8
<b>Bereinigte Ausgaben</b>	<b>4 572</b>	<b>4 618</b>	<b>4 661</b>	<b>4 710</b>	<b>4 770</b>
Steuern u.ä.	2 014	2 095	2 178	2 259	2 343
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	66	68	70	72	74
Laufende Zuweisungen	918	950	982	1 016	1 051
von öffentlichem Bereich	795	823	852	882	913
dar. Solidarpakt-BEZ					
Fehlbetrags-BEZ	137	142	147	153	158
Länderfinanzausgleich	444	460	477	495	513
Sonstige	123	127	130	134	138
Vermögensübertragungen	163	164	165	166	167
öffentlicher Bereich	129	129	129	129	129
Sonstige	34	35	36	37	38
Sonstige Einnahmen	140	144	149	153	158
<b>Bereinigte Einnahmen</b>	<b>3 301</b>	<b>3 420</b>	<b>3 544</b>	<b>3 666</b>	<b>3 793</b>
Basis Gemeinden					
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>- 1 271</b>	<b>- 1 198</b>	<b>- 1 117</b>	<b>- 1 043</b>	<b>- 978</b>
<b>Variante II</b>					
<b>Ausgaben</b>			<b>4 649</b>	<b>4 683</b>	<b>4 729</b>
dar. Personalausgaben			1 392	1 399	1 406
<b>Einnahmen</b>			<b>3 519</b>	<b>3 612</b>	<b>3 708</b>
dar. Steuern			2 157	2 216	2 275
BEZ			146	150	154
LFA			474	487	500
<b>Finanzierungssaldo</b>			<b>- 1 130</b>	<b>- 1 070</b>	<b>- 1 021</b>

Quellen: Statistisches Bundesamt, Ministerium der Finanzen, eigene Schätzungen und Berechnungen.

						Veränderungen in %	
2015	2016	2017	2018	2019	2020	2011/2010	2020/2011
<b>Mill.Euro</b>							
1470	1492	1514	1537	1560	1583	1,0	14,3
345	347	349	350	352	354	1,0	4,6
890	925	955	985	1010	1030	5,8	41,1
1783	1816	1850	1885	1920	1956	1,8	18,1
135	135	135	136	136	136	0,0	1,5
1648	1681	1715	1749	1784	1820	2,0	19,5
65	60	55	50	45	40	-9,1	-55,6
275	250	225	210	195	180	-7,2	-56,1
105	100	95	90	85	80	-5,4	-42,9
170	150	130	120	110	100	-8,2	-63,0
8	8	8	8	8	8	0,0	0,0
<b>4836</b>	<b>4898</b>	<b>4956</b>	<b>5025</b>	<b>5090</b>	<b>5151</b>	<b>1,0</b>	<b>11,5</b>
2429	2519	2612	2709	2809	2913	4,0	39,1
77	79	81	84	86	89	3,0	30,5
1087	1125	1164	1204	1245	1288	3,4	35,7
945	978	1012	1048	1085	1123	3,5	36,5
164	170	177	183	190	197	3,7	38,7
532	552	573	594	616	639	3,7	38,7
143	147	151	156	160	165	3,0	30,5
168	169	170	171	172	173	0,6	5,5
129	129	129	129	129	129	0,0	0,0
39	40	41	42	43	44	2,9	25,7
162	167	172	177	183	188	3,0	30,5
<b>3923</b>	<b>4059</b>	<b>4199</b>	<b>4345</b>	<b>4495</b>	<b>4651</b>	<b>3,6</b>	<b>36,0</b>
<b>-913</b>	<b>-839</b>	<b>-756</b>	<b>-681</b>	<b>-595</b>	<b>-500</b>		
<b>4781</b>	<b>4828</b>	<b>4871</b>	<b>4927</b>	<b>4976</b>	<b>5021</b>		<b>8,7</b>
1413	1420	1427	1434	1441	1448		4,6
<b>3807</b>	<b>3908</b>	<b>4012</b>	<b>4118</b>	<b>4228</b>	<b>4341</b>		<b>26,9</b>
2337	2400	2465	2531	2600	2670		27,5
159	163	167	172	176	181		27,5
514	528	542	556	571	587		27
<b>-975</b>	<b>-920</b>	<b>-860</b>	<b>-808</b>	<b>-748</b>	<b>-680</b>		

## Projektion der Einnahmen und Ausgaben – Saarland

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Variante 1</b>					
Personalausgaben	1 333	1 345	1 365	1 386	1 406
Laufender Sachaufwand	201	203	204	205	206
Zinsausgaben	497	530	560	590	620
Laufende Zuweisungen	1 302	1 341	1 374	1 408	1 443
an öffentlichen Bereich	506	522	539	556	574
Sonstige	796	819	835	852	869
Sachinvestitionen	46	42	38	36	34
Zuweisungen für Investitionen	378	350	331	311	294
an öffentlichen Bereich	181	165	155	145	138
Sonstige	197	185	176	166	156
Sonstige Ausgaben	151	151	151	151	151
<b>Bereinigte Ausgaben</b>	<b>3 908</b>	<b>3 962</b>	<b>4 024</b>	<b>4 087</b>	<b>4 155</b>
Steuern u.ä.	2 086	2 168	2 255	2 338	2 425
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	10	10	10	11	11
Laufende Zuweisungen	730	752	774	797	789
von öffentlichem Bereich	677	697	718	740	730
dar. Solidarpakt-BEZ					
Fehlbetrags-BEZ	47	49	50	52	54
Länderfinanzausgleich	89	92	96	99	103
Sonstige	53	54	56	57	59
Vermögensübertragungen	50	51	51	52	52
öffentlicher Bereich	50	51	51	52	52
Sonstige	0	0	0	0	0
Sonstige Einnahmen	69	71	73	75	78
<b>Bereinigte Einnahmen</b>	<b>2 945</b>	<b>3 052</b>	<b>3 163</b>	<b>3 273</b>	<b>3 354</b>
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>-963</b>	<b>-911</b>	<b>-861</b>	<b>-814</b>	<b>-801</b>
<b>Variante II</b>					
<b>Ausgaben</b>			<b>4 008</b>	<b>4 057</b>	<b>4 105</b>
dar. Personalausgaben			1 352	1 358	1 365
Lfd. Zuweisungen					
an Gemeinden			542	554	566
<b>Einnahmen</b>			<b>3 140</b>	<b>3 226</b>	<b>3 280</b>
dar. Steuern			2 233	2 293	2 355
BEZ			50	51	52
LFA			95	97	100
<b>Finanzierungssaldo</b>			<b>-868</b>	<b>-832</b>	<b>-825</b>

Quellen: Statistisches Bundesamt, Ministerium der Finanzen, eigene Schätzungen und Berechnungen.

						Veränderungen in %	
2015	2016	2017	2018	2019	2020	2011/2010	2020/2011
<b>Mill.Euro</b>							
1428	1449	1471	1493	1515	1538	0,9	14,3
207	208	209	210	211	212	1,0	4,6
650	675	700	725	745	765	6,6	44,3
1479	1516	1553	1592	1632	1672	3,0	24,7
592	611	631	651	672	693	3,2	32,8
887	904	922	941	960	979	2,9	19,5
32	30	28	26	24	22	-8,7	-47,6
277	260	243	226	209	192	-7,4	-45,1
131	124	117	110	103	96	-8,8	-41,8
146	136	126	116	106	96	-6,1	-48,1
151	151	151	151	151	151	0,0	0,0
<b>4224</b>	<b>4289</b>	<b>4355</b>	<b>4423</b>	<b>4487</b>	<b>4552</b>	<b>1,4</b>	<b>14,9</b>
2514	2607	2704	2804	2908	3015	3,9	39,1
11	11	12	12	12	13	0,0	30,0
812	836	861	886	912	940	3,0	25,0
752	774	798	822	846	872	3,0	25,0
56	58	60	62	64	66	3,5	36,3
107	111	115	119	123	128	3,7	38,7
60	61	63	65	66	68	2,5	24,9
53	53	53	54	54	55	2,0	6,9
53	53	53	54	54	55	2,0	6,9
0	0	0	0	0	0		
80	82	85	87	90	93	3,0	30,5
<b>3470</b>	<b>3590</b>	<b>3715</b>	<b>3843</b>	<b>3976</b>	<b>4115</b>	<b>3,6</b>	<b>34,8</b>
<b>-754</b>	<b>-699</b>	<b>-640</b>	<b>-580</b>	<b>-511</b>	<b>-437</b>		
<b>4155</b>	<b>4199</b>	<b>4244</b>	<b>4290</b>	<b>4332</b>	<b>4375</b>		<b>10,4</b>
1372	1379	1386	1393	1400	1407		4,6
578	591	604	617	631	645		23,5
<b>3368</b>	<b>3458</b>	<b>3552</b>	<b>3648</b>	<b>3745</b>	<b>3847</b>		<b>26,1</b>
2419	2484	2551	2620	2691	2764		26,1
54	55	56	58	59	61		24,9
103	105	108	111	114	117		27,1
<b>-787</b>	<b>-741</b>	<b>-692</b>	<b>-643</b>	<b>-587</b>	<b>-528</b>		

## Projektion der Einnahmen und Ausgaben – Schleswig-Holstein

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Variante 1</b>					
Personalausgaben	3 267	3 303	3 352	3 403	3 454
Laufender Sachaufwand	470	475	479	484	489
Zinsausgaben	982	1 027	1 067	1 105	1 140
Laufende Zuweisungen	3 617	3 730	3 843	3 959	4 079
an öffentlichen Bereich	2 359	2 434	2 512	2 593	2 676
Sonstige	1 258	1 296	1 331	1 367	1 404
Sachinvestitionen	241	220	210	200	190
Zuweisungen für Investitionen	706	660	630	600	570
an öffentlichen Bereich	413	380	360	340	320
Sonstige	293	280	270	260	250
Sonstige Ausgaben	23	24	24	25	25
<b>Bereinigte Ausgaben</b>	<b>9 306</b>	<b>9 439</b>	<b>9 606</b>	<b>9 776</b>	<b>9 948</b>
Steuern u.ä.	5 898	6 134	6 379	6 615	6 860
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	148	152	157	162	167
Laufende Zuweisungen	1 402	1 417	1 432	1 448	1 431
von öffentlichem Bereich	1 329	1 342	1 356	1 369	1 350
dar. Solidarpakt-BEZ					
Fehlbetrags-BEZ	85	88	91	95	98
Länderfinanzausgleich	100	104	108	112	116
Sonstige	73	75	77	79	81
Vermögensübertragungen	320	327	334	342	349
öffentlicher Bereich	253	258	263	268	274
Sonstige	67	69	71	73	75
Sonstige Einnahmen	208	214	221	227	234
<b>Bereinigte Einnahmen</b>	<b>7 976</b>	<b>8 245</b>	<b>8 524</b>	<b>8 794</b>	<b>9 041</b>
Basis Gemeinden					
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>- 1 330</b>	<b>- 1 194</b>	<b>- 1 082</b>	<b>- 983</b>	<b>- 907</b>
<b>Variante II</b>					
<b>Ausgaben</b>			<b>9 549</b>	<b>9 660</b>	<b>9 764</b>
dar. Personalausgaben			3 319	3 336	3 353
Lfd. Zuweisungen					
an Gemeinden			2 488	2 543	2 599
<b>Einnahmen</b>			<b>8 460</b>	<b>8 663</b>	<b>8 838</b>
dar. Steuern			6 318	6 489	6 664
BEZ			91	93	95
LFA			106	109	112
<b>Finanzierungssaldo</b>			<b>- 1 088</b>	<b>- 997</b>	<b>- 926</b>

Quellen: Statistisches Bundesamt, Ministerium der Finanzen, eigene Schätzungen und Berechnungen.

						Veränderungen in %	
2015	2016	2017	2018	2019	2020	2011/2010	2020/2011
<b>Mill.Euro</b>							
3506	3558	3612	3666	3721	3777	1,1	14,3
494	499	504	509	514	519	1,0	9,4
1 170	1 200	1 222	1 240	1 252	1 261	4,6	22,8
4 203	4 330	4 461	4 596	4 736	4 879	3,1	30,8
2 761	2 850	2 941	3 035	3 132	3 232	3,2	32,8
1 441	1 480	1 520	1 561	1 604	1 647	3,0	27,1
180	170	160	150	140	130	-8,7	-40,9
540	510	480	450	420	390	-6,5	-40,9
300	280	260	240	220	200	-8,0	-47,4
240	230	220	210	200	190	-4,4	-32,1
26	26	27	27	28	28	4,3	18,1
<b>10 118</b>	<b>10 294</b>	<b>10 466</b>	<b>10 638</b>	<b>10 810</b>	<b>10 984</b>	<b>1,4</b>	<b>16,4</b>
7 114	7 377	7 650	7 933	8 227	8 531	4,0	39,1
172	177	182	187	193	199	3,0	30,5
1 446	1 462	1 478	1 494	1 510	1 526	1,1	7,7
1 364	1 377	1 391	1 405	1 419	1 433	1,0	6,8
102	106	110	114	118	122	3,7	38,7
120	124	129	134	139	144	3,7	38,7
83	85	87	89	91	93	2,5	24,9
357	365	373	381	390	398	2,2	21,8
279	285	291	296	302	308	2,0	19,5
78	80	82	85	87	90	3,0	30,5
241	248	256	263	271	280	3,0	30,5
<b>9 330</b>	<b>9 629</b>	<b>9 939</b>	<b>10 259</b>	<b>10 591</b>	<b>10 934</b>	<b>3,4</b>	<b>32,6</b>
<b>-789</b>	<b>-665</b>	<b>-527</b>	<b>-379</b>	<b>-219</b>	<b>-50</b>		
<b>9 869</b>	<b>9 973</b>	<b>10 072</b>	<b>10 169</b>	<b>10 262</b>	<b>10 353</b>		<b>9,7</b>
3 369	3 386	3 403	3 420	3 437	3 455		4,6
2 656	2 714	2 774	2 835	2 897	2 961		21,6
<b>9 051</b>	<b>9 269</b>	<b>9 493</b>	<b>9 723</b>	<b>9 958</b>	<b>10 200</b>		<b>23,7</b>
6 844	7 028	7 218	7 413	7 613	7 819		27,5
98	101	103	106	109	112		27,1
115	118	122	125	128	132		27,1
<b>-818</b>	<b>-704</b>	<b>-579</b>	<b>-446</b>	<b>-304</b>	<b>-153</b>		

## Projektion der Einnahmen und Ausgaben – Brandenburg

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Variante 1</b>					
Personalausgaben	2 136	2 150	2 193	2 237	2 282
Laufender Sachaufwand	575	580	586	592	598
Zinsausgaben	699	715	735	745	750
Laufende Zuweisungen	3 237	3 332	3 425	3 512	3 602
an Länder	21	21	21	21	22
an Gemeinden	2 560	2 632	2 706	2 774	2 842
Sonstige	656	679	698	718	738
Sachinvestitionen	86	80	74	70	66
Zuweisungen für Investitionen	1 586	1 539	1 462	1 269	1 196
an Gemeinden	721	719	692	539	506
Sonstige	865	820	770	730	690
Sonstige Ausgaben	1 691	1 716	1 725	1 734	1 742
<b>Bereinigte Ausgaben</b>	<b>10 010</b>	<b>10 113</b>	<b>10 200</b>	<b>10 158</b>	<b>10 235</b>
Steuern u.ä.	5 130	5 335	5 549	5 743	5 944
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	55	57	59	61	63
Laufende Zuweisungen	3 295	3 212	3 143	3 083	3 011
von öffentlichem Bereich	3 143	3 060	2 988	2 925	2 850
dar. Solidarpakt-BEZ	1 253	1 150	1 040	938	828
Fehlbetrags-BEZ	190	197	204	212	220
Länderfinanzausgleich	454	470	487	505	524
Sonstige	152	152	155	158	161
Vermögensübertragungen	665	670	553	521	509
öffentlicher Bereich	477	485	370	340	330
Sonstige	188	185	183	181	179
Sonstige Einnahmen	372	381	391	401	411
Bereinigte Einnahmen	9 517	9 656	9 694	9 809	9 938
Basis Gemeinden					
Finanzierungssaldo	-493	-457	-506	-350	-298
<b>Variante II</b>					
<b>Ausgaben</b>			<b>10 154</b>	<b>10 086</b>	<b>10 115</b>
dar. Personalausgaben			2 172	2 215	2 237
Lfd. Zuweisungen					
an Gemeinden			2 682	2 724	2 765
<b>Einnahmen</b>			<b>9 636</b>	<b>9 687</b>	<b>9 748</b>
dar. Steuern			5 495	5 633	5 773
BEZ			203	208	214
LFA			484	497	511
<b>Finanzierungssaldo</b>			<b>-518</b>	<b>-400</b>	<b>-367</b>

Quellen: Statistisches Bundesamt, Ministerium der Finanzen, eigene Schätzungen und Berechnungen.

2015	2016	2017	2018	2019	2020	Veränderungen in %	
						2011/2010	2020/2011
<b>Mill.Euro</b>							
2327	2374	2421	2470	2519	2569	0,7	19,5
604	610	616	622	628	634	0,9	9,4
751	750	745	738	730	720	2,3	0,7
3695	3792	3893	3998	4108	4183	2,9	25,5
22	22	22	22	22	22	0,0	4,8
2915	2990	3070	3152	3239	3290	2,8	25,0
758	779	801	824	847	871	3,5	28,2
62	58	54	50	46	42	-7,0	-47,5
1113	1030	960	890	820	750	-3,0	-51,3
463	420	390	360	330	300	-0,3	-58,3
650	610	570	530	490	450	-5,2	-45,1
1751	1760	1769	1777	1786	1795	1,5	4,6
<b>10303</b>	<b>10373</b>	<b>10458</b>	<b>10544</b>	<b>10637</b>	<b>10694</b>	<b>1,0</b>	<b>5,7</b>
6152	6367	6590	6821	7059	7306	4,0	36,9
65	67	69	71	73	75	3,6	31,6
2904	2938	2781	2715	2658	2402	-2,5	-25,2
2740	2770	2610	2540	2480	2220	-2,6	-27,5
725	615	513	403	300	0	-8,2	-100,0
228	236	245	254	263	273	3,7	38,7
544	564	584	606	629	652	3,5	38,7
164	168	171	175	178	182	0,0	19,5
497	485	473	461	449	437	0,8	-34,8
320	310	300	290	280	270	1,7	-44,3
177	175	173	171	169	167	-1,6	-9,7
421	431	442	453	465	476	2,5	24,9
10039	10288	10355	10520	10704	10696	1,5	10,8
-264	-84	-102	-24	67	3		
<b>10132</b>	<b>10147</b>	<b>10176</b>	<b>10205</b>	<b>10235</b>	<b>10228</b>		<b>1,1</b>
2259	2282	2305	2328	2351	2375		10,5
2809	2854	2902	2950	3001	3014		14,5
<b>9778</b>	<b>9951</b>	<b>9938</b>	<b>10019</b>	<b>10113</b>	<b>10010</b>		<b>3,7</b>
5918	6066	6217	6373	6532	6695		25,5
220	226	232	238	245	251		27,5
524	539	553	568	583	599		27,5
<b>-353</b>	<b>-195</b>	<b>-238</b>	<b>-186</b>	<b>-123</b>	<b>-218</b>		

