

13/2016

Dieter Vesper

WAS KANN DIE FINANZPOLITIK?

Erfahrungen, Perspektiven und
Handlungsspielräume

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

Die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik verknüpft Analyse und Diskussion an der Schnittstelle von Wissenschaft, Politik, Praxis und Öffentlichkeit, um Antworten auf aktuelle und grundsätzliche Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu geben. Wir bieten wirtschafts- und sozialpolitische Analysen und entwickeln Konzepte, die in einem von uns organisierten Dialog zwischen Wissenschaft, Politik, Praxis und Öffentlichkeit vermittelt werden.

WISO Diskurs

WISO Diskurse sind ausführlichere Expertisen und Studien, die Themen und politische Fragestellungen wissenschaftlich durchleuchten, fundierte politische Handlungsempfehlungen enthalten und einen Beitrag zur wissenschaftlich basierten Politikberatung leisten.

Über den Autor dieser Ausgabe

Dieter Vesper, Diplom-Ökonom, Dr. rer. oec., von 1973 bis 2007 wissenschaftlicher Referent in den Abteilungen „Staat“ und „Konjunktur“ des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin. Langjähriges Mitglied im Arbeitskreis „Steuerschätzungen“. Von 1974 bis 1992 Lehrbeauftragter an der Fachhochschule für Wirtschaft, Berlin. Seit 2008 freiberuflich in der wissenschaftlichen Politikberatung tätig. Arbeitsschwerpunkte: Finanzpolitische Grundsatzfragen, Analyse und Prognose öffentlicher Einnahmen und Ausgaben, vertikaler und horizontaler Finanzausgleich, Staatsverschuldung, Öffentlicher Dienst, Kommunalfinanzen.

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

Markus Schreyer, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Leiter der Arbeitsbereiche Allgemeine Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Dieter Vesper

WAS KANN DIE FINANZPOLITIK?

Erfahrungen, Perspektiven und Handlungsspielräume

2	VORBEMERKUNG
3	ZUSAMMENFASSUNG
5	1 WAS WILL, WAS SOLL DIE FINANZPOLITIK?
7	2 GESAMT- UND FINANZWIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG SEIT 1990
10	3 DIE STAATLICHEN AKTIVITÄTEN IM SPIEGEL DER ZAHLEN
10	3.1 Ausgaben
13	3.2 Steuern und Abgaben
15	4 ENTWICKLUNG NACH HAUSHALTSEBENEN
15	4.1 Institutionelle Regelungen
15	4.1.1 Gemeinschaftssteuern, Länderfinanzausgleich
16	4.1.2 Grundzüge des Gemeindefinanzsystems
18	4.2 Entwicklungstendenzen bei Bund, Ländern und Gemeinden
18	4.2.1 Bund und Sozialversicherungen
19	4.2.2 Länder
23	4.2.3 Gemeinden
27	4.3 Ein Zwischenfazit
29	5 KÜNFTIGE SPIELRÄUME DER FINANZPOLITIK
29	5.1 Projektion der Einnahmen und Ausgaben – hohe Finanzierungsüberschüsse
30	5.2 Finanzierung des Flüchtlingsansturms ist zu bewältigen
31	5.3 Mehr Investitionen nur bei nachhaltigerer Finanzausstattung der Gemeinden
33	5.4 Was bringt die Reform des Länderfinanzausgleichs?
34	5.5 Mehr öffentliche Güter – mehr Personal im öffentlichen Dienst
35	6 EINIGE SCHLUSSFOLGERUNGEN
37	Abbildungsverzeichnis
37	Tabellenverzeichnis
38	Literaturverzeichnis

VORBEMERKUNG

In der deutschen Politik und Öffentlichkeit ist die Freude über die „schwarze Null“ derzeit sehr groß. Bereits in den letzten beiden Jahren wies der Bundeshaushalt – erstmals seit Jahrzehnten – einen Überschuss auf, und auch in den kommenden Jahren scheint es, als könnten nicht nur der Bund, sondern alle öffentlichen Haushaltsebenen – also auch die Länder und Gemeinden – Finanzierungsüberschüsse erzielen. Nach vielen Jahren und Jahrzehnten, in denen die Finanzpolitik in Deutschland mit erheblichen gesamtwirtschaftlichen Herausforderungen konfrontiert war – zu denken ist an die deutsche Wiedervereinigung und den Vereinigungsprozess in den 1990er Jahren, an die lange Wachstumskrise in den 2000er Jahren und zuletzt an die globale Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren nach 2007/2008 – und in denen das Ziel eines ausgeglichenen Staatshaushalts immer wieder verfehlt wurde, scheint die jüngere finanzpolitische Entwicklung auf den ersten Blick ein großer Erfolg zu sein.

Dennoch lassen sich bei genauerer Betrachtung auch heute Anhaltspunkte finden, die Zweifel hinsichtlich der Nachhaltigkeit der gegenwärtigen Finanzpolitik in Gestalt der „schwarzen Null“ in Deutschland nähren. Berichte über marode Schulen, Straßen, Schienensysteme und Autobahnbrücken sowie über zu wenige Kitas, Ganztagschulen, Lehrer_innen und Polizist_innen oder auch die Tatsache, dass bei genauerer Betrachtung nicht alle Länder und Gemeinden gleichermaßen solide öffentliche Haushalte aufweisen und sich zum Teil erhebliche intra- und interregionale Disparitäten in den Lebensbedingungen in Deutschland entwickeln, scheinen darauf hinzudeuten, dass die Freude über die „schwarze Null“ viele strukturelle Probleme in Deutschland überdeckt. Auch die hohen gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichte innerhalb der Eurozone und weltweit, die extrem expansive Zinspolitik der Notenbanken und die hohe Einkommens- und Vermögensungleichheit lassen Zweifel aufkommen, ob die gegenwärtige Finanzpolitik wirklich nachhaltig ist.

Vor diesem Hintergrund hat die Friedrich-Ebert-Stiftung einen Forschungsauftrag an Dr. Dieter Vesper, ehemaliger Wissenschaftler am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), vergeben. Das Ziel war es, auf Grundlage einer umfassenden Bestandsaufnahme der Entwicklung der öffentlichen Finanzen aller staatlichen Handlungsebenen

die finanzpolitischen Defizite und Problemfelder in Deutschland genauer aufzuzeigen und Möglichkeiten zu erörtern, diese Fehlentwicklungen zu korrigieren. Dabei sollte bei allen Überlegungen stets das intensive Geflecht der föderalen Finanzbeziehungen in Deutschland explizit in Rechnung gestellt werden.

Der Autor identifiziert eine ganze Reihe struktureller Probleme, die unbedingt gelöst werden müssten, um mehr Nachhaltigkeit in der deutschen Finanzpolitik zu erzielen. So müsse die massive Investitionslücke im Bereich der öffentlichen Infrastruktur endlich geschlossen werden, und auch die erheblichen Defizite im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen sollten rasch angegangen werden. Dabei gelte es auch, die Finanzlage der Länder und Gemeinden zu stärken und diese durch Reformen des Länderfinanzausgleichs und des kommunalen Steuersystems auf eine nachhaltigere Grundlage zu stellen. Mehr Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik – auf allen Haushaltsebenen – würde vor dem Hintergrund der erheblichen finanzpolitischen Herausforderungen aber auch heißen, die Augen vor einer einnahmeseitigen Stärkung der öffentlichen Finanzen im Allgemeinen und der Länder- und Gemeindefinanzen im Besonderen durch punktuelle, auch der sozialen Gerechtigkeit dienende Steuererhöhungen nicht zu verschließen. Dies gelte umso mehr, wenn 2020 für die Länder die Regelungen der „Schuldenbremse“ wirksam werden und sich dadurch deren finanzpolitischer Handlungsspielraum weiter einengt. Tatsächlich wäre die Politik gut beraten, auch die gegenwärtige Konzeption der „Schuldenbremse“ nochmals zu überdenken, denn auch sie würde einer nachhaltigen Finanzpolitik im Wege stehen.

Die vorliegende Studie will dazu beitragen, in der deutschen Politik und Öffentlichkeit das Verständnis dafür zu schärfen, dass eine nachhaltige Finanzpolitik mehr beinhaltet als nur eine „schwarze Null“ im Staatshaushalt. Wir wünschen allen Leser_innen eine interessante und erkenntnisreiche Lektüre!

MARKUS SCHREYER

Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Friedrich-Ebert-Stiftung

ZUSAMMENFASSUNG

Seit rund einem Vierteljahrhundert ist die Finanzpolitik in Deutschland mit markanten wirtschafts- und finanzpolitischen Ereignissen und deren gesamtwirtschaftlichen Folgen konfrontiert: mit der deutschen Wiedervereinigung und dem Vereinigungsprozess ab dem Jahr 1990, mit „Maastricht“ und der Etablierung der Europäischen Währungsunion Ende der 1990er Jahre, mit der vor allem in Deutschland vehement geführten Diskussion um die internationale Wettbewerbsfähigkeit Anfang der 2000er Jahre sowie zuletzt mit der schweren Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2008/2009, die in den Jahren ab 2010 in eine schwere Krise in der Eurozone mündete. All diese Ereignisse haben die Finanzpolitik in Deutschland vor große Herausforderungen gestellt, die rückblickend betrachtet häufig nur kurzfristig, d. h. nicht nachhaltig gelöst wurden. Zumeist wurde dem neoliberalen Zeitgeist folgend mit finanzpolitischen Restriktionspolitiken, d. h. mit Steuer- und Ausgabensenkungen, versucht, die jeweiligen finanzpolitischen Problemlagen zu bewältigen. Übersehen wurde dabei zumeist jedoch, dass dadurch wiederum häufig neue gesamtwirtschaftliche Probleme verursacht wurden, die die Finanzpolitik in Deutschland wieder vor neue Herausforderungen stellten.

Der deutsche Vereinigungsprozess entpuppte sich aus ökonomischer Sicht als ein riesiges Transferproblem, was zur Folge hatte, dass die öffentlichen Haushalte in Deutschland über viele Jahre am Rand ihrer Handlungsfähigkeit operieren mussten. Freilich war die finanzpolitische Schiefelage auch auf einen falschen Finanzierungsansatz des deutschen Vereinigungsprozesses zurückzuführen. Insbesondere die Entscheidung, auf deutlich höhere Einkommen- und Unternehmenssteuern zu verzichten und stattdessen die deutsche Wiedervereinigung neben einer steigenden Verschuldung über steigende Sozialversicherungsbeiträge zu finanzieren, erwies sich im Rückblick aus gesamtwirtschaftlicher Sicht als äußerst problematisch. Infolge der stark steigenden Budgetdefizite schien es fraglich, dass Deutschland die finanzpolitischen Eintrittskriterien für die Europäische Währungsunion erfüllen würde. Letztlich konnte der Eintritt gesichert werden, indem die Finanzpolitik mittels eines sehr restriktiven Kurses und zuletzt auch durch „kreative“ Buchführung die Defizite senken konnte, allerdings zum Preis einer deutlichen Ab-

schwächung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums ab Mitte der 1990er Jahre und in der Folge auch einer anhaltend hohen Arbeitslosigkeit.

Die Jahre nach der Etablierung der Europäischen Währungsunion waren dann von der Diskussion um die angeblich mangelhafte Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft geprägt. Im Bereich der Finanzpolitik sollten vor allem umfangreiche Steuersenkungen (dreistufige Steuerreform zugunsten der oberen Einkommensbezieher_innen, Unternehmenssteuerreform, massive Anhebung der Mehrwertsteuersätze) und der Abbau von Sozialleistungen – Stichworte sind „Hartz IV“ und die „Lohnnebenkosten“ – den deutschen Exporten und damit auch dem deutschen Wachstum mehr Schub verleihen. Dennoch kam die wirtschaftliche Entwicklung in diesen Jahren nicht richtig in Schwung. Entsprechend war eine Verbesserung der Staatsfinanzen nicht zu beobachten. Tatsächlich konnte Deutschland erst ab 2005 relativ hohe exportgetriebene Wachstumsgewinne und in der Folge einen zügigen Abbau der staatlichen Finanzierungsdefizite verbuchen, dies allerdings wiederum nur zum Preis einer zunehmenden sozialen Ungleichheit und zunehmender gesamtwirtschaftlicher Ungleichgewichte innerhalb der Eurozone.

Entgegen der vom neoliberalen Denken geprägten Einschätzung, dass staatliche Interventionen zur Beeinflussung der wirtschaftlichen Entwicklung mehr Schaden denn Nutzen stiften, stellt die Bewältigung der schweren Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 gerade in Deutschland ein markantes Beispiel für die Wirksamkeit staatlichen Krisenmanagements dar. Mittels staatlicher Interventionen zur Stabilisierung der Märkte, allen voran mit expansiven Konjunkturprogrammen, konnte die Krise rasch überwunden und ein starker Anstieg der Arbeitslosigkeit vermieden werden. Hingegen waren die Versuche zur Lösung der Krise in der Eurozone in den letzten Jahren von wenig Erfolg gekrönt, nicht zuletzt deshalb, weil die wieder restriktive Finanzpolitik in Deutschland in den vergangenen Jahren die Binnennachfrage gedämpft und somit die Absorptionsfähigkeit des deutschen Marktes und damit die Exportchancen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion geschmälert hat. Das Ziel der „schwarzen Null“ in der deutschen Finanzpolitik stellte somit insbesondere für die europäischen Krisenstaaten eine schwere Belas-

tung dar. Sie ist in ihrer heutigen Ausgestaltung auch eine schwere Hypothek für den Fortbestand der Europäischen Währungsunion.

Aber auch aus binnenwirtschaftlicher Sicht erweist sich das finanzpolitische Ziel der „schwarzen Null“ als zunehmend problematisch. Über den gesamten Beobachtungszeitraum hat die Finanzpolitik versucht, den Anstieg der Staatsverschuldung durch Ausgabenkürzungen zu bremsen. Per saldo errechnet sich ein Rückgang der „Staatsausgabenquote“ um etwa zwei Prozentpunkte, d. h. bei unveränderter Quote hätten die Staatsausgaben 2014 um rund 50 Milliarden Euro höher gelegen. Im konjunkturellen Auf und Ab waren auch die Steuer- und Beitragsquoten Schwankungen unterworfen, haben sich unterm Strich aber kaum verändert. Als Ergebnis dieser restriktiven Finanzpolitik sind in zunehmendem Maße in fast allen staatlichen Aufgabenbereichen mittlerweile eklatante Lücken im Auf- und Ausbau und in der Modernisierung der Infrastruktureinrichtungen sichtbar. Dieser Befund ist nicht neu, doch hat die Politik trotz vieler Ankündigungen bisher wenig Initiative in dieser Frage gezeigt. Die Defizite erweisen sich aus wirtschafts- und sozialpolitischer Sicht, d. h. für die weitere gesamtwirtschaftliche Entwicklung und den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft als zunehmende Belastung.

In den letzten Jahren hat sich die Finanzlage der öffentlichen Haushalte in Deutschland als Folge der langanhaltenden Sparpolitik, des Verzichts auf umfangreiche Steuersenkungen sowie einer moderaten konjunkturellen Erholung entspannt. Selbst der Bundeshaushalt verzeichnet inzwischen Überschüsse. Die finanziellen Perspektiven scheinen so günstig wie lange nicht mehr. Dies lässt hoffen, dass endlich die vielen strukturellen Probleme, die Zweifel an der nachhaltigen Ausrichtung der Finanzpolitik in Deutschland wecken, angegangen und gelöst werden. Allen voran muss die mittlerweile massive Investitionslücke im öffentlichen Bereich geschlossen werden. Als Hauptinvestor der öffentlichen Hand benötigen die Gemeinden dringend mehr finanzielle Mittel. Auch der Ausbau der staatlichen Dienstleistungen muss wieder einen höheren Stellenwert erlangen, nachdem die letzten Jahre von einem spürbaren Personalabbau geprägt waren. Insbesondere im Bildungsbereich (einschließlich der frühkindlichen Betreuung) sind mehr Stellen vonnöten. Hier sind vor allem die Länder angesprochen. Die Aufnahme der Flüchtlinge lässt diese Aufgabe noch dringlicher erscheinen. Im Übrigen sollte kurz- und mittelfristig die Versorgung der Flüchtlinge keine besonders großen fiskalischen Probleme bereiten, denn trotz der damit verbundenen Belastungen dürften die öffentlichen Haushalte auch in den kommenden Jahren mit beachtlichen Überschüssen abschließen – jedenfalls dann, wenn die Wirtschaft weiter wächst und auch die Finanzpolitik hierzu die notwendigen Voraussetzungen schafft.

Eine immerwährende Herausforderung stellt die föderale Verantwortung für die zu bewältigenden Aufgaben und die Finanzmittelverteilung dar. In Sachen Länderfinanzausgleich deutet sich eine Lösung an, der Bund wird mehr Mittel in das System einspeisen. Wo die Kompromisslinie im Detail liegen wird, ist noch offen. Wenn sich dadurch die vertikalen Gewichte zugunsten der Länder (und ihrer Gemeinden) verschieben, ist dies nur problemadäquat. Denn in erster Linie muss es darum gehen, die Finanzlage der Länder und Ge-

meinden auf eine nachhaltigere Grundlage zu stellen. Mehr Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik – auf allen Haushaltsebenen – heißt aber auch, die Augen vor einer einnahmeseitigen Stärkung der öffentlichen Finanzen im Allgemeinen und der Länder- und Gemeindefinanzen im Besonderen nicht zu verschließen. Beispielsweise durch eine spürbare Anhebung des Einkommensteuertarifs im hohen Einkommensbereich, eine Anhebung der Erbschaftsteuer, eine Wiedereinführung der Vermögensteuer und/oder eine Einführung der Finanztransaktionsteuer könnten die bestehenden Verteilungskonflikte zwischen den Gebietskörperschaften entschärft und neue Spielräume für Länder und Gemeinden für eine nachhaltigere Finanzpolitik geschaffen werden.

Dies gilt umso mehr, wenn 2020 für die Länder die Regelungen der „Schuldenbremse“ wirksam werden. Diese Regelungen sind aus verschiedenen Gründen problematisch. Der wichtigste Grund ist der, dass methodisch nicht sauber (und praktikabel) zwischen konjunkturellem und strukturellem Defizit getrennt werden kann. Die Politik ist schlecht beraten, wenn sie diese Verfahren zur Grundlage von finanzpolitischen Entscheidungen nimmt, deren Auswirkungen auf die Gesellschaft brisant sind. Eine nachhaltige Finanzpolitik ist mit diesen Regelungen nicht zu gewährleisten. Daher scheinen möglichst bald grundlegende Modifikationen der Schuldenbremse bzw. des Fiskalpaktes angeraten. Die Wiedereinführung der „Goldenen Regel“ beispielsweise würde die Finanzpolitik dem Ziel der Nachhaltigkeit ebenfalls einen wesentlichen Schritt näher bringen.

1

WAS WILL, WAS SOLL DIE FINANZPOLITIK?

Deutschland erfreut sich an der „schwarzen Null“. Erstmals seit Jahrzehnten wies der Bundeshaushalt im Jahr 2014 einen Überschuss auf. Länder- und Gemeindehaushalte sowie die Budgets der Sozialversicherungsträger schlossen in der Summe ebenfalls mit einem positiven Finanzierungssaldo ab. Bis vor Kurzem schienen auch für die nächsten Jahre die Chancen auf Haushaltsüberschüsse und damit auf wieder größere Handlungsspielräume der Finanzpolitik günstig zu sein. Doch erfordern die finanziellen Hilfen für die sprunghaft gestiegene Zahl von Kriegsflüchtlingen beträchtliche Summen. Viele der Migrant_innen werden in Deutschland dauerhaft bleiben. Sowohl ihre Integration in die Gesellschaft als auch in den Arbeitsmarkt stellt enorme Anforderungen, und es wird Jahre dauern, bis man von einer „Normalisierung“ wird sprechen können, die migrationsbedingten Mehrausgaben zurückgehen und Mehreinnahmen bei Steuern und Sozialbeiträgen erzielt werden.

Darüber hinaus haben die öffentlichen Haushalte bereits seit geraumer Zeit mit teilweise erheblichen strukturellen Problemen zu kämpfen. An erster Stelle sind die Gemeinden zu nennen, die in der Summe zwar einen positiven Saldo aufweisen. Diese Entwicklung ging jedoch mit einem gravierenden Rückgang ihrer Investitionsausgaben einher. In den inter- wie intraregionalen Disparitäten kommt auch zum Vorschein, dass viele Länder nicht für eine angemessene Finanzausstattung ihrer Gemeinden sorgen, wodurch deren Autonomie und Selbstverantwortung geschmälert werden. Auch die Länder selbst sehen sich vor tief greifende Probleme gestellt. Allen voran muss der Ausbau von Schulen und Hochschulen vorangetrieben werden, und auch in anderen staatlichen Bereichen muss das Angebot an Dienstleistungen aufgestockt werden, nachdem es in den vergangenen Jahren teilweise zu erheblichen Einbußen gekommen ist. Zwar hat sich nunmehr (fast) überall herumgesprochen, dass Bildungsausgaben nicht nur die Produktivität und das Einkommen erhöhen, sondern auch Voraussetzung für die Innovationsfähigkeit einer Volkswirtschaft sowie für die Integrationsfähigkeit von Arbeitskräften mit Migrationshintergrund sind. Dennoch verharren die Ausgaben im Bildungssektor auf niedrigem Niveau. Ganztagschulen

fehlen, und das Angebot an Kinderbetreuungsmöglichkeiten weist noch immer große Lücken auf.

Deutschlands gegenwärtige Haushaltsüberschüsse sind untrennbar mit den Entstehungsgründen der Krise in der Eurozone und der verfehlten Antikrisenpolitik verbunden. Die massiven außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte in Europa zogen merkliche Ungleichgewichte in den jeweiligen Staatshaushalten nach sich. Deutschland erzielte von 2005 an relativ hohe exportgetriebene Wachstumsgewinne und konnte in der Folge einen zügigen Abbau der staatlichen Finanzierungsdefizite verbuchen. In vielen anderen Ländern Europas ging die Krise mit steigenden Staatsdefiziten einher. Eine Fortsetzung der „beggar-my-neighbour-policy“ in Kombination mit einer restriktiven Ausgabenpolitik, wie sie Deutschland über viele Jahre betrieben hat, würde die Kohärenz der Europäischen Währungsunion weiter untergraben. Dies kann kaum im deutschen Interesse liegen. Auch aus binnenwirtschaftlichen Überlegungen sind Korrekturen in der deutschen Finanzpolitik dringend vonnöten. In diesem Zusammenhang gehört auch die Verteilungspolitik angesprochen. Spätestens in den Jahren nach 2000 hat eine starke Umverteilung zugunsten der Bezieher_innen hoher Einkommen stattgefunden. Von staatlicher Seite wurde diese Entwicklung verstärkt: Während trotz Krise die Sozialausgaben anteilig am Bruttoinlandsprodukt zurückgefahren wurden, profitierten von den umfangreichen steuerpolitischen Entscheidungen – vor allem die stufenweise Einkommensteuerreform 2001/2005 sowie die Unternehmensteuerreform – in erster Linie die oberen Einkommensbezieher_innen, während die unteren und mittleren Einkommensbezieher_innen durch die Anhebung der Mehrwertsteuersätze auf 19 Prozent Anfang 2007 überdurchschnittlich getroffen wurden.

Die Forderung, dass der Staat in Zukunft wieder eine stärkere Rolle für die wirtschaftliche Entwicklung und für die soziale Gerechtigkeit spielen sollte, steht im Widerspruch zum vorherrschenden – neoliberalen – Politikverständnis, das von wenigen Ausnahmen abgesehen die politischen Entscheidungen in den letzten Jahrzehnten geprägt hat (Vesper 2013). Die neoliberale Position beurteilt die wirtschafts-

und sozialpolitischen Wirkungen staatlicher Aktivitäten negativ: Der Sozialstaat unterminiere infolge von Fehlanreizen die Leistungsbereitschaft vieler Wirtschaftssubjekte. Insbesondere privates Vorsorgedenken und private Verantwortungsübernahme würden beeinträchtigt, wenn für alle Lebenslagen und -risiken öffentliche Güter, die scheinbar umsonst sind, angeboten werden. Aufgrund der Fehlanreize würden dem System immer mehr Einzahler_innen entzogen, während die Zahl der Leistungsempfänger_innen steige. Dies belaste auch den staatlichen Verwaltungsapparat, der sich immer häufiger mit unproduktiven Aufgaben befassen müsse und zusätzliche Ineffizienzen verursache. Bessere Lösungen würden dagegen erreicht, wenn Aufgaben der sozialen Sicherung wie die Vorsorge für das Alter und die Absicherung gegen Krankheiten oder auch gegen Arbeitslosigkeit privatisiert werden würden.

Nicht die Durchsetzung sozialer Rechte steht in dieser Denkweise auf der Agenda, sondern die Forderung, auch die soziale Absicherung den Marktgesetzen zu unterwerfen, was für die Betroffenen letztlich nichts anderes bedeutet, als dass dann auch jede wirtschaftliche Krise, in der Vermögen vernichtet wird, als Ausdruck höherer Marktweisheit hingenommen werden muss.¹ Ein schlanker Staat, der sich vor allem um die Erfüllung seiner „Kernaufgaben“ kümmere (Verteidigung, Außenpolitik, Recht, Sicherheit und ordnungspolitische Rahmensetzung), benötige weniger Steuer- und Beitragseinnahmen, müsse weniger Schulden aufnehmen und könne dadurch die Standorteigenschaften Deutschlands im internationalen Wettbewerb nachhaltig verbessern. In diesem Kontext sind die wirtschafts- und finanzpolitischen Entscheidungen zu sehen, die gebetsmühlenartig damit begründet wurden, die Exportstärke der deutschen Wirtschaft auszubauen. Im Bereich der Finanzpolitik war es vornehmlich die Steuerpolitik, die diesem Ziel untergeordnet wurde; auch der Abbau von Sozialleistungen (inklusive der „Lohnnebenkosten“) zählt hierzu. Stichworte sind Hartz IV oder auch die massiven Rentenkürzungen.

Doch kann die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in der jüngeren Vergangenheit kaum als Beleg dafür gewertet werden, dass die Dominanz neoliberalen Denkens im wirtschaftspolitischen Handeln eine höhere makroökonomische Effizienz hervorgebracht habe. Nach Verebben des Vereinigungsbooms blieb die gesamtwirtschaftliche Entwicklung über lange Zeit moderat. Der Umbau der sozialen Sicherungssysteme durch die „Hartz-Gesetze“ und die „Agenda 2010“ vermittelte der Wirtschaft keinen Wachstumsschub. Ähnliches lässt sich von der Privatisierung von Lebensrisiken („Riester-Rente“) berichten. Bei eher schwachem Wirtschaftswachstum bleiben aber die Verteilungsfragen nicht verdeckt, zumal durch die neuen Gesetze die Risiken des sozialen Abstiegs nicht vermindert, sondern erhöht wurden.

Vor diesem Hintergrund ist zu fragen, ob die Finanzpolitik für die Anforderungen der Zukunft gerüstet ist. Welchem Leitbild soll sie folgen? Beharrt die Politik auf dem neoliberal gefärbten Leitbild staatlichen Handelns, steht zu befürchten, dass sich zumindest die sozialen Probleme verschärfen und der noch vorhandene Fundus an Sozialstaatlichkeit weiter erodiert. Aber auch die makroökonomische Effizienz würde Schaden nehmen, denn im Gegensatz zur Modellwelt, in der stets Gleichgewicht bei Vollbeschäftigung herrscht und deshalb makroökonomische Stabilisierungspolitik störend wirkt, ist die Realität durch vielfältige Abweichungen vom Modell des perfekten Marktes gekennzeichnet. Ein markantes Beispiel für die Wirksamkeit staatlichen Krisenmanagements lieferte die Politik zuletzt in der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09. Hingegen waren die Versuche zur Lösung der Krise in der Eurozone in den letzten Jahren von wenig Erfolg gekrönt, u. a. auch deshalb, weil die deutsche Finanzpolitik die Binnennachfrage gedämpft und somit die Absorptionsfähigkeit des deutschen Marktes geschmälert hat.

¹ Diese Marktweisheit fußt auf dem Axiom effizienter Märkte. Der „homo oeconomicus“ hat rationale Erwartungen und agiert entsprechend seinem individuellen Nutzenkalkül auf perfekten Güter-, Kapital(!) und Arbeitsmärkten, die zum Gleichgewicht bei einer „natürlichen“ Arbeitslosenquote neigen. Nicht Unsicherheit prägt die Entscheidungen, sondern die Wirtschaftssubjekte wägen die Risiken zukünftiger Ereignisse ab. Ohne Regulierungen und staatliche Eingriffe wären die Märkte stabil (vgl. Schettkat 2012, Vesper 2013).

2

GESAMT- UND FINANZWIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG SEIT 1990

Gesamtwirtschaftlicher Verlauf und die Entwicklung der öffentlichen Haushalte sind eng miteinander verknüpft. Dies hängt damit zusammen, dass die Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben weitgehend an die gesamtwirtschaftliche Bemessungsgrundlage gekoppelt sind – die Elastizität des Steueraufkommens bezüglich des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) liegt bei etwa eins – und ausgabenpolitische Entscheidungen sich vielfach an den verfügbaren Finanzmitteln ausrichten. Ein Teil der Ausgaben unterliegt ohnedies einer „Quasi-Regelgebundenheit“, so etwa die Ausgaben für Renten oder auch die Tarifierhebungen für das Personal, die im Prinzip zwar diskretionär beeinflussbar sind, Änderungen aber in der Regel einen politischen Kraftakt erfordern.

Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen nach der deutschen Wiedervereinigung waren im Wesentlichen durch vier Ereignisse geprägt:

- Wiedervereinigung und Vereinigungsboom;
- „Maastricht“ und die Währungsunion;
- internationaler Standortwettbewerb;
- Finanz- und Eurokrise.

Bei allen Ereignissen spielten finanzpolitische Entscheidungen eine zentrale Rolle.

Mit der Wiedervereinigung vor 25 Jahren hat sich die politische und wirtschaftliche Landschaft in Deutschland fundamental verändert (Vesper 2015a). Tatsächlich entpuppte sich der Vereinigungsprozess ökonomisch als ein riesiges Transferproblem. Die Einführung der D-Mark in Ostdeutschland kam einem Aufwertungsschock gleich, der zu einem Wegbrechen der in- und ausländischen Absatzmärkte der ostdeutschen Wirtschaft führte. Was die ostdeutsche Wirtschaft an Absatz verlor, gewann insbesondere die international sehr wettbewerbsfähige westdeutsche (und abgeschwächt die westeuropäische) Wirtschaft. Der Verlust an Absatzmärkten und Einkommen bedingte unter den gegebenen Umständen hohe staatliche Transfers von West nach Ost, mit denen die importierten Güter in Ostdeutschland finanziert wurden. Diese Transfers wiederum wurden zum Teil aus den kräftigen Wachstums- und Einkommengewinnen der westdeutschen Wirtschaft, zum

Teil aber auch über vermehrte Staatsschulden aufgebracht. Zusätzlich wurden Steuern und Sozialbeiträge erhöht.² Kurzzeitig nährte die wirtschaftliche Entwicklung die Hoffnung auf ein „Wirtschaftswunder“ in Ostdeutschland. Doch schon bald wurde klar, dass dies eine Fehleinschätzung war, denn was in Westdeutschland gewonnen wurde, ging in Ostdeutschland verloren. Die vereinigungsbedingten Impulse wurden bald wieder schwächer, und die deutsche Wirtschaft geriet in den weltwirtschaftlichen Abwärtsstrudel.

Der finanzpolitische Kraftakt im Zuge der deutschen Wiedervereinigung hatte die Politik an den Rand ihrer Handlungsmöglichkeiten gebracht. Sie sah sich nicht mehr in der Lage, selbst die „automatischen Stabilisatoren“ in der Rezession 1993/94 wirksam werden zu lassen. Vielmehr wurden Steuern und Sozialbeiträge erhöht und Ausgaben gesenkt. Auch in der Folgezeit verharrte die Finanzpolitik auf ihrer restriktiven Linie, was für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung wenig förderlich war. Dadurch wiederum verschärften sich die fiskalischen Nöte – ein Teufelskreis war in Gang gekommen, und es schien fraglich, ob Deutschland die finanzpolitischen Eintrittskriterien für die Europäische Währungsunion (Beschränkung der jährlichen Haushaltsdefizite auf maximal drei Prozent und des staatlichen Schuldenstandes auf 60 Prozent des BIP) erfüllen könnte. Tatsächlich versuchte die Finanzpolitik alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um diese Kriterien zu erfüllen. Zur Überraschung vieler Beobachter_innen gelang ihr dieser Schritt, wobei nicht nur eine weitere Verschärfung der Sparpolitik, sondern auch verschiedene temporäre Einzelmaßnahmen eine punktgenaue Landung – ein Haushaltsdefizit in Höhe von 2,7 Pro-

² Per saldo wurden die Sozialbeiträge Anfang/Mitte der 1990er Jahre um fünf Prozentpunkte angehoben. Aus verteilungspolitischer Sicht war diese Entwicklung problematisch, weil den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten faktisch eine Sonderabgabe aufgebürdet wurde, während einzelne soziale Gruppen wie Selbstständige und Beam_t_innen davon verschont blieben. Auch die Anhebung der Mehrwertsteuer ist verteilungspolitisch immer umstritten.

zent des nominalen BIP – herbeiführten (Vesper 1998).³ Jedoch kam dieser Erfolg eher einem Pyrrhussieg gleich, denn die Restriktionspolitik hatte der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung einen erheblichen Dämpfer beschert.

Erst Ende 1998 konnte sich die deutsche Wirtschaft aus der Rezession lösen. Im Zuge des Konjunkturaufschwungs, der bis 2001 andauerte, gelang es der Finanzpolitik, die Haushaltsdefizite auf unter ein Prozent des BIP zu drücken (vgl. Abbildung 1). Nicht zuletzt aufgrund dieser Entwicklung beschloss die Bundesregierung weitreichende Steuerentlastungen für Unternehmen und private Haushalte, die in den Jahren 2001 bis 2005 wirksam werden sollten.⁴ Dennoch kam die wirtschaftliche Entwicklung in diesen Jahren nicht in Schwung. Teilweise verpufften die steuerlichen Impulse, zum einen weil die expansiven Effekte durch Einsparungen auf der Ausgabenseite⁵ konterkariert wurden, zum anderen weil ein bedeutsamer Teil der steuerpolitischen Entlastungen den oberen Einkommensbezieher_innen mit geringerer margi-

naler Konsum- und entsprechend höherer Sparquote zugutekamen.⁶ Auch die Investitionstätigkeit belebte sich nicht – im Gegenteil. Statt in Realkapital zu investieren, legten die deutschen Unternehmen ihre Mittel auf den Finanzmärkten an, weil sie dort höhere Renditen erzielen konnten. Die deutschen Banken wiederum suchten für diese Mittel dringend Anlagemöglichkeiten, und so verliehen sie die Gelder an Banken in der Peripherie der Europäischen Währungsunion, die damit wiederum Kredite an dortige Unternehmen und Haushalte vergaben, wodurch dort die Wirtschaft weiter angekurbelt wurde.

Der Investitionsattentismus deutscher Unternehmen hatte vor allem damit zu tun, dass in den Jahren nach Einführung des Euro der Realzins in Deutschland relativ hoch, in vielen anderen, insbesondere in den peripheren Ländern der Realzins sehr niedrig war, was im deutschen Fall die Investitionstätigkeit behinderte, in den anderen Fällen die Investitionen beflügelte. In einer Währungsunion gibt es nur noch einen Leitzins, der von der Zentralbank (EZB) mit Blick auf Inflation und Konjunktur im gesamten Währungsraum gesetzt wird. Bei unterschiedlichem Wachstum bedeutet dies, dass dieser Zins für einige Länder zu hoch und für andere Länder zu niedrig ist. In den Ländern mit guter Konjunktur sind in der Regel auch die Inflationsraten höher, weil Gewerkschaften leichter Lohn- und Unternehmen leichter Preiserhöhungen durchsetzen können. Dann ist auch der Realzins niedriger. Doch verschlechtert sich die internationale Wettbewerbsfähigkeit und die Exporttätigkeit verlangsamt sich. In den Ländern, in denen die Konjunktur schlechter verläuft, wirkt der Mechanismus umgekehrt: Durch die niedrigere

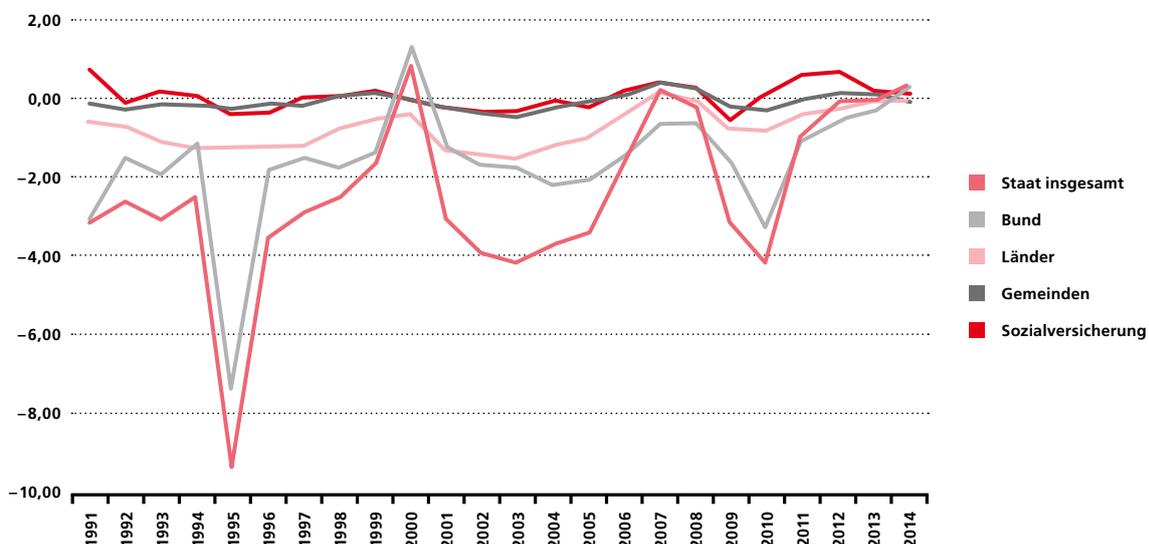
3 Beispielsweise wurden militärische Beschaffungen ins Jahr 1998 verschoben, geringere Investitionszuschüsse an die Bahn und an Airbus gewährt, ungeplante Grundstücksverkäufe des Bundeseisenbahnvermögens getätigt, der Auszahlungsrythmus beim Arbeitslosengeld verändert sowie Leistungseinschränkungen und Beitragserhöhungen bei den Sozialversicherungsträger_innen realisiert. Auch Neuberechnungen des Statistischen Bundesamtes spielten eine wichtige Rolle.

4 Zu nennen ist insbesondere die Senkung des Körperschaftsteuersatzes auf 25 Prozent, wodurch die Unternehmen in einer Größenordnung von 10 Milliarden Euro entlastet wurden. Die Entlastung der privaten Haushalte um 35 Milliarden Euro vollzog sich in drei Stufen, wobei der Eingangsteuersatz von 23,9 Prozent auf 15 Prozent und der Spitzensteuersatz von 53 Prozent auf 42 Prozent gesenkt wurden.

5 Davon waren fast alle Ausgabearten betroffen: stagnierende Einkommen im öffentlichen Dienst, eine restriktive Einstellungspolitik, Kappung von Leistungen und Verschärfung von Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, Kürzung von Investitionsausgaben.

6 So wurden im Zuge der dreistufigen Steuerreform Einkommensbezieher_innen mit einem Einkommen von 20.000 Euro um 3,6 Prozent ihres Einkommens entlastet, während Einkommen von 70.000 Euro um 5,3 Prozent und Einkommen von 200.000 Euro um 7,7 Prozent entlastet wurden (Grundtabelle). Die obersten Einkommen wurden also doppelt so stark wie die unteren begünstigt (Vesper 2008).

Abbildung 1
Finanzierungssalden des Staates in % des BIP



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Nachfrage ist die Inflationsrate niedriger, der Realzins höher, wodurch die Investitionstätigkeit beeinträchtigt wird. Löhne und Gewinne steigen langsamer, das Exportwachstum verstärkt sich.

Auf die schwere Finanz- und Wirtschaftskrise reagierte die Finanzpolitik in Deutschland 2008/09 überraschend zügig und problemadäquat. Dieser Pragmatismus erstaunte umso mehr, als in all den Jahren zuvor die finanzpolitische Rhetorik staatliche Interventionen zur Stabilisierung der Märkte als ineffizient gebrandmarkt hatte. Immerhin adiierte sich der Umfang der verschiedenen diskretionären fiskalpolitischen Maßnahmen auf zwei Prozent des jährlichen BIP, wobei das Schwergewicht der Maßnahmen in der Aufstockung der öffentlichen Investitionen lag. Zudem kamen die „automatischen Stabilisatoren“ in voller Höhe zur Wirkung, d. h. zur Begrenzung des Finanzierungsdefizits wurden im normalen Haushaltsvollzug keine Ausgaben gekürzt. Daran, dass diese Krise erfolgreich überwunden werden konnte, hat die Finanzpolitik also einen erheblichen Beitrag geleistet.

In der nachfolgenden Stabilisierungsphase ab 2010 bildeten sich die öffentlichen Defizite zurück, wobei die Staatsausgaben kaum ausgeweitet wurden. Gesamtwirtschaftlich vonnöten wäre eine expansivere Politik gewesen, um der Binnennachfrage mehr Schub zu verleihen. So aber stützte sich die wirtschaftliche Entwicklung auf weiterhin steigende Exporte, was die wirtschaftlichen Ungleichgewichte in Europa zementierte. Erst in der jüngsten Vergangenheit, etwa ab 2014 war eine Veränderung erkennbar, denn nunmehr ging von der Binnennachfrage ein deutlich höherer Beitrag für das Wirtschaftswachstum aus, vornehmlich weil bei steigenden Realeinkommen und einer positiven Arbeitsmarktentwicklung die privaten Konsumausgaben die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage dominierten. Auch 2016 dürfte das Wachstum insbesondere von der Binnennachfrage getragen werden, wobei die Investitionstätigkeit der Unternehmen wegen vieler Unsicherheiten bezüglich des weltwirtschaftlichen Umfelds eher schwach bleiben wird (IMK 2015). Umso mehr ist eine Investitions-offensive des Staates gefordert, damit endlich eine modernere, leistungsfähigere Infrastruktur bereitgestellt werden kann. Selbst im politischen Raum wird immer wieder betont, dass Investitionen in die öffentliche Infrastruktur eine wichtige Voraussetzung für die Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und die Schaffung von Wachstumspotenzialen sind. Doch stehen die Taten im Widerspruch zur Rhetorik.

3

DIE STAATLICHEN AKTIVITÄTEN IM SPIEGEL DER ZAHLEN

3.1 AUSGABEN

Die systematische Darstellung der staatlichen Aktivitäten kann sowohl anhand der Finanzstatistik als auch anhand des Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) erfolgen. Die Finanzstatistik dokumentiert die kassenwirksamen Vorgänge staatlichen Handelns; Ausgaben und Einnahmen werden auf Basis der kamerale Haushaltsystematik zum Zeitpunkt der Zahlung gebucht. Auch die VGR-Daten beruhen auf der Finanzstatistik, doch werden entsprechend der Zielsetzungen der VGR einige Umbuchungen und Umgruppierungen vorgenommen.⁷ Auch gibt es institutionelle Unterschiede: In der VGR werden die öffentlichen Wirtschaftsunternehmen, die Eigenbetriebe der Gemeinden sowie die Landes- und die Bundesbetriebe nicht dem Staats-, sondern dem Unternehmenssektor zugerechnet. In der Finanzstatistik erscheinen diese Betriebe als Extrahaushalte des Staates.⁸ Infolge der Unterschiede in der Buchungstechnik weicht auch die Höhe des Finanzierungssaldos des Staates in beiden Rechensystemen voneinander ab.

Setzt man die Staatsausgaben der Jahre 1991 und 2014 mit dem jeweiligen nominalen Bruttoinlandsprodukt ins Verhältnis, so errechnet sich ein Rückgang der „Staatsausgabenquote“ um etwa zwei Prozentpunkte (vgl. Tabelle 1). Bei unveränderter Quote hätten die Staatsausgaben 2014 um rund 50 Milliarden Euro höher gelegen. Dabei weist die Relation im zeitlichen Verlauf starke Schwankungen auf.

Zunächst war es die Wiedervereinigung, die höhere Ausgaben erforderte, um die Verwaltung in Ostdeutschland an die Verhältnisse im Westen anzupassen, die ostdeutsche Infrastruktur zu modernisieren und auszubauen sowie die hohe Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland zu finanzieren. Der „Ausreißer“ der Quote im Jahr 1995 war auf die Eingliederung der Treuhandanstalt in den Staatshaushalt zurückzuführen.⁹ Auch im Jahr 2000 war ein besonderer buchungstechnischer Faktor wirksam: Die Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Mobilfunklizenzen in Höhe von knapp 51 Milliarden Euro (2,5 Prozent des BIP) wurden nicht als Einnahme, sondern als negative Ausgabe ausgewiesen. Die relativ hohe Quote im Jahr 2010 wiederum hängt mit den Folgen der schweren Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2008/09 zusammen, in denen umfangreiche ausgabenseitige Maßnahmen zur Stützung der Wirtschaft auf den Weg gebracht wurden. Vor allem handelte es sich um eine Aufstockung der öffentlichen Investitionsausgaben, aber auch der private Konsum wurde gestärkt („Abwrackprämie“, kinderbezogene Leistungen, Beitrags- und Steuer-senkungen). Der Rückgang in den Jahren danach spiegelt den Wegfall dieser Maßnahmen sowie die sparsame Haushaltsführung wider.

Alles in allem hat sich in Deutschland nach der Wiedervereinigung nicht die in den 1970er und 1980er Jahren beobachtete Tendenz eines steigenden Staatsanteils fortgesetzt. „Normalerweise“ wird eine solche Tendenz damit erklärt, dass:

- die Produktivität im öffentlichen Sektor langsamer als im privaten (Dienstleistungs-)Sektor wächst, wobei die Messung große Probleme aufweist, da öffentliche Güter keine Marktpreise besitzen;

⁷ Solche Umbuchungen sind notwendig, damit dem Charakter der VGR, alle kreislaufwirksamen Transaktionen zum Zeitpunkt des Entstehens von Forderungen bzw. Verbindlichkeiten zu erfassen, entsprochen wird. So werden in der VGR einige fiktive Positionen gebildet, z. B. kalkulatorische Abschreibungen für Investitionen. Investitionen werden nach dem Bau-fortschritt und nicht nach dem Zeitpunkt der Zahlung erfasst. Die Lohn-steuereinnahmen werden periodengerecht abgegrenzt, weil das Kassenauf-kommen im Januar aus den Einkommenszahlungen im Dezember resultiert.

⁸ Dabei handelt es sich um das Bundeseisenbahnvermögen, den Entschädigungsfonds, den Erblastenteilungsfonds und das ERP-Sonderver-mögen. Auf Länderebene zählen Hochschulen mit eigenem Rechnungs-wesen, statistische Ämter und Landesbetriebe, z. B. für Straßenbau, dazu. Ein Extrahaushalt der Sozialversicherung ist der Versorgungsfonds der Bundesagentur für Arbeit.

⁹ In der VGR wurde die Treuhandanstalt bis dahin zum Unternehmens-sektor gezählt. Mit Bildung eines Sondervermögens „Erblastenteilungs-fonds“, in den die Schulden des Kreditabwicklungsfonds, der Treuhand-anstalt sowie ein Teil der Altschulden der ostdeutschen Wohnungswirt-schaft zusammengefasst wurden, wurden diese Schulden in den öffent-lichen Haushalt überführt.

Tabelle 1

Einnahmen und Ausgaben des Staates

	Mrd. Euro						Veränderungen pro Jahr in %		
	1991	1995	2000	2005	2010	2014	2014/1991	2014/2000	2000/1991
Steuern	347,4	418,3	490,1	479,0	551,8	659,6	2,8	2,1	3,9
Verkäufe	40,6	51,6	52,2	62,6	84,2	101,5	4,1	4,9	2,8
Sozialbeiträge	258,3	343,5	382,3	399,7	426,2	481,9	2,7	1,7	4,5
Vermögenseinkommen	19,8	19,1	17,0	14,1	19,4	25,0	1,0	2,8	-1,7
Sonstige	16,2	26,4	23,7	29,0	28,7	31,6	3,0	2,1	4,3
Einnahmen insgesamt	682,3	858,9	965,3	984,4	1110,3	1299,6	2,8	2,1	3,9
Personalausgaben	135,9	164,6	174,0	182,2	203,5	224,6	2,2	1,8	2,8
Vorleistungen	63,6	70,8	76,5	88,7	118,0	138,6	3,4	4,3	2,1
Zinsausgaben	41,4	65,3	66,4	63,1	63,9	51,5	1,0	-1,8	5,4
Monetäre Sozialleistungen	235,5	326,2	368,9	412,3	430,1	451,0	2,9	1,4	5,1
Soziale Sachleistungen	100,6	147,9	154,8	169,5	204,4	240,1	3,9	3,2	4,9
Bruttoinvestitionen	49,6	49,4	48,5	44,0	59,4	63,2	1,1	1,9	-0,2
Vermögenstransfers	35,6	149,9	33,7	37,8	64,3	35,9	0,0	0,5	-0,6
Sonstige	70,1	63,8	24,3	65,4	75,6	85,8	0,9	9,4	-11,1
Ausgaben insgesamt	732,3	1.037,9	947,1	1.063,0	1219,2	1290,7	2,5	2,2	2,9
Finanzierungssaldo	-50,0	-179,0	18,2	-78,6	-108,9	8,9			
	in % des BIP								
Steuern	22,0	22,0	23,2	20,8	21,4	22,6			
Verkäufe	2,6	2,7	2,5	2,7	3,3	3,5			
Sozialbeiträge	16,4	18,1	18,1	17,4	16,5	16,5			
Vermögenseinkommen	1,3	1,0	0,8	0,6	0,8	0,9			
Sonstige	1,0	1,4	1,1	1,3	1,1	1,1			
Einnahmen insgesamt	43,2	45,2	45,6	42,8	43,0	44,6			
Personalausgaben	8,6	8,7	8,2	7,9	7,9	7,7			
Vorleistungen	4,0	3,7	3,6	3,9	4,6	4,8			
Zinsausgaben	2,6	3,4	3,1	2,7	2,5	1,8			
Monetäre Sozialleistungen	14,9	17,2	17,4	17,9	16,7	15,5			
Soziale Sachleistungen	6,4	7,8	7,3	7,4	7,9	8,2			
Bruttoinvestitionen	3,1	2,6	2,3	1,9	2,3	2,2			
Vermögenstransfers	2,3	7,9	1,6	1,6	2,5	1,2			
Sonstige	4,4	3,4	1,1	2,8	2,9	2,9			
Ausgaben insgesamt	46,4	54,7	44,7	46,2	47,3	44,3			
Finanzierungssaldo	-3,2	-9,4	0,9	-3,4	-4,2	0,3			

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

- zahlreiche öffentliche Güter eine hohe Einkommenselastizität¹⁰ aufweisen;
- demografische Effekte wirksam werden;
- höhere soziale Absicherungsstandards gefordert und durchgesetzt werden;
- Interessengruppen im Wettbewerb stehen und die Bürokratie weniger auf Effizienz als auf Budgetmaximierung ausgerichtet ist, zumal die Tendenz besteht, dass an einmal bestehenden Aufgaben (und Ausgaben) festgehalten wird.

Auch im Vergleich mit den anderen größeren Volkswirtschaften nimmt Deutschland bezüglich der Ausgabenquote eine Position im unteren Mittelfeld ein (BMF 2015). Dies gilt auch für die Steuer- und Abgabenquoten. Allerdings sind internationale Vergleiche insofern nicht unproblematisch, als sich in den Quoten auch die zahlreichen institutionellen Unterschiede der Volkswirtschaften niederschlagen.

¹⁰ Öffentlichen Gütern wie beispielsweise Bildung und Gesundheitsdienstleistungen wird eine hohe Einkommenselastizität – definiert als prozentuale Änderung der Nachfragemenge bezogen auf die prozentuale Änderung des Einkommens – zugesprochen. Diese Leistungen sind in der Vergangenheit zumeist stärker als das Bruttoinlandsprodukt gestiegen.

In der Unterteilung nach Ausgabearten zeigt sich, dass die Anteile der Personalausgaben („Arbeitnehmerentgelte“ in der VGR) über den gesamten Beobachtungszeitraum rückläufig waren. Zum einen hing dies mit dem fortgesetzten Personalabbau im Staatssektor zusammen, zum anderen sind die Verdienste im öffentlichen Dienst hinter der Entwicklung in der Gesamtwirtschaft zurückgeblieben. In der Summe wurden die Personalausgaben um fast 25 Milliarden Euro (!) gesenkt, gemessen an dem Volumen, das bei konstantem Anteil am Bruttoinlandsprodukt realisiert worden wäre. Hingegen hat sich der Anteil der Vorleistungen im Beobachtungszeitraum erhöht. Dies könnte ein Indiz dafür sein, dass in verstärktem Maße Leistungen hinzugekauft wurden, also „Outsourcing“ eine immer größere Rolle spielte, weil vermehrt Einrichtungen ausgelagert und auch alternative Finanzierungs- und Betreibermodelle in Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor genutzt wurden (Pitlik 2013).

Tatsächlich hat sich die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst seit der Wiedervereinigung erheblich verringert. Waren Anfang der 1990er Jahre noch 5,6 Millionen Arbeitnehmer_innen im mittelbaren und unmittelbaren öffentlichen Dienst tätig, so wies die Statistik 2014 nur noch 4,6 Millio-

nen Beschäftigte aus (Statistisches Bundesamt 2015a).¹¹ Doch nur ein Teil dieses Rückgangs ist dem politischen Willen, aus Effizienz- und/oder Einsparungsüberlegungen den öffentlichen Sektor zu verkleinern, zuzuschreiben. In nennenswertem Umfang wurden Aufgaben und Personal aus dem öffentlichen Sektor ausgegliedert. Vielfach wurde allein die Rechtsform von Einrichtungen geändert, indem sie von einer öffentlich-rechtlichen in eine privatrechtliche umgewandelt wurden. So hat der Bund seine Sondervermögen Bundesbahn und Bundespost in privatrechtliche Einrichtungen überführt, und Länder und Gemeinden haben viele ihrer Krankenhäuser auf diese Weise privatisiert.

Hinzu kamen Sonderfaktoren, einmal die „Friedensdividende“ nach dem Fall der Mauer – die militärische Abrüstung ermöglichte auch eine Verringerung der militärischen und zivilen Stellen bei der Bundeswehr. Zudem war die Zahl der Stellen in den ostdeutschen Ländern und Kommunen gemessen an den westdeutschen Verhältnissen überdimensioniert, sodass hier ein erhebliches Einsparpotenzial bestand. Die Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst war per saldo keine treibende Kraft für die Expansion der Personalausgaben. Im Beobachtungszeitraum blieben die Tarifanhebungen hinter diejenigen in der Gesamtwirtschaft zurück (vgl. Abbildung 2). Besonders Ende der 1990er Jahre und in den Jahren 2003 bis 2007 fielen die Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst deutlich schwächer aus. Allerdings sind die tariflichen Steigerungen nur eine Komponente der Einkommensentwicklung im öffentlichen Dienst. In Rechnung gestellt werden müssen auch Stellenbewertungen, Sonderzahlungen etc., die auch Grund für die Unterschiede auf Länderebene oder auf der kommunalen Ebene sind.

Die öffentlichen Investitionsausgaben verzeichneten im Beobachtungszeitraum einen bedrohlichen Rückgang. Inzwischen reicht das Volumen der öffentlichen Investitionen

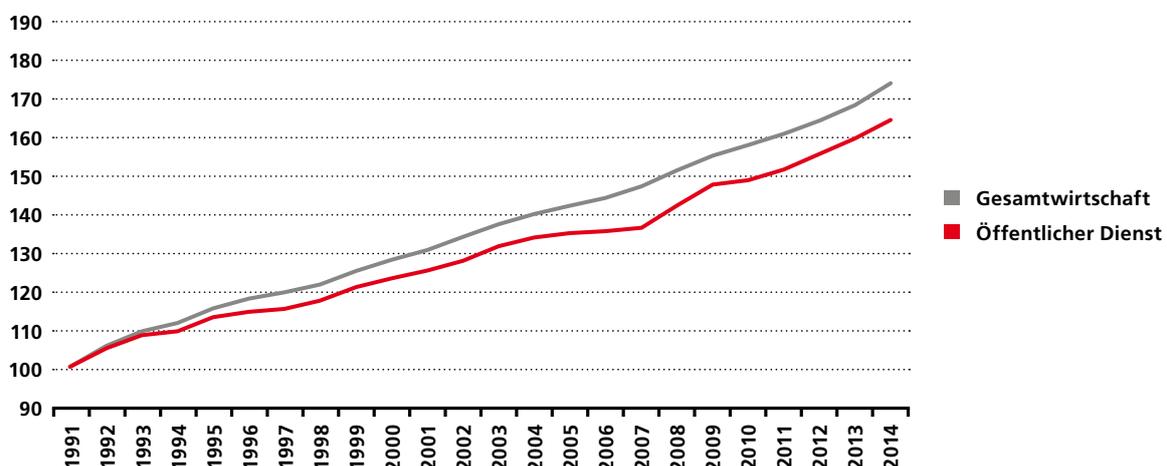
nicht mehr aus, um den Verfall der Infrastruktur aufzuhalten. Die Abschreibungen auf das Infrastrukturkapital übertreffen die jährlichen Investitionsausgaben, d. h. die Nettoinvestitionen sind negativ. Noch zu Beginn der 1990er Jahre betrug das staatliche Investitionsvolumen 5,4 Prozent des BIP, 2014 waren es nur noch 3,4 Prozent. Darin sind sowohl die Bruttoinvestitionen, also die Ausgaben, mit denen der Staat selbst als Investor tätig wird, als auch die Investitionszuschüsse enthalten, d. h. die Ausgaben, mit denen der Staat Investitionen in jenen Bereichen anzuschieben versucht, die Unterstützung benötigen und hierfür ein öffentliches Interesse erkennbar ist. Beispielsweise gewährt der Staat Zuschüsse für das Heizen mit erneuerbaren Energien, für das energetische Sanieren von Wohnraum oder auch Hilfen für Gründer_innen in den Bereichen Forschung und Umweltschutz. Mit ihnen soll der Standort Deutschland in Sachen Umweltschutz und Hightech gestärkt werden.

Im Gegensatz zu vielen anderen Ausgaben sind die Investitionsausgaben in Veranschlagung und Realisierung relativ flexibel zu handhaben, sodass auch Kürzungen bei drohenden Finanzierungsengpässen im Haushalt politisch leichter durchsetzbar sind. Bei wieder reichlicher sprudelnden Steuerquellen können verhältnismäßig rasch zusätzliche bzw. aufgeschobene Investitionsprojekte auf den Weg gebracht werden. In der Vergangenheit dauerten aber die wirtschaftlichen Stagnations- und Rezessionsphasen länger als die Aufschwungsphasen, sodass die Investitionsausgaben anteilmäßig sanken. Auch der Druck durch „Maastricht“ – die fiskalischen Kriterien dieses Vertrages mussten 1997 erfüllt sein – und die steuerreformbedingten Einnahmehausfälle in den Jahren 2001 bis 2005 verringerten den Spielraum für öffentliche Investitionsausgaben. Da über viele Jahre der Infrastrukturausbau in Deutschland vernachlässigt wurde, hat sich die Infrastrukturlücke, die es nun zu beklagen gilt, zu einem veritablen Hindernis für eine gedeihliche Wirtschaftsentwicklung herausgebildet.

Noch gewichtiger als die Produktion öffentlicher Güter ist, zumindest rein quantitativ betrachtet, die Umverteilung der Einkommen über den Staat. Auch im internationalen

¹¹ In Abgrenzung der VGR war der Rückgang etwas weniger stark ausgeprägt, die Zahl der Beschäftigten ist hier von 5,2 Millionen auf 4,5 Millionen zurückgegangen.

Abbildung 2
Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst und in der Gesamtwirtschaft, 1991=100



Quelle: Tarifarchiv des WSI.

Vergleich kann das Maß an staatlicher Einkommensumverteilung in Deutschland als hoch bezeichnet werden (Bach et al. 2015), wobei sich dieses Maß durch die Kombination aus Sozialausgaben sowie progressiven und auch regressiven Wirkungen des Steuersystems ergibt. Doch auch der Zugang zum Bildungssystem und/oder die Versorgung mit Gesundheitsdienstleistungen hat verteilungspolitische Implikationen, d. h. die Produktion öffentlicher Güter ist ebenfalls verteilungspolitisch relevant.

In der Regel begünstigen die Sozialausgaben entsprechend ihrer Intention vor allem die unteren Einkommenschichten, während die progressiven Einkommensteuern die oberen Einkommensbezieher_innen stärker belasten – die Bürger_innen sollen nach ihrer Leistungsfähigkeit besteuert werden. Die Besteuerung des Verbrauchs wiederum wirkt regressiv, da die unteren Einkommensbezieher_innen von einer Erhöhung der Verbrauchsteuern relativ stärker betroffen sind. Die verteilungspolitische Brisanz liegt hier darin, dass die Sparquote mit steigendem Einkommen zunimmt. Während die einkommensschwachen Haushalte ihr gesamtes Einkommen ausgeben, um ihren Lebensunterhalt zu finanzieren, werden in den mittleren Einkommensklassen 75 bis 80 Prozent des Einkommens für Verbrauchszwecke verwendet, während im oberen Bereich nur zwei Drittel und weniger in den Konsum fließen (Bach 2005).

Die monetären Sozialleistungen und sozialen Sachleistungen des Staates addierten sich 2014 auf 23,7 Prozent des BIP; das waren 691 Milliarden Euro bzw. mehr als die Hälfte der gesamten Staatsausgaben. Betrachtet man nur die monetären Sozialleistungen¹², so belaufen sich diese 2014 auf 15,5 Prozent des BIP bzw. 35 Prozent aller Staatsausgaben. Per saldo haben die Sozialleistungen im Beobachtungszeitraum anteilig zugelegt, wobei sich die monetären Sozialleistungen bis 2005 anteilig kräftig erhöht hatten, um danach fast ebenso deutlich anteilig zu sinken. Infolge der nur schwachen Einkommensentwicklung in den Jahren nach 2000 stagnierten die Renten- und Pensionszahlungen über Jahre hinweg, wobei zudem durch diskretionäre Maßnahmen („Riester-Faktor“, „Nachhaltigkeitsfaktor“)¹³ der Rentenanstieg zusätzlich gedämpft wurde. Die Ausgaben für die Finanzierung der Arbeitslosigkeit sind aufgrund der Arbeitsmarktreformen und des 2005 einsetzenden Aufschwungs sogar gesunken.

¹² Dabei handelt es sich vor allem um die Rentenzahlungen der gesetzlichen Rentenversicherungen, Pensionen, Beihilfen, das gesetzliche Kindergeld, die Sozialhilfe und Kriegsopferfürsorge, das Erziehungs- und das Wohngeld, die Arbeitslosenhilfe/Grundsicherung für Erwerbslose oder auch die Ausbildungsbeihilfen. Die sozialen Sachleistungen umfassen im Wesentlichen die Ausgaben der gesetzlichen Krankenkassen, die Ausgaben für die Unterbringung in Unterkünften und Wohnungen oder auch die Kinderbetreuung in Einrichtungen.

¹³ Durch den Nachhaltigkeitsfaktor wurde die Entwicklung des Rentenniveaus der demografischen Entwicklung angepasst. Durch den Riesterfaktor wurden die Rentenanstiege jährlich um etwa 0,6 Prozentpunkte gedämpft.

3.2 STEUERN UND ABGABEN

Die Staatsausgaben werden im Wesentlichen durch Steuereinnahmen, Sozialbeiträge und Gebühren (in der VGR als „Verkäufe“ titulierte) finanziert. Während es sich bei den Steuern um Zwangseinnahmen ohne spezielle Gegenleistungen handelt, werden die Gebühren für die Inanspruchnahme spezieller Gegenleistungen erhoben. Die Sozialbeiträge können als zweckgebundene, lohnabhängige Zwangsabgaben bezeichnet werden. Zu einem geringen Teil tragen Erwerbseinkünfte, die der Staat aus seiner Teilnahme am Wirtschaftsprozess bezieht, zur Finanzierung der Staatsausgaben bei.

Über den gesamten Beobachtungszeitraum weisen die Anteile der Steuern und Abgaben am Bruttoinlandsprodukt eine überraschende Konstanz auf (vgl. Tabelle 1). Gleichwohl zeigen sich kurzfristig zum Teil starke Schwankungen. In Abgrenzung der VGR verzeichnet die Steuerquote im Jahr 2000, bevor die umfangreichen Steuerentlastungen in Kraft getreten waren, mit 23,2 Prozent einen Höchststand und 2005, nach Abschluss aller Reformschritte, mit 20,8 Prozent einen Tiefststand. In den folgenden Jahren ist die Quote wieder auf den langjährigen Durchschnittswert gestiegen, u. a. weil die Mehrwertsteuer 2007 erhöht wurde, aber auch, weil die progressive Einkommensteuer entsprechende Mehreinnahmen erbrachte. Zuletzt lag die Steuerquote höher als am Anfang des Beobachtungszeitraums.

In der Entwicklung nach Steuerarten zeigt sich, dass die Lohnsteuer, aufkommensmäßig die gewichtigste direkte Steuerart, in den Jahren nach 2000 gemessen an der Brutto-lohn- und -gehaltsumme (BLG) merklich Anteile verloren hat (vgl. Abbildung 3). Vornehmlich ist dies auf die Steuerentlastungen der Jahre 2001 bis 2005 zurückzuführen, in geringerem Maße auf die Steuersenkungen im Zuge des „Konjunkturpakets II“ 2009/10 und der Vollabzugsfähigkeit der Krankenversicherungsbeiträge als Sonderausgaben ab 2010. Eine Rolle hat auch gespielt, dass der Anteil der Gewinne am Bruttoinlandsprodukt, insbesondere nach 2000, zugenommen und der Anteil der Bruttolöhne und -gehälter abgenommen hat. Zudem gingen aufkommensdämpfende Effekte von den vermehrten „marginalen“ Beschäftigungsverhältnissen (Minijobs) aus.¹⁴ Mit der Senkung der Gewinnsteuern¹⁵ war die Absicht verbunden, die Bedingungen auf der Angebotsseite der Volkswirtschaft zu verbessern und den Standort Deutschland für ausländische Investor_innen attraktiver zu machen. Offensichtlich sind die positiven Wirkungen der Unternehmensteuerreform seinerzeit massiv überschätzt worden. Die effektiv von den Unternehmen

¹⁴ Die Bruttolohn- und -gehaltsumme dieser Beschäftigten belief sich von 2003 an auf rund 20 Milliarden Euro jährlich; die entrichtete Lohnsteuer betrug zwischen 300 und 400 Millionen Euro, d. h. für die Lohnsteuerquote dieser Beschäftigten errechnet sich ein Wert von weniger als zwei Prozent.

¹⁵ Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag. Im Zuge der Unternehmensteuerreform wurden nicht nur die Körperschaftsteuersätze radikal gesenkt und die Sätze für einbehaltene und ausgeschüttete Gewinne vereinheitlicht. Auch wurden Veräußerungsgewinne steuerlich freigestellt. Im Gegenzug wurden die steuerlichen Abschreibungsbedingungen verschlechtert, was die Sachinvestition relativ zu einer Finanzanlage steuerlich deutlich benachteiligte.

entrichteten Steuern auf die Gewinne lagen 2014 um ein Drittel unter dem Niveau vor der Reform, wenn man als Bezug die von der VGR ausgewiesene Gewinnsumme nimmt. Bereits Mitte der 1990er Jahre hatten die Gewinnsteuern ein sehr niedriges Niveau erreicht, was vor allem mit der massiven steuerlichen Förderung von Investitionen in Ostdeutschland, aber auch damit zusammenhing, dass die Unternehmen Verluste aus den Rezessionsjahren mit den wieder steigenden Profiten verrechnen konnten.

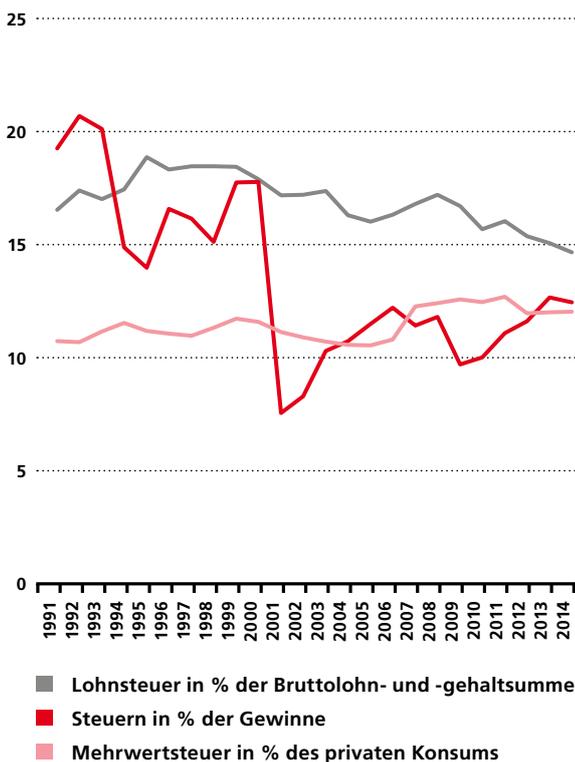
Die Mehrwertsteuer als gewichtigste indirekte Steuer hat – bezogen auf das nominale Bruttoinlandsprodukt – im Beobachtungszeitraum an Bedeutung gewonnen, was primär auf die Mehrwertsteuererhöhung 2007 zurückzuführen ist. Geschmälert wurde der Anstieg durch die über Jahre hinweg schwache Lohnentwicklung und damit verbunden über die geringe Dynamik des privaten Konsums. Eine völlig untergeordnete Bedeutung besitzt inzwischen die vermögensbezogene Besteuerung. Dies liegt an der schrittweisen Abschaffung einzelner vermögensbezogener Steuern (allgemeine Vermögensteuer, Börsenumsatzsteuer, Gesellschaftsteuer, Gewerbesteuer) bzw. deren Erosion (Grundsteuer, Erbschaft- und Schenkungsteuer).

Die Sozialbeiträge weisen längerfristig ebenfalls eine recht „stabile“ Entwicklung auf, die Werte am Anfang und am Ende des Beobachtungszeitraums sind – gemessen am Bruttoinlandsprodukt – nahezu gleich hoch. Nach der Wiedervereinigung wurden die Beiträge relativ stark angehoben: Die Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung stiegen von 4,3 Prozent auf 6,8 Prozent, die Beiträge zur Rentenversicherung schrittweise von 17,7 Prozent auf 20,3 Prozent

(1997). Faktisch wurde den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten eine Sonderabgabe aufgebürdet, denn sowohl die Selbstständigen als auch die Beamten blieben von den höheren Sozialabgaben verschont.

Die Entscheidung, einen Großteil der „Kosten der Wiedervereinigung“ über das westdeutsche Sozialversicherungssystem zu finanzieren, war aus makroökonomischer Sicht ein Fehler (Leiber/Zwiener 2007). Ohnehin stiegen die Löhne in Ostdeutschland rasant, ebenso die Arbeitslosenzahlen. Durch die Beitragssatzsteigerungen wurden die Arbeitskosten zusätzlich in die Höhe getrieben, zugleich blieb die Nettolohnentwicklung zurück, wodurch wiederum die Konsumnachfrage geschwächt wurde. Bei reiner (Mehrwert-) Steuerfinanzierung hätten sich die Exporte nicht verteuert, wohl aber die Importe. Eine andere Finanzierung wählte die Politik, als es darum ging, die Pflegeversicherung zu installieren. Ihre Finanzierung speiste sich – neben dem Beitrag zur Pflegeversicherung – wesentlich aus den Einnahmen aus der ab 1999 in mehreren Schritten umgesetzten ökologischen Steuerreform, der Tabaksteuererhöhungen sowie der Anhebung des Mehrwertsteuersatzes von 16 auf 19 Prozent (2007).

Abbildung 3
Ausgewählte Steuerquoten



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

4

ENTWICKLUNG NACH HAUSHALTSEBENEN

4.1 INSTITUTIONELLE REGELUNGEN

4.1.1 GEMEINSCHAFTSSTEUERN,
LÄNDERFINANZAUSGLEICH

Zwischen Bund, Ländern und Gemeinden besteht ein komplexer Aufgaben- und Finanzierungsverbund. Dieser Verbund fußt auf der Leitidee möglichst gleichwertiger Lebensbedingungen in Deutschland. Nicht nur die steuerliche Gleichbehandlung der privaten Haushalte und Unternehmen über das gesamte Bundesgebiet hinweg ist dieser Idee geschuldet. Auch der horizontale Finanzausgleich auf Länderebene sowie der kommunale Finanzausgleich zielen darauf ab, dass alle Länder und Gemeinden unabhängig von der regionalen Wirtschafts- und Finanzkraft ein in Quantität und Qualität ähnliches Bündel an öffentlichen Gütern bereitstellen können. Ein hohes Maß an Nivellierung war ursprünglich politisch gewollt. Allerdings wird dieses Ziel in den politischen Auseinandersetzungen in jüngerer Zeit immer wieder – insbesondere im Zusammenhang mit den Diskussionen um eine Reform des Länderfinanzausgleichs – infrage gestellt.

Die aufkommensstarken Steuern, also vor allem die Einkommen- und Umsatzsteuern, sind als sogenannte Gemeinschaftssteuern konzipiert; den einzelnen Ebenen fließen in unterschiedlichem Maße Steueranteile aus diesem Topf zu (vgl. Tabelle 2).

Über die Kompetenz in der Steuergesetzgebung verfügt im Wesentlichen der Bund; die Länder können nur in ihrer Gesamtheit via Bundesrat Einfluss ausüben. Die Verflech-

tungen auf der Ausgabenseite sind durch zahlreiche Mischfinanzierungen geprägt. Der Bund beteiligt sich vor allem an solchen Aufgaben, die von überregionaler Bedeutung sind.¹⁶ Darüber hinaus wirkt er mit seinen fachbezogenen Ausgaben auf die Entwicklung in den einzelnen Regionen.

Eine herausgehobene Stellung nimmt der Länderfinanzausgleich ein (Truger/Vesper 2014). Für das Volumen und die Verteilung der Mittel sind nicht nur die relativen Finanzkraftunterschiede der einzelnen Länder bedeutsam, die aus den regionalen Unterschieden in der wirtschaftlichen Entwicklung resultieren, sondern auch der Gesamtumfang der Steuereinnahmen, der wiederum vom gesamtwirtschaftlichen Verlauf abhängt. Der Ausgleich selbst erfolgt auf zwei Stufen, dem Umsatzsteuerausgleich und dem horizontalen Ausgleich i. e. S. Diesen Stufen vorgelagert ist die Zerlegung wichtiger Einzelsteuern, denn maßgeblich für ihre horizontale Verteilung ist der Wohnsitz (bei der Lohnsteuer) bzw. der Sitz der Betriebsstätte (bei der Körperschaftsteuer).¹⁷ Die Mittel aus der Zerlegung fließen vorrangig an die Nehmerländer im Finanzausgleich, sodass die Aufkommensunterschiede bereits auf dieser Vorstufe erheblich verringert werden (vgl. Tabelle 3). Belastet werden insbesondere die wirtschaftsstarken Regionen mit vielen Einpendler_innen. Dieser Prozess setzt sich auf der Stufe des Umsatzsteuerausgleichs fort. Der Umsatzsteuerausgleich vollzieht sich auf zwei Stufen. Auf der ersten Stufe, dem Umsatzsteuervorgewegungsausgleich, wird maximal ein Viertel des

Tabelle 2

Anteile an den gemeinschaftlichen Steuern in %

	Bund	Länder	Gemeinden
Einkommensteuer	42,5	42,5	15
Zinsabschlag	44	44	12
Körperschaftsteuer	50	50	–
nicht veranl. Steuern v. Ertrag	50	50	–
Umsatzsteuer	51	46,9	2,1

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

¹⁶ Hierzu gehört auch seine Verpflichtung, aus seiner gesamtstaatlichen Verantwortung heraus konjunktur-, wachstums- und strukturpolitische Impulse zu geben.

¹⁷ Durch die Zerlegung sollen „erhebungstechnisch bedingte Verzerrungen“ zwischen dem örtlichen Aufkommen und der tatsächlichen Wirtschaftskraft abgebaut werden. Solche Verzerrungen ergeben sich beispielsweise durch die zentrale Lohnabrechnung überregional tätiger Unternehmen oder bei Pendler_innen. Auch die Körperschaftsteuer wird bei größeren Unternehmen mit mehreren Betriebsstätten zentral abgeführt, sodass auch hier eine Zerlegung erforderlich ist, soll jedes Bundesland wie intendiert für die Betriebsstätten innerhalb seines Territoriums Steuereinnahmen erhalten. Ein solches Vorgehen wird nicht bei der Umsatzsteuer angewendet, da diese nicht örtlich „radizierbar“ ist, d. h. zumeist nicht dort vereinnahmt wird, wo sie von den Endverbraucher_innen erbracht wird. Sie wird anhand der Einwohnerzahlen verteilt.

Länderanteils an der Umsatzsteuer dafür verwendet, die Finanzkraft der finanzschwachen Länder anzuheben. Dabei wird nach dem Prinzip der „relativen Auffüllung“ vorgegangen, indem die Steuerschwäche eines Landes nur anteilig aufgefüllt wird. Der übrige Länderanteil an der Umsatzsteuer (mindestens 75 Prozent) wird gemäß Einwohnerzahl verteilt.

Tabelle 3
Steuerzerlegung und Umsatzsteuerausgleich* je Einwohner_in in 2014

	Zerlegung	Umsatzsteuerausgleich
Nordrhein-Westfalen	-191	-129
Bayern	-88	-158
Baden-Württemberg	-179	-158
Niedersachsen	360	70
Hessen	-586	-158
Sachsen	424	587
Rheinland-Pfalz	530	-108
Sachsen-Anhalt	519	621
Saarland	451	70
Thüringen	503	611
Brandenburg	790	397
Mecklenburg-Vorpommern	549	564
Schleswig-Holstein	253	132
Berlin	99	-61
Hamburg	-1.513	-158
Bremen	-731	-6

*Differenz zwischen Verteilung nach geltendem Recht und vollständiger Verteilung nach Einwohner_innen
Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen.

Zur Ermittlung der Ansprüche im horizontalen Finanzausgleich i. e. S. werden die Finanzkraftmesszahl und die Ausgleichsmesszahl eines Landes gegenübergestellt. Die Ausgleichsmesszahl repräsentiert den (normierten) Finanzbedarf eines Landes, indem die durchschnittliche Finanzausstattung aller Länder pro Einwohner_in mit der Einwohnerzahl des jeweiligen Landes multipliziert wird.¹⁸ Die Ausgleichsmesszahl gibt an, über wie viel an Finanzkraft ein Land verfügen muss, wenn es dem Bundesdurchschnitt entsprechen soll. Die Finanzkraftmesszahl umfasst im Wesentlichen die Steuereinnahmen des Landes nach dem Umsatzsteuervorgangsausgleich sowie 64 Prozent der mit einem einheitlichen Hebesatz gewichteten Gemeindesteuern.

Bundesländer, deren Finanzkraft über dem Durchschnitt liegt, sind ausgleichspflichtig. Die Höhe des Ausgleichsbeitrags hängt davon ab, in welchem Maße die Finanzkraft je Einwohner_in die durchschnittliche Finanzkraft je Einwohner_in übersteigt. Der Abstand zum Durchschnitt wird anteilig abgeschöpft. Die Höhe der Ausgleichszuweisungen, die ein finanzschwaches Land erhält, bemisst sich wiederum danach, wie weit seine Finanzkraft je Einwohner_in den Durchschnitt unterschreitet. Durch den Länderfinanzausgleich wird die Finanzkraftreihenfolge der Länder nicht verändert, die Finanzkraftunterschiede werden jedoch erheblich ver-

ringert. Der Ausgleichstarif ist so aufgebaut, dass beispielsweise ein finanzschwaches Land, das vor dem Länderfinanzausgleich bei 70 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft je Einwohner_in liegt, nach dem Länderfinanzausgleich auf 91 Prozent der Finanzkraft kommt. Ein Land, das vor dem Ausgleich eine Finanzkraft von 90 Prozent des Durchschnitts aufweist, wird auf 96 Prozent angehoben. Ein finanzstarkes Land hingegen, dessen Finanzkraft vor dem Länderfinanzausgleich bei 110 Prozent gelegen hat, wird so stark abgeschöpft, dass nach dem Länderfinanzausgleich nur noch 104 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft übrig bleiben. Bei einem Land mit einer ursprünglichen Finanzkraft je Einwohner_in von 120 Prozent stehen nach Ausgleich nur noch 106,5 Prozent zu Buche.

In der Gesamtschau zeigt sich, dass der Länderfinanzausgleich ein wichtiges Umverteilungs- und Finanzierungsinstrument ist. Im Jahr 2014 wurden im horizontalen Ausgleich 9 Milliarden Euro zwischen steuerstarken und steuerschwachen Ländern umverteilt. Im Zuge der Wiedervereinigung wurde das Instrumentarium aufgewertet, um die Transferströme von West nach Ost kanalisieren zu können. Angesichts des Stellenwertes kann auch nicht verwundern, dass der Ausgleich stets streitbefangen ist und die Geberländer in regelmäßigen Abständen eine Revision des Status quo zu ihren Gunsten anstreben. Alle Reformansätze in der Vergangenheit zielten darauf ab, dass es bei der horizontalen Verteilung keine „Verlierer“ in dem Sinne gab, dass ein Land seinen Status quo nicht halten konnte. Es war immer der Bund, der zusätzliche Mittel in das System einspeiste, indem er auf Umsatzsteueranteil verzichtete und – insbesondere zur Finanzierung der vereinigungsbedingten Lasten – die Ergänzungszuweisungen aufstockte.

Auch die Ergänzungszuweisungen des Bundes (BEZ) stehen in einem engen Bezug zum Länderfinanzausgleich. So wird ein Teil gewährt, um die nach dem Finanzausgleich i. e. S. noch verbleibenden Fehlbeträge weitgehend auszugleichen. Diese sogenannten Fehlbetragsergänzungszuweisungen erhalten jene Länder, deren Finanzkraft je Einwohner_in nach dem Länderfinanzausgleich unter 99,5 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft je Einwohner_in liegt. Die Unterschreitung wird zu 77,5 Prozent aufgefüllt. Darüber hinaus werden Zuweisungen zur Abdeckung spezifischer Sonderlasten geleistet und zwar finanzkraftunabhängig. Zu nennen sind insbesondere die Hilfen zum Abbau teilungsbedingter Sonderbelastungen der ostdeutschen Länder sowie zum Ausgleich der unterproportionalen Finanzkraft deren Kommunen. Insgesamt gewährte der Bund im Jahr 2014 Ergänzungszuweisungen in Höhe von 10,5 Milliarden Euro, nachdem es 2007, dem Höhepunkt der Zahlungen, knapp 15 Milliarden Euro waren.

4.1.2 GRUNDZÜGE DES GEMEINDEFINANZSYSTEMS

Die Gemeinden haben eine Vielzahl von Aufgaben zu erfüllen, deren Ausgestaltung sie nur zum Teil beeinflussen können. Bei den Weisungsaufgaben wird das „Ob“ und das „Wie“ von den Bundesländern vorgeschrieben. Die überwiegende Mehrheit der Aufgaben sind sogenannte pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben – die Gemeinden sind grundsätzlich zum Handeln verpflichtet, doch verbleiben ihnen

¹⁸ In der Ausgleichsmesszahl schlagen sich auch die „veredelten“ Einwohnerzahlen der Stadtstaaten nieder: Zum Ausgleich der „strukturellen Andersartigkeit“ der Stadtstaaten werden deren Einwohner_innen um 35 Prozent höher als die der Flächenstaaten gewertet.

für das „Wie“ gewisse Entscheidungsspielräume. Über die freiwilligen Aufgaben können die Gemeinden im Rahmen ihrer Budgetrestriktionen frei entscheiden. Das relativ geringe Gewicht der freiwilligen Aufgaben führt zu der Frage, ob die Gemeinden über hinreichenden Spielraum (Finanzmittel) verfügen, freiwillige Aufgaben angemessen wahrnehmen zu können. Gemäß höchstrichterlicher Rechtsprechung sollen sich die Gemeinden „kraftvoll“ betätigen, d. h. sich nicht auf die Rolle unselbstständiger Agenten beschränken, sondern auch ihre freiwilligen Aufgaben wirkungsvoll wahrnehmen können. Dies impliziert, dass sie über einen möglichst hohen Anteil ungebundener, in der Verwendung freie Zuweisungen der Länder verfügen müssen und die Länder nicht versuchen, mittels zweckgebundener Zuweisungen ihre Interessen über Gebühr durchzusetzen.

Naturgemäß sind die Gemeinden an einer möglichst stetigen Aufgabenerfüllung interessiert. Im Kontrast dazu steht das besonders konjunkturrempfindliche kommunale Finanzsystem. Es wird geprägt durch die Gewerbesteuer, die 44 Prozent der kommunalen Steuereinnahmen ausmacht.¹⁹ Ihre Konjunkturanfälligkeit hat sich insbesondere wegen der Abschaffung der Lohnsumme und des Gewerkekapitals als Besteuerungsgrundlagen im Zeitablauf noch verstärkt. Zugleich hat die Erhöhung von Freibeträgen dazu beigetragen, dass sich die Steuerlast auf die ertragsstarken Großbetriebe konzentriert, mit der Folge, dass diese bei steigenden Hebesätzen stärker belastet werden, was wiederum die Abhängigkeit der Gemeinden von wenigen Großbetrieben und deren Entwicklung im Konjunkturverlauf steigert (Vesper 2015b). Die Einnahmen aus der Beteiligung an der Einkommensteuer, deren Aufkommen ebenfalls vom Konjunkturverlauf geprägt wird, belaufen sich auf 36 Prozent, während die Grundsteuern mit 14 Prozent zu Buche schlagen. Die Bedeutung der Umsatzsteuer fällt bisher kaum ins Gewicht.

Auch die Zahlungen der Länder schwanken aus konjunkturellen Gründen. Sie sind weitgehend an die Entwicklung der Steuereinnahmen der Länder gekoppelt. Die Regelun-

gen zum kommunalen Finanzausgleich variieren von Land zu Land (vgl. Tabelle 4). Unterschiede bestehen nicht nur hinsichtlich der Verbundgrundlagen und -quoten (welche Einnahmen der Länder werden in welcher Höhe berücksichtigt?). Auch die Festlegung des Ausgabenbedarfs differiert – anders als der Länderfinanzausgleich berücksichtigt der kommunale Finanzausgleich explizit unterschiedliche Ausgabenbedarfe, ist also nicht allein ein Steuerkraftausgleich. Bedarfsbestimmende Faktoren sind der Kommunalisierungsgrad der Aufgaben, also die Aufgabenverteilung zwischen Landes- und Kommunalebene, die Gemeindegröße, mitunter auch die zentralörtliche Bedeutung.

Im Ländervergleich besagt eine unterschiedliche Finanzausstattung der Kommunen für sich genommen nicht viel (Bertelsmann-Stiftung 2015). Erst wenn der Aufgabenumfang, den die Gemeinden zu erfüllen haben, in die Betrachtung einbezogen wird, lässt sich beurteilen, ob eine unterschiedliche Finanzausstattung gerechtfertigt ist. Gemeinden in Ballungszentren haben in der Regel umfangreichere Aufgaben wahrzunehmen als Kommunen in ländlichen Regionen. Auch müssen Gemeinden in wirtschaftlich schwächeren Regionen in stärkerem Maße Sozialausgaben tätigen. Vor allem betrifft dies größere Städte, da sich hier auch die Verlierer_innen der wirtschaftlichen Entwicklung ballen. Schließlich ist die politische Dimension zu berücksichtigen. Die Festlegung des Ausgabenbedarfs ist naturgemäß streitbefangen, da immer auch normative Gesichtspunkte und politische Interessen wichtige Einflussgrößen sind. In der politischen Praxis ist in der Vergangenheit immer wieder Streit darüber entbrannt, ob die Finanzausgleichsmasse den Finanzbedarf der Gemeinden hinreichend deckt und die Aufteilung auf Schlüssel- und zweckgebundene Zuweisungen angemessen ist. In vielen Fällen wurden (und werden) hierüber gerichtliche Auseinandersetzungen zwischen Land und einzelnen Kommunen geführt, mit dem Ergebnis, dass häufig die Finanzausgleichsgesetze in den einzelnen Ländern an die Rechtsprechung angepasst werden mussten.

Die Pro-Kopf-Zuweisungen der Länder an ihre Gemeinden weisen im Ländervergleich große Unterschiede auf (vgl. Tabelle 5). Vor allem ist ein merkliches Ost-West-Gefälle erkennbar. Dieses Gefälle schlägt sich auch in den Anteilen der Zu-

¹⁹ Die Selbstverwaltungsautonomie der Gemeinden erstreckt sich auf das Recht zur Gestaltung der Hebesätze bei der Gewerbesteuer und den Grundsteuern.

Tabelle 4
Verbundgrundlagen und Verbundquoten im kommunalen Finanzausgleich

	Gemeinschaftsteuern	Gewerbesteuerumlage	Grunderwerbsteuer	LFA/BEZ	Kfz-Steuer**
Baden-Württemberg	23	23	38,85	23	17,54
Bayern	12,75	12,75	38,1	12,75	51
Hessen	23	–	23	23	–
Niedersachsen	15,5	–	33	15,5	15,5
Nordrhein-Westfalen*	23	–	23	–	–
Rheinland-Pfalz	21	–	21	21	21
Saarland	20,55	–	20,55	20,55	20,55
Schleswig-Holstein	17,74	–	17,74	17,74	17,74
Brandenburg	20	20	20	20***	20
Mecklenburg-Vorpommern	22,31	22,31	22,31	22,31	22,31
Sachsen	22,19	22,19	22,19	22,19	22,19

* einschl. 1,17 %-Punkte zur pauschalen Abgeltung der Beteiligung an den einheitsbedingten Belastungen

** bzw. Kompensation für Kfz-Steuer und LKW-Maut

***die Quote an den Sonderbedarfs-BEZ beträgt 40 %

Quelle: Deutscher Städtetag 2015.

weisungen der Länder an den Ausgaben der Gemeinden nieder: In Ostdeutschland wird knapp ein Viertel der Ausgaben über diese Zuweisungen finanziert, im Westen ist es weniger als ein Fünftel. Aufgrund ihrer noch immer deutlich geringeren Steuerkraft sind die ostdeutschen Gemeinden auf höhere Schlüsselzuweisungen angewiesen, um ihre Aufgaben angemessen erfüllen zu können. Zudem erhalten sie Mittel aus dem sogenannten Solidarpakt II, die sie zum Ausbau und zur Modernisierung ihrer Infrastruktur einsetzen sollen – es sind ja die Gemeinden, die den Großteil der öffentlichen Investitionen tätigen.

Einnahmenvolumen im Bundeshaushalt dominieren; ihr Anteil beträgt 88 Prozent und ist damit deutlich höher als der in den Länder- und Gemeindehaushalten. Von untergeordneter Bedeutung sind die Gebühren und auch die Ausschüttungen (z. B. Bundesbankgewinn).

Die Ausgaben des Bundes sind deutlich langsamer gestiegen als das Bruttoinlandsprodukt. Weit mehr als die Länder und Gemeinden finanziert der Bund Umverteilungsprozesse, die sich in den Transferausgaben niederschlagen. Etwa 70 Prozent der Bundesausgaben sind Zuweisungen und Zuschüsse. Wichtigster Posten dabei sind die Zuschüsse an die Renten- und Arbeitslosenversicherung.²⁰ In der Summe sind die Transferausgaben überdurchschnittlich ausgeweitet worden, was primär auf die Zuschüsse an die Rentenversicherung zurückzuführen war. Eine besondere Rolle spielte die Finanzierung der deutschen Einheit, die sich vor allem im Bundeshaushalt niederschlug. Dies zeigt sich u. a. in den Auswirkungen der budgetären Eingliederung der Treuhandanstalt im Jahr 1995. Die Übernahme der Schulden durch den Erblastentilgungsfonds und schließlich durch den Bund 1995 wurde als Vermögensübertragung des Sektors Staat an den Unternehmenssektor verbucht (vgl. Kapitel 3.1). Auch im Jahr 2000 gab es beim Bund eine buchtechnische Besonderheit: Die Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Mobilfunklizenzen wurden als negative Ausgabe verbucht.

Die Personalausgaben des Bundes sind nur schwach gestiegen. Dies war einmal auf den geringen Einkommensanstieg im öffentlichen Dienst zurückzuführen, zum anderen

Tabelle 5
Zuweisungen der Länder an die Gemeinden je Einwohner_in in Euro

	Schlüsselzuweisungen	Allgemeine Zuweisungen	Investive Zuweisungen
Baden-Württemberg	530	125	53
Bayern	234	138	116
Brandenburg	589	102	171
Hessen	376	40	59
Mecklenburg-Vorpommern	370	194	165
Niedersachsen	402	51	34
Nordrhein-Westfalen	455	51	101
Rheinland-Pfalz	312	52	58
Saarland	455	19	47
Sachsen	542	147	200
Sachsen-Anhalt	475	158	158
Schleswig-Holstein	377	34	34
Thüringen	606	136	154

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

4.2 ENTWICKLUNGSTENDENZEN BEI BUND, LÄNDERN UND GEMEINDEN

4.2.1 BUND UND SOZIALVERSICHERUNGEN

Auf Bundesebene haben sich über all die Jahre die Einnahmen parallel zum Bruttoinlandsprodukt entwickelt (vgl. Tabelle 6). Triebfeder waren die Steuereinnahmen, die das

²⁰ Die Bundeszuschüsse an die Sozialversicherungsträger (Rentenversicherungen, Arbeitslosenversicherung, in jüngerer Zeit auch die gesetzlichen Krankenkassen) werden vor allem zum Ausgleich solcher Leistungen gezahlt, denen keine Beitragseinnahmen gegenüberstehen (sogenannte versicherungsfremde Leistungen wie z. B. Anrechnung von Ausbildungszeiten, Ersatzzeiten etc.). Gemessen an den Rentenausgaben schwankten im Beobachtungszeitraum die Bundeszuschüsse an die Rentenversicherung zwischen gut 20 und knapp 30 Prozent. Zuletzt lag der allgemeine Bundeszuschuss bei 17,7 Prozent, der zusätzliche Zuschuss bei 9,6 Prozent. Der zusätzliche Zuschuss wurde aus der Einführung der sogenannten Ökosteuer sowie der Mehrwertsteuererhöhung finanziert.

Tabelle 6
Einnahmen und Ausgaben des Bundes

	Mrd. Euro						Veränderungen pro Jahr in %		
	1991	1995	2000	2005	2010	2014	2014/1991	2014/2000	2000/1991
Steuern	184,4	217,5	246,9	243,9	286,8	336,3	2,6	2,2	3,3
Verkäufe	6,0	6,5	7,5	10,4	17,0	19,1	5,2	6,9	2,5
Vermögenseinkommen	10,7	12,6	9,6	6,1	8,1	12,3	0,6	1,8	-1,2
Sonstige	5,3	18,8	12,4	17,2	18,8	16,7	5,1	2,1	9,9
Einnahmen insgesamt	206,4	255,4	276,4	277,6	330,7	384,4	2,7	2,4	3,3
Personalausgaben	23,0	24,6	24,9	24,8	27,5	28,6	1,0	1,0	0,9
Vorleistungen	16,6	16,4	15,8	19,0	25,0	31,9	2,9	5,1	-0,5
Zinsausgaben	25,1	43,9	43,8	38,1	36,9	30,3	0,8	-2,6	6,4
Monetäre Sozialleistungen	31,0	46,8	46,8	59,4	60,2	58,9	2,8	1,7	4,7
lfd. Transfers an Staat	72,7	67,7	96,3	117,9	154,7	142,9	3,0	2,9	3,2
Bruttoinvestitionen	12,2	11,0	12,4	14,3	18,4	17,9	1,7	2,7	0,2
Vermögenstransfers	29,6	144,2	21,3	20,8	55,3	20,7	-1,5	-0,2	-3,6
darunter an Staat	11,9	12,8	10,3	6,3	10,1	5,8	-3,1	-4,0	-1,6
Sonstige	45,0	42,4	-13,0	31,3	36,8	44,6	0,0		-187,1
Ausgaben insgesamt	255,2	397,0	248,3	325,6	414,8	375,8	1,7	3,0	-0,3
Finanzierungssaldo	-48,8	-141,6	28,1	-48,0	-84,1	8,6			

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

ist die Zahl der Bundesbediensteten gesunken, wobei allerdings der Umfang der Beschäftigung im Bundesdienst (ohne Militär) längst nicht an die Länder und auch nicht an die Gemeinden heranreicht. Bei der Bundeswehr schlug die „Friedensdividende“ zu Buche. Auch die Zinsausgaben, auf Bundesebene ein erheblicher Ausgabeposten, haben über den gesamten Zeitraum gesehen nur schwach zugenommen, obwohl die Verschuldung des Bundes teilweise stark gestiegen war. Zu erheblichen Entlastungen ist es durch Umschuldungen gekommen, da im Laufe der Zeit hoch verzinsliche Altschulden durch wesentlich niedriger verzinsliche neue Kredite abgelöst wurden und auch die neu aufgenommenen zusätzlichen Kredite niedrig verzinst sind. Die Investitionsausgaben des Bundes sind über den gesamten Beobachtungszeitraum um 1,7 Prozent im Jahresdurchschnitt gestiegen. Vor allem nach 2000 haben sie zugelegt. Das positive Ergebnis ist allerdings auch Resultat der methodischen Änderungen in der amtlichen VGR, wonach seit der Generalrevision der VGR im Jahre 2014 zum einen Ausgaben für Forschung und Entwicklung nunmehr als Investitionen und nicht mehr als Vorleistungen behandelt werden²¹, zum anderen bei der Verbuchung von militärischen Anlagen nunmehr nicht nur den zivil nutzbaren Anlagen, sondern auch den rein militärischen Waffensystemen ein investiver Charakter beigemessen wird.²²

Nach der gelungenen finanzpolitischen Stabilisierung der Jahre 2009/10 standen auf Bundesebene die Zeichen auf rascher Haushaltskonsolidierung. Trotz zunächst schleppender Konjunktur konnten die Defizite im Bundeshaushalt zurückgeführt werden, wodurch allerdings die konjunkturelle Entwicklung zusätzlich gedämpft wurde. Mit sich beschleunigender Konjunktur in jüngster Zeit, damit einhergehender höherer Beschäftigung, steigenden Unternehmens- und Vermögenseinkünften und auch stark zulegenden privaten Konsumausgaben stiegen die Steuereinnahmen des Bundes (und auch die Sozialbeiträge der Sozialversicherungsträger), während die Ausgaben zur Finanzierung der Arbeitslosigkeit weiter zurückgingen. Stand im Bundeshaushalt im Jahr 2010 noch ein Fehlbetrag in Höhe von rund 85 Milliarden Euro zu Buche²³, konnte 2014 bereits ein Überschuss von knapp 9 Milliarden Euro (in Abgrenzung der VGR) erzielt werden. Diese Entwicklung ist abermals ein Beispiel dafür, in welch hohem Maße gerade im Bundeshaushalt, der sich weitgehend aus Steuereinnahmen finanziert und einkommens- und arbeitsmarktabhängige Transferausgaben leistet, konjunkturelle Einflüsse eine zentrale Rolle spielen.

²¹ So ist die staatliche Investitionsquote durch die Revision im Durchschnitt des Revisionszeitraums (1991 bis 2013) von 1,9 Prozent auf 2,4 Prozent und im Jahr 2013 von 1,6 Prozent auf 2,2 Prozent gestiegen. Auch das nominale BIP verzeichnete einen Niveausprung, wodurch für sich genommen die Investitionsquote sank. Dieser rechnerische Rückgang wurde aber durch die starke Revision bei den Investitionen überkompensiert.

²² Mit dieser Änderung wird die Grundregel, dass Güter, die länger als ein Jahr im Produktionsprozess eingesetzt werden, den Investitionen zuzurechnen sind, auch bei militärischen Waffensystemen zugrunde gelegt (Braakmann 2013).

²³ Der hohe Fehlbetrag im Jahr 2010 hatte nicht nur konjunkturelle Gründe, sondern war u. a. auch dadurch bedingt, dass der Bund seine Zahlungen an die gesetzlichen Krankenkassen zur pauschalen Abgeltung der Aufwendungen der Krankenkassen für versicherungsfremde Leistungen schrittweise um 10 Milliarden Euro auf 14 Milliarden Euro angehoben hatte.

Die Haushalte der gesetzlichen Sozialversicherungen (Renten-, Kranken-, Pflege- und Unfallversicherungen) sind eng mit dem Bundeshaushalt verbunden, zum einen wegen der hohen Zuschüsse des Bundes für versicherungsfremde Leistungen, zum anderen wegen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes in diesen Bereichen. Über den gesamten Beobachtungszeitraum sind die Ausgaben der Sozialversicherungsträger stärker gestiegen als die des Bundes, aber auch als die der Länder und Gemeinden. Besonders kräftig fiel der Zuwachs in den 1990er Jahren aus, danach wurde der Anstieg deutlich gedrosselt. Eine ähnliche Entwicklung verzeichneten die Einnahmen. Es waren also insbesondere die Sozialversicherungen, die den Anstieg der Transferausgaben im Staatshaushalt verursacht haben. Die Finanzlage der Sozialversicherungsträger variiert in Abhängigkeit vom Konjunkturverlauf, wobei die Defizite immer wieder durch Finanzierungsüberschüsse ausgeglichen wurden. Gegenüber dem nichtstaatlichen Bereich sind die Sozialversicherungen so gut wie nicht verschuldet, die Schulden bei den öffentlichen Haushalten beliefen sich 2014 auf 8 Milliarden Euro.

4.2.2 LÄNDER

Die finanzielle Entwicklung in den Länderhaushalten war über alle Jahre von den Unterschieden zwischen West- und Ostdeutschland geprägt (Vesper 2015a). Bis zur Jahrtausendwende waren in den ostdeutschen Ländern die Ausgaben stark gestiegen, ebenso der Schuldenstand. Die Steuereinnahmen und Zuweisungen des Bundes bzw. aus dem Länderfinanzausgleich reichten nicht, den Ausgabenbedarf zu decken. Der Versuch in den Jahren nach 2000, die Finanzierungsdefizite zu verringern, wurde konterkariert durch die umfangreichen Steuerentlastungen, die auch die ostdeutschen Haushalte trafen. Der Ausgabenanstieg wurde gebremst, indem die ostdeutschen Länder ihre investiven Zuweisungen an die Gemeinden kürzten. Zudem wurden bei niedrigen Tarifanhebungen im öffentlichen Dienst weiterhin Stellen abgebaut. Auch zogen der Defizitabbau und niedrige Kapitalmarktzinsen rückläufige Zinsausgaben nach sich. Gleichzeitig entwickelten sich aber die Einnahmen nur schwach, weil die Zuweisungen des Bundes – vor allem die Mittel aus dem Solidarpaket II, die zur Finanzierung des infrastrukturellen Nachholbedarfs nach Ostdeutschland flossen – stetig abgeschmolzen wurden.²⁴ Die Krise 2008/09 hinterließ in Ostdeutschland geringere Spuren als in Westdeutschland, insbesondere deshalb, weil die ostdeutsche Wirtschaft noch immer weniger stark mit der Weltwirtschaft verflochten ist. In den Folgejahren setzten die ostdeutschen Länder ihren sparsamen Ausgabenkurs fort, sodass bei wieder anziehenden Steuereinnahmen 2014 ein Finanzierungsüberschuss erzielt wurde.

Die Entwicklung in den westdeutschen Ländern verlief zum Teil sehr unterschiedlich. Anfangs profitierten sie erheblich vom Vereinigungsboom, allerdings zogen die hohen

²⁴ Im Jahre 2005 wurden aus dem Solidarpaket 10,5 Milliarden Euro an die ostdeutschen Länder und nach Berlin überwiesen, im Jahre 2019 werden es nur noch 2,1 Milliarden Euro sein.

Tabelle 7

Einnahmen und Ausgaben der Länder

	Mrd. Euro						Veränderungen pro Jahr in %		
	1991	1995	2000	2005	2010	2014	2014/1991	2014/2000	2000/1991
Steuern	122,1	154,8	185,3	173,1	193,8	236,3	2,9	1,8	4,7
Verkäufe	11,3	13,4	14,7	20,3	28,1	35,9	5,2	6,6	3,0
lfd. Transfers vom Staat	37,5	25,2	31,2	35,6	44,3	49,8	1,2	3,4	-2,0
Vermögenstransfers v. Staat	12,0	13,3	10,8	6,9	10,4	6,0	-3,0	-4,1	-1,2
Sonstige	17,1	22,3	29,8	37,2	41,2	46,1	4,4	3,2	6,4
Einnahmen insgesamt	200,0	229,0	271,8	273,1	317,8	374,1	2,8	2,3	3,5
Personalausgaben	68,9	87,4	94,5	99,1	105,2	118,7	2,4	1,6	3,6
Vorleistungen	17,6	19,5	22,7	27,3	36,3	43,2	4,0	4,7	2,9
Zinsausgaben	12,1	16,0	18,1	20,5	22,0	17,1	1,5	-0,4	4,6
Monetäre Sozialleistungen	20,9	24,6	32,4	37,4	45,0	49,6	3,8	3,1	5,0
Soziale Sachleistungen	3,4	4,8	4,3	3,6	3,7	3,8	0,5	-0,9	2,6
lfd. Transfers an Staat	33,6	44,7	46,8	48,5	57,1	74,0	3,5	3,3	3,8
Vermögenstransfers	25,1	26,4	27,1	26,9	26,1	24,5	-0,1	-0,7	0,9
darunter an Staat	13,8	12,5	11,9	10,2	12,6	10,7	-1,1	-0,8	-1,6
Bruttoinvestitionen	11,2	11,0	12,8	11,7	17,8	21,1	2,8	3,6	1,5
Sonstige	17,2	18,7	21,9	21,0	25,2	22,7	1,2	0,3	2,7
Ausgaben insgesamt	210,0	253,1	280,6	296,0	338,4	374,7	2,5	2,1	3,3
Finanzierungssaldo	-10,0	-24,1	-8,8	-22,9	-20,6	-0,6			

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Mehreinnahmen auch hohe Mehrausgaben nach sich, so dass sich die Finanzierungssituation verschlechterte. Erst Mitte der 1990er Jahre setzte in den westdeutschen Ländern ein Umdenken ein, indem sie den Ausgabenanstieg dämpften. Begünstigt wurde die Konsolidierung durch den Konjunkturaufschwung Ende der 1990er Jahre. Wie in Ostdeutschland behinderten auch im Westen die Steuerentlastungen der Jahre 2001 bis 2005 eine weitere Konsolidierung. Ein Übriges tat die hartnäckige wirtschaftliche Stagnation in jenen Jahren. Im folgenden Aufschwung, der 2005 einsetzte und der sein abruptes Ende in der Finanzmarktkrise fand, erholten sich die Länderhaushalte, allerdings nur vorübergehend. Schon bald verbuchten die westdeutschen Länder erneut hohe Fehlbeträge. Wie in Ostdeutschland wurde in den Jahren nach 2010 auch in Westdeutschland der Haushaltskonsolidierung absoluter Vorrang eingeräumt – 2014 schlossen die westdeutschen Länder in ihrer Gesamtheit ihre Haushalte nahezu ausgeglichen ab.²⁵ Tabelle 7 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben aller Länder im Beobachtungszeitraum.

Zwischen den einzelnen Ländern zeigen sich im Ausgabeverhalten trotz der nivellierenden Wirkungen des Finanzausgleichs auf der Einnahmenseite relativ große Unterschiede (vgl. Tabelle 8). Am stärksten expandierten in den Jahren 1995 bis 2014 die Ausgaben in den wirtschaftsstarken Ländern Hessen, Bayern und Baden-Württemberg, am schwächsten in den ostdeutschen Ländern und auch in Berlin, das seine extreme Haushaltsnotlage vor allem durch Ausgabenkürzungen aus eigener Kraft in den Griff bekommen hat. Bei den Finanzierungssalden der einzelnen Länder sind ebenfalls teils erhebliche Diskrepanzen erkennbar. Während die Geberländer im Finanzausgleich Baden-Württemberg und Bayern über all die Jahre zumeist mit einem ausgeglichenen oder gar überschüssigen Haushalt abschlossen, verschlech-

terte sich die Finanzlage in Hessen, dem dritten Geberland, in den letzten Jahren spürbar, weil sich hier wegen der Bedeutung des Bankenplatzes Frankfurt die Folgen der Finanzkrise besonders negativ bemerkbar machten. Die Haushaltslage der ostdeutschen Länder hat sich über all die Jahre verbessert. Allerdings ging diese Entwicklung zulasten der Infrastrukturausstattung und der kommunalen Finanzausstattung mit der Folge, dass der infrastrukturelle Anpassungsprozess sich verlangsamte.

Von herausgehobener Bedeutung auf Länderebene ist der öffentliche Dienst. Rund ein Drittel der Ausgaben in den Länderhaushalten entfällt auf Personalausgaben. Nicht nur sind die Länder für die Durchführung der staatlichen Verwaltungsaufgaben zuständig – grundsätzlich werden die

Tabelle 8

Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen der Länder in % pro Jahr, 1995 bis 2014

	Ausgaben	Einnahmen
Baden-Württemberg	2,4	2,8
Bayern	2,8	3,2
Brandenburg	0,3	1,3
Hessen	4,5	4,8
Mecklenburg-Vorpommern	0,0	1,0
Niedersachsen	1,7	2,3
Nordrhein-Westfalen	2,0	2,2
Rheinland-Pfalz	2,1	2,3
Saarland	1,2	0,5
Sachsen	0,6	1,3
Sachsen-Anhalt	-0,2	0,8
Schleswig-Holstein	1,7	2,1
Thüringen	-0,1	0,7
Berlin	0,2	1,9
Bremen	1,3	0,8
Hamburg	1,4	2,2
Länder insgesamt	1,6	2,1

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

²⁵ Laut Kassenergebnis. Die VGR liefert keine individuellen Länderergebnisse.

Bundesgesetze durch die Länder exekutiert²⁶ –, auch und vor allem gehören zu ihren Aufgaben die personalintensiven Bereiche öffentliche Sicherheit und Ordnung (mit Ausnahme der Bundespolizei), Justiz und das Bildungswesen (Schulen und Hochschulen).

Seit 1991 ist der Personalstand im Landesdienst um ein Viertel gesunken. Die Verwaltungskompetenz der Länder schlägt sich dabei in der Bedeutung des Funktionsbereichs „Allgemeine Dienste“ nieder (vgl. Tabelle 9). Im Jahr 2014 waren 732.000 Beschäftigte mit Aufgaben betraut, die als „Allgemeine Dienste“ definiert sind; 1991 waren es noch 785.000. Der personelle Aderlass war hier deutlich schwächer als anderswo. Die personelle Ausstattung in der öffentlichen Sicherheit, im Rechtsschutz und auch in der Finanzverwaltung hat sich per saldo nur wenig verändert, in der politi-

26 Wollte der Bund die Bundesgesetze ausführen, bedürfte es entsprechender Bundesbehörden. Die Kompensation der Länder für die Verwaltungsaufwendungen erfolgt im Rahmen der Steuerverteilung, und zwar über die Beteiligungsquote an der Umsatzsteuer.

schen Führung und zentralen Verwaltung dagegen deutlich verringert. Im schulischen Bereich hat die Zahl der Beschäftigten ebenfalls nur wenig geschwankt, an den Hochschulen ist sie bis 2010 dagegen stark zurückgegangen. Dahinter verbergen sich aber in erster Linie Veränderungen in der institutionellen Zuordnung: Immer mehr Hochschulen wurden aus den Kernhaushalten ausgelagert und als selbstständige Wirtschaftseinheiten gebucht. Seit Kurzem werden diese Einrichtungen allerdings wieder zusammen mit den Kernhaushalten in der Statistik ausgewiesen. Auch der Rückgang der Beschäftigtenzahlen in den Bereichen soziale Sicherung, Gesundheit und Erholung, Verkehr sowie Wirtschaftsunternehmen ist zu einem großen Teil auf diese Effekte zurückzuführen.

Will man die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen im Landesdienst nach Bundesländern unterscheiden, muss man die Stadtstaaten, die auch kommunale Aufgaben wahrnehmen, von den Flächenländern getrennt betrachten. In den Flächenländern schwankt die Zahl zwischen 21 und 25 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner_innen (vgl. Tabelle 10).

Tabelle 9

Beschäftigte im Landesdienst nach Aufgabenbereichen in 1.000

	1991	1995	2000	2005	2010	2014
Insgesamt	2.572	2.543	2.273	2.077	1.941	2.357
Allgemeine Dienste	785	803	756	742	727	732
Polit. Führung, zentrale Verwaltung	177	149	123	125	128	133
Öffentl. Sicherheit und Ordnung	287	297	289	284	278	282
Rechtsschutz	176	193	190	183	176	174
Finanzverwaltung	144	165	154	149	145	143
Bildung	1.316	1.289	1.231	1.125	1.053	1.415
Schulen	832	814	817	824	846	838
Hochschulen	427	431	374	256	163	516
Soziales	80	86	67	47	31	30
Gesundheit, Erholung	151	109	75	39	27	48
Verkehr	49	49	43	41	35	47
Sonstige	191	207	101	83	68	85

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Tabelle 10

Vollzeitäquivalente nach Ländern und Aufgabenbereichen je 1.000 Einwohner_innen in 2014

	Polit. Führung, zentrale Verwaltung	Öffentl. Sicherheit	Rechts- schutz	Finanz- verwaltung	Schulen	Hochschulen	Sonstige	Insgesamt
Baden-Württemberg	1,26	2,74	1,56	1,38	9,66	6,10	2,03	24,74
Bayern	1,33	3,07	1,73	1,62	8,16	5,03	2,49	23,44
Berlin	2,96	8,70	3,14	2,07	10,75	8,28	14,28	50,19
Brandenburg	1,84	3,52	2,07	1,40	6,97	2,18	3,71	21,68
Bremen	6,65	6,75	2,08	1,45	9,47	5,39	9,28	41,06
Hamburg	5,15	7,27	2,79	2,47	10,76	6,91	8,54	43,88
Hessen	1,59	2,96	2,13	1,52	8,54	4,50	3,04	24,28
Mecklenburg-Vorpommern	2,09	3,59	2,08	1,54	6,54	6,51	3,24	25,58
Niedersachsen	0,84	2,97	1,87	1,44	9,33	4,58	2,57	23,60
Nordrhein-Westfalen	0,81	2,72	2,05	1,53	9,13	5,21	0,76	22,20
Rheinland-Pfalz	1,28	2,99	1,88	1,65	9,26	3,95	3,75	24,76
Saarland	2,34	3,34	1,97	1,55	8,26	7,73	2,64	27,83
Sachsen	1,72	3,39	1,92	1,53	7,55	6,57	2,96	25,63
Sachsen-Anhalt	1,83	3,53	2,03	1,54	8,43	2,54	5,60	25,49
Schleswig-Holstein	1,95	2,79	1,82	1,43	8,64	4,29	1,75	22,68
Thüringen	1,72	3,38	1,94	1,58	9,47	5,30	3,34	26,72
Länder insgesamt	1,48	3,35	1,96	1,56	8,91	5,22	3,01	25,49

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Am höchsten sind die Relationen im Saarland, in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen, am niedrigsten in Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein. Der Zusammenhang zwischen Größe (Einwohner_innen) des Landes und der Personalausstattung im Landesdienst ist eher schwach ausgeprägt. Im Bereich der Politischen Führung und zentralen Verwaltung besteht dagegen ein engerer Zusammenhang. Bei den Stadtstaaten rangiert Berlin an der Spitze; ein Grund ist, dass infolge seiner Hauptstadt-funktion Berlin im Bereich öffentliche Sicherheit überdurchschnittlich viele personelle Ressourcen vorhält. Im Bildungssektor ist ein Vergleich, der die bloße Einwohnerzahl zum Bezugspunkt nimmt, nur bedingt aussagekräftig; hier sollte die Zahl der Schüler_innen bzw. Student_innen (Schüler- bzw. Studentendichte) zum Maßstab genommen werden. So wird durch die Studentendichte ein Bezug zur Haushaltsbelastung der jeweiligen Länder hergestellt. Dabei wird deutlich, dass in den Stadtstaaten bezogen auf die Einwohnerzahl doppelt so viele Studierende ausgebildet werden wie im Durchschnitt der Flächenländer. Dies ist u. a. ein Grund dafür, dass im Länderfinanzausgleich die Einwohnerzahl der Stadtstaaten höher gewichtet wird.

Rund ein Drittel der personellen Ressourcen im Landesdienst entfällt auf den Bereich Schulen. Bezogen auf die Einwohnerzahl sind die Diskrepanzen zwischen den Ländern hoch. Der Grund hierfür ist vornehmlich in der unterschiedlichen Schülerdichte (Schüler_innen je Einwohner_in) zu suchen – sie ist in den ostdeutschen Ländern weitaus niedriger als in Westdeutschland. Ein geeigneter Indikator zur Messung der schulischen Versorgung ist die Relation „Erteilte Wochenunterrichtsstunden je Schüler_in“ (Kultusministerkonferenz 2015). Hier errechnen sich für die ostdeutschen Länder im Bereich der allgemeinbildenden Schulen deutlich höhere Werte. Am niedrigsten sind die Werte in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen (vgl. Tabelle 11).

Nahezu ein Fünftel der Landesbediensteten ist an den Hochschulen tätig. Anders als in den meisten Aufgabebereichen hat sich die Zahl der Beschäftigten hier erhöht. Allein in Berlin und Sachsen-Anhalt ist die Zahl der Beschäf-

tigten gesunken, was an der Kürzung nichtwissenschaftlicher Stellen lag (Vesper 2015). Augenscheinlich wurden die zusätzlichen Stellen vielfach außerhalb der Landeshaushalte finanziert, denn die Zahl der in den Haushaltsplänen der Länder ausgewiesenen Stellen im Hochschulbereich ist seit 2000 gesunken. Vermehrt dienen Drittmittel²⁷, deren Einwerbung in dieser Zeit rasant zugenommen hat, als Finanzierungsquelle. Die von Land zu Land teilweise stark differierenden Beschäftigtenzahlen im Hochschulbereich spiegeln sich in unterschiedlichen Betreuungsrelationen. In ihren regionalen Unterschieden wiederum kommt das unterschiedliche Gewicht der einzelnen Hochschularten und Fächerkombinationen zum Ausdruck. An den Universitäten wird eine breitere – und entsprechend personal- und kostenintensivere – Palette an Studienfächern angeboten. Auch ist der Personalschlüssel an den Fachhochschulen mit deutlich höheren Lehrdeputaten in Rechnung zu stellen. An den Universitäten wird mehr Personal für Forschung und weniger für die Lehre eingesetzt. Besonders personalintensiv ist die Humanmedizin aufgrund der Leistungen im Krankenhausbereich. Insgesamt haben sich die Betreuungsrelationen im letzten Jahrzehnt an den Hochschulen merklich verbessert, nämlich von 8,3 Stellen je Student_in auf 7,1 Stellen.²⁸ In der regionalen Verteilung weisen die Hochschulen besonders in Baden-Württemberg und auch in Ostdeutschland niedrige Werte auf, während die Relationen in Nordrhein-Westfalen und Hessen deutlich ungünstiger sind (vgl. Tabelle 12).

²⁷ Bei den Drittmitteln handelt es sich um eingeworbene Mittel, die zur Förderung von Forschung und Entwicklung sowie der Lehre von den verschiedenen Stellen zusätzlich zum regulären Hochschulhaushalt gewährt werden. Nicht enthalten sind die Drittmittel von rechtlich selbstständigen Instituten an den Hochschulen.

²⁸ Angehörige des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals.

Tabelle 11

Erteilte Wochenunterrichtsstunden je Schüler_in in 2013

Allgemeinbildende Schulen

Baden-Württemberg	1,60
Bayern	1,62
Berlin	1,75
Brandenburg	1,75
Bremen	1,73
Hamburg	1,74
Hessen	1,71
Mecklenburg-Vorpommern	1,73
Niedersachsen	1,63
Nordrhein-Westfalen	1,58
Rheinland-Pfalz	1,67
Saarland	1,71
Sachsen	1,78
Sachsen-Anhalt	1,81
Schleswig-Holstein	1,54
Thüringen	1,79
Länder insgesamt	1,67

Quelle: Kultusministerkonferenz.

Tabelle 12

Wissenschaftliche Stellen je Studierender/Studierendem in 2014

Hochschulen

Baden-Württemberg	4,9
Bayern	6,2
Berlin	7,0
Brandenburg	7,2
Bremen	7,9
Hamburg	7,4
Hessen	9,3
Mecklenburg-Vorpommern	6,0
Niedersachsen	6,8
Nordrhein-Westfalen	9,6
Rheinland-Pfalz	8,4
Saarland	6,7
Sachsen	5,5
Sachsen-Anhalt	6,9
Schleswig-Holstein	6,9
Thüringen	5,2
Länder insgesamt	7,1

Quelle: Statistisches Bundesamt.

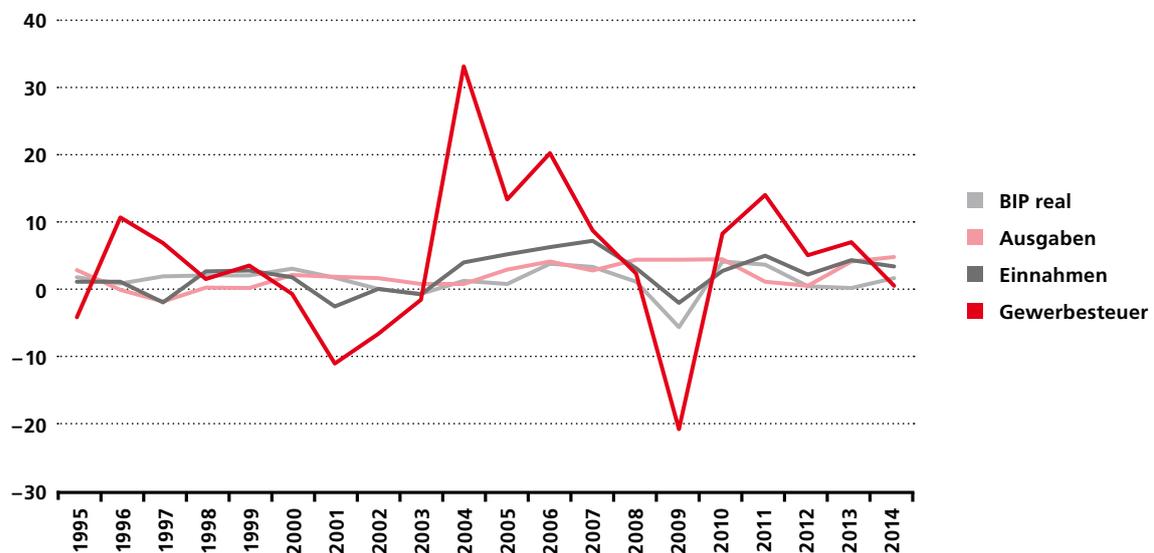
4.2.3 GEMEINDEN

Wie eng die Gemeindefinanzen an den konjunkturellen Verlauf gekoppelt sind, vermittelt Abbildung 4. Es ist insbesondere die Gewerbesteuer, die diesen Zusammenhang herstellt. Die hartnäckige wirtschaftliche Stagnation in den Jahren 2001 bis 2004 ließ das Gewerbesteueraufkommen stark einbrechen. Danach entwickelte sich die Gewerbesteuer so dynamisch wie selten zuvor. Im Zuge des exportgetriebenen Aufschwungs explodierten die Unternehmensgewinne; zudem wurde die Gewerbesteuerumlage, die von den Gemeinden an die Länder und den Bund abzuführen ist, gesenkt. Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 mussten die Gemeinden abermals herbe Verluste bei den Einnahmen aus der Gewerbesteuer verkraften. Dieser Einbruch konnte erst 2012 wettgemacht werden. Auch die laufenden Zuweisungen der Länder an die Gemeinden sind – wenngleich

verzögert – mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verknüpft. Bei den investiven Zuweisungen hingegen lässt sich kein ausgeprägtes konjunkturelles Muster erkennen, doch wurden sie nahezu in jedem Jahr gekürzt. Eine markante Ausnahme bildete das Jahr 2010, als konjunkturpolitisch die investiven Zuschüsse überaus kräftig aufgestockt wurden.

Die Entwicklung der kommunalen Ausgaben folgte weitgehend dem Verlauf der Einnahmen und damit ebenfalls einem konjunkturellen, allerdings prozyklischen Muster. Allein in der Krise 2008/09 verhielten sich die Gemeinden aufgrund der vom Bund aufgelegten Konjunkturprogramme antizyklisch; die Länder beteiligten sich an diesen Programmen. Über den gesamten Beobachtungszeitraum hinweg sind die Ausgaben der Gemeinden etwas stärker als die der Länder und merklich stärker als die des Bundes expandiert (vgl. Tabelle 13). Dabei hat sich die Schere zwischen

Abbildung 4
Entwicklung der Gemeindefinanzen und des realen BIP, Veränderung gegenüber Vorjahr in %



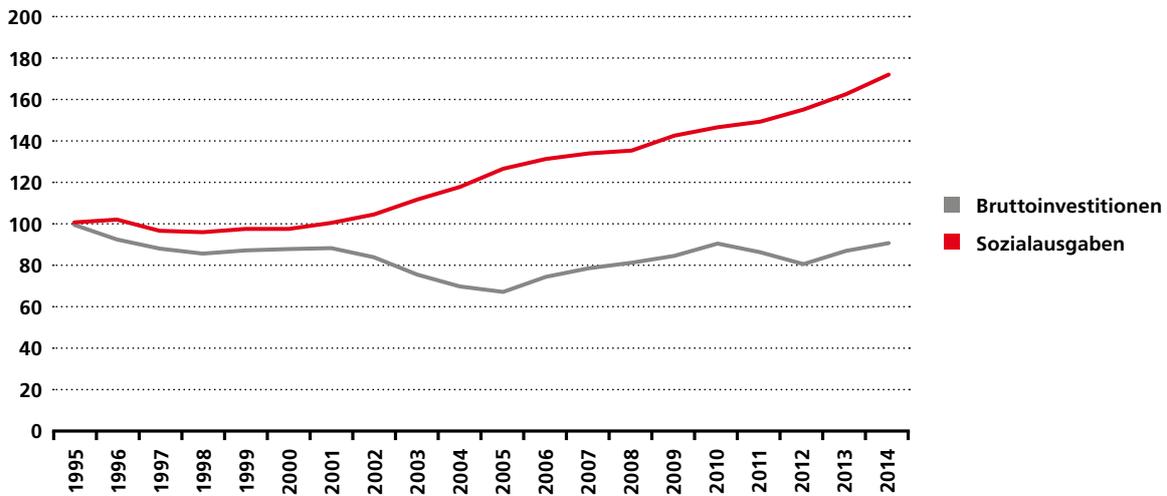
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Tabelle 13
Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden

	Mrd. Euro					Veränderungen pro Jahr in %			
	1991	1995	2000	2005	2010	2014	2014/1991	2014/2000	2000/1991
Steuern	40,8	47,0	57,9	62,0	71,2	87,0	3,3	3,0	4,0
Verkäufe	23,1	30,8	29,8	31,3	37,9	40,0	2,4	2,1	2,9
lfd. Transfers vom Staat	33,3	39,8	41,6	46,4	55,6	72,1	3,4	4,0	2,5
Vermögenstransfers v. Staat	14,2	12,6	11,9	10,1	12,6	10,7	-1,2	-0,8	-1,9
Sonstige	12,5	16,9	15,2	15,4	17,5	18,1	1,6	1,3	2,2
Einnahmen insgesamt	123,9	147,1	156,4	165,2	194,8	227,9	2,7	2,7	2,6
Personalausgaben	35,4	40,7	40,8	43,0	49,2	56,6	2,1	2,4	1,6
Vorleistungen	24,5	28,7	31,8	35,3	48,5	54,4	3,5	3,9	2,9
Zinsausgaben	4,7	5,8	4,7	4,6	5,0	4,0	-0,7	-1,1	0,0
Monetäre Sozialleistungen	8,5	13,4	16,1	23,4	27,4	29,4	5,5	4,4	7,4
Soziale Sachleistungen	13,4	20,9	17,2	19,9	22,8	29,6	3,5	4,0	2,8
Bruttoinvestitionen	25,2	25,6	22,5	17,0	22,6	23,4	-0,3	0,3	-1,3
Vermögenstransfers	7,1	5,3	7,5	7,1	6,0	7,5	0,2	0,0	0,6
Sonstige	7,2	12,1	15,6	17,4	21,4	25,4	5,6	3,5	9,0
Ausgaben insgesamt	126,0	152,5	156,2	167,7	202,9	230,3	2,7	2,8	2,4
Finanzierungssaldo	-2,1	-5,4	0,2	-2,5	-8,1	-2,4			

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Abbildung 5
Sozialausgaben und Bruttoinvestitionen der Gemeinden, 1995=100



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Sozialausgaben und Investitionsausgaben immer weiter geöffnet (vgl. Abbildung 5). Die Dynamik der Sozialausgaben hat den Spielraum für Investitionen massiv eingeschränkt (Rietzler 2014). Die Personalausgaben sind dagegen auch auf kommunaler Ebene nur moderat expandiert; per saldo wurden Stellen abgebaut. Auch hier stößt sowohl ein zeitlicher wie regionaler Vergleich an Grenzen, weil in unterschiedlichem Maße der „Auslagerungseffekt“ in Rechnung gestellt werden muss.

Weitaus häufiger als Bund und Länder erzielten die Gemeinden im Beobachtungszeitraum Finanzierungsüberschüsse. Auf der kommunalen Ebene gibt dieser Saldo freilich nur unzureichend Auskunft über den finanziellen Druck der Gemeinden. Das kommunale Haushaltsrecht zieht enge Grenzen für die Kreditaufnahme, wobei anders als Bund und Länder die Gemeinden ihren Schuldendienst aus den laufenden Einnahmen bestreiten müssen, wodurch Ausgaben an anderer Stelle nicht möglich sind. Der Kreditspielraum zur Investitionsfinanzierung wird von den kommunalen Aufsichtsgremien anhand der Einnahmeperspektiven geprüft. Sie überwachen die kommunale Schuldenpolitik, wodurch oftmals schon frühzeitig Grenzen der Kreditaufnahme gezogen werden. Auf eine veränderte Einschätzung der Einnahmen reagieren die kommunalen Entscheidungsträger deshalb häufig mit Ausgabenkürzungen, vornehmlich im investiven Bereich, da die Investitionen die noch flexibelste Ausgabeart sind. Deshalb können auch Finanzierungsüberschüsse als Gradmesser für „gesunde“ Finanzen täuschen, nämlich dann, wenn sie mit Kürzungen der Investitionsausgaben erkaufte wurden.

Auch die Entwicklung der Gemeindefinanzen war durch die Folgen der Wiedervereinigung geprägt. In der Entwicklung der Kommunalfinanzen²⁹ der verschiedenen Länder wird deutlich, dass über den gesamten Beobachtungszeitraum hinweg die Einnahmen und Ausgaben in den ostdeutschen Gemeinden sehr viel schwächer gestiegen sind als in den westdeutschen; zum Teil sind die Ausgaben sogar gesunken. Diese Entwicklung ist vor allem den rückläufigen Investitionsausgaben – korrespondierend zu den degressiv gestaffelten Mitteln aus dem Solidarpakt II – geschuldet. In den wirtschaftsstarken westdeutschen Ländern haben die Gesamtausgaben der Kommunen nicht stärker expandiert als in den wirtschaftsschwachen westdeutschen Ländern. Dies bedeutet aber nicht, dass die Unterschiede zwischen „armen“ und „reichen“ Kommunen kleiner geworden sind. Vielmehr ist die Investitionstätigkeit in den wirtschaftsstarken Kommunen deutlich höher als in den wirtschafts- und steuerschwachen Gemeinden.³⁰ Von den westdeutschen Gemeinden werden die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben in

²⁹ Ein solcher Vergleich ist nicht unproblematisch. Einmal ist der regional unterschiedlich ausdifferenzierte Kommunalisierungsgrad zu berücksichtigen. Zum anderen hatte sich im Lauf der Jahre der Ausgliederungsprozess von kommunalen Einrichtungen aus den Kernhaushalten in rechtlich selbstständige Einheiten verstärkt, wobei sich dieser Prozess regional in unterschiedlicher Intensität vollzog. Dadurch traten mehr und mehr Verzerrungen auf, die den Vergleich von Länderdaten zunehmend beeinträchtigten. Deshalb wurde die finanzstatistische Berichterstattung in jüngster Zeit erweitert, indem nunmehr nicht nur die Kernhaushalte der Gemeinden, sondern auch die Rechnungsergebnisse der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen ausgewiesen werden. Im langfristigen Vergleich sind dadurch die Probleme aber nicht behoben.

³⁰ Allerdings wird ein Vergleich auf kommunaler Ebene dadurch verzerrt, dass insbesondere im eher ländlich geprägten Raum kommunale Aufgaben von den Landkreisen wahrgenommen werden; dies sind Aufgaben, deren Durchführung die Finanz- und Verwaltungskraft einzelner Gemeinden übersteigt. Die Ausgabenbelastung wird nicht der einzelnen Gemeinde zugeordnet; sie ist dennoch zumindest insofern im Budget dieser Gemeinde enthalten, da sich die Kreise teilweise über die sogenannte Kreisumlage, die von den kreisangehörigen Gemeinden aufzubringen ist, refinanzieren.

Bayern, die niedrigsten im Saarland getätigt.³¹ Nur wenig mehr als in den saarländischen Gemeinden wurde in Nordrhein-Westfalen investiert. In Nordrhein-Westfalen befinden sich viele Gemeinden in einer prekären Finanzlage, in besonderem Maße Gemeinden im Ruhrgebiet. Nachfolgende Tabelle 14 zeigt, welche Beträge je Einwohner_in im Jahr 2012 in den westdeutschen Flächenländern investiv verausgabt wurden.

Tabelle 14
Investive Ausgaben in den westdeutschen Flächenländern in 2012

Euro je Einwohner_in	
Baden-Württemberg	380
Bayern	523
Hessen	428
Niedersachsen	279
Nordrhein-Westfalen	199
Rheinland-Pfalz	306
Saarland	194
Schleswig-Holstein	291

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Vor Kurzem hat das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) eine Analyse zur regionalen Verteilung der kommunalen Investitionen veröffentlicht und große Disparitäten konstatiert (Arnold et al. 2015). Auch diese Untersuchung kommt zu dem Befund, dass die Investitionen in den wirtschaftlich starken Kommunen deutlich höher sind als in strukturschwachen Regionen. Die Höhe der Investitionen korreliert positiv mit hohen Steuereinnahmen und negativ mit hohen Sozialausgaben, negativem Finanzierungssaldo und hoher Verschuldung. Die infrastrukturellen Voraussetzungen für einen wirtschaftlichen Aufholprozess der wirtschafts- und steuerschwachen Gemeinden sind also denkbar ungünstig. Neben einem ausgeprägten Nord-Süd-Gefälle mit hohen Investitionen in Baden-Württemberg und Bayern zeigt sich, dass innerhalb der Bundesländer die Investitionen sehr unterschiedlich verteilt sind, wobei hierfür in der Regel die Steuerkraft sowie die Belastung mit Sozialausgaben ausschlaggebend sind. Eine große Spannweite findet sich in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Bayern, deutlich geringer ist sie im Saarland, in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt. Die geringeren Spannweiten in Ostdeutschland dürften sich vor allem damit erklären lassen, dass dort flächendeckend ein hoher infrastruktureller Nachholbedarf bestand, sich wirtschafts- und steuerkraftbedingte Unterschiede erst allmählich herauskristallisiert haben und der kommunale Finanzausgleich noch in stärkerem Maße die Einnahmen und damit auch die kommunale Ausgabentätigkeit nivellierte.

³¹ Hier werden nur die westdeutschen Kommunen betrachtet, da die Investitionsausgaben der ostdeutschen Kommunen durch die Mittel aus dem Solidarpaket II geprägt sind.

Ein Blick auf die Sozialausgaben der Gemeinden in den einzelnen Bundesländern bestätigt die Erwartung, dass sie in den wirtschafts- und steuerschwachen Ländern hoch und in den wirtschafts- und steuerstarken Ländern Baden-Württemberg und Bayern vergleichsweise niedrig sind (vgl. Tabelle 15). Aus dem Rahmen fällt hier allerdings das ebenfalls wirtschaftsstarke Hessen.³² Bei den Sozialausgaben sind die Ausgaben für die Kosten der Unterkunft (KdU) nach SGB II besonders bedeutsam. Sie setzen sich fast vollständig aus der Zahl und Struktur der Bedarfsgemeinschaften sowie dem örtlichen Mietniveau zusammen und stehen in direktem Zusammenhang zur lokalen Langzeitarbeitslosigkeit. Am geringsten sind diese Ausgaben in den bayerischen Gemeinden mit 78 Euro je Einwohner_in, am höchsten in Mecklenburg-Vorpommern mit 244 Euro je Einwohner_in (Bertelsmann-Stiftung 2015).

Tabelle 15
Sozialausgaben der Gemeinden nach Ländern in 2014

Euro je Einwohner_in	
Baden-Württemberg	429
Bayern	457
Brandenburg	572
Hessen	705
Mecklenburg-Vorpommern	688
Niedersachsen	643
Nordrhein-Westfalen	751
Rheinland-Pfalz	573
Saarland	429
Sachsen	490
Sachsen-Anhalt	393
Schleswig-Holstein	664
Thüringen	502

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Die gemeindliche Steuerkraft hängt in erster Linie von der lokalen Wirtschaftskraft ab, die wiederum mit dem Agglomerationsgrad korreliert ist. Dieser Befund deckt sich mit den Aussagen der neueren Wachstumstheorie, die primär Ballungsgebiete als Träger der wirtschaftlichen Dynamik sieht. Ihre großen und differenzierten Arbeitsmärkte, die Verfügbarkeit produktionsorientierter Dienstleistungen, Bildungs- und Forschungseinrichtungen ermöglichen produktivitätssteigernde Wissenstransfers. Ein Vergleich der gemeindlichen Steuerkraft nach Gemeindegrößenklassen zeigt, dass die Steuerkraft in den größten Städten rund doppelt so hoch ist wie in den sehr kleinen Gemeinden (Vesper 2015b). Mit zunehmender Gemeindegröße steigt nicht nur die Steuerkraft, sondern es verschiebt sich auch die Struktur der Steuereinnahmen. Während in den sehr kleinen Gemeinden etwa die Hälfte der Steuereinnahmen aus dem kommunalen Anteil an der Einkommensteuer besteht, sind es in den großen Städten nur 30 Prozent.

³² Die regionalen Unterschiede bei den Sozialausgaben resultieren daher, dass insbesondere bei der Sozialhilfe und teilweise auch bei der Jugendhilfe die Aufgabenträgerschaft in den Ländern sehr unterschiedlich geregelt ist. In einigen Ländern wird die Eingliederungshilfe vollständig von der kommunalen Ebene finanziert, während sie anderswo vom Land geleistet wird. Bei den Kosten der Unterkunft ist die Trägerschaft einheitlich geregelt; Träger sind die kreisfreien Städte und Kreise.

Dort hat die Gewerbesteuer mit fast 50 Prozent der Steuereinnahmen (nach Abzug der Umlage) das größte Gewicht.³³ Die starke Wirtschaftskraft ermöglicht es den steuerstarken Städten zudem, höhere Steuersätze (Hebesätze) durchzusetzen. Typischerweise sind die kleineren Kommunen sogenannte Wohnsitzgemeinden, die in der Vergangenheit von den „Stadt-Umland-Wanderungen“ profitierten, während die Städte ihre Funktion als Wirtschaftszentrum ausbauten. Seit einigen Jahren ist allerdings ein Trend zur Revitalisierung der Städte zu beobachten, die Städte werden als Wohnsitz wieder beliebter.

Die Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich streuen etwa in dem Maße wie die gemeindliche Steuerkraft, d. h. die größeren Städte erhalten etwa doppelt so hohe Zahlungen vom Land wie die kleinen Gemeinden. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass die größeren Kommunen einen höheren Ausgabenbedarf reklamieren. Dieser Bedarf orientiert sich, wie bereits erwähnt, an der Einwohnerzahl und nimmt in der Regel mit steigender Zahl der Einwohner_innen überproportional zu.³⁴

Im Beobachtungszeitraum mussten die Gemeinden nicht nur starke konjunkturbedingte, sondern auch steuerreformbedingte Mindereinnahmen verkraften. Auf die Einnahmefälle reagierten die Kommunen mit einer zurückhaltenden Personalpolitik, mehr noch mit einer massiven Kürzung ihrer Investitionsausgaben. Trotz des restriktiven Haushaltsrechts gab es immer wieder Phasen, in denen sich die Kommunen stark verschuldeten. Aber es gab auch Phasen, in denen die Gemeinden über mehrere Jahre hinweg Überschüsse bildeten, so auch in der jüngsten Vergangenheit.³⁵ Im Vergleich der Bundesländer zeigen sich große Unterschiede. Am geringsten verschuldet waren die baden-württembergischen Gemeinden, am höchsten verschuldet die saarländischen Kommunen (vgl. Tabelle 16). Von einer gewissen

³³ Der Einfluss der regionalen bzw. lokalen Wirtschaftskraft auf die gemeindlichen Steuereinnahmen tritt besonders hervor, wenn man ähnlich große Gemeinden vergleicht. Bei den Großstädten mit mehr als 500.000 Einwohner_innen ragen Frankfurt/Main, Düsseldorf, München und Hamburg heraus, die besonders wirtschafts- und steuerstark sind. In Dortmund und Duisburg ist die Steuerkraft nur halb so hoch. Ähnlich sind die Diskrepanzen bei den mittleren Städten. Dabei weisen die „Autostädte“ Ingolstadt und Wolfsburg die höchsten Steuereinnahmen je Einwohner_in überhaupt auf. Auch die Steuerkraft von kreisangehörigen Gemeinden streut zwischen prosperierenden und strukturschwachen Regionen beträchtlich: In den Landkreisen um München, Stuttgart, Düsseldorf und Frankfurt/Main liegt die Steuerkraft teilweise um mehr als das Doppelte über der in vielen Landkreisen Niederbayerns, der Oberpfalz, des Weser-Emslandes und des Saarlandes (vgl. hierzu Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 10.1, Realsteuervergleich 2014).

³⁴ Im Finanzausgleich wird dem normierten (durchschnittlichen) Finanzbedarf – die sogenannte Ausgangsmesszahl – die (individuelle) Steuerkraftmesszahl gegenübergestellt. Übersteigt die Ausgangsmesszahl die Steuerkraftmesszahl, so wird der Differenzbetrag in Abhängigkeit von dem jeweils geltenden Ausgleichssatz ausgeglichen. Ist die Steuerkraftmesszahl größer, so handelt es sich um eine sogenannte „abundante“ Gemeinde, und ein Ausgleich unterbleibt.

³⁵ Anders als die VGR weist die Finanzstatistik für die Gemeinden seit 2011 stets Überschüsse auf. In der Abgrenzung der VGR steht – wie in Tabelle 13 dargestellt – indes ein geringfügiges Defizit. Das Konzept der VGR versucht die Einnahmen und Ausgaben periodengerecht abzugrenzen, in der Finanzstatistik werden die Vorgänge nach ihrer Kassenwirksamkeit verbucht. Auch gilt es, institutionell verschiedene Zuordnungen zu berücksichtigen.

Tabelle 16

Schuldenstand der Gemeinden nach Ländern in 2014

Euro je Einwohner_in	
Baden-Württemberg	670
Bayern	1.119
Brandenburg	852
Hessen	3.103
Mecklenburg-Vorpommern	1.239
Niedersachsen	1.598
Nordrhein-Westfalen	2.959
Rheinland-Pfalz	3.121
Saarland	3.665
Sachsen	1.069
Sachsen-Anhalt	1.406
Schleswig-Holstein	1.476
Thüringen	1.378

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Brisanz ist die Entwicklung der Kassenkredite auf kommunaler Ebene. Sie haben sich in den vergangenen Jahren um ein Vielfaches erhöht. Dies ist insofern problematisch, als die Kassenkredite eigentlich nur zur Überbrückung von Liquiditätsschwierigkeiten dienen. Werden sie zur langfristigen Defizitdeckung eingesetzt, wird das Genehmigungsverfahren von Kommunalkrediten durch die Aufsichtsbehörden umgangen.³⁶ Auf der anderen Seite signalisiert die Dynamik dieser Entwicklung die Finanznot von Gemeinden, die nicht mehr in der Lage sind, ihre laufenden Ausgaben nachhaltig, nämlich mit ihren laufenden Einnahmen zu finanzieren.

Eine Besonderheit im regionalen Vergleich ergibt sich durch das enorme West-Ost-Gefälle in der Wirtschafts- und damit auch in der Steuerkraft. Die Steuerkraft der ostdeutschen Länder und Gemeinden ist sehr viel niedriger, sodass sie zur Bewältigung der Anpassungslasten hohe Transferzahlungen für den Ausbau und die Modernisierung der Infrastruktur benötigen. Die Steuerkraft der ostdeutschen Gemeinden beträgt heute 56 Prozent des westdeutschen Wertes, im Jahr 2000 waren es 40 Prozent. Dies lässt darauf schließen, dass sich die ostdeutsche Wirtschaft – allerdings ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau – zwar besser als die westdeutsche entwickelt hat, der Abstand in der Wirtschafts- und Steuerkraft zwischen West und Ost aber noch immer gewaltig ist. In dem Maße, wie die Steuerkraft steigt, verlieren die Zahlungen der ostdeutschen Länder an ihre Gemeinden zwar an Gewicht. Zurzeit aber ist der kommunale Finanzausgleich in Ostdeutschland noch immer von herausragender Bedeutung. Rund die Hälfte der Einnahmen der ostdeutschen Kommunen entstammt dieser Quelle; für Westdeutschland errechnet sich ein Wert von weniger als ein Drittel (Vesper 2015b).

³⁶ Die Aufnahme von Kassenkrediten unterliegt nicht unbedingt der Genehmigungspflicht seitens der kommunalen Aufsichtsbehörden. Je nach Bundesland gibt es, unterschiedliche Genehmigungs- und Anzeigerfordernisse für Kassenkredite (Bertelsmann-Stiftung 2013).

4.3 EIN ZWISCHENFAZIT

In der Tendenz lässt sich in Deutschland seit der Wiedervereinigung eine sinkende Staatsquote beobachten. In wirtschaftlich besseren Zeiten war der Rückgang ausgeprägter, in wirtschaftlich schlechten Zeiten legte der Anteil eher wieder zu. Der Rückgang um insgesamt zwei Prozentpunkte entspricht immerhin rund 50 Milliarden Euro. Diese Entwicklung steht im Einklang mit dem neoliberalen Credo, das über Jahrzehnte das politische Denken und Handeln bestimmte: Ein geringerer Staatsanteil würde der privaten Wirtschaft mehr Entfaltungsmöglichkeiten verschaffen. Einher mit einer niedrigeren Staatsquote ging ein Abbau der Staatsdefizite. Im Zeitablauf waren sie starken Schwankungen unterworfen. In den Rezessions- bzw. Stagnationsphasen sind sie in die Höhe geklettert, in den Aufschwungphasen wurden sie relativ zügig abgebaut. Doch waren die Aufschwungphasen zumeist kürzer als die Rezessions- bzw. Stagnationsperioden. Wenn am aktuellen Rand Überschüsse gebildet werden können, so ist das nur teilweise auf die wirtschaftliche Entwicklung zurückzuführen, denn der konjunkturelle Schub ist eher moderat. Eine mindestens ebenso große Rolle spielt die über Jahre andauernde Sparpolitik. Auch der Verzicht auf umfangreiche Steuerentlastungen – die Steuerquote ist zwischen 2010 bis 2014 von 21,4 auf 22,6 Prozent des BIP gestiegen – hat zur Haushaltskonsolidierung beigetragen.

Die Entwicklung war überlagert von merklichen Veränderungen in den Einnahme- und Ausgabestrukturen. Ins Auge sticht die Zunahme der Transferaktivitäten, die weniger auf eine Ausdehnung des Leistungsspektrums als auf eine höhere Zahl der Leistungsfälle zurückzuführen ist, bedingt sowohl durch die demografische Komponente als auch durch die wirtschaftliche Entwicklung bzw. die Folgen der Wiedervereinigung. Im letzten Jahrzehnt hat die Politik immer wieder versucht, die Dynamik der Transferausgaben einzudämmen, indem Leistungen gekürzt und die Belastungen von Versicherten erhöht wurden, was dazu führte, dass sich die Gewichte von der öffentlichen hin zu mehr privater Sicherung verschoben haben³⁷ – und zugleich die Arbeitgeber_innen entlastet wurden, denn durch die Festschreibung des regulären Beitragssatzes der Arbeitgeber_innen in der gesetzlichen Krankenversicherung wurde das paritätische Finanzierungsprinzip ausgehöhlt.

Hingegen hat sich der Anteil der Personalausgaben spürbar verringert. Einmal sind die Tarife im öffentlichen Dienst etwas schwächer als im privaten Sektor angehoben worden. Noch stärker fiel der Personalabbau ins Gewicht. Wie stark die Ausgliederung von Einrichtungen zu Buche schlug, kann nicht exakt beziffert werden. Eine bedeutsame Rolle spielten die „Friedensdividende“ im militärischen Bereich sowie der Stellenabbau in den ostdeutschen Ländern und Gemeinden, um den Personalüberhang zu beseitigen. Nicht zuletzt waren die Einsparungen Reflex der anhaltend angespannten Finanzlage auf allen Haushaltsebenen, die

teils durch die schwache Wirtschaftsentwicklung, teils durch die Restriktionen im Vorfeld von „Maastricht“, teils durch die umfangreichen Steuersenkungen nach der Jahrtausendwende herbeigeführt worden war.

Die Analyse der personalintensiven Länderhaushalte hatte zum Ergebnis, dass sich die personelle Ausstattung in der öffentlichen Sicherheit, im Rechtsschutz und auch in der Finanzverwaltung kaum verändert hat; in der politischen Führung und zentralen Verwaltung hat sie sich verringert. Im schulischen Bereich hat sich die Zahl der Beschäftigten bei rückläufiger Schülerzahl ebenfalls nur wenig verändert, an den Hochschulen ist sie zurückgegangen. Doch verbirgt sich dahinter ein statistischer „Eingriff“, denn immer mehr Hochschulen wurden aus den Kernhaushalten ausgelagert und als selbstständige Wirtschaftseinheiten gebucht. Tatsächlich ist an den Hochschulen die Zahl der Beschäftigten gestiegen, wenngleich nunmehr weit mehr Stellen als früher über Drittmittel und nicht budgetwirksam über die Länderhaushalte finanziert werden.

Die Entwicklung der kommunalen Ausgaben ist eng an die Entwicklung der Einnahmen und damit an den Konjunkturverlauf gekoppelt. Das Gemeindefinanzsystem wird insbesondere durch die äußerst konjunkuranfälligen Schwankungen der Gewerbesteuer geprägt, wodurch eine antizyklische oder auch stetige Investitionspolitik der Gemeinden unmöglich wird. Das ohnedies hohe Gewicht der Sozialausgaben hat im Beobachtungszeitraum weiter zugenommen, der Anteil der Personalausgaben war indes rückläufig. Im personellen Bereich spielte der Abbau des Personalüberhangs in den ostdeutschen Ländern eine Rolle. Ein regionaler Vergleich der finanzpolitischen Parameter zeigt, dass innerhalb der Bundesländer die Investitionen sehr unterschiedlich verteilt sind, wobei hierfür in der Regel die Wirtschafts- und Steuerkraft sowie die Belastung mit Sozialausgaben ausschlaggebend sind. Gravierend ist auch das von der Gemeindegröße abhängige Gefälle bei den sozialen Leistungen. In den großen Städten sammeln sich häufig die Verlierer_innen der wirtschaftlichen Entwicklung; zudem ist dort der Anteil alter Menschen, die auf Übernahme der Pflegekosten angewiesen sind, höher. Die regionale Verteilung der Kommunalschulden entspricht den Erwartungen, sind doch die reicheren Kommunen weniger stark verschuldet als die ärmeren. Vermutlich nutzen die finanzstärkeren Kommunen ihren Verschuldungsspielraum nicht aus, denn das kommunale Haushaltsrecht räumt den finanzstärkeren Kommunen eigentlich höhere Kreditspielräume (und damit die Möglichkeit kreditfinanzierter Investitionen) ein als den finanzschwachen. Alles in allem deuten die regionalen Disparitäten in den Kommunalhaushalten an, dass trotz der Wirkung der Finanzausgleichssysteme von „annähernd gleichwertigen Lebensbedingungen“ in den Ländern und Gemeinden in Deutschland kaum gesprochen werden kann.

Eine Besonderheit im regionalen Vergleich ergibt sich durch das enorme West-Ost-Gefälle in der Wirtschafts- und damit auch der Steuerkraft. Die ostdeutschen Gemeinden erreichen nur 56 Prozent des westdeutschen Niveaus. Deshalb sind sie noch immer auf hohe Zahlungen der ostdeutschen Länder im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs angewiesen.

³⁷ So beispielsweise die erhöhten Eigenbeteiligungen (Zuzahlungen), die Finanzierung von Leistungen der Krankenversicherung allein durch die Versicherten (Krankengeld, Zahnersatz), Zusatzbeiträge im Gesundheitsfonds.

In den letzten Jahren hat sich die Finanzlage der öffentlichen Haushalte merklich entspannt. Die finanziellen Perspektiven scheinen so günstig wie lange nicht mehr. Dennoch kann der finanzielle Status quo nicht zufriedenstellen. Dies hängt mit einer Vielzahl von strukturellen Problemen zusammen, die Zweifel an der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik wecken. Infolge der Unterlassungen in der Vergangenheit hat sich in Deutschland ein gewaltiger Bedarf an staatlichen Infrastrukturinvestitionen aufgebaut. In fast allen staatlichen Aufgabenbereichen sind eklatante Lücken im Ausbau und in der Modernisierung der Infrastruktureinrichtungen sichtbar. Auch der Ausbau der staatlichen Dienstleistungen muss wieder einen höheren Stellenwert erlangen, nachdem die letzten Jahre von einem spürbaren Personalabbau geprägt waren.

5

KÜNFTIGE SPIELRÄUME DER FINANZPOLITIK

5.1 PROJEKTION DER EINNAHMEN UND AUSGABEN – HOHE FINANZIERUNGSÜBERSCHÜSSE

Grundlage jeder Projektion der staatlichen Finanzströme sind Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung. Anhand dieser Vorgaben können die Steuereinnahmen ebenso wie die Sozialbeiträge vorausgeschätzt werden. Die Elastizität des Steueraufkommens bezogen auf das nominale Bruttoinlandsprodukt liegt bei etwas über eins. Darin spiegelt sich das hohe Gewicht der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer wider, deren Tarif progressiv gestaffelt ist. Dieser progressive Effekt wird gedämpft durch die regressiven Verbrauchsteuern, die auf mengenmäßigen, also realen Bemessungsgrundlagen fußen. Die Steuern vom Umsatz folgen mehr oder weniger der wirtschaftlichen Entwicklung und bleiben dann zurück, wenn die Exporte eine starke Rolle spielen, da Letztere nicht der im Inland erhobenen Umsatzsteuer unterworfen sind. Durch den Steuerverbund zwischen Bund und Ländern sind die Entwicklungsunterschiede der Einnahmen beider Ebenen nicht besonders ausgeprägt. Ähnliches gilt für die Länder untereinander, da hier der horizontale Ausgleich wirkt. Wegen des Gewichts der besonders konjunktur reagiblen Gewerbesteuer sind auch die Gemeindefinanzen eng mit der konjunkturellen Entwicklung verflochten.

Die mittelfristigen Perspektiven werden nicht unerheblich von den Ausgangsbedingungen am aktuellen Rand bestimmt. In ihrem Herbstgutachten prognostizierten die an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Wirtschaftsforschungsinstitute für 2015 einen Anstieg der Staatseinnahmen um knapp vier Prozent, 2016 rechnen die Institute (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2015) mit reichlich drei Prozent, wobei dann steuerliche Entlastungen in Höhe von 5 Milliarden Euro – vor allem die Erhöhung der Grundfreibeträge und Kinderfreibeträge – wirksam werden (vgl. auch Tabelle 17).

Die Expansion der Ausgaben wird wie in der Vergangenheit zu einem gewichtigen Teil von den Gesundheitsausgaben sowie den Sozialtransfers bestimmt. Infolge verschiedener Investitionsprogramme, die zuletzt vom Bund aufgelegt

wurden, wird mit einer positiven Entwicklung der öffentlichen Investitionen gerechnet. Mit diesen Mittel fördert der Bund den schnelleren Ausbau der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur und der digitalen Infrastruktur, Investitionen in den Klimaschutz und Hochwasserschutz, den Städtebau, die kommunale Investitionstätigkeit oder auch den Ausbau der Betreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren. Die Ausgaben für die Flüchtlinge sind, soweit möglich, von den Instituten bis 2016 eingerechnet, wobei es sich dabei naturgemäß um grobe Schätzungen handelt. Für diese Zwecke wurden 2015 4 Milliarden Euro und 2016 etwa 11 Milliarden Euro angesetzt.³⁸ Doch dürfen diese Ausgaben nicht isoliert betrachtet werden, denn in dem Maße, in dem die flüchtlingsbedingten Ausgaben zurück in den Wirtschaftskreislauf fließen, werden positive wirtschaftliche Nachfrageimpulse erzeugt, die Mehreinnahmen des Staates nach sich ziehen. Diese Effekte haben die Institute in ihren Berechnungen berücksichtigt. Für 2015 errechnet sich in der Prognose der Institute ein Budgetüberschuss des Staates von 23 Milliarden Euro; dies entspricht 0,8 Prozent des BIP. Dabei sind Einmalerglöse aus der abermaligen Versteigerung von Frequenznutzungsrechten berücksichtigt. Für 2016 wird der Überschuss auf 13 Milliarden Euro (0,4 Prozent des BIP) geschätzt.

In ihrer Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bis zum Jahr 2020 halten die Institute ein jährliches Wirtschaftswachstum von 1,5 Prozent für möglich. In nominaler Rechnung wird mit einer Zuwachsrate um 3,25 Prozent pro Jahr gerechnet. An diesem Rahmen orientiert sich die nachfolgende Projektion der Einnahmen und Ausgaben des Staates des Verfassers. Diese Projektion berücksichtigt

³⁸ Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem jüngsten Gutachten die voraussichtlichen Ausgaben für 2015 und 2016 anhand verschiedener Szenarien geschätzt. Je nach Annahmen ergeben sich für 2015 flüchtlingsbedingte Mehrausgaben des Staates in Höhe von 5,9 bis 8,3 Milliarden Euro und für 2016 Ausgaben in Höhe von 9,0 bis 14,3 Milliarden Euro. Wie hoch die Zahlungen tatsächlich ausfallen, hängt neben der Höhe der Zuwanderung entscheidend von der Dauer der Asylverfahren sowie der Integration der Flüchtlinge in Wirtschaft und Gesellschaft ab (SVR 2015).

Tabelle 17
Projektion der Einnahmen und Ausgaben des Staates bis 2020

	Mrd. Euro						Veränderungen pro Jahr in %
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Steuern	688	710	735	761	787	815	3,4
Sozialbeiträge	501	519	537	555	574	593	3,4
Sonstige	159	162	165	168	171	174	1,8
Einnahmen insgesamt	1.348	1.391	1.436	1.483	1.532	1.582	3,3
Personalausgaben	231	238	245	252	260	268	3,0
Vorleistungen*	398	417	432	448	465	482	3,9
Zinsausgaben	48	46	44	43	42	41	-3,1
Monetäre Sozialleistungen	471	491	508	525	543	561	3,6
Bruttoinvestitionen	64	67	69	71	73	75	3,2
Sonstige	113	119	123	126	130	134	3,5
Ausgaben insgesamt	1.325	1.378	1.421	1.466	1.513	1.561	3,3
Finanzierungssaldo	23	13	16	17	19	21	

*einschl. soziale Sachleistungen

Quelle: Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, eigene Schätzungen.

in der ersten Runde nicht die Ausgaben, die durch die Flüchtlingsströme verursacht werden. Werden die Parameter auf der Einnahmenseite, beispielsweise durch die Steuerpolitik, nicht verändert, dürften die Staatseinnahmen wegen der Progressionswirkung der Einkommensteuern etwas stärker als die gesamtwirtschaftliche Bemessungsgrundlage zunehmen.

Welche Perspektiven ergeben sich für die Ausgaben? Die Tarifierhöhungen im öffentlichen Dienst sollten sich ähnlich wie in der Gesamtwirtschaft entwickeln. Aus dem Rahmenwerk der Institute lässt sich eine Rate von 2,75 Prozent für die Verdienste in der Gesamtwirtschaft ableiten. Auch die Rentenzahlungen je Rentner_in dürften sich in dieser Größenordnung entwickeln. Im öffentlichen Dienst wird die restriktive Einstellungspolitik nicht fortgesetzt, d. h. die Zahl der Beschäftigten wird aufgestockt. Insbesondere im kommunalen Bereich dürfte dies der Fall sein. Die Länder werden sich in ihrer Ausgabenpolitik eher noch zurückhalten, da 2020 die sogenannte Schuldenbremse in Kraft tritt und sich die Länder dann nicht mehr neu am Kapitalmarkt verschulden dürfen – es sei denn, sie sind mit außergewöhnlichen Lasten, wie beispielsweise dem Ansturm von Flüchtlingen, konfrontiert. Weiterhin entlastende Effekte sind von den niedrigen Kapitalmarktzinsen zu erwarten, zumal der Schuldenstand des Staates sinken dürfte.

Folgt man den Annahmen der Projektion, so wird sich die Finanzlage des Staates in den nächsten Jahren weiter verbessern. Der öffentliche Gesamthaushalt weist in jedem Jahr einen größer werdenden Überschuss auf; im Jahr 2020 beträgt er 21 Milliarden Euro bzw. 0,6 Prozent des BIP. Dabei entwickeln sich die staatlichen Einnahmen und Ausgaben weitgehend parallel zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, was eine Abkehr von der restriktiven Haushaltsführung in den vergangenen Jahren bedeutet. Es tun sich finanzielle Spielräume auf, die es ermöglichen, einige dringend notwendige Aufgaben in Angriff zu nehmen.

5.2 FINANZIERUNG DES FLÜCHTLINGSANSTURMS IST ZU BEWÄLTIGEN

Die finanzielle Bewältigung des Flüchtlingsansturms wird die öffentlichen Haushalte in Deutschland noch auf Jahre hinaus belasten. Die fiskalischen Effekte des Ansturms 2015 sind in den Prognosen der Wirtschaftsforschungsinstitute und des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für die Jahre 2015 und 2016 eingearbeitet. In der Projektion bis 2020 sind allerdings nur die Ausgaben dieser „ersten Welle“ fortgeschrieben. Es wird einige Jahre dauern, bis die Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt integriert sind und die Ausgaben des Staates für ihre Unterbringung und Versorgung, aber auch für ihre Integration (u. a. Sprachkurse) zurückgehen. Je eher eine Integration in den Arbeitsmarkt gelingt, umso rascher sinken diese Ausgaben. Wie rasch der Integrationsprozess voranschreitet, hängt nicht nur vom gesamtwirtschaftlichen Umfeld, also davon ab, in welchem Maße sich das Arbeitsvolumen bzw. die Zahl der Arbeitsplätze insgesamt erhöht, sondern auch und vor allem davon, wie es um die Qualifikation der Flüchtlinge bestellt ist. Realistisch ist die Annahme, dass aufgrund der Sprachbarrieren die „Anfangsproduktivität“ relativ niedrig anzusetzen ist und die Flüchtlinge vor allem dort Arbeit finden werden, wo gering qualifizierte Arbeitsplätze angeboten werden. Die Frage ist, ob genügend solcher Arbeitsplätze zur Verfügung gestellt werden können. In jedem Falle tragen diejenigen Flüchtlinge, die einen Arbeitsplatz finden, zur Wertschöpfung im Unternehmenssektor bei.

Dieser Prozess vollzieht sich nur schrittweise, zunächst werden die Aufwendungen für die Flüchtlinge deren Beitrag zur Wertschöpfung weit übersteigen. Doch sind diese Aufwendungen, die mit der Versorgung der Flüchtlinge anfallen, mit expansiven gesamtwirtschaftlichen Impulsen verbunden, denn an anderer Stelle des Wirtschaftskreislaufs wird zusätzliche Konsumnachfrage generiert oder es werden zusätzliche Bauinvestitionen, beispielsweise um Wohnraum für Flüchtlinge zu schaffen, getätigt. Teilweise kommt die Nachfrage der heimischen Wirtschaft zugute, teilweise wird sie

durch zusätzliche Importe gedeckt. Zusätzliche Importe sind willkommen, tragen sie doch zur Stabilisierung der europäischen Wirtschaft bei. Die positiven Impulse auf die gesamtwirtschaftlichen Einkommen ziehen auch höhere Staatseinnahmen nach sich, sodass ein Teil der Impulse sich gewissermaßen „selbst“ finanziert.

In einer Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) haben Fratzscher/Junker versucht, die Kosten und die potenziellen Chancen des Flüchtlingsstroms für die deutsche Wirtschaft anhand von Modellsimulationen zu quantifizieren. Ihr Fazit: Der langfristige Nutzen für die Wirtschaft stehe außer Frage. Nicht nur werden die Flüchtlinge einen positiven wirtschaftlichen Beitrag leisten, wobei auch die bereits in Deutschland lebenden Bürger_innen von der Zuwanderung profitieren und ein höheres Pro-Kopf-Einkommen erzielen. Auch übertrifft die wirtschaftliche Leistung der Flüchtlinge über kurz oder lang die zusätzlichen Ausgaben, die der Staat zunächst für sie tätigt. In verschiedenen Szenarien, die auf unterschiedlichen Annahmen beruhen, werden den Kosten der Flüchtlingsimmigration die positiven Effekte – der Beitrag der Flüchtlinge zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung sowie die Kreislaufwirkungen der zusätzlichen Staatsausgaben – gegenübergestellt. Im Basis-szenario gleichen sich positive Effekte und Kosteneffekte im Jahr 2020 aus, im optimistischen Szenario wird dieses Ergebnis bereits 2018, im pessimistischen Szenario hingegen erst 2025 erreicht.³⁹ Auch wenn die Berechnungen im Einzelnen von außen kaum nachzuvollziehen sind, ist die Argumentation plausibel. Auffällig sind die relativ niedrigen Multiplikatorwerte, die den Berechnungen zugrunde gelegt werden, nämlich nur 0,4 bzw. 0,5.⁴⁰ In vielen anderen Untersuchungen wurde für die Staatsausgaben ein Multiplikator von mindestens 1, bei öffentlichen Investitionen sogar von 1,5 ermittelt.⁴¹ Legte man diese Werte in den Berechnungen des DIW zugrunde, würde in allen Szenarien der „break-even-point“ früher erreicht werden: Die expansiven Effekte der Impulse wären höher, ebenso die positiven Rückwirkungen auf die öffentlichen Haushalte.

Folgt man den Ergebnissen der mittelfristigen Projektion der Staatsfinanzen (vgl. Tabelle 17), so können die migrationsbedingten Lasten im Projektionszeitraum von den öffentlichen Haushalten aus den jährlichen Überschüssen finanziert werden. Dies gilt insbesondere für die Jahre am aktuellen Rand, in denen der Finanzbedarf besonders hoch ist. Eine Kollision mit der Finanzierung anderer Staatsaufgaben droht nicht. Selbst bei einem engeren Finanzrahmen bliebe immer noch die Möglichkeit, die migrationsbedingten Belastungen über Kredite zu finanzieren. Ein solches Vorgehen würde

durch das restriktiv gefasste Regelwerk des Europäischen Fiskalpaktes gedeckt.⁴²

Von Brisanz ist die Frage, ob die finanziellen Lasten sachgerecht zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aufgeteilt werden. Die im September ausgehandelte Lösung sieht vor, dass die Länder von 2016 an für jeden Flüchtling und Monat einen Betrag von 670 Euro erhalten. Hierbei handelt es sich allein um die Ausgaben für die unmittelbare Aufnahme und Unterbringung der Flüchtlinge während des Asylverfahrens. Weitere Kosten der Integration sind damit noch nicht abgedeckt, beispielsweise Kosten, die durch die Ausweitung des sozialen Wohnungsbaus, der Aufstockung im Kita-Bereich und im Schulbereich anfallen und finanziert werden müssen. In weiteren Verhandlungen wird der Bund auch hier Zusagen machen müssen. Da es keine abgesicherte Verpflichtung zur Weiterleitung der Mittel an die Länder gibt, hegen die Kommunen allerdings aufgrund von negativen Erfahrungen Zweifel daran, dass die Länder die Bundesmittel für eigene Zwecke verwenden und Zuweisungen somit auf der Länderebene versickern (Deutscher Städtetag 2015).

5.3 MEHR INVESTITIONEN NUR BEI NACHHALTIGERER FINANZAUSSTATTUNG DER GEMEINDEN

Seit Jahren nehmen die öffentlichen Investitionen eine besorgniserregende Entwicklung. Stark steigende Sozialausgaben haben den Finanzrahmen der Gemeinden als Hauptinvestor der öffentlichen Hand immer mehr verknappert, sodass die Gemeinden ihre Investitionsausgaben kürzen mussten. Will man den weiteren Verfall der öffentlichen Infrastruktur in Deutschland verhindern (Gornig et al. 2015), wird man auf Dauer nicht umhinkönnen, die strukturelle Unterfinanzierung der Gemeindehaushalte zu beseitigen. Zwar sind im Jahr 2015 Maßnahmen in Kraft getreten, die dazu beitragen, die kommunalen Haushalte von ihren hohen Sozialausgaben zu entlasten und die Investitionskraft zu stärken. Doch beläuft sich das Volumen zur Investitionsförderung finanzschwacher Kommunen auf nur 1 Milliarde Euro pro Jahr – nicht mehr als der Tropfen auf dem heißen Stein.⁴³ Deutlich höher dosiert (5 Milliarden Euro pro Jahr) sind die geplanten Entlastungen durch den Bund, die er für die Eingliederungshilfen für Menschen mit Behinderung gewähren will. Sie sollen aber erst von 2018 an wirksam werden. Mit seiner Initiative hat der Bund einen

³⁹ Die Szenarien unterscheiden sich hinsichtlich der positiv beschiedenen Asylanträge, der Produktivität, der Arbeitslosenquote, der Kosten sowie der Multiplikatoren.

⁴⁰ Der (Fiskal-)Multiplikator gibt an, wie stark sich das Bruttoinlandsprodukt ändert, wenn die Staatsausgaben oder Staatseinnahmen um einen bestimmten Betrag geändert werden.

⁴¹ Die Unterschiede in den Multiplikatoren hängen von den Modelltypen, der Methodik oder auch von der Art des Impulses ab. Einen Einfluss übt auch die Geldpolitik aus: Bei expansiver Geldpolitik sind die Multiplikatoren signifikant höher (Geichert 2013).

⁴² Von dem Ziel eines ausgeglichenen Haushalts dürfen die Staaten ausnahmsweise abweichen, wenn „außergewöhnliche Umstände“ vorliegen (Art. 3 Abs. 1 Buchst. C des „Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“). Als solches gilt „ein außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle der betreffenden Vertragspartei entzieht und erhebliche Auswirkung auf die Lage der öffentlichen Finanzen hat [...], vorausgesetzt, die vorübergehende Abweichung [...] gefährdet nicht die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen“ (Art. 3 Abs. 3 Buchst. B des „Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“).

⁴³ Der Bund gewährt den Ländern Finanzhilfen zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen. Hierfür wurde ein Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ mit einem Volumen von 3,5 Milliarden Euro eingerichtet. Der Förderzeitraum reicht von 2015 bis 2018.

Paradigmenwechsel vorgenommen, indem er die Finanznöte der Kommunen und insbesondere ihre räumliche Disparität anerkennt und bereit ist, gegenzusteuern (Deutscher Städtetag 2015). Dennoch steht zu befürchten, dass auch diese Hilfen nur bedingt zur Nachhaltigkeit der Gemeindefinanzen beitragen.

Wenn es um eine nachhaltig wirkende Reform der Kommunalfinanzen und eine Stärkung der Investitionsfähigkeit geht, so wird man auch und vor allem das Verhältnis der Gemeinden zu ihren Ländern klären müssen. Es kann nicht oft genug darauf hingewiesen werden, dass die Länder für eine ausreichende Finanzausstattung der Gemeinden Sorge zu tragen haben, d. h. ihre Zuweisungen an die Gemeinden so zu bemessen sind, dass der Kerngehalt kommunaler Selbstverwaltung gewährleistet ist. Den Gemeinden sind nicht nur ausreichende Mittel für die Erfüllung ihrer pflichtigen Aufgaben zu gewähren. Vielmehr müssen sie zumindest über so viel finanziellen Spielraum verfügen, dass sie ein Mindestmaß an freiwilliger Selbstverwaltung – und zwar nach eigenem Ermessen – organisieren können. Einschränkungen in einem mehr oder weniger großen Randbereich müssen von den Gemeinden zwar hingenommen werden. Doch können die Länder längst nicht beliebig bei der Kürzung ihrer Zuweisungen an die Gemeinden verfahren; erst recht können sie ihre Kürzungspolitik nicht mit der eigenen Grenztheit ihrer finanziellen Mittel rechtfertigen.⁴⁴

Nicht immer haben sich die Länder in der Vergangenheit an diesbezügliche Grenzen gehalten. So gab es immer wieder ins Leere laufende Klagen der Kommunen bei Entscheidungen zu Steuerentlastungen. Nach Auffassung vieler Gemeinden wurde dadurch nicht nur der Handlungsspielraum der Gemeinden über Gebühr eingeschränkt. Auch wurden die Gemeinden vielfach in die Verschuldung getrieben, weil sie die hohen Einnahmeausfälle nicht postwendend durch Ausgabenkürzungen kompensieren konnten. In der aktuellen Situation fürchten die Gemeinden die Reaktion der Länder auf die Einführung der Schuldenbremse bzw. des Fiskalpaktes, wenn diese, weil sie den Konsolidierungsdruck nicht über die Einnahmenseite auffangen können, die Zuweisungen an die Gemeinden zurückfahren (Deutscher Städtetag 2015). Dabei bleibt außen vor, dass die Länder, wenn sie den Kommunen Lasten aufbürden, immer gehalten sind, nach Möglichkeiten zu suchen, diese an anderer Stelle zu entlasten. Dabei können sie auf verschiedene Weise Einfluss auf die Handlungsfähigkeit der Kommunen nehmen, sei es, dass die Kommunen von Aufgaben entlastet werden, sei es, dass gesetzlich vorgegebene Standards gesenkt werden, sei es, dass auf die Zuweisung neuer Aufgaben gänzlich verzichtet wird. In dieser Hinsicht haben sich die Länder bisher aber eher zurückgehalten.

Primäre Aufgabe wird es aber sein müssen, die Einnahmenseite der Gemeinden zu stärken. Hier sind grundsätzlich verschiedene Möglichkeiten denkbar. Zum einen könnten die Einnahmen aus den Kommunalsteuern (Gewerbesteuer, Grundsteuern) gesteigert werden, indem die Hebesätze erhöht werden. Allerdings profitieren davon nicht alle Gemein-

den im gleichen Maße. Begünstigt wären eher die wirtschaftsstärkeren Gemeinden, weil sie leichter höhere Hebesätze durchsetzen können. Denkbar ist auch eine Senkung der Gewerbesteuerumlage, die von den Gemeinden an die Länder und den Bund abzuführen ist.⁴⁵ Eine weitere Möglichkeit wäre, die vermögensbezogene Besteuerung in Deutschland auf den internationalen Durchschnitt anzuheben (Scholz/Truger 2013, OECD 2014). Höhere Einnahmen aus diesen Steuern würden zwar den Länderhaushalten zugutekommen, doch würde zugleich die Verbundmasse im kommunalen Finanzausgleich vergrößert. Allerdings ist es derzeit politisch kaum vorstellbar, dass in Deutschland die vermögensbezogene Besteuerung auf eine breitere Grundlage gestellt wird.

Des Weiteren besteht die Möglichkeit, den Gemeindeanteil oder auch den Länderanteil an der Umsatzsteuer zu erhöhen; ein höherer Länderanteil wirkt sich ebenfalls auf die Verbundmasse aus. Traditionell wird die Umsatzsteuer-Verteilung als Hebel zur Lösung vertikaler Finanzprobleme eingesetzt. Eine Erhöhung des Anteils um einen Prozentpunkt bedeutet für die Gemeinden Mehreinnahmen von 1,8 Milliarden Euro. Eine stärkere Beteiligung an der Umsatzsteuer hätte den Vorteil, dass die Einnahmen der Gemeinden einen etwas stabileren Verlauf nähmen, die starke Konjunkturabhängigkeit infolge des hohen Gewichts der Gewerbesteuer etwas gedämpft würde. Auch würde die horizontale Aufteilung keine besonderen Verteilungsprobleme nach sich ziehen.

Im Jahr 2019 läuft der Solidarpakt II aus, der in engem Zusammenhang mit dem Solidaritätszuschlag steht. Bisher wurde mit den Solidarpaktmitteln der infrastrukturelle Nachholbedarf in Ostdeutschland finanziert und die niedrige Steuerkraft der ostdeutschen Kommunen ausgeglichen. Beim Ausbau der Infrastruktur sind große Fortschritte erzielt worden; der Stand der Infrastruktur ist im Osten mit der Ausstattung im Westen vergleichbar. Zum Ausgleich der kommunalen Steuerkraft sind nach 2019 allerdings noch weitere Mittel erforderlich (Vesper 2015a). Die Mittel, die für den Ausbau der Infrastruktur im Osten nicht benötigt werden, sollten allgemein zur Stärkung der kommunalen Investitionstätigkeit in Ost- wie in Westdeutschland eingesetzt werden. Gerade in vielen westdeutschen Gemeinden, insbesondere in den wirtschafts- und steuerschwachen Regionen, hat sich ein enormer Investitionsbedarf angestaut.

Ein Hemmschuh für mehr kommunale Investitionen ist die starke Konjunkturabhängigkeit der Gewerbesteuer. Verschlechtert sich die konjunkturelle Lage, droht ein Einbruch beim Gewerbesteueraufkommen. Immer wieder wird eine umfassende Reform gefordert, um diese Steuer zu einer stabileren Säule des kommunalen Finanzsystems zu machen. Die Begründung für diese Steuer fußt auf dem Äquivalenzgedanken: Die lokale Wirtschaft profitiert vom kommunalen Infrastrukturangebot und zwar unabhängig von der Höhe des Gewinns. In der Realität zahlen aber nur die Großbetriebe, deren Gewinne konjunkturell stark schwanken, Gewerbesteuer. Im Mittelpunkt einer Reform sollte deshalb

⁴⁴ Hierzu sind in der jüngeren Vergangenheit verschiedene höchstrichterliche Urteile gefällt worden (vgl. Deutscher Städtetag 2014).

⁴⁵ Derzeit sind dies 17,5 Prozent der Bruttoeinnahmen aus der Gewerbesteuer.

die Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen stehen, indem nicht nur die Gewinne, sondern auch Fremdkapitalzinsen, Mieten oder auch die Lohnsumme bzw. Teile von ihr einbezogen werden. Zugleich sollte der Kreis der Steuerpflichtigen auf alle Betriebe erweitert werden, also auch auf freie Berufe, auf die Bereiche Land- und Forstwirtschaft, auf öffentlich-rechtliche Betriebe und auch auf öffentlich-rechtliche Verwaltungseinrichtungen. Breitere Bemessungsgrundlagen und ein größerer Kreis an Steuerpflichtigen könnten nicht nur die Volatilität des Aufkommens mindern, sondern auch ein höheres Aufkommen generieren und zu einer gewissen Verstetigung im kommunalen Investitionsverhalten beitragen. Allerdings sollte man nicht zu hohe Erwartungen hegen – aufgrund der verfestigten Interessensunterschiede zwischen den Akteuren sind bis zum heutigen Tage nennenswerte Reformschritte bei der Gewerbesteuer ausgeblieben. Die Reform deshalb von der politischen Tagesordnung zu nehmen wäre aber der falsche Weg.

5.4 WAS BRINGT DIE REFORM DES LÄNDERFINANZAUSGLEICHS?

Offenbar soll das System des Länderfinanzausgleichs komplett umgestellt werden. Die 16 Bundesländer haben sich im Dezember 2015 darauf geeinigt, dass in Zukunft der Umsatzsteuervorwegausgleich und der horizontale Finanzausgleich, in dessen Rahmen die finanzstarken Länder den finanzschwachen Ländern Zuweisungen gewähren, entfallen (Freie Hansestadt Bremen 2015). Die Ausgleichsziele sollen im Wesentlichen allein über die Verteilung der Umsatzsteuer erreicht werden. Der Länderanteil an der Umsatzsteuer soll grundsätzlich nach Maßgabe der Einwohnerzahl verteilt werden, jedoch modifiziert durch Zu- und Abschläge entsprechend der Finanzkraft der Länder. Der Tarif zur Berechnung der Zu- und Abschlagsbeträge bei der Umsatzsteuer-Verteilung wird linear gestaltet. Die kommunale Finanzkraft wird zur Berechnung der Finanzkraft eines Landes zu 75 Prozent einbezogen, was bedeutet, dass die Länder mit finanzschwachen Kommunen begünstigt werden. Die Einwohnerwertungen der Stadtstaaten und auch die der Flächenländer mit geringer Siedlungsdichte bleiben unverändert. Kein Land wird finanziell schlechter gestellt als vorher. Die westdeutschen Flächenländer erhalten mehr Mittel durch zusätzliche Umsatzsteueranteile, durch eine Begrenzung der Förderabgabe bei der Berechnung der Finanzkraft und durch gesonderte Zuweisungen des Bundes. Insgesamt wird das neue Ausgleichssystem selbst weniger komplex aufgebaut sein als das alte. Im Grundsatz hat der Bund den Reformvorstellungen zugestimmt, Differenzen bestehen noch bezüglich der Summe, die der Bund in das System „einspeisen“ soll. Der Bund hatte den Ländern für das Gesamtpaket 8,5 Milliarden Euro angeboten, die Forderungen der Länder belaufen sich auf insgesamt 9,7 Milliarden Euro.

Wenn den Ländern über die Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen in der Summe mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden, so ist dies in Anbetracht ihrer Aufgaben zu begrüßen. Stichworte sind die Finanzausstattung der Kommunen, die Bildungsfinanzierung oder auch die Finanzierung von mehr Stellen im öffentlichen Dienst. In

der wirtschaftspolitischen Diskussion wird selten die Frage diskutiert, ob durch den Finanzausgleich allen Ländern ausreichende Finanzmittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung gestellt werden. Diskutiert wird vor allem die Frage der negativen Anzeffekte: Aufgrund der hohen (marginalen) Abschöpfungs- bzw. Verbleibquoten besteht vor allem für die finanzschwachen Bundesländer kaum ein Anreiz, mehr Steuern einzunehmen. Denn steigt deren Finanzkraft, sinken die Transfers fast in gleichem Umfang, sodass sich netto kaum eine Änderung ergibt. Bei der Bewertung des Reformvorschlages der Länder wird die These der negativen Anreize sogleich wieder in den Mittelpunkt gerückt. Durch die Neuregelung ändere sich nur wenig an diesem „grundlegenden Dilemma“ (Hentze 2015). Die Landespolitik habe nach wie vor geringe Anreize zur Ansiedlung neuer Unternehmen und damit zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung, weil den Kosten der Ansiedlung (fiskalische Kosten, Umweltverschmutzung etc.) geringere fiskalische Gewinne in Form höherer Steuereinnahmen entgegenstünden – der Finanzausgleich wirke somit als Wachstumsbremse.

Diese Argumentation zieht sich wie ein roter Faden durch die Diskussion um den Länderfinanzausgleich (beispielsweise Huber/Lichtblau 1998). Abgesehen davon, dass dieses Argument auf einer dünnen empirischen Basis steht, beruht es auf wenig plausiblen Annahmen (Truger/Vesper 2014). Richten sich wirtschaftspolitische Entscheidungen der Landespolitik tatsächlich an zu erwartenden Steuermehreinnahmen aus? In der politischen Wirklichkeit tätigen Landesregierungen trotz der negativen Anreize nicht selten erhebliche Investitionen, um Unternehmen anzusiedeln. Insbesondere die Schaffung von Arbeitsplätzen wird immer wieder als Motiv für staatliches Engagement genannt, mögliche Gewinne an Steueraufkommen stehen eher im Hintergrund. Auch stellt sich die Frage, ob das von einer erfolgreichen wirtschaftspolitischen Maßnahme zu erwartende Steueraufkommen verlässlich quantifiziert werden kann. Können beispielsweise die nationale und internationale Verlagerung von steuerlichen Gewinnen und Verlusten sowie andere Steuergestaltungsmöglichkeiten adäquat bei der Beurteilung erfasst werden? Gibt es hinreichend genaue Schätzungen bezüglich der Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen?⁴⁶

Mit dem Reformvorschlages der 16 Länder ist auch die insbesondere in akademischen Kreisen erhobene Forderung nach weniger „kooperativem“ Föderalismus und mehr „Wettbewerbsföderalismus“ vom Tisch. Solange der Grundsatz der „annähernd gleichwertigen Lebensbedingungen“ Gültigkeit beansprucht, zielt der Ausgleich primär darauf, dass

⁴⁶ In einem anderen Zusammenhang ist die Frage der Anreizkompatibilität durchaus von Belang, nämlich wenn es darum geht, ob die einzelnen Bundesländer die Steuereintreibung gewissenhaft vornehmen und die Steuerquellen wie vom Gesetzgeber vorgesehen ausschöpfen. Tatsächlich ist die Eintreibung kostspielig, während die durch zusätzliche Steuerprüferinnen erzielten Mehreinnahmen je nach Ausgangslage des Landes mehr oder weniger stark abfließen. Im Extremfall stellt die Praxis der Steuereintreibung ein Ersatzinstrument für einen versteckten Steuerwettbewerb zwischen den Ländern dar. Doch spricht dieses Argument weniger gegen die Abschöpfung im Finanzausgleich als vielmehr für die auch aus anderen Gründen sinnvolle Schaffung einer Bundessteuerverwaltung, die die Steuern bundesweit nach einheitlichen Standards erhebt (Truger/Vesper 2014).

die finanzschwachen Länder (und ihre Gemeinden) finanziell in die Lage versetzt werden, ein ähnliches Bündel an öffentlichen Gütern bereitstellen zu können wie die finanzstarken Länder (und deren Gemeinden). Damit wird der regionalen Ungleichheit entgegengewirkt. Die Idee des kompetitiven Föderalismus knüpft an den Wettbewerb um private Güter an und suggeriert, die Effizienz des Systems könne erhöht werden, da sich die finanzschwachen Länder stärker um die Attrahierung und Ausschöpfung von Steuerquellen sowie um eine sparsamere Ausgabenpolitik bemühen müssten. Dem ist entgegenzuhalten, dass nicht nur das Solidaritätsgebot im Bundesstaat, sondern auch der besondere Charakter der öffentlichen Güter jedem Wettbewerbsgedanken im öffentlichen Sektor enge Grenzen setzt. Der Wettbewerb im privaten Sektor basiert auf dem Motiv des Eigennutzes, während im öffentlichen Sektor das Motiv der Gemeinnützigkeit vorherrscht. Nicht Konkurrenz, sondern Kooperation ist gefragt – eben auch um Fehlentwicklungen im auf Konkurrenz beruhenden Marktssystem zu beheben oder gar nicht erst zuzulassen. Umso mehr sollte sich die Diskussion im Rahmen des Länderfinanzausgleichs wieder der Frage zuwenden, wie das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland erreicht werden kann und welche Rolle dabei der Finanzausgleich spielen kann.⁴⁷

5.5 MEHR ÖFFENTLICHE GÜTER – MEHR PERSONAL IM ÖFFENTLICHEN DIENST

Umfangreiche Steuersenkungen und eine insgesamt eher schwache gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Verbindung mit den Verschuldungsregeln von „Maastricht“ bzw. der Schuldenbremse zwangen die Finanzpolitik in der Vergangenheit zu teilweise heftigen Kürzungen auf der Ausgaben-seite. Sie haben insbesondere im öffentlichen Dienst und bei den öffentlichen Investitionen tiefe Spuren hinterlassen. Es ist offenkundig, dass sich auf allen Haushaltsebenen, insbesondere bei den Ländern und Gemeinden ein enormer Finanzbedarf aufgestaut hat, um Engpässe zu beseitigen. So haben sich im personalintensiven Schulbereich die Betreuungsrelationen über all die Jahre nur wenig verbessert. Die Arbeitsbelastung der Lehrer_innen wurde größer, die Stundendeputate wurden vielfach erhöht. Wird die nicht mit dem Unterrichten verbrachte Zeit (für Aufgaben wie Unterrichtsvorbereitung, Korrekturen, berufs begleitende Fortbildung und Konferenzen) mit eingerechnet, ist die Gesamtarbeitszeit der Lehrkräfte in Deutschland auf allen Stufen der schulischen Erstausbildung deutlich länger als im OECD-Durchschnitt (OECD 2015). Wenn das deutsche Bildungswesen in der Vergangenheit immer wieder schlechte Noten bekommen hat, so war ein wichtiger Grund dafür die personelle Ausstattung an den Schulen. Insgesamt gibt Deutschland immer noch einen geringeren Anteil seines Bruttoinlandsprodukts und seines öffentlichen Gesamthaushalts für Bildung aus als andere Länder, nämlich 4,4 Prozent bzw. 9,8 Prozent; im OECD-Durchschnitt sind es 5,3 Pro-

zent bzw. 11,6 Prozent. Gegenüber 2010 haben sich die Verhältnisse noch verschlechtert. Wollte Deutschland den internationalen Durchschnitt erreichen, müssten über 20 Milliarden Euro zusätzlich in die Bildung investiert werden. Ein großer Teil der Mittel müsste zur Finanzierung von Personalstellen verwendet werden.

In der Betreuung im frühkindlichen Bereich hat – wenn auch sehr spät – eine Entwicklung zum Besseren eingesetzt. Es werden hier sehr viel mehr Betreuungsplätze als früher angeboten; die Zahl der Beschäftigten hat deutlich zugenommen. Auch im internationalen Vergleich hat sich Deutschlands Position erheblich verbessert. Dennoch besteht auch hier weiterhin ein riesiger Nachholbedarf. Eine mangelnde frühkindliche und vorschulische Bildung wirkt sich besonders negativ aus, weil in diesen Phasen wichtige Grundlagen für den späteren Bildungserfolg gelegt und Bildungsmängel später nur schwer aufgeholt werden können (Cassel/Thomas 2014). Wie wichtig der Besuch einer Kindertagesstätte für den künftigen Schulerfolg ist, hat jüngst erneut eine Studie festgestellt (Der Tagesspiegel vom 15.12.2015): Der Kitabesuch verbessere die Ausgangslage der Erstklässler_innen (in Berlin) erheblich, die Sprachdefizite halbieren sich, andere Auffälligkeiten verringern sich um 20 bis 30 Prozent, wenn die Einrichtung länger als zwei Jahre besucht wurde. Nur der soziale Status habe einen ähnlich hohen Einfluss auf den Schulerfolg eines Kindes. Im Hochschulbereich signalisiert die Entwicklung der Zahl der Beschäftigten ebenfalls eine Verbesserung; dies gilt auch für die Betreuungsrelationen. Allerdings steht die „Ausfinanzierung“ dieser Stellen oftmals auf wackeligen Beinen. Immer mehr Stellen werden über Drittmittel finanziert, sind befristeter Natur und werden viel zu häufig nur auf Teilzeitbasis besetzt.

Nicht oft genug kann darauf hingewiesen werden, dass nicht nur mehr Investitionen in Asphalt und Beton, sondern auch in Humankapital dringend notwendig sind, will Deutschland seine internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht aufs Spiel setzen. Gerade in diesen Bereichen ist es der Staat, der wichtige Impulse setzen und die Voraussetzungen dafür schaffen muss, das produktive Potenzial der Menschen und ihre Qualifikationen anzuheben. Eine gute Humankapitalausstattung bringt individuell – in Form von besseren Arbeitsmarktchancen und höheren Einkommen – wie auch gesamtwirtschaftlich – in Form von technologischer Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit – Vorteile. Je schneller neues Wissen in Innovationen, in neue Produkte und Produktionsverfahren umgesetzt wird, umso stärker sind die Wirkungen auf Wachstum und Beschäftigung.

Auch in anderen Bereichen sind immer wieder Klagen über fehlendes Personal zu hören. Dies betrifft insbesondere die Steuerverwaltung und den Polizeidienst (Vesper 2012). Inwieweit diese Klagen berechtigt sind, ist schwer zu beurteilen, da wie anderswo auch der Bedarf eine kaum objektivierbare Größe ist und schon die Formulierung von Bedarfskriterien ebenso wie die Bedarfssetzung in Form von Richtwerten, Ausstattungsnormen etc. politisch „gefärbt“ sind. In jedem Fall müssen sich die politischen Entscheidungsträger_innen darauf einstellen, dass infolge des flüchtlingsbedingten Anstiegs der Bevölkerungszahlen in Deutschland in vielen Bereichen des öffentlichen Dienstes die Zahl der Stellen erhöht werden muss.

⁴⁷ In jüngster Zeit wurde versucht, der Diskussion über diese Frage An-schub zu verleihen (vgl. beispielsweise Eichel et al. 2014; ferner Kersten et al. 2015a, 2015b).

6

EINIGE SCHLUSSFOLGERUNGEN

Als Folge einer lang andauernden Sparpolitik, des Verzichts auf umfangreiche Steuersenkungen sowie einer moderaten konjunkturellen Erholung konnten die öffentlichen Haushalte in den letzten Jahren in Deutschland konsolidiert werden. Die Finanzlage stellt sich auf allen Haushaltsebenen als so günstig wie lange nicht dar, und auch die finanziellen Perspektiven stimmen optimistisch. Auf kommunaler Ebene sind die Verhältnisse etwas differenzierter zu betrachten; hier bestehen regional teilweise erhebliche Disparitäten (und finanzielle Probleme). Trotz der alles in allem positiven Finanzlage warten große Herausforderungen auf die Politik. Zumindest teilweise sind sie dem Sparkurs in der Vergangenheit geschuldet: Zwar konnten die Haushaltsdefizite abgebaut werden, dafür haben sich an anderer Stelle, nämlich in der öffentlichen Infrastruktur, riesige Defizite aufgebaut. Dies betrifft die materielle Infrastruktur, also die Ausstattung mit Schulen, Universitäten und Verkehrswegen, ebenso wie die personelle Ausstattung in Bildung, Wissenschaft und Forschung, aber auch in der öffentlichen Sicherheit oder in der Finanzverwaltung. Die Aufnahme der Flüchtlinge lässt die Aufgabe, die räumliche und personelle Situation insbesondere im Bildungsbereich zu verbessern, noch dringlicher erscheinen. Im Übrigen sollte kurz- und mittelfristig die Versorgung der Flüchtlinge keine großen finanziellen Probleme bereiten, denn trotz der damit verbundenen Belastungen dürften die öffentlichen Haushalte in den kommenden Jahren mit beachtlichen Überschüssen abschließen.

Eine Herausforderung stellt die föderale Aufteilung der zu bewältigenden Aufgaben und der Finanzmittelverteilung dar. In Sachen Länderfinanzausgleich deutet sich eine Lösung an, der Bund wird mehr Mittel in das System einspeisen. Wo die Kompromisslinie im Detail liegen wird, ist noch offen. Wenn sich dadurch die vertikalen Gewichte zugunsten der Länder (und ihrer Gemeinden) verschieben, ist dies nur zu begrüßen. Denn in erster Linie muss es darum gehen, die Finanzlage der Länder und Gemeinden auf eine nachhaltigere Grundlage zu stellen. In der jüngeren Vergangenheit hat der Bund mangels finanzieller Möglichkeiten (und Macht?) seitens der Länder mehrere Anläufe unternommen, Aufgaben der Länder bzw. ihrer Gemeinden zu finanzieren (und zu übernehmen?). Ob eine solche Lösung auf Dauer wün-

schenswert ist, muss bezweifelt werden, denn die föderale Aufgabenteilung würde ausgehebelt und infrage gestellt.

Wenn sich die Anzeichen mehren, dass eine Ebene nicht in der Lage ist, die ihr gestellten Aufgaben vollumfänglich oder zumindest in ausreichendem Maße zu erfüllen, weil die finanziellen Mittel hierfür fehlen, so muss dringend die Finanzmittelverteilung zwischen den Ebenen auf die Tagesordnung gebracht werden. Von daher stellt sich die Frage, ob die von Bund und Ländern angedachte Summe für den Finanzausgleich, nämlich zusätzlich 8 bis 9 Milliarden Euro (durch den Bund) zur Verfügung zu stellen, hinreichend ist. Es wäre ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, wenn dieser Betrag tatsächlich zusätzlich gewährt würde und es nicht an anderer Stelle zu einer finanziellen Kompensation kommt. Auf der anderen Seite ist noch nicht über das weitere Vorgehen beim Solidaritätszuschlag entschieden, dessen Volumen rund 16 Milliarden Euro (2015) beträgt. Bisher wurde damit der Solidarpakt II, der 2019 ausläuft, finanziert. Ein spezifisch ostdeutscher Nachholbedarf an Infrastruktur wird bis dahin kaum mehr zu reklamieren sein (Vesper 2015a), wohl aber ein Betrag, der zur Deckung der unterdurchschnittlichen Finanzkraft der ostdeutschen Kommunen notwendig ist. Ihn kann man auf etwa 6 Milliarden taxieren, sodass 10 Milliarden Euro zur Disposition stünden. Wäre dies der Topf, aus dem die zusätzlichen Mittel des Bundes zur Finanzierung der Länderansprüche entnommen werden sollen?

Nach wie vor lässt eine grundlegende Reform der Gemeindefinanzen auf sich warten. Die vorliegenden empirischen Befunde zeigen sowohl große Differenzen in der Steuer- und Investitionskraft zwischen den wirtschaftsstarken und -schwachen Ländern als auch innerhalb der Länder. Die damit verbundenen Probleme kann man mit dem Instrumentarium des kommunalen Finanzausgleichs kaum lösen. Notwendig wäre eine Reform des kommunalen Steuersystems. Hilfreich wäre insbesondere, die Gewerbesteuer auf eine breitere Grundlage zu stellen. Politisch lässt sich eine solche Maßnahme aber kaum durchsetzen. Die zweitbeste Lösung wäre, den kommunalen Anteil an der Mehrwertsteuer zu erhöhen; das Mehrwertsteueraufkommen ist eine vergleichsweise stetig fließende Einnahmequelle. Müsste hierfür die

Mehrwertsteuer erhöht werden, könnten sich wegen deren regressiver Wirkung allerdings unerwünschte Verteilungswirkungen einstellen.

Mehr Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik – auf allen Haushaltsebenen – heißt aber auch, die Augen vor einer einnahmeseitigen Stärkung der öffentlichen Finanzen im Allgemeinen und der Länder- und Gemeindefinanzen im Besonderen nicht zu verschließen. Dafür wären aus verteilungspolitischer Sicht besonders eine spürbare Anhebung des Einkommensteuertarifs im hohen Einkommensbereich, eine Anhebung der Erbschaftsteuer, die Wiedereinführung einer Vermögensteuer sowie die Einführung einer Finanztransaktionssteuer geeignete Instrumente. Dadurch könnten die bestehenden Verteilungskonflikte zwischen den Gebietskörperschaften entschärft und Spielräume für Länder und Gemeinden geschaffen werden.

Bleibt zum Abschluss die Frage zu klären, wie vor dem Hintergrund der skizzierten finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen das Instrument der Schuldenbremse einzuschätzen ist. Die öffentlichen Haushalte weisen gegenwärtig hohe (strukturelle) Überschüsse auf, eine Entwicklung, die in den nächsten Jahren anhalten dürfte. Die Schuldenbremse bzw. der Fiskalpakt sind kein Thema, solange die wirtschaftliche Entwicklung keinen konjunkturellen Rückschlag erfährt – das Szenario, auf dem das Konzept der Schuldenbremse basiert, ist nämlich ein Schönwetter Szenario. Besondere Probleme wären auch dann nicht zu erwarten, wenn die wirtschaftliche Entwicklung zwar in konjunkturellen Wellen verläuft, diese aber symmetrisch sind. Die konjunkturbedingten Defizite sollen im Konzept der Schuldenbremse in konjunkturrell besseren Zeiten wieder ausgeglichen werden. Im Abschwung sollen die Defizite hingenommen werden, d. h. die automatischen Stabilisatoren zur vollen Wirkung kommen (und wenn nötig bis zur Grenze von drei Prozent des BIP zusätzliche diskretionäre Maßnahmen verabschiedet werden).

Eine Funktionsvoraussetzung hierfür ist allerdings, dass die Politik nicht schon frühzeitig „nervös“ wird und auf die Ausgabenbremse tritt. Doch woher sollte die Politik die Zuversicht nehmen, dass schon bald ein Aufschwung folgt und aus Defiziten Überschüsse werden? Eine weitere Voraussetzung ist, dass geeignete Verfahren zur Konjunkturberreinigung zur Verfügung stehen. Doch hieran mangelt es ebenfalls. Allen Verfahren ist gemein, dass es keine eindeutige Zerlegung von (längerfristigem) Trend und (kürzerfristigem) Zyklus gibt, mithin auch die Bestimmung des konjunkturellen und strukturellen Anteils am Staatsdefizit erhebliche Probleme aufwirft. Dies hat beispielsweise sehr leicht zur Folge, dass im konjunkturellen Abschwung fälschlicherweise auch die trendmäßige Entwicklung nach unten revidiert und damit die konjunkturrell bedingte Abweichung vom längerfristigen Wachstumstrend „kleiner“ gerechnet wird, als es tatsächlich der Fall ist – was bedeutet, dass die Verschuldungsmöglichkeiten für die öffentlichen Haushalte rechentechnisch geschmälert werden und die Finanzpolitik dann weniger antizyklisch, im schlechtesten Fall sogar prozyklisch wirkt. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive wäre es fatal, wenn sich das politische Handeln unzureichender rechentechnischer Zerlegungsverfahren von Trend und Zyklus

bedient, die im Zweifel falsche Handlungsanweisungen für die Finanzpolitik generieren.

Von 2020 an sind alle Länder angehalten, den Regelungen der Schuldenbremse bzw. des Fiskalpaktes zu folgen. Nicht nur stehen auch sie vor dem Problem der Zerlegung von Trend und Zyklus, der Unterscheidung von strukturellem und konjunkturellem Defizit. Vielmehr sind sie auch mit dem Problem konfrontiert, dass Schätzungen regionaler Produktionspotenziale nicht existieren. Bei ihren Berechnungen sollen sie sich am (geschätzten) gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzial orientieren und den landesspezifischen Anteil nach dem Anteil an den Steuereinnahmen (nach Zerlegung und Finanzausgleich) bestimmen. Dieses Verfahren ist allerdings nicht zwingend vorgeschrieben. Einige Länder wollen für die Konjunkturbereinigung anstelle der Produktionslücke – das ist die Differenz zwischen der tatsächlichen und der mit den vorhandenen Produktionskapazitäten möglichen Produktion – die Abweichung der Steuereinnahmen vom Trend heranziehen (Rietzler 2015). Dabei unterscheiden sich die Verfahren in ihrer konkreten Ausgestaltung erheblich. Im Ergebnis dürften deshalb die Zielvorgaben hinsichtlich der Verschuldung für die Ländergesamtheit allenfalls zufällig erreicht werden. Noch gravierender dürfte freilich zu Buche schlagen, dass alle Verfahren bezüglich ihrer Ergebnisse beträchtliche Unsicherheiten bergen. Nicht selten werden sie für zurückliegende Jahre in nicht unerheblichem Umfang revidiert, worin ebenfalls ihre Unzuverlässigkeit zum Ausdruck kommt. Alles in allem ist es problematisch, diese Verfahren zur Grundlage von finanzpolitischen Entscheidungen zu nehmen, die konkrete und zudem brisante Auswirkungen in der Gesellschaft nach sich ziehen können. Insofern wäre schon möglichst bald eine grundlegende Modifikation der Schuldenbremse bzw. des Fiskalpaktes angeraten. Auch die Wiedereinführung der „Goldenen Regel“⁴⁸ würde die Finanzpolitik dem Ziel der Nachhaltigkeit einen wesentlichen Schritt näher bringen (Truger 2015).

⁴⁸ Nach dieser Regel können höhere Staatsschulden dann in Kauf genommen werden, wenn sie mit einer Erhöhung der staatlichen Netto-Vermögensposition einhergehen. Die „Goldene Regel“ basiert auf dem Gedanken der intertemporalen Äquivalenz – es sollen diejenigen Bürger_innen an der Finanzierung einer Investition beteiligt werden, die auch am künftigen Nutzen teilhaben.

Abbildungsverzeichnis

- 8 Abbildung 1:
Finanzierungssalden des Staates in % des BIP
- 12 Abbildung 2:
Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst und in der Gesamtwirtschaft
- 14 Abbildung 3:
Ausgewählte Steuerquoten
- 23 Abbildung 4:
Entwicklung der Gemeindefinanzen und des realen BIP
- 24 Abbildung 5:
Sozialausgaben und Bruttoinvestitionen der Gemeinden

Tabellenverzeichnis

- 11 Tabelle 1:
Einnahmen und Ausgaben des Staates
- 15 Tabelle 2:
Anteile an den gemeinschaftlichen Steuern in %
- 16 Tabelle 3:
Steuerzerlegung und Umsatzsteuerausgleich je Einwohner_in in 2014
- 17 Tabelle 4:
Verbundgrundlagen und Verbundquoten im kommunalen Finanzausgleich
- 18 Tabelle 5:
Zuweisungen der Länder an die Gemeinden je Einwohner_in in Euro
- 18 Tabelle 6:
Einnahmen und Ausgaben des Bundes
- 20 Tabelle 7:
Einnahmen und Ausgaben der Länder
- 20 Tabelle 8:
Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen der Länder in % pro Jahr, 1995 bis 2014
- 21 Tabelle 9:
Beschäftigte im Landesdienst nach Aufgabenbereichen in 1.000
- 21 Tabelle 10:
Vollzeitäquivalente nach Ländern und Aufgabenbereichen je 1.000 Einwohner_innen in 2014
- 22 Tabelle 11:
Erteilte Wochenunterrichtsstunden je Schüler_in in 2013
- 22 Tabelle 12:
Wissenschaftliche Stellen je Studierender/Studierendem in 2014
- 23 Tabelle 13:
Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden
- 25 Tabelle 14:
Investive Ausgaben in den westdeutschen Flächenländern in 2012
- 25 Tabelle 15:
Sozialausgaben der Gemeinden nach Ländern in 2014
- 26 Tabelle 16:
Schuldenstand der Gemeinden nach Ländern in 2014
- 30 Tabelle 17:
Projektion der Einnahmen und Ausgaben des Staates bis 2020

Literaturverzeichnis

- Arnold, F.; Freier, R.; Schrauth, P. 2015: Große regionale Disparitäten bei den kommunalen Investitionen, in: Wochenbericht des DIW 43 (2015), Berlin, S. 1031 – 1040.
- Bach, S. 2005: Koalitionsvertrag: Belastungen durch Mehrwertsteuererhöhung werden nur zum Teil durch Senkung der Sozialbeiträge kompensiert, in: Wochenbericht des DIW 47 (2005), Berlin, S. 705 – 714.
- Bach, S.; Grabka, M.; Tomasch, E. 2015: Steuer- und Transfersystem: Hohe Umverteilung vor allem über die Sozialversicherung, in: Wochenbericht des DIW 8 (2015), Berlin, S. 147 – 156.
- Bertelsmann-Stiftung 2013: Kommunaler Finanzreport 2013, Gütersloh.
- Bertelsmann-Stiftung 2015: Kommunaler Finanzreport 2015, Gütersloh.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) 2015: Finanzbericht 2016, Berlin.
- Braakmann, A. 2013: Revidierte Konzepte für Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, in: Wirtschaft und Statistik, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, S. 521 – 527.
- Cassel, S.; Thomas, T. 2014: Mehr Chancengerechtigkeit in der Bildung schaffen, in: Econwatch Policy Brief, Gesellschaft für Politikanalyse e. V., Berlin.
- Deutscher Städtetag 2014: Gemeindefinanzbericht 2014.
- Deutscher Städtetag 2015: Gemeindefinanzbericht 2015.
- Eichel, H.; Fink, P.; Tiemann, H. 2014: Eine reformierte Finanzverfassung muss für künftige Aufgaben gewappnet sein, in: Wirtschaftsdienst 94 (10), Hamburg, S. 713 – 720.
- Fratzscher, M.; Junker, S. 2015: Integration von Flüchtlingen: eine langfristig lohnende Investition, in: Wochenbericht des DIW 45 (2015), Berlin, S. 1083 – 1088.
- Freie Hansestadt Bremen 2015: Pressemitteilung der Ministerpräsidentenkonferenz am 3. Dezember 2015, Bremen.
- Gechert, S. 2013: What Fiscal Policy Is Most Effective? A Meta Regression Analysis, IMK Working Paper No. 117, Düsseldorf.
- Gornig, M.; Michelsen, C.; van Deuverden, K. 2015: Kommunale Infrastruktur fährt auf Verschleiß, in: Wochenbericht des DIW 43 (2015), Berlin, S. 1023 – 1030.
- Hentze, T. 2015: Reform des Länderfinanzausgleichs. Eine Bewertung des Vorschlags der Bundesländer, IW Policy Papers 38 (2015), Köln.
- Huber, B.; Lichtblau, K. 1998: Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform, in: Wirtschaftsdienst 78 (3), Hamburg, S. 142 – 147.
- Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) 2015: Deutsche Konjunktur trotz globaler Unsicherheit aufwärtsgerichtet, IMK Report Nr. 106, Düsseldorf.
- Kersten, J.; Neu, C.; Vogel, B. 2015a: Regionale Daseinsfürsorge: Begriff, Indikatoren, Gemeinschaftsaufgabe, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs, Bonn.
- Kersten, J.; Neu, C.; Vogel, B. 2015b: Wettbewerb der Ideen in den Regionen, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs, Bonn.
- Kultusministerkonferenz (KMK) 2015: Statistische Veröffentlichungen, Dokumentation Nr. 206: Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen 2004 – 2013.

- Leiber, S.; Zwiener, R. 2007: Wirtschaftliche Rahmenbedingungen und Finanzierungsgrundlagen des Sozialstaats, in: Zukunft des Sozialstaats – Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs, Bonn, S. 89–101.
- OECD 2014: OECD Wirtschaftsberichte: Deutschland 2014, Paris.
- OECD 2015: Bildung auf einen Blick: Deutschland-Ländernotiz, Paris.
- Pitlik, H. 2013: Für einen produktiven und solide finanzierten Staat – Determinanten der Entwicklung der Staatsausgaben, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs, Bonn.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2015: Herbstgutachten, Deutsche Konjunktur stabil – Wachstumspotenziale heben, in: Wochenbericht des DIW 42 (2015), Berlin, S. 935–1014.
- Rietzler, K. 2014: Anhaltender Verfall der Infrastruktur: Die Lösung muss bei den Kommunen ansetzen, IMK Report Nr. 94, Düsseldorf.
- Rietzler, K. 2015: Zur Umsetzung der Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen: Spielräume erhalten, Policy Brief des IMK, Düsseldorf.
- Schettkat, R. 2012: Abkehr vom Markt fetisch – Neues ökonomisches Denken, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO direkt, Bonn.
- Scholz, B.; Truger, A. 2013: Vermögensbesteuerung in Deutschland, Kurzexertise im Auftrag des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung, Berlin.
- Sachverständigenrat (SVR) zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2015: Jahresgutachten 2015/16: Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt 2015: Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes 2014, Fachserie 14 (3), Wiesbaden.
- Truger, A. 2015: Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe – Safeguarding Public Investment and Supporting the Recovery, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 138, Working Paper-Reihe der AK Wien, Wien.
- Truger, A.; Vesper, D. 2014: Zur Reform des Länderfinanzausgleichs – eine Notwendigkeit?, Gutachten im Auftrag des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung, IMK Study Nr. 37, Düsseldorf.
- Vesper, D. 1998: Entwicklung des Staatsdefizits im Jahre 1997 – Ein (notwendiger) Blick zurück, in: Wochenbericht des DIW 25 (1998), Berlin, S. 439–451.
- Vesper, D. 2008: Vom Versuch der Rückwärtsrolle des Staates: Verteilungspolitische Aspekte der Finanzpolitik im Konjunkturverlauf, in: WSI-Mitteilungen 8 (2008), Düsseldorf, S. 447–454.
- Vesper, D. 2012: Finanzpolitische Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Öffentlichen Dienstes in Deutschland. IMK Study Nr. 25, Düsseldorf.
- Vesper, D. 2013: Wirtschaftspolitische Ideen und finanzpolitische Praxis in Deutschland, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs, Bonn.
- Vesper, D. 2015a: 25 Jahre Deutsche Einheit. Was hat die Finanzpolitik im Anpassungsprozess geleistet?, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs, Bonn.
- Vesper, D. 2015b: Gemeindefinanzierung wenig nachhaltig – Analyse und Perspektiven der Kommunalfinanzen, IMK Study Nr. 41, Düsseldorf.

Impressum:

© 2016

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
Fax 0228 883 9205, www.fes.de/wiso

Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-95861-473-4

Titelmotiv: © plainpicture/Westend61/Clandestini
Gestaltungskonzept: www.stetzer.net
Gestaltungsumsetzung: www.pellens.de
Druck: www.bub-bonn.de

**Ungleiches Deutschland: Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2015
Gute Gesellschaft – soziale Demokratie 2017plus – 2016**

**Reform des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes von 1967
WISO direkt – 07/2016**

**Das neue „Magische Viereck“ im Realitätscheck
Gute Gesellschaft – soziale Demokratie 2017plus – 2015**

**Der Wert gleicher Lebensverhältnisse
Gute Gesellschaft – soziale Demokratie 2017plus – 2015**

**Wettbewerb der Ideen in den Regionen
WISO Diskurs – 2015**

**Wettbewerb der Ideen in den Regionen
WISO direkt – 2015**

**Regionale Daseinsvorsorge: Begriff, Indikatoren, Gemeinschaftsaufgabe
WISO Diskurs – 2015**

**Für eine Gemeinschaftsaufgabe zur Stärkung der regionalen
Daseinsvorsorge
WISO direkt – 2015**

**25 Jahre Deutsche Einheit: Was hat die Finanzpolitik im
Anpassungsprozess geleistet? Eine Bilanz
WISO Diskurs – 2015**

**Wer bestellt, bezahlt! Für eine Reform des Finanzausgleichs zur
Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland
WISO Diskurs – 2014**

**Wer bestellt, bezahlt! Berechnung des Vorschlags zur Neuordnung des
Finanzausgleichs von Hans Eichel, Philipp Fink und Heinrich Tiemann
WISO direkt – 2014**

**Wirtschaftspolitische Ideen und finanzpolitische Praxis in Deutschland: Ist
die Schuldenbremse (der Fiskalpakt) die Ultima Ratio?
WISO Diskurs – 2013**

**Was man bei der Reduzierung der Staatsschulden beachten muss
WISO direkt – 2013**

**Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs
WISO direkt – 2013**

