

# FÜNFTES KAPITEL

## Öffentliche Finanzen: Vorrang für die Konsolidierung

- I. Öffentliche Haushalte im Jahr 2011**
  - 1. Entwicklung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben
  - 2. Finanzpolitische Kennziffern
  - 3. Der Haushalt des Bundes: Die Konsolidierungsbemühungen lassen nach
- II. Schuldenregel: Offene Fragen und Stand der Umsetzung**
  - 1. Gestaltungsspielräume der Schuldenregel auf Bundesebene
  - 2. Umsetzung der Schuldenregel bei den Ländern
- III. Fiskalische Situation der Länder**
  - 1. Haushaltslage der Länder – ein Überblick
  - 2. Abschätzung des langfristigen Konsolidierungsbedarfs
- IV. Reformbedarf bei der Einkommensteuer**
  - 1. Kalte Progression
  - 2. Der „Mittelstandsbauch“

Literatur

## Das Wichtigste in Kürze

### Öffentliche Haushalte im Jahr 2011

Das gesamtstaatliche Defizit ging im Jahr 2011 deutlich auf 1,1 vH in Relation zum Bruttoinlandsprodukt zurück. Der Bund und die Länder weisen aber angesichts der guten konjunkturellen Entwicklung immer noch vergleichsweise hohe Defizite auf. Die deutliche Verbesserung gegenüber dem Vorjahr ist im Wesentlichen der starken Einnahmeentwicklung geschuldet, die sich im Jahresverlauf jedoch abschwächte. Die Schuldenstandsquote ging auf 80,4 vH zurück. Sie könnte erneut ansteigen, wenn weitere Länder des Euro-Raums auf Hilfen angewiesen sind. Der Entwurf des Haushaltsgesetzes für den Bund sieht wenig ambitionierte Einsparungen vor. Angesichts schwächerer Einnahmesteigerungen sind allenfalls kleine Konsolidierungserfolge zu erwarten.

### Schuldenregel: Offene Fragen und Stand der Umsetzung

Um die Staatsverschuldung durch die neue Schuldenregel effektiv einzugrenzen, sind Konkretisierungen und Korrekturen erforderlich. Der neugeschaffenen Systematik folgend, müssten eigentlich ausfallende oder erlassene Kredite die zulässige Schuldenaufnahme mindern. Dies wäre mit einer Korrektur des Artikel 115-Gesetzes erreichbar. Bei den Ländern ist die Verankerung der Schuldenregel in den Landesverfassungen weiter voranzutreiben und auf die Schaffung von Gestaltungsspielräumen zu verzichten. Die Gemeinden sollten den Ländern im Rahmen der Schuldenregel zugerechnet werden.

### Fiskalische Situation der Länder

Den Ländern kommt eine hohe Bedeutung für die anstehende Konsolidierung der Staatsfinanzen zu. In Zukunft werden steigende Versorgungslasten und rückläufige Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen die Länderhaushalte belasten. Die Konsolidierungsbedarfe unterscheiden sich allerdings deutlich zwischen den Ländern. Während Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Hamburg keine oder sehr geringe Konsolidierungsanstrengungen unternehmen müssen, um die Schuldenregel einzuhalten, werden Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen ihre laufenden Ausgaben innerhalb von zehn Jahren bis zum Jahr 2020 insgesamt um rund ein Fünftel reduzieren müssen. Angesichts der teilweise stark gestiegenen Schulden ist der umgehende Einstieg in die Haushaltskonsolidierung aber ebenso in den anderen Ländern erforderlich, vornehmlich in Nordrhein-Westfalen.

### Reformbedarf bei der Einkommensteuer

Im Mittelpunkt der Diskussionen über die Reform der Einkommensteuer stehen die sogenannte „Kalte Progression“ und der „Mittelstandsbauch“. Die Kalte Progression führt in der Tat zu ungerechtfertigten Mehrbelastungen. Selbst bei beachtlichen Reallohnsteigerungen verbleiben teilweise nur geringe Zuwächse bei der realen Kaufkraft. Die Mehrbelastungen durch den „Mittelstandsbauch“ sind hingegen nicht als ungerechtfertigt anzusehen. Der Gesetzgeber sollte daher im Einkommensteuerrecht verpflichtet werden, die Kalte Progression in regelmäßigen Abständen abzubauen. Bis ins Jahr 2013 auflaufende Mehrbelastungen durch die Kalte Progression sollten durch eine Absenkung der Grenz- und Durchschnittssteuersätze kompensiert werden. Angesichts des immer noch hohen Konsolidierungsbedarfs sollten diese Korrekturen jedoch gegenfinanziert sein. Hierfür bietet sich die Streichung von Steuervergünstigungen, etwa eine Abschaffung der Pendlerpauschale und der Steuerfreiheit von Nacht-, Sonn- und Feiertagszuschlägen sowie eine Neugestaltung der Besteuerung des geldwerten Vorteils bei Dienstwagen an. Die Absetzbarkeit haushaltsnaher Dienstleistungen und Handwerkerleistungen muss auf den Prüfstand.

## I. Öffentliche Haushalte im Jahr 2011

**295.** Die öffentlichen Haushalte in Deutschland befanden sich im Jahr 2011 auf dem Weg der Gesundung. Die **gesamtstaatliche Defizitquote** sank – in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen – im Jahr 2011 auf 1,1 vH und lag damit deutlich unter der 3 vH-Grenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Gegenüber der Defizitquote des Vorjahrs bedeutet dies eine Verringerung um mehr als drei Prozentpunkte. Diese deutliche Verbesserung ist allerdings zu einem gewichtigen Teil auf einmalige Effekte zurückzuführen, denn die Stützungsmaßnahmen für notleidende Banken hatten die Defizitquote im Jahr 2010 um rund 1,3 Prozentpunkte erhöht. Daher sank die um Einmaleffekte und konjunkturelle Einflüsse bereinigte **strukturelle Defizitquote** nach der Berechnungsweise des Sachverständigenrates (JG 2007 Anhang IV D) nur um einen Prozentpunkt auf nunmehr 1,4 vH.

Unter den Gebietskörperschaften wies der Bund die mit Abstand höchste Defizitquote auf. Sie lag mit 1,1 vH geringfügig über der des Gesamtstaates. Der ebenfalls beachtlichen Defizitquote der Länder (0,4 vH) standen Überschüsse der Gemeinden (schwarze 0,0 vH) und insbesondere der Sozialversicherungen (0,4 vH) gegenüber. Das Defizit der Bundesagentur für Arbeit blieb mit rund 0,5 Mrd Euro hinter den Erwartungen zu Jahresbeginn zurück.

### 1. Entwicklung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben

**296.** Die **staatlichen Einnahmen** stiegen gegenüber dem Vorjahr insgesamt um 5,6 vH (Tabelle 19). Dies war der höchste Anstieg seit dem Jahr 1994. Wesentliche Ursache war die starke Entwicklung bei den beiden fiskalisch bedeutendsten Steuern: Das Aufkommen der Lohnsteuer wuchs mit 6,9 vH mit der höchsten Rate seit dem Jahr 1992 vor allem aufgrund des Beschäftigungsaufbaus, der nominalen Lohnerhöhungen und des durch die allgemeinen Preissteigerungen bedingten Anstiegs der Einkommensteuer („Kalte Progression“). Das Aufkommen der Umsatzsteuer wies mit 5,0 vH ebenfalls einen der höchsten Zuwächse seit der Vereinigung auf.

Das Aufkommen der gewinnabhängigen Steuern erhöhte sich ebenfalls kräftig. So nahm das Aufkommen der nichtveranlagten Steuern vom Ertrag, also der Abgeltungsteuer auf ausgeschüttete Dividenden, um 35,4 vH zu. Zudem verzeichneten die Körperschaftsteuer- und die Gewerbesteuererinnahmen im Jahresvergleich hohe Zuwachsraten von 20,1 vH beziehungsweise 15,5 vH. Diese Werte sind maßgeblich vom vorhergehenden konjunkturellen Einbruch getrieben, dem ein kräftiger Aufholprozess folgte. Die Veränderungsraten gegenüber dem Vorjahr schwächten sich im Verlauf des Jahres 2011 jedoch merklich ab. Schließlich erzielte der Bundeshaushalt erstmals Einnahmen aus den jüngst eingeführten neuen Steuern (Kernbrennstoffsteuer, Luftverkehrssteuer, Bankenabgabe).

**297.** Die Entwicklung der **Sozialbeiträge** erscheint mit einem Zuwachs von 3,7 vH vergleichsweise bescheiden. Die Dynamik fiel weniger stark aus, weil erstens die Insolvenzgeldumlage auf Null abgesenkt wurde, zweitens keine Rentenversicherungsbeiträge mehr für Bezieher des Arbeitslosengelds II entrichtet wurden und drittens die Beitragsbemessungsgrenzen im Wesentlichen konstant blieben; bei der Gesetzlichen Krankenversicherung war sie sogar

leicht rückläufig. Die Beitragsbemessungsgrenzen orientieren sich hauptsächlich an den Lohnzuwächsen des Vorjahrs. Positiv wirkten sich Beitragssatzerhöhungen zur Arbeitslosenversicherung (ALV) und zur Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) aus, wobei in der GKV jedoch teilweise auf die Erhebung von Zusatzbeiträgen verzichtet wurde.

Tabelle 19

Einnahmen und Ausgaben des Staates<sup>1)2)</sup>

Art der Einnahmen und Ausgaben	2008	2009	2010	2011 <sup>3)</sup>	2008	2009	2010	2011 <sup>3)</sup>
	Mrd Euro				Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH			
<b>Einnahmen, insgesamt</b> .....	<b>1 088,2</b>	<b>1 066,0</b>	<b>1 079,8</b>	<b>1 139,7</b>	<b>2,4</b>	<b>- 2,0</b>	<b>1,3</b>	<b>5,6</b>
davon:								
Steuern .....	572,6	546,3	548,9	588,7	2,5	- 4,6	0,5	7,3
davon:								
Direkte Steuern .....	302,7	274,0	273,5	298,4	3,4	- 9,5	- 0,2	9,1
Indirekte Steuern .....	269,8	272,3	275,4	290,3	1,6	0,9	1,1	5,4
Sozialbeiträge .....	408,8	409,8	418,7	434,3	2,0	0,2	2,2	3,7
Verkäufe, empfangene sonstige Subventionen, empfangene Vermögenseinkommen	80,8	85,2	86,9	91,5	3,3	5,4	2,0	5,3
Sonstige laufende Transfers und Vermögenstransfers .....	26,1	24,7	25,3	25,2	5,3	- 5,2	2,3	- 0,3
<b>Ausgaben, insgesamt</b> .....	<b>1 089,6</b>	<b>1 142,1</b>	<b>1 185,8</b>	<b>1 167,1</b>	<b>3,1</b>	<b>4,8</b>	<b>3,8</b>	<b>- 1,6</b>
davon:								
Vorleistungen .....	106,9	114,8	120,0	123,5	7,2	7,4	4,5	2,9
Arbeitnehmerentgelte .....	182,3	189,7	194,5	198,2	2,3	4,0	2,5	1,9
Geleistete Vermögenseinkommen (Zinsen) ...	68,3	63,8	61,9	63,2	- 0,2	- 6,6	- 3,1	2,1
Subventionen .....	24,6	27,1	27,2	26,1	- 1,0	10,2	0,1	- 3,9
Monetäre Sozialleistungen .....	404,4	425,7	429,3	425,2	0,8	5,3	0,9	- 1,0
Soziale Sachleistungen .....	185,8	196,9	203,0	208,5	4,2	6,0	3,1	2,8
Sonstige laufende Transfers .....	46,7	51,8	54,0	55,8	11,0	11,1	4,2	3,3
Vermögenstransfers .....	32,9	32,2	60,8	26,8	12,3	- 2,2	88,9	-55,9
Bruttoinvestitionen .....	38,9	41,4	40,8	41,2	7,9	6,5	- 1,5	1,1
Sonstige <sup>4)</sup> .....	- 1,3	- 1,3	- 5,7	- 1,5	x	x	x	x
<b>Finanzierungssaldo<sup>5)</sup></b> .....	<b>- 1,4</b>	<b>- 76,1</b>	<b>- 106,0</b>	<b>- 27,4</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Finanzierungssaldo (vH)<sup>6)</sup></b> .....	<b>- 0,1</b>	<b>- 3,2</b>	<b>- 4,3</b>	<b>- 1,1</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>

1) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 2) Bund, Länder und Gemeinden, EU-Anteile, Sondervermögen und Sozialversicherung.– 3) Eigene Schätzung.– 4) Geleistete sonstige Produktionsabgaben und Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern (im Jahr 2010 im Wesentlichen Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang in Höhe von 4,38 Mrd Euro).– 5) Der Finanzierungssaldo entspricht im Wesentlichen dem Wert in der für den Vertrag von Maastricht relevanten Abgrenzung. Allerdings werden dort im Unterschied zu dem hier ausgewiesenen Finanzierungssaldo Ausgleichszahlungen aufgrund von Swap-Vereinbarungen und Forward Rate Agreements berücksichtigt.– 6) Finanzierungssaldo in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.

Daten zur Tabelle

**298.** Die **Ausgaben des Staates** sanken im Jahr 2011 um 1,6 vH. Diese Entwicklung kann im Wesentlichen auf drei Ursachen zurückgeführt werden: Für die Stabilisierung des Finanzsystems, vor allem aufgrund der Ausgliederung von Vermögenswerten und Schulden von der Hypo Real Estate Holding AG auf die FMS Wertmanagement AöR, wurden im Jahr 2010 Vermögenstransfers in Höhe von etwa 34 Mrd Euro im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen gebucht. Ohne diesen Sondereffekt wären die gesamtstaatlichen Ausgaben nicht gesunken, sondern um rund 1,2 vH gestiegen. Dieser immer noch geringe Anstieg ist zudem auf niedrigere Ausgaben im Arbeitsmarktbereich zurückzuführen. Dabei waren das Kurzarbeitergeld, die Eingliederungshilfen und die Zahlungen an Arbeitsuchende stark rückläufig.

Schließlich erhöhten sich trotz stark steigender Schulden die Zinszahlungen infolge des gesunkenen Zinsniveaus nur geringfügig. Die Umlaufrendite deutscher Anleihen sank im September des Jahres 2011 im Durchschnitt auf 1,7 % und damit merklich unter die allgemeine Preissteigerungsrate. Ein derart niedriges Zinsniveau ist ausgesprochen ungewöhnlich, insbesondere in Jahren, in denen die Zuwachsrates des Bruttoinlandsprodukts oberhalb der langfristigen Wachstumsrate des Produktionspotenzials liegt. Der Staatskonsum stieg hingegen mit einer Rate von 2,4 vH stärker als im Durchschnitt der vorherigen zehn Jahre. Die vom Sachverständigenrat wiederholt geforderte Konsolidierung über die Ausgabenseite kann hier nicht erkannt werden (JG 2009 Ziffern 275 ff., JG 2010 Ziffer 386).

## 2. Finanzpolitische Kennziffern

**299.** Die finanzpolitischen Kennziffern spiegeln die skizzierte Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben wider (Tabelle 20). Die Steuerquote stieg im Jahr 2011 deutlich, die Staatsquote verringerte sich hingegen. Die Zins-Steuer-Quote ging stark zurück und unterschritt den Tiefststand aus dem Vorjahr nochmals. Dies ist besonders bemerkenswert, da die Schuldenstandsquote nicht sehr stark unter ihrem Höchststand aus dem Jahr 2010 sank. Die derzeit geringe Quote des strukturellen Primärsaldos von 1,4 vH wird bei einem wieder ansteigenden Zinsniveau kaum ausreichen, die Schuldenstandsquote zeitnah auf die Zielmarke von 60 vH zurückzuführen.

Tabelle 20

### Finanzpolitische Kennziffern<sup>1)</sup>

vH<sup>2)</sup>

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 <sup>3)</sup>
Finanzierungssaldo .....	- 3,3	- 1,7	0,2	- 0,1	- 3,2	- 4,3 <sup>a)</sup>	- 1,1
Struktureller Finanzierungssaldo <sup>4)</sup> .....	- 2,8	- 1,5	0,2	- 0,3	- 1,7	- 2,4	- 1,4
Struktureller Primärsaldo <sup>5)</sup> .....	0,4	1,2	2,5	1,9	1,0	0,5	1,4
Schuldenstandsquote .....	68,5	67,9	65,2	66,7	74,4	83,2	80,4 <sup>b)</sup>
Staatsquote <sup>6)</sup> .....	46,9	45,3	43,5	44,0	48,1	47,9 <sup>a)</sup>	45,6
Abgabenquote <sup>7)</sup> .....	38,6	38,9	38,9	39,1	39,6	38,4	39,3
Steuerquote <sup>8)</sup> .....	21,9	22,6	23,5	23,7	23,4	22,6	23,4
Sozialbeitragsquote <sup>9)</sup> .....	16,8	16,3	15,5	15,5	16,1	15,8	15,9
Zins-Steuer-Quote <sup>10)</sup> .....	13,3	12,9	12,3	11,9	11,7	11,3	10,7

1) Für den Gesamtstaat, in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 2) Wenn nicht anders angegeben, jeweils in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.– 3) Eigene Schätzung.– 4) Um konjunkturelle Einflüsse und transitorische Effekte bereinigter Finanzierungssaldo.– 5) Struktureller Finanzierungssaldo ohne Saldo aus geleisteten Vermögenseinkommen (Zinsausgaben) und empfangenen Vermögenseinkommen.– 6) Gesamtstaatliche Ausgaben.– 7) Steuern einschließlich Erbschaftsteuer, Steuern an die EU und tatsächliche Sozialbeiträge.– 8) Steuern einschließlich Erbschaftsteuer, Steuern an die EU.– 9) Tatsächliche Sozialbeiträge.– 10) Zinsausgaben in Relation zu den Steuern.– a) Ohne Berücksichtigung der Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang: Finanzierungssaldo – 4,5 vH, Staatsquote 48,1 vH.– b) Ohne Berücksichtigung des fortschreitenden Abbaus der Bruttoschulden bei den Abwicklungsanstalten und des deutschen Anteils an den zu erwartenden neuen Schulden der EFSF; die im Oktober 2011 bekanntgewordenen Abwärtskorrekturen des Schuldenstands wegen Buchungsfehlern bei der FMS Wertmanagement in Höhe von 24,5 Mrd Euro für das Jahr 2010 und 31 Mrd Euro für das Jahr 2011 sind jedoch berücksichtigt.

Daten zur Tabelle

In den letzten Jahren lässt sich die **Entwicklung der Schuldenstandsquote** immer weniger mit derjenigen der Finanzierungssalden erklären. Vielmehr prägen die regelmäßig nicht defizitwirksame Vergabe von Krediten oder die Übernahme der Verbindlichkeiten staatlich garantierter Abwicklungsanstalten die Staatsverschuldung. Insbesondere im Jahr 2010 kam es hierdurch zu einem sprunghaften Anstieg des Schuldenstands um 188 Mrd Euro, sodass die Schuldenstandsquote um 7,6 Prozentpunkte anwuchs. Infolge der fortschreitenden Abwicklung sollte sich dieser Einmaleffekt wieder zurückbilden. Dies dürfte jedoch zunehmend von weiteren Kreditvergaben, diesmal für die in Schwierigkeiten geratenen Länder des Euro-Raums überlagert werden. Im Rahmen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) hat Deutschland Garantien in Höhe von 211 Mrd Euro erteilt, darin ist allerdings eine Überbesicherung vorgesehen. Bei vollständiger Ausschöpfung des vorgesehenen Ausleihvolumens der EFSF würde der Schuldenstand nach derzeitigem Stand daher um rund 125 Mrd Euro ansteigen. Würde sich der Kreis der Länder, die von der EFSF gestützt werden, aber erweitern, so könnten maximal 211 Mrd Euro schuldenstandswirksam werden, was in etwa einer Erhöhung der Schuldenstandsquote um 8,2 Prozentpunkte entspräche. Es ist bislang unklar, in welcher Höhe Kredite der EFSF ausfallen, wodurch möglicherweise defizitwirksame Zuführungen aus dem Bundeshaushalt erforderlich werden.

### 3. Der Haushalt des Bundes: Die Konsolidierungsbemühungen lassen nach

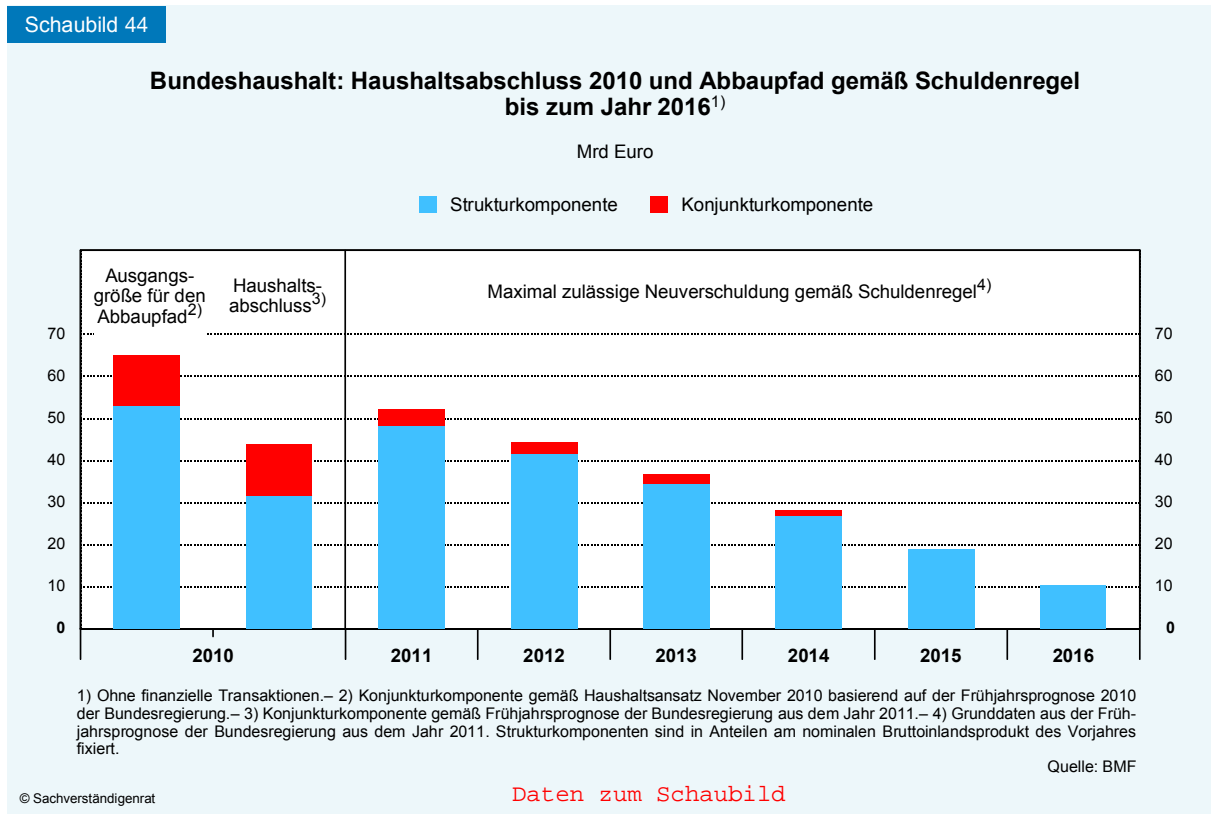
**300.** Nach der Verabschiedung der neuen Schuldenregel im Jahr 2009 tat sich die Bundesregierung zunächst schwer, die notwendigen Konsolidierungsschritte zu ergreifen. Ziel der neuen Schuldenregel ist es, das strukturelle Defizit in einem fünfjährigen Übergangszeitraum bis zum Jahr 2016 in gleichen Schritten auf maximal 0,35 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt – dies entspricht rund 10 Mrd Euro – zu begrenzen. Durch diesen Übergangszeitraum sollte eine konjunkturverträgliche Konsolidierung ermöglicht werden.

**301.** Erst im Juni des Jahres 2010 wurde das sogenannte „**Zukunftspaket**“ beschlossen, das die Eckpunkte des erforderlichen Defizitabbaus festlegt (JG 2010 Ziffern 361 ff.). Das Haushaltsbegleitgesetz 2011 übernahm diese Eckpunkte weitgehend. Zwar setzte es nicht alle Maßnahmen im ursprünglich angestrebten Umfang um. Es gab jedoch korrespondierende Ergänzungen, mit denen die Haushaltskonsolidierung „auf Kurs“ gehalten wurde. Dazu gehört eine Erhöhung der Tabaksteuer, um die geringer als zunächst vorgesehenen Mehreinnahmen bei der Energie- und Stromsteuer zu kompensieren.

Der Linie der Haushaltskonsolidierung blieb die Regierung in den folgenden Monaten zunächst treu. So ist Bestandteil der Einigung mit den Kommunen, dass der Bund in Zukunft die Kosten für die Grundsicherung im Alter übernimmt; im Gegenzug wurde entschieden, die Zuschüsse an die Bundesagentur für Arbeit zu reduzieren. Bereits das Zukunftspaket enthielt eine Rückführung von Zuschüssen an die Sozialversicherungen. Hierdurch wird zwar keine gesamtstaatliche Einsparung erreicht, aber sehr wohl der Bundeshaushalt entlastet. Letztlich fallen mögliche Beitragssatzsteigerungen in Zukunft höher und Beitragssatzsenkungen niedriger aus.

**302.** Die Steuereinnahmen stiegen in den Monaten um die Jahreswende 2010/2011 kräftig. Ursächlich waren das ausgesprochen starke Wirtschaftswachstum und die Belebung des Arbeitsmarkts. Das Defizit des Bundes lag im Jahr 2010 daher mit 44,3 Mrd Euro deutlich unter dem ursprünglich erwarteten Betrag von 65,2 Mrd Euro, der den Ausgangspunkt für die gleichmäßige schrittweise Rückführung des Defizits darstellt. Abzusehen war zu diesem Zeitpunkt bereits, dass die Defizite in den nächsten Jahren innerhalb der **Vorgaben der Schuldenregel** liegen würden (Schaubild 44).

Schaubild 44



**303.** Im weiteren Verlauf des Jahres 2011 ließ die Bundesregierung in ihren Konsolidierungsbemühungen jedoch merklich nach, denn in einigen bedeutenden Fällen verzichtete sie auf die Gegenfinanzierung:

- Die **Rücknahme der Laufzeitverlängerung der Kernkraftwerke** beeinflusst den strukturellen Finanzierungssaldo negativ. Insbesondere wird die Kernbrennstoffsteuer durch die Abschaltung von acht deutschen Kernkraftwerken infolge des Atomunfalls im japanischen Kernkraftwerk von Fukushima ihre ursprünglichen Einnahmeziele um rund 1 Mrd Euro verfehlen. Die Betreibergesellschaften leisten ihren Beitrag für die Energiewende in Höhe von 0,3 Mrd Euro jährlich ebenfalls nicht mehr. Die von der Bundesregierung angestrebte Steuervergünstigung für energetische Gebäudesanierung hätte weitere jährliche Steuermindereinnahmen in Höhe von 1,5 Mrd Euro für die Gebietskörperschaften verursacht und wurde aus diesem Grund im Bundesrat abgelehnt. Die ab dem Jahr 2012 zu erwartenden Einnahmen aus den Versteigerungserlösen von CO<sub>2</sub>-Emissionsrechten werden schließlich in das neu geschaffene Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ umgeleitet, um daraus überwiegend neue Ausgaben zu finanzieren. Dies bedeutet im Saldo eine strukturelle Be-

lastung des Bundeshaushalts von voraussichtlich 0,8 Mrd Euro im Jahr 2012 und gut 3 Mrd Euro ab dem Jahr 2013.

- Im Verlauf des Jahres 2011 zeichnete sich darüber hinaus ab, dass die Sparvorgaben für das **Bundesministerium für Verteidigung** nicht eingehalten werden würden. Im Finanzplan des Bundes für die Jahre 2011 bis 2015 liegen die Ausgabenansätze für „Militärische Verteidigung“ nun rund 800 Mio Euro im Jahr 2012 und 1,6 Mrd Euro im Jahr 2013 oberhalb der Ansätze des vorherigen Finanzplans.
- Die Einnahmen aus einer **Finanztransaktionsteuer** waren im Zukunftspaket noch mit jährlich 2 Mrd Euro angesetzt. Die Umsetzung ist weiter unklar und im Haushaltsansatz wurde auf eine Berücksichtigung verzichtet.

Im Jahr 2011 wird das Defizit des Bundes nach den **Planungen der Bundesregierung** vom September rund 30 Mrd Euro betragen. Dies scheint eine eher vorsichtige Schätzung zu sein und würde nur einen kleinen Konsolidierungserfolg bedeuten (Schaubild 44). Laut Entwurf des Haushaltsgesetzes soll das Defizit im Jahr 2012 geringfügig auf 27,6 Mrd Euro sinken. Ursprünglich war im Finanzplan aus dem Jahr 2010 eine Rückführung des Defizits vom Jahr 2011 auf das Jahr 2012 um 17,4 Mrd Euro bei um 5 Mrd Euro niedrigeren Ausgaben als nach dem aktuellen Haushaltsansatz geplant. Der Abstand zur Zielmarke der Schuldenbremse im Jahr 2016 mit rund 10 Mrd Euro ist zwar nicht mehr erschreckend groß. Im Jahr 2012 dürfte der Rückenwind durch ein starkes Wirtschaftswachstum und durch eine Belebung des Arbeitsmarkts aber abflauen. Hinzu kommt, dass die Hilfen für überschuldete Länder des Euro-Raums den Schuldenstand erheblich erhöhen dürften, was die Notwendigkeit zu einer Rückführung der Kreditaufnahme nochmals deutlich verstärkt. Eine nennenswerte Reduktion der Abgabenbelastung ist vor diesem Hintergrund nur durch den überfälligen Abbau der Steuerergünstigungen und anderer Subventionen möglich, bei gleichzeitiger strikter Disziplin auf der Ausgabenseite.

## II. Schuldenregel: Offene Fragen und Stand der Umsetzung

**304.** Vor mittlerweile mehr als zwei Jahren haben sich der Deutsche Bundestag und der Bundesrat auf ein im Grundgesetz geregeltes, weitgehendes Verbot der Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben geeinigt. Die Konkretisierung der noch offenen Fragen ist seitdem fortgeschritten, jedoch bestehen einige Gestaltungsmöglichkeiten, die Bedenken an der langfristigen Effektivität der neuen Schuldenregel zulassen: Die Umsetzung der neuen Schuldenregeln auf Länderebene ist noch nicht abgeschlossen und die Schuldenaufnahme der Sozialversicherungen und Gemeinden bislang nicht zufriedenstellend geregelt. Dennoch befinden sich Bund und Länder grundsätzlich auf einem guten Weg, wenngleich sie die offenen Fragen angesichts der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ausräumen sollten. Zu groß könnte andernfalls die Versuchung sein, in konjunkturell schlechteren Zeiten Gestaltungsspielräume zu nutzen. Gerade durch den langfristig bindenden Charakter ist die Schuldenregel im Zusammenhang mit der europäischen Schuldenkrise international zu einer vorbildhaften Regelung geworden. Es gilt, sie im Sinne des Grundgesetzes weiter zu konkretisieren, damit sie dauerhaft über Konjunkturzyklen und Legislaturperioden hinweg ihr Ziel erreichen kann.



## 1. Gestaltungsspielräume der Schuldenregel auf Bundesebene

**305.** Die Schuldenregel im Grundgesetz ist für Bund und Länder bewusst abstrakt gehalten. Sie soll über ergänzende Gesetze und Verordnungen konkretisiert werden. Neben Fragen zur Ausgestaltung der Höhe der maximal erlaubten Neuverschuldung, mit denen sich der Sachverständigenrat im letzten Jahresgutachten beschäftigt hat (JG 2010 Ziffern 342 ff.), besteht Konkretisierungsbedarf hinsichtlich der Abgrenzung der letztlich relevanten Neuverschuldung. Vorgesehen ist die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um „finanzielle Transaktionen“. Damit knüpft die Regelung an die Ergebnisabgrenzung der Finanzstatistik an, nähert sich jedoch weitgehend dem im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ermittelten Finanzierungssaldo (Bundesministerium der Finanzen, 2010). Leider ermöglicht das so definierte Rechenwerk aber eine **Umgehung der Schuldenregel**, weil weder der einen noch der anderen Systematik mit voller Konsequenz gefolgt wurde.

**306.** Für Zwecke der Schuldenregel hat die Bundesregierung ein **neues Rechenwerk** geschaffen. Im Vorfeld wurden verschiedene Periodisierungsvorschriften diskutiert, beispielsweise ob Investitionen unmittelbar und in vollem Umfang oder über Abschreibungen berücksichtigt werden sollten (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2005; Expertise 2007). Letztlich wurde auf die periodengerechte Erfassung von Sachinvestitionen verzichtet, aber eine ausschließliche Erfassung der Einnahmen und Ausgaben, also der Verzicht auf jegliche Periodisierungsvorschriften, wurde ebenso wenig umgesetzt, weil finanzielle Transaktionen unberücksichtigt bleiben. Dies wirkt auf den ersten Blick, als ob die Regelungen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen als Orientierung dienen. Denn danach werden Sachinvestitionen unmittelbar negativ erfasst, während finanzielle Transaktionen erst später oder im Falle eines letztlich realisierten Zahlungssaldos von Null überhaupt nicht berücksichtigt werden.

Problematisch ist, dass das Regelwerk der Schuldenregel auf die **ausschließliche Umwidmung von Zahlungen** abzielt. So wird eine Kreditvergabe als finanzielle Transaktion eingestuft, die das Defizit zunächst nicht beeinflusst. Konsequenterweise sind die Rückzahlungen nicht positiv zu erfassen. Das Ausbleiben der Rückzahlungen – also ein Kreditausfall oder ein Schuldenerlass – darf aber ganz offensichtlich nicht dieselbe Folge wie die ungeminderte Rückzahlung haben. Es sollte daher eine Abschreibung im Zeitpunkt des Schuldenerlasses vorgenommen werden. Andernfalls kommt es zu einer Ausweitung der Verschuldung, ohne dass dies durch die Schuldenregel begrenzt wäre. Diese Regelung fehlt für den Bundeshaushalt im entsprechenden Ausführungsgesetz (Artikel 115-Gesetz).

**307.** Durch diesen Konstruktionsfehler im Rechenwerk entstehen erhebliche Gestaltungsspielräume. Denkbar wäre im theoretischen Extremfall, generell alle Ausgaben zunächst als Kredit zu deklarieren und diesen dann zu erlassen. So könnte beispielsweise das Arbeitslosengeld II zunächst als Kredit vergeben werden, der dann später bei der zuständigen Arbeitsagentur erlassen wird. Aber man muss keinesfalls auf derart hypothetische Sachverhalte zurückgreifen, um die Notwendigkeit zur Nachbesserung der Regeln zu verdeutlichen. Zu befürchten war bis vor kurzem, dass die **Kreditvergabe an die Bundesagentur für Arbeit**

schon bald einen Krediterlass oder eine dauerhafte Zins- und Tilgungsfreistellung erforderlich machen könnte. Eine Verrechnung von Zuschüssen mit Krediten hätte zum selben Ergebnis geführt (JG 2010 Ziffer 351). Die derzeitige Haushaltsentwicklung bei der Bundesagentur für Arbeit macht eine ausufernde Verschuldung allerdings etwas unwahrscheinlicher.

**308.** Selbst wenn ein Schuldenerlass in Zukunft als defizitrelevant eingestuft würde, bestehen weitere Gestaltungsspielräume, mit denen zwar keine Schuldenaufnahme an der Schuldenregel vorbei, aber eine **Verschiebung von Defiziten in zukünftige Perioden** möglich ist. Dabei ist wieder an die **Sozialversicherungen** sowie an bestehende **Sondervermögen** mit der Möglichkeit zur Kreditaufnahme zu denken. Werden Ausgaben und Kreditaufnahme aus dem Kernhaushalt des Bundes ausgegliedert oder Einnahmen in den Kernhaushalt umgeleitet, erhöht dies die erlaubte Kreditaufnahme. Zielführend wäre daher, die Defizite der Sozialversicherungen beim Bund zu erfassen, um „Verschiebebahnhöfe“ zu vermeiden. Im Hinblick auf die Verwendung von Sondervermögen zur Verschiebung von Konsolidierungslasten würde ein klares Verbot für neue Kreditaufnahmen durch alte Sondervermögen und nicht nur der bereits jetzt geregelte Verzicht auf Gründung neuer Sondervermögen mit Kreditermächtigung eine zukunftsfeste Regelung darstellen. Vor diesem Hintergrund ist es bedenklich, dass der Bund die Schuldenregel zu einem überwiegenden Teil durch Lastenverschiebung in die Sozialversicherungen anstatt durch Rückführung des Staatskonsums einzuhalten versucht. Durch die Durchführung von Investitionsvorhaben in Form öffentlich-privater Partnerschaften können ebenfalls Konsolidierungserfordernisse in die Zukunft verschoben werden (JG 2010 Ziffer 352).

## 2. Umsetzung der Schuldenregel bei den Ländern

**309.** Gemäß Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz sind die Länder aufgerufen „im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen“ die Schuldenregel zu konkretisieren, jedoch unter der Maßgabe, dass „keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden“. Zu verfassungsrechtlichen Regelungen ist es allerdings bislang nur in Hessen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz gekommen. In Niedersachsen ist eine Verfassungsänderung geplant und derzeit in der Beratung. Andere Länder sehen lediglich einfachgesetzliche Schuldenregeln vor (Tabelle 21, Seite 186). Dies ist nicht unproblematisch, da die Regierungsmehrheit genügt, um sich durch eine Gesetzesänderung kurzfristig höhere Spielräume einzuräumen. Kaum eine Landesregierung dürfte im Ernstfall Probleme damit haben, Gründe für die Notwendigkeit einer Erhöhung des Verschuldungsspielraums zu finden.

### Schuldenschranken im Föderalstaat

**310.** Die Länder haben sich nur mit großer Mühe dazu durchringen können, die Verfassungsänderungen zur Schuldenbremse mitzutragen. Erst der Ausbruch der Finanzkrise nach der Lehman-Pleite im September 2008 ließ die Einsicht reifen, dass das kurzfristige Krisenmanagement, das neben Maßnahmen zur Stützung der Banken in kurzer Zeit zwei Konjunk-

Tabelle 21

Stand der Umsetzung der Schuldenregel in den Ländern<sup>1)</sup>

Land	Allgemein	Ausnahmen	Tilgungsplan bei Ausnahme
<b>Schuldenbremsen in Landesverfassungen</b>			
Hessen	Art. 141: Neuverschuldungsverbot ab 2020, Art. 161: Defizitabbau ab 2011 (kein konkreter Abbaupfad vorgegeben)	– Konjunktur symmetrisch berücksichtigt – Naturkatastrophen oder ähnliches	Innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu tilgen
Mecklenburg-Vorpommern	Art. 65: Neuverschuldungsverbot ab 2020, Art. 79a: Defizitabbau ab 2012 (kein konkreter Abbaupfad vorgegeben)	– Konjunktur symmetrisch berücksichtigt – Naturkatastrophen oder ähnliches	Innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu tilgen
Rheinland-Pfalz	Art. 117: Neuverschuldungsverbot ab 2020 Änderungsgesetz, Art. 2: Defizitabbau ab 2011 mit „regelmäßig zu verringermendem strukturellen Defizit“	– Konjunktur symmetrisch berücksichtigt – Naturkatastrophen oder ähnliches – Bei „einer auf höchstens vier Jahre befristeten Anpassung an eine strukturelle, auf Rechtsvorschriften beruhende und dem Land nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- oder Ausgabensituation“	Konjunkturgerechte Tilgung
Schleswig-Holstein	Art. 53: Neuverschuldungsverbot ab 2020, Art. 59a: Defizitabbau ab 2011: Obergrenze verringert sich jährlich um 1/10, Ausgangswert 2010	– Konjunktur symmetrisch berücksichtigt – Naturkatastrophen oder ähnliches (2/3 Mehrheit erforderlich)	Innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu tilgen
Niedersachsen	Art. 71 (Gesetzentwurf der Koalition, Juni 2011, in Beratung): Neuverschuldungsverbot ab 2017, Art. 71a: Defizitabbau ab 2011, Ausgangswert: Kreditaufnahme-Soll 2011, Grenze sinkt jährlich linear	– Konjunktur symmetrisch berücksichtigt – Naturkatastrophen oder ähnliches (2/3 Mehrheit erforderlich)	Innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu tilgen
<b>Schuldenbremsen in Landeshaushaltsordnungen</b>			
Baden-Württemberg	§ 18 (12. Februar 2007): Neuverschuldungsverbot ab 2008	– Bis zur Höhe der Verschuldung Ende 2007: Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts – Rückgang der Steuereinnahmen des Landes um mindestens 1 vH gegenüber dem Vorjahr – Naturkatastrophen oder ähnliches	Generelle Tilgungsfrist: sieben Jahre
Bayern	Art. 18 (22. Dezember 2000): Neuverschuldungsverbot ab 2006	– Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts	Keine Vorschrift
Bremen	§ 18a (17. Mai 2011): Konsolidierungspflichten 2011 bis 2019, Obergrenzen aus Verwaltungsvereinbarung		
Hamburg	§ 18 (12. Juni 2007): Neuverschuldungsverbot ab 2013	– Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts	Ja, aber keine Fristvorgabe
Sachsen	§ 18 (12. Dezember 2008): Neuverschuldungsverbot ab 2009	– Bis zur Höhe der Verschuldung Ende 2008: Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts – Rückgang der Steuereinnahmen um mehr als 3 vH – Naturkatastrophen oder ähnliches	Generelle Tilgungsfrist: fünf Jahre
Sachsen-Anhalt	§ 18 (17. Dezember 2010): Neuverschuldungsverbot ab 2012	– Konjunkturbedingte Einnahmeausfälle – Naturkatastrophen oder ähnliches	Beginn spätestens vier Jahre nach Aufnahme
Thüringen	§ 18 (8. Juli 2009): Neuverschuldungsverbot ab 2011	– Steuerliche Einnahmen kleiner als der Durchschnitt der drei Jahre vor Haushaltsaufstellung – Naturkatastrophen oder ähnliches	Fünf Jahre ab erstem ausgeglichenen Haushaltsjahr

1) In den vier nicht aufgeführten Ländern (Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Saarland) wurde die neue Schuldenregel bisher weder in der Landesverfassung noch in der Landeshaushaltsordnung verankert.

Daten zur Tabelle

Quelle: Deutsche Bundesbank

turprogramme erforderlich machte, zwingend mit den langfristigen Zielsetzungen einer Schuldenbremse verbunden werden müsste, um ein **Signal finanzpolitischer Stabilität** zu setzen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2008; Kastrop et al., 2010). Die Schuldenbremse sollte das Vertrauen der Investoren und Konsumenten in die Solidität der Staatsfinanzen stärken.

Zuvor hatten insbesondere die finanzschwachen Länder erhebliche Bedenken, ob sie die durch die Schuldenbremse angestoßene Konsolidierung ihrer Haushalte schaffen würden. Nicht nur diese pragmatischen Gründe, sondern vielmehr die grundsätzliche Frage, inwiefern die Schuldenbremse die Haushaltsautonomie der Länder einschränken würde, ließen die **Länder mehrheitlich skeptisch** gegenüber diesem Instrument sein. Folgerichtig rief der Landtag von Schleswig-Holstein im Februar 2010 das Bundesverfassungsgericht an, um die Verfassungsmäßigkeit der Schuldenbremse zu prüfen. Dieser Antrag wurde abgelehnt.

**311.** Die Länder haben schon bei früheren Gelegenheiten ihre Bedenken hinsichtlich der Einschränkung ihrer Haushaltsautonomie geltend gemacht. So konnte ein nationaler Stabilitätspakt zur Umsetzung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts in Deutschland nur mit viel Mühe verabschiedet werden. Erst mit der Föderalismusreform I im Jahr 2006 wurde die Möglichkeit vorgesehen, **Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Union** zwischen Bund und Ländern aufzuteilen (Artikel 109 Absatz 5 Grundgesetz). Die Föderalismusreform II im Jahr 2009 bindet die Länder schließlich stärker präventiv ein (Artikel 109 Absatz 2 Grundgesetz).

**312.** Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welchen **Besonderheiten** eine wirksame Schuldenschanke im Bundesstaat unterliegt. Diese Besonderheiten könnten nicht zuletzt Geltung für die Beschränkung der Staatsverschuldung im Staatenverbund der Europäischen Union haben, der eine stärkere Autonomie der Mitgliedstaaten vorsieht, als das Grundgesetz den Ländern zuerkennt. Dies hat Bedeutung für die Möglichkeiten zur Bewältigung der Schuldenprobleme in der EU in der langen Frist.

Ein Bundesstaat ist durch die Eigenstaatlichkeit der nachgeordneten Gebietskörperschaften, in aller Regel der regionalen Ebene, gekennzeichnet. Ein wesentliches Element dieser Eigenstaatlichkeit stellt die **Haushaltsautonomie** dar. Sie kann unterschiedliche Ausprägungen annehmen. In der Schweiz, den Vereinigten Staaten und Kanada gehen die Haushaltsrechte der Kantone, Gliedstaaten (States) beziehungsweise Provinzen sehr weit und umfassen die Ausgaben, die (Steuer-)Einnahmen und die Verschuldung. In Australien, Deutschland und Österreich besitzen die Gliedstaaten, die Länder beziehungsweise die Bundesländer, vornehmlich Kompetenzen auf der Ausgabenseite und stärker im Bereich der Verschuldung als in der Besteuerung. Allen Bundesstaaten ist die Verwaltungsautonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften zu eigen.

**313.** Einschränkungen der Haushaltsautonomie stellen die **Eigenstaatlichkeit** dieser Gebietskörperschaften und damit der Bundesstaatlichkeit in Frage. Die stark dezentralisierten Bundesstaaten Vereinigte Staaten, Kanada und Schweiz lösen dies dadurch, dass die autono-

me Entscheidung über Ausgaben, Steuern und Schulden mit Eigenverantwortlichkeit einhergeht. Daher sehen sich die nachgeordneten Gebietskörperschaften dort unterschiedlichen Refinanzierungsbedingungen gegenüber, je nachdem wie hoch die Bonität des jeweiligen staatlichen Schuldners ist. In Australien, Deutschland und Österreich besteht hingegen ein Haftungsverband zwischen dem Bund und den nachgeordneten Gebietskörperschaften, sodass sich letztere zu ähnlich guten Konditionen wie der Bund refinanzieren können. Die Gliedstaaten und die Länder sind aber dennoch keinem Regime unterworfen, das der bundesstaatlichen Ebene den Eingriff in ihre Haushaltsautonomie erlaubt. Insbesondere in Deutschland ist sehr umstritten, ob der Bund die Möglichkeit hat, einen „Sparkommissar“ auf Basis von Artikel 37 Grundgesetz einzusetzen (Sierck und Pöhl, 2006).

Über den Konflikt zwischen Eingriffsrechten der übergeordneten staatlichen Ebene und der Haushaltsautonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften hinaus stellt deren Verwaltungsautonomie eine weitere Hürde dar. **Verwaltungsautonomie** in Deutschland impliziert, dass die Länderverwaltungen nicht hierarchisch unter den Bundesbehörden eingeordnet, sondern eigenständig sind. So ist der Bund gegenüber den Steuerbehörden der Länder nicht weisungsbefugt. Nur wenn die Länder einer Beschränkung ihrer Autonomie zustimmen, sind Eingriffe des Bundes möglich. Die Verwaltungsautonomie kann sich somit ungünstig auf die Umsetzung von Maßnahmen auswirken, welche die Haushaltsautonomie der Länder berühren.

**314.** Die Schuldenbremse für die Länder nach Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz dürfte somit nur wirksam sein, wenn die Länder sich selbst zur Konsolidierung verpflichten. Ein Schritt in diese Richtung wäre die Verabschiedung von **eigenen Schuldenbremsen der Länder** in ihren jeweiligen Verfassungen. Der bisherige Stand der Umsetzung stimmt nicht gerade zuversichtlich. Hinzu kommt, dass die Länder mit eigenen Schuldenregeln deren Bindungswirkung eher schwach ausgestalten wollen (Deutsche Bundesbank, 2011). Das gilt beispielsweise für Hessen oder Rheinland-Pfalz. In Hessen sollen Sondervermögen im Unterschied zur Schuldenbremse auf Bundesebene zugelassen bleiben, Kassenverstärkungskredite auf Landesebene eingeführt werden und ein größerer Spielraum für Buchungen auf dem Ausgleichskonto bestehen. Erst wenn ein negativer Saldo in Höhe von 15 vH des Durchschnitts der Steuereinnahmen des Landes (nach Länderfinanzausgleich) der letzten drei Jahre überschritten wird, muss getilgt werden. Diese Vorschriften bieten vielfältige Möglichkeiten, die Schuldenbremse nicht einzuhalten. In Rheinland-Pfalz ist als Ausnahme von der Schuldenregel ein Defizit zulässig, wenn eine auf höchstens vier Jahre befristete Anpassung an eine strukturelle, auf Rechtsvorschriften beruhende und dem Land nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- und Ausgabensituation erforderlich ist. Jede Steuerreform auf Bundesebene bietet somit Anlass zur höheren Verschuldung im Landeshaushalt.

### **Erfassung der Gemeinden auf Länderebene?**

**315.** Grundsätzliche Fragen wirft zudem das Verhältnis der **Länder** zu ihren **Gemeinden** auf (Reimer, 2011). Nach Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz müssen Bund und Länder grundsätzlich ihre Haushalte ohne Einnahmen aus Krediten ausgleichen. Weder werden die Sozialversicherungen dem Bund, noch die Kommunen den Ländern ausdrücklich zugeordnet. In der Gesetzesbegründung zur Föderalismusreform II wird die Einbeziehung der Gemeinden und

der Sozialversicherungen explizit abgelehnt, weil dies sowohl inhaltlich als auch in der zeitlichen Abfolge unerfüllbare Informationsanforderungen an die Aufstellung der Haushalte des Bundes und der Länder stelle (BT-Drs. 16/12410; BR-Drs. 262/09).

Insbesondere im Hinblick auf die **Kommunen** ist diese Begründung zweifelhaft. Die kommunalen Ausgaben und Einnahmen sind ähnlich genau vorausplanbar wie diejenigen des Landes. Vergangenheitswerte und bekannte Rahmendaten lassen diese Planung weitgehend zu. Hinzu kommt, dass insbesondere auf der Einnahmeseite, etwa durch den kommunalen Finanzausgleich, das Land selbst die kommunale Einnahmesituation vorprägt. Ökonomisch ist eine Zuordnung der Kommunen zu den Ländern (und der Sozialversicherungen zum Bund) zwingend erforderlich, denn die Schuldenbremse soll die Verschuldung des Staates insgesamt in Grenzen halten. Bleiben die Kommunen unberücksichtigt, könnte deren Verschuldung aufgrund eigener Entscheidungsspielräume übermäßig groß werden. Zudem könnten die Länder versucht sein, die Kommunen finanziell stärker zu belasten, um die grundgesetzlichen Vorgaben der Schuldenbremse einzuhalten. Die Länder könnten ihre Konsolidierungserfordernisse gleichsam auf die Kommunen übertragen.

**316.** In der Tat bestehen diese Gefahren in einem bestimmten Ausmaß. Ein im Auftrag des Sachverständigenrates erstelltes Rechtsgutachten kommt zu dem Ergebnis, dass die Zurechnung der Kommunen zu den Ländern im Rahmen der Schuldenbremse offen ist (Reimer, 2011). Zwar können nur Bund und Länder gemäß dem Grundgesetz Staatlichkeit beanspruchen, sodass die Kommunen trotz ihrer körperschaftlichen Verselbstständigung gemäß Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz lediglich Untergliederungen der Länder sind. Daher gelten nach Artikel 106 Absatz 9 Grundgesetz die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (und Gemeindeverbände) als Einnahmen und Ausgaben des Landes und es wäre naheliegend, davon auszugehen, dass dies ebenso für den Finanzierungssaldo als Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben gilt. Allerdings ist den Kommunen eine weitgehende **rechtliche Selbstständigkeit** zuerkannt, die eine strikte Trennung von Ländern und Gemeinden erkennbar macht. Dies gilt insbesondere in haushaltsrechtlicher Hinsicht, da weder die Haushaltsverfassung des Bundes noch die entsprechenden Regelungen der Länder nach Staatlichkeit differenzieren. Die Eingrenzung auf die Haushalte der Länder in Artikel 109 Absatz 2 Grundgesetz spricht daher eher für eine enge Auslegung. Neben der an der Systematik des Grundgesetzes ausgerichteten Auslegungsmethodik bietet die Entstehungsgeschichte der Föderalismusreform II ebenfalls kein einheitliches Bild.

**317.** Die Landesverfassungen lassen die Zuordnung der Kommunen zu den Ländern in haushaltsrechtlicher Sicht unzureichend erkennen. Dies gilt vor allem für diejenigen Länder, die bereits eine eigene Schuldenregel in ihre Landesverfassung aufgenommen haben. Mit Ausnahme Bremens – Hamburg und Berlin haben keine Kommunen – begrenzen die Landesverfassungen derjenigen Länder, die bisher noch keine an den neuen bundesgesetzlichen Regelungen orientierte Kreditbegrenzungsregel haben, die kommunalen Haushaltsdefizite nicht. Für die neuen Schuldenregeln in Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein gilt dies ebenfalls. Obwohl Hessen in Artikel 141 Absatz 2 seiner Verfassung klarstellt, dass die Einhaltung der Schuldenbremse auf Landesebene nicht zu Lasten der kommunalen Finanzausstat-

tung geht, werden die Kommunen nicht durch die hessische Schuldenbremse in ihren Verschuldungsmöglichkeiten eingeschränkt. Die weiteren landesrechtlichen Vorgaben beschränken – je nach Land mehr oder weniger stark – zwar die **Verschuldungsmöglichkeiten der Kommunen**. Wie die Praxis des kommunalen Kassenkredits und die unterschiedliche Restriktivität der kommunalen Aufsichtsbehörden belegen, schließen diese jedoch eine übermäßige Verschuldung der Kommunen nicht aus (Heinemann et al., 2009).

**318.** Will man eine Klärung der Unsicherheiten im Hinblick auf die Zuordnung der Kommunen zu den Ländern im Rahmen der Schuldenbremse nicht den zuständigen Behörden und Gerichten, insbesondere dem Bundesverfassungsgericht, überlassen, so sollte der Gesetzgeber eine eindeutige Klarstellung vornehmen. Ökonomisch sinnvoll ist die **Zuordnung der Kommunen zu den Ländern** allemal. Die bestehenden Beschränkungen der kommunalen Verschuldung reichen nicht aus, um eine übermäßige Verschuldung auf der kommunalen Ebene zu verhindern.

### III. Fiskalische Situation der Länder

**319.** Die neue Schuldenregel erfordert nicht nur vom Bund, sondern ab dem Jahr 2020 auch von den Ländern grundsätzlich ausgeglichene Haushalte. Für die Länder gilt bis dahin ein Übergangszeitraum, in dem einzelnen Ländern (Berlin, Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt) Konsolidierungshilfen gewährt werden. Ein konkreter Abbaupfad der jährlichen Neuverschuldung wie beim Bund ist nur für diese fünf Länder festgelegt. Die Anpassungslasten im Übergangszeitraum unterscheiden sich zwischen den Ländern deutlich; einige Länder – nicht nur die Konsolidierungshilfe-Länder – stehen vor beachtlichen Anstrengungen. Wegen der fehlenden Festlegung auf einen Abbaupfad besteht die Gefahr, dass einzelne Länder den Großteil der Konsolidierung hinausschieben, sodass in den letzten Jahren des Übergangszeitraums politisch schwer durchsetzbare und konjunkturell möglicherweise schädliche Sparanstrengungen erforderlich sind. Neben den Konsolidierungshilfe-Ländern sollten insbesondere Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz umgehend beginnen, ihre strukturellen Defizite abzubauen, damit die Umsetzung der Schuldenregel nicht gefährdet wird.

Unter Einbezug langfristiger Effekte zeigt sich, dass insbesondere die Neuen Länder bis zum Jahr 2020 einen höheren Konsolidierungsbedarf aufweisen als bei einer ausschließlichen Betrachtung der derzeitigen Haushaltslage. Sie werden zusätzliche Anstrengungen unternehmen müssen, um die Reduktion der Bundesergänzungszuweisungen im Rahmen des Solidarpakts II aufzufangen.

**320.** Im Folgenden wird zunächst anhand der typischen **Kennziffern** – Schuldenstand, Finanzierungssaldo, Primärsaldo, Kreditfinanzierungsquote und Zins-Steuer-Quote – ein Überblick über die Haushaltslage der Länder gegeben. Um mögliche Ursachen der unterschiedlichen fiskalischen Situation der Länder zu erkennen, werden anschließend **die Sozialausgaben** gesondert betrachtet. Ebenfalls werden die in mittlerer Frist eintretenden Belastungen aus Versorgungsausgaben und den rückläufigen Bundesergänzungszuweisungen einbezogen, um sich dem tatsächlichen **mittelfristigen Konsolidierungsbedarf** zu nähern.

## 1. Haushaltslage der Länder – ein Überblick

### Methodische Vorbemerkung

**321.** Grundlage für den Überblick über die Haushaltslage in den einzelnen Ländern sind die Ergebnisse der **Finanzstatistik**, genauer der Rechnungsstatistik der Jahre 2007 und 2008 und der Kassenstatistik der Jahre 2009 und 2010. Diese Statistiken finden ebenfalls bei den Beratungen im Stabilitätsrat Anwendung. Die Ergebnisse der Kassenstatistik sind aktueller, jedoch kann es im Vergleich zu den endgültigen Ergebnissen der Rechnungsstatistik zu teilweise nennenswerten Abweichungen kommen. Die Kassenstatistik wird hier dennoch verwendet, da insbesondere die finanzielle Lage nach dem Wirtschaftseinbruch im Jahr 2009 von Interesse ist.

Aufgrund der engen Finanzbeziehungen zwischen den Ländern und ihren **Gemeinden** werden diese gemeinsam betrachtet. In diesem Aspekt unterscheidet sich die folgende Darstellung von den Abgrenzungen im Rahmen der Schuldenregel und den Beratungen im Stabilitätsrat. In einem Bericht der Zentralen Datenstelle der Länder (ZDL) aus dem Jahr 2007 weisen die Autoren darauf hin, dass nur eine Berücksichtigung von Ländern und Gemeinden den Ländervergleich aussagekräftig werden lässt. Andernfalls können Stadtstaaten und Flächenländer nicht verglichen werden. Der Vergleich zwischen Ländern mit verschiedener kommunaler Aufgabenzuteilung würde ebenfalls erschwert. Zudem könnten Länder durch eine Verschiebung von Ausgaben und Einnahmen zwischen Land und Kommunen ihre Situation besser oder schlechter aussehen lassen. Der gesetzliche Auftrag des Stabilitätsrats zwingt diesen trotz dieser Probleme die Länderhaushalte alleine ohne Kommunen zu betrachten. In dieser Analyse muss dem nicht gefolgt werden.

Ebenfalls werden **Extrahaushalte** wie zum Beispiel **Sondervermögen** mit einbezogen. Auch wenn dies in der Finanzstatistik zwischen den beiden verwendeten Rechenwerken (Kassenstatistik und Rechnungsstatistik) nicht vollständig identisch umgesetzt ist, sollte die Datenqualität für einen Überblick ausreichen.

**322.** Der finanziellen Ausgangslage der Länder kann man sich zunächst durch eine Betrachtung der aktuellen Schuldenstände nähern. Für einen interpretierbaren Vergleich müssen die Schuldenstände in Bezug zur Einnahmekraft eines Landes gesetzt werden. Dies stellt ein nicht einwandfrei lösbares **methodisches Problem** dar. Bei gesamtstaatlicher Betrachtung wird der Schuldenstand üblicherweise in Relation zum Bruttoinlandsprodukt gesetzt. Bei den Ländern ist dies problematisch, denn die Einnahmesituation pro Kopf wird durch den Länderfinanzausgleich und die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen weitgehend ausgeglichen. Wenn ein Bundesland ein höheres Bruttoinlandsprodukt pro Kopf hat als ein anderes, lässt sich daraus nicht eine gleichermaßen höhere Einnahmesituation ableiten. Während das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Länder im Verhältnis zum deutschlandweiten Bruttoinlandsprodukt pro Kopf zwischen 161,5 vH in Hamburg und 71,4 vH in Mecklenburg-Vorpommern liegt, divergiert die Einnahmesituation weit weniger. Die Finanzkraft im Sinne des Länderfinanzausgleichs lag im Jahr 2010 nach allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen nur noch zwischen 105,6 vH in Hessen und 97,5 vH in Berlin. Dies bedeutet, dass – abgesehen von der



Einwohnerveredelung, den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen und einigen wenigen frei gestaltbaren Einnahmen – die Unterschiede in den Einnahmen pro Kopf auf diese Werte reduziert werden.

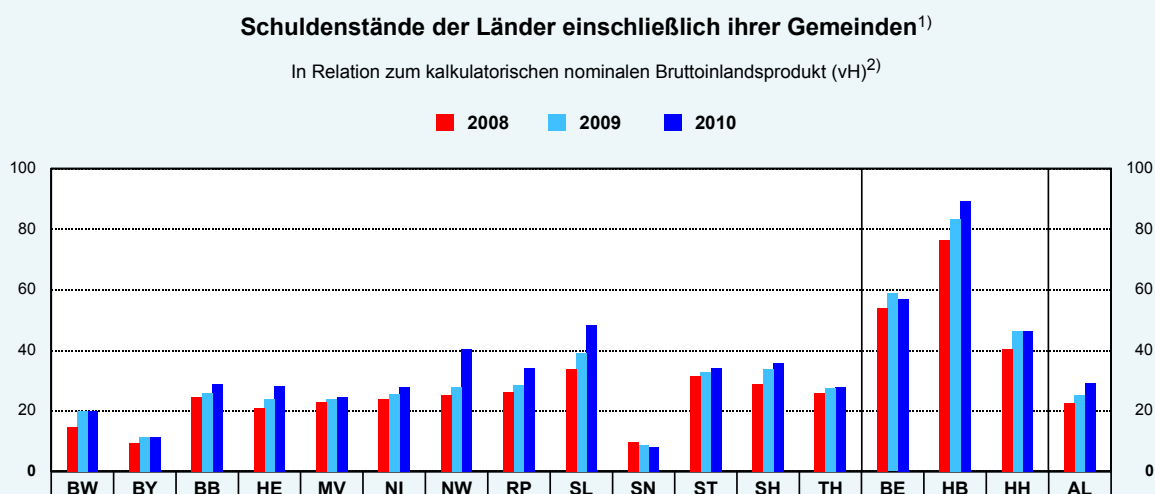
Weiterhin kann für eine regionale Betrachtung die Datenqualität der Bruttoinlandsprodukte der Länder bemängelt werden. Je nach Verwendungszweck kann es sinnvoll sein, die Einkommen der Grenzpendler dem Land des Arbeitsplatzes oder dem Wohnsitzland zuzurechnen. Insbesondere für die Stadtstaaten, zudem aber für die Flächenländer Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland stellt dies ein nicht zu vernachlässigendes Problem dar (Junkernheinrich, 2005).

**323.** Üblicherweise werden wichtige Kennziffern, wie beispielsweise der Schuldenstand, bei einem Ländervergleich in **Bezug zur Einwohnerzahl** des jeweiligen Landes gesetzt. Dies bildet jedoch nicht die im Zeitverlauf ansteigende Einnahmekraft infolge des Wirtschaftswachstums ab und ergibt damit in einer Längsschnittbetrachtung wenig aussagekräftige Werte. Gewählt wird daher als Bezugsgröße ein **kalkulatorisches Bruttoinlandsprodukt**, das sich durch Multiplikation des deutschlandweiten Bruttoinlandsprodukts pro Kopf mit der Anzahl der Einwohner des betrachteten Landes errechnet. Die so erzielten Ergebnisse sind für einen Querschnittsvergleich gleichwertig zu einer Betrachtung der Pro-Kopf-Größen; lediglich die Skala ändert sich. Bei Längsschnittbetrachtungen besitzt diese Verhältniszahl den Vorteil, dass ein Wert für den Schuldenstand ermittelt wird, der analog zur gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote interpretiert werden kann (Schaubild 45).

### Kennziffernvergleich

**324.** Die so ermittelten **Schuldenstandsquoten** – in Abgrenzung der Finanzstatistik – unterscheiden sich zunächst in ihren Niveaus erheblich zwischen den Ländern. Während Bayern,

Schaubild 45



1) Eigene Berechnungen auf Basis der Finanzstatistik. Bis zum Jahr 2009 „Kreditmarktschulden im weiteren Sinne“, im Jahr 2010 „Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich insgesamt“. BW-Baden-Württemberg, BY-Bayern, BB-Brandenburg, HE-Hessen, MV-Mecklenburg-Vorpommern, NI-Niedersachsen, NW-Nordrhein-Westfalen, RP-Rheinland-Pfalz, SL-Saarland, SN-Sachsen, ST-Sachsen-Anhalt, SH-Schleswig-Holstein, TH-Thüringen, BE-Berlin, HB-Bremen, HH-Hamburg und AL-alle Länder.– 2) Nominales Bruttoinlandsprodukt von Deutschland gewichtet mit der Einwohnerzahl des jeweiligen Landes.

Daten zum Schaubild

© Sachverständigenrat

Baden-Württemberg und Sachsen niedrige Schuldenstandsquoten aufweisen, sind diese insbesondere in den Stadtstaaten erheblich höher. Die Länder und Gemeinden weisen zusammen einen Gesamtschuldenstand in Relation zum Bruttoinlandsprodukt von 29 vH auf, was einen erheblichen Anteil an der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote ausmacht, die im Jahr 2010 bei rund 82 vH lag.

Außerdem zeigt die Entwicklung der betrachteten Jahre, dass es einigen Ländern trotz Finanzkrise gelungen ist, ihre Schuldenstandsquoten zu senken oder zumindest annähernd konstant zu halten. Im Gegensatz dazu stiegen sie in Nordrhein-Westfalen, Bremen und dem Saarland erheblich an. Das Mittelfeld ist durch einen moderaten Anstieg der Schuldenstandsquoten geprägt.

**325.** Eine nähere Betrachtung der **Finanzierungssalden** stützt dieses heterogene Bild (Schaubild 46, Seite 194). Angegeben sind Finanzierungssalden, die um die konjunkturellen Mehr- oder Mindereinnahmen bereinigt sind. Die Konjunkturbereinigung wird in Anlehnung an das in den Verwaltungsvereinbarungen mit den Konsolidierungshilfe-Ländern festgelegte Verfahren vorgenommen. Weiter werden Abweichungen bei den Investitionsquoten (Saldo der Kapitalrechnung in Relation zum kalkulatorischen Bruttoinlandsprodukt) korrigiert, damit die Ergebnisse nicht von den stark schwankenden Privatisierungserlösen oder den Ausgaben beim Erwerb von Beteiligungen überlagert werden. Die so ermittelten Finanzierungssalden können ebenfalls in Bezug zum kalkulatorischen Bruttoinlandsprodukt gesetzt werden, um wiederum einen vergleichbaren Wert zu der üblichen gesamtwirtschaftlichen Betrachtung zu erhalten.

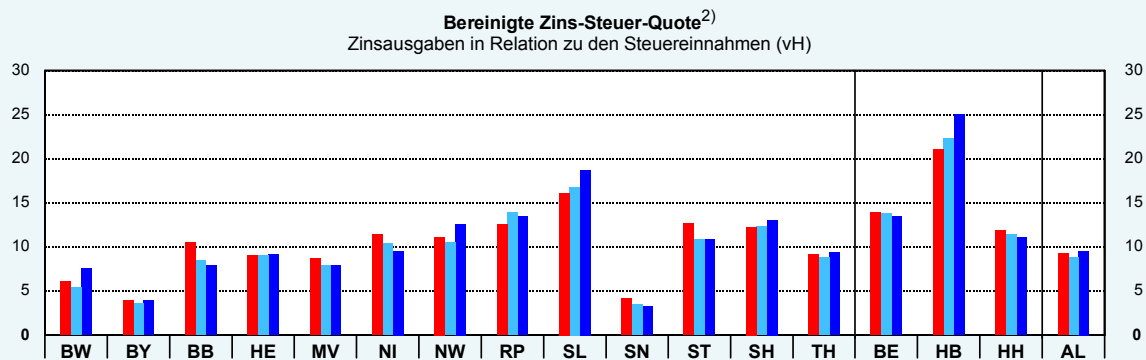
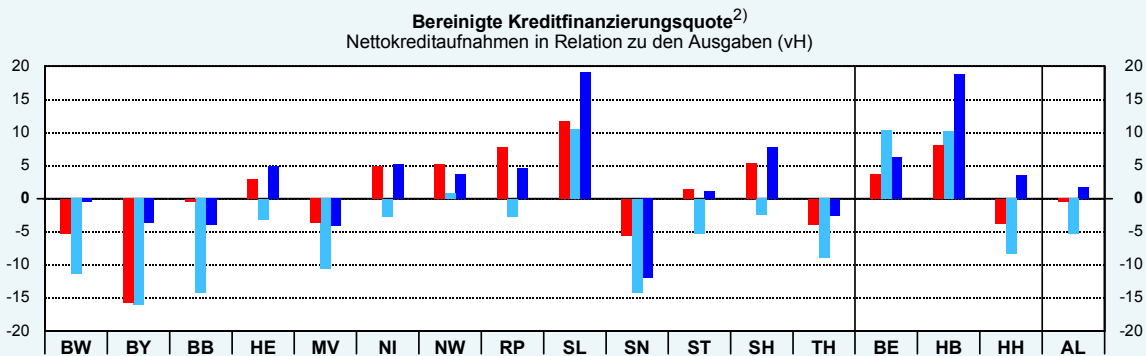
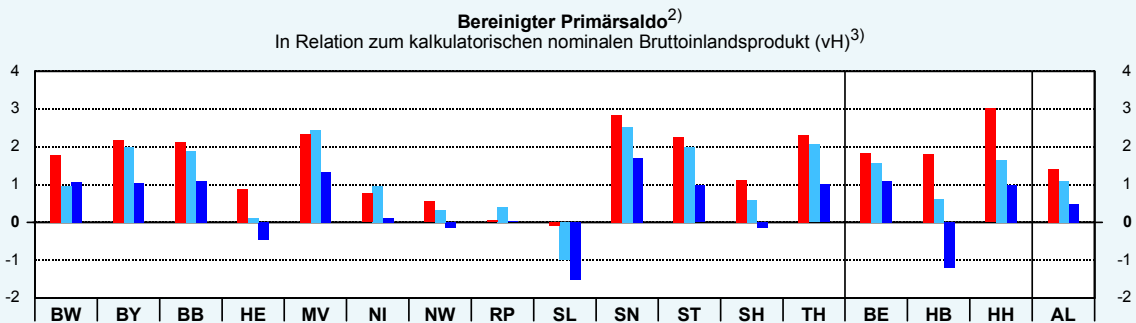
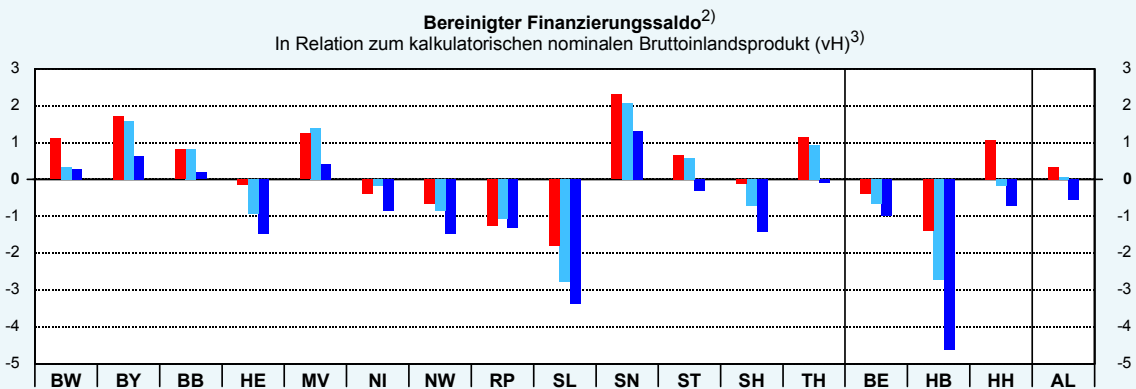
Dabei fällt die ausgesprochen problematische Ausgangslage in Bremen auf, das im Jahr 2010 ein bereinigtes Finanzierungsdefizit von 4,6 vH gemessen am kalkulatorischen Bruttoinlandsprodukt hatte. Einen ähnlich schlechten Wert weist mit über 3 vH das Saarland auf. In Nordrhein-Westfalen, Hessen und Schleswig-Holstein beträgt es jeweils rund 1,5 vH. In den anderen Ländern liegen die bereinigten Finanzierungsdefizite deutlich darunter, sie sind teilweise aber immer noch beachtlich. Nur fünf Länder – Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen – wiesen im Jahr 2010 einen positiven bereinigten Finanzierungssaldo auf. In den letzten drei Jahren hat sich der bereinigte Finanzierungssaldo in allen Ländern verschlechtert, mit Abstand am stärksten jedoch in Bremen, gefolgt vom Saarland. Rheinland-Pfalz und Niedersachsen sind überdurchschnittlich gut durch die Jahre der Wirtschafts- und Finanzkrise gekommen.

**326.** Alternativ zum Finanzierungssaldo kann man die **Kreditfinanzierungsquote** betrachten. Sie gibt den Anteil der Ausgaben an, die nur über die Aufnahme neuer Kredite finanziert werden können. Sie quantifiziert damit das Missverhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben und verdeutlicht unmittelbar die Konsolidierungsanforderungen zur Erreichung ausgeglichener Haushalte. Nicht berücksichtigt werden bei ihrer Ermittlung die Ausgaben der Geberländer im Rahmen des Länderfinanzausgleichs, da diese direkt aus den Einnahmen zu leisten sind (Dietz, 2008). Die Kreditfinanzierungsquote kann ähnlich interpretiert werden wie Abgabenerhöhungs- oder Ausgabenkürzungssätze, die zum Erreichen ausgeglichener Haushalte führen würden.

Schaubild 46

Finanzpolitische Kennziffern der Länder einschließlich ihrer Gemeinden<sup>1)</sup>

■ 2008 ■ 2009 ■ 2010



1) Eigene Berechnungen auf Basis der Finanzstatistik, für das Jahr 2008 Rechnungsergebnisse, für die Jahre 2009 und 2010 Kassenergebnisse. BW-Baden-Württemberg, BY-Bayern, BB-Brandenburg, HE-Hessen, MV-Mecklenburg-Vorpommern, NI-Niedersachsen, NW-Nordrhein-Westfalen, RP-Rheinland-Pfalz, SL-Saarland, SN-Sachsen, ST-Sachsen-Anhalt, SH-Schleswig-Holstein, TH-Thüringen, BE-Berlin, HB-Bremen, HH-Hamburg und AL-alle Länder.– 2) Bereinigt um konjunkturelle Einflüsse und um Unterschiede bei den Investitionsausgaben.– 3) Nominales Bruttoinlandsprodukt von Deutschland gewichtet mit der Einwohnerzahl des jeweiligen Landes.

**327.** Vermutlich weisen die Länder mit höherer Verschuldung wegen der Zinszahlungen dauerhaft schlechtere Finanzierungssalden auf. Inwieweit die bereits bestehende Verschuldung die laufenden Haushalte negativ beeinflusst, kann anhand der beiden typischen Kennziffern **Primärsaldo** und **Zins-Steuer-Quote** veranschaulicht werden.

Der **Primärsaldo**, der den um die Zinsausgaben verbesserten Finanzierungssaldo angibt, wird ebenfalls in Bezug zum kalkulatorischen Bruttoinlandsprodukt gesetzt. Wiederum werden hierbei die Ausgaben der Geber-Länder als „negative Einnahmen“ erfasst. Ein im Durchschnitt positiver Primärsaldo stellt unter realistischen Annahmen eine notwendige Bedingung für eine langfristig stabile Haushaltslage dar (Expertise 2007 Ziffer 25; Expertise 2011 Ziffern 272 ff.). Er verdeutlicht also, ob in einer hypothetischen Situation ohne jegliche Verschuldung ein unmittelbarer Konsolidierungsbedarf bestünde, denn selbst ein vollständiger Schuldenerlass könnte ein Land mit dauerhaft negativen Primärsalden nicht von Konsolidierungserfordernissen befreien.

**328.** Die **Zins-Steuer-Quote** vermittelt hingegen einen Eindruck, wie stark die Belastungen der Haushalte durch die derzeitige Verschuldung sind. Sie gibt den Anteil der Steuereinnahmen an, der direkt für Zinszahlungen verwendet werden muss und damit im Haushalt nicht für die Wahrnehmung der eigentlichen Kernaufgaben der Gebietskörperschaft zur Verfügung steht. In Analogie zur weiten Definition des Bundesverfassungsgerichts werden als Steuereinnahmen die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben erfasst, vermindert oder erhöht um geleistete beziehungsweise empfangene Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs und ebenfalls erhöht um die allgemeinen und die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Unberücksichtigt bleiben damit lediglich die Sanierungshilfen. Durch die Anknüpfung an den Zinsausgaben und den Einnahmen stellt die Kennziffer eine im Konjunkturverlauf relativ stabile Größe dar.

Die Zins-Steuer-Quoten und die Primärsalden bestätigen im Wesentlichen die Ergebnisse einer Betrachtung der Finanzierungssalden und des Schuldenstands. Ausgesprochen problematisch ist wiederum die Situation in Bremen und dem Saarland. Negative Primärsalden hatten ebenfalls Nordrhein-Westfalen, Hessen und Schleswig-Holstein. Am besten stehen Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen da.

**329.** Kreditfinanzierungsquoten und Zins-Steuer-Quoten bieten eine **andere Sicht auf die Haushaltssituation** als Finanzierungssaldo und Primärsaldo. So weisen die Stadtstaaten beispielsweise ein deutlich höheres Einnahmenniveau pro Einwohner aber ebenso ein höheres Ausgabenniveau auf. Für diese ist es daher leichter, ein Finanzierungsdefizit von 1 vH in Relation zum kalkulatorischen Bruttoinlandsprodukt abzubauen, da beispielsweise alle Ausgaben hierfür nur um einen geringeren Prozentsatz gekürzt werden müssten. Die Stadtstaaten schneiden bei diesen beiden Kennziffern somit besser ab als bei einer Betrachtung der Finanzierungs- oder Primärsalden. So liegt die Kreditfinanzierungsquote von Bremen und dem Saarland annähernd auf einem einheitlichen Niveau, wohingegen der bereinigte Finanzierungssaldo in Bremen einen schlechteren Wert hat.

**330.** Trotz der Verwerfungen zeigt sich während des Krisenverlaufs eine verhältnismäßig hohe **Konstanz der relativen Haushaltspositionen**: Länder, die im Jahr 2008 einen überdurchschnittlich guten Finanzierungssaldo aufgewiesen hatten, schafften dies ebenfalls in den Jahren 2009 und 2010; die schwächeren Länder verblieben in etwa auf ihrer Position. Dies deutet auf dauerhafte, strukturelle Schwierigkeiten bei diesen Ländern hin.

Insbesondere die unterdurchschnittlichen und zuletzt deutlich **negativen Primärsalden** in Bremen und dem Saarland legen die Interpretation nahe, dass die finanziellen Schwierigkeiten nicht ausschließlich in den hohen Schulden der Länder begründet sind. Eher scheint der Schuldenstand die Konsequenz der **strukturell** schwachen Primärsalden zu sein. Die Zins-Steuer-Quote zeigt aber eindeutig, dass die Zinslasten ebenso nennenswert zu den hohen Finanzierungsdefiziten beitragen. Damit leiden die Haushalte dieser beiden Länder an zwei Problemen: einer strukturellen Haushaltsschwäche und einer überdurchschnittlich hohen Verschuldung.

### Ausgaben für Soziales

**331.** Die **Ausgaben für Soziales** haben eine große Bedeutung für die Unterschiede in den Ausgabenquoten und könnten daher eine strukturelle Haushaltsschwäche begründen (Schaubild 47). Da im Sozialbereich teilweise Gebühren erhoben werden, beispielsweise für Kindertagesstätten, sind die laufenden Ausgaben jeweils abzüglich der unmittelbaren Einnahmen dargestellt (Nettoaufwendungen). Gerade im Bereich der Kindertagesstätten ist davon auszugehen, dass die Länder diese Ausgaben in ihrer Höhe beeinflussen können. Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt weisen hiernach Nettoaufwendungen von 3,6 vH gemessen am kalkulatorischen Bruttoinlandsprodukt auf, während die Werte in Bayern und Baden-Württemberg unter 2 vH liegen. Die Stadtstaaten haben durchweg noch darüberliegende Quoten, insbesondere wegen höherer Zahlungen für Sozialhilfe.

Die Nettoaufwendungen für Soziales können in vier Bereiche unterteilt werden. Als erstes tragen die Gemeinden den überwiegenden Anteil der Kosten der Unterkunft für Bezieher des Arbeitslosengelds II. Als zweiter Bereich sind die Kosten der Sozialhilfe einschließlich der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zusammengefasst. Die Kosten dieser beiden Bereiche sollten überwiegend durch bundesweit einheitliche Gesetzgebung definiert und daher nur begrenzt gestaltbar sein. Ein größerer Einfluss könnte bei den Aufwendungen für Jugendhilfe und Kindertagesstätten bestehen. Der Sammelposten „Sonstiges“ stellt die verbleibenden Sozialausgaben dar, der in den Neuen Ländern überwiegend die Kostenbeteiligung an den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR enthält, die diese an den Bund leisten. Davon abgesehen ist der Posten in allen Ländern quantitativ vernachlässigbar.

**332.** Die Differenzen bei den Nettoaufwendungen für Soziales können nicht mit letzter Sicherheit auf die unterschiedlichen Belastungen für bundesweit einheitliche Leistungen zurückgeführt werden, jedoch liegt diese Vermutung nahe (AG Haushaltsanalyse, 2008). Ein detailliertes Gutachten für das Saarland kommt zu dem Ergebnis, dass bei den Sozialausgaben nur ein relativ **geringes Einsparpotenzial** besteht (PricewaterhouseCoopers, 2011). Dagegen

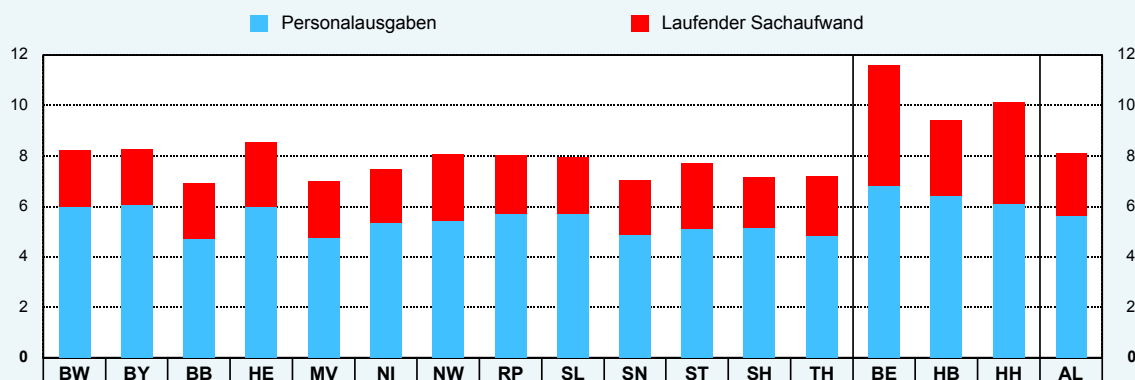
spricht allerdings, dass es Sachsen trotz angespannter Arbeitsmarktlage gelingt, den drittbesten Wert für mutmaßlich nur wenig gestaltbare Aufwendungen – die Ausgaben für Arbeitslosengeld II, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und für Sozialhilfe – zu erreichen. Dies verdeutlicht, dass die Daten in dieser bereits relativ tief gegliederten Form nennenswerten Unsicherheiten hinsichtlich ihrer Qualität unterliegen. Sie können nur mit Einschränkungen interpretiert werden (Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister, 2007).

Schaubild 47

**Ausgaben der Länder einschließlich ihrer Gemeinden im Jahr 2008<sup>1)</sup>**

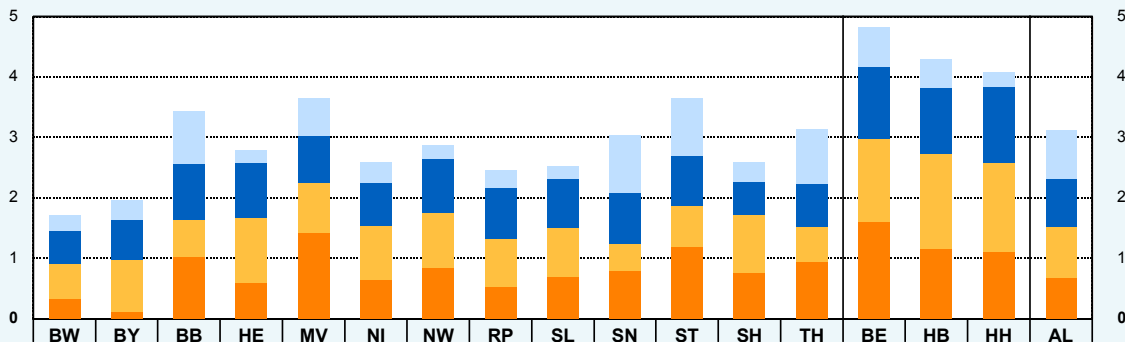
In Relation zum kalkulatorischen nominalen Bruttoinlandsprodukt (vH)<sup>2)</sup>

**Personalausgaben und laufender Sachaufwand**



**Ausgaben für Soziales<sup>3)</sup>**

Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe und Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, Jugendhilfe und Kindertagesstätten, Sonstiges<sup>4)</sup>



1) Eigene Berechnungen auf Basis der Rechnungsergebnisse der Finanzstatistik. BW-Baden-Württemberg, BY-Bayern, BB-Brandenburg, HE-Hessen, MV-Mecklenburg-Vorpommern, NI-Niedersachsen, NW-Nordrhein-Westfalen, RP-Rheinland-Pfalz, SL-Saarland, SN-Sachsen, ST-Sachsen-Anhalt, SH-Schleswig-Holstein, TH-Thüringen, BE-Berlin, HB-Bremen, HH-Hamburg und AL-alle Länder.– 2) Nominales Bruttoinlandsprodukt von Deutschland gewichtet mit der Einwohnerzahl des jeweiligen Landes.– 3) Laufende Ausgaben abzüglich unmittelbarer Einnahmen.– 4) In den Neuen Ländern fällt hierunter insbesondere die Kostenbeteiligung an den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

**2. Abschätzung des langfristigen Konsolidierungsbedarfs**

**333.** Um sich dem tatsächlichen Konsolidierungsbedarf weiter zu nähern, sollte berücksichtigt werden, dass sich bereits heute einige Entwicklungen absehen lassen, die erheblichen Einfluss auf die Finanzen der Länder haben werden und daher weiteren Konsolidierungsbedarf oder Einsparpotenziale begründen. Die folgenden Ausführungen betrachten hierbei die Bundesergänzungszuweisungen an die Neuen Länder und die Versorgungsausgaben.

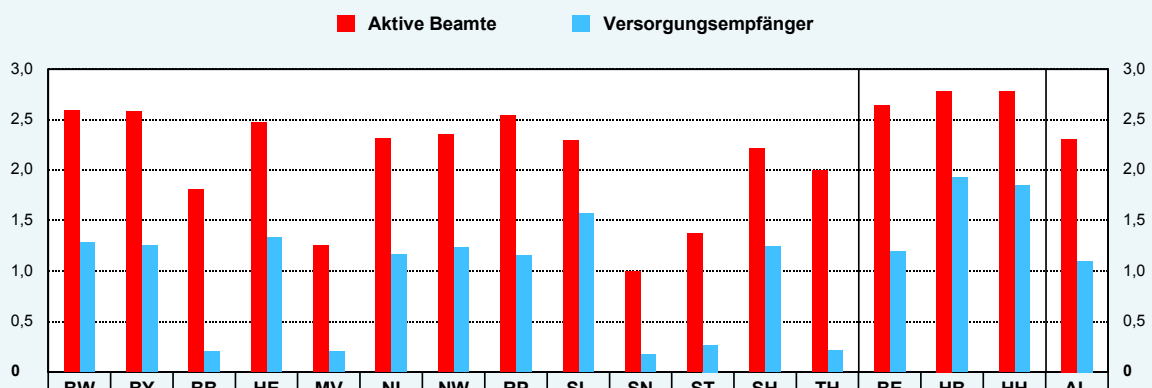
**334.** Die **Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen** (SoBEZ) für den erhöhten Bedarf an Infrastrukturinvestitionen in den Neuen Ländern werden letztmals im Jahr 2019 gezahlt. Im Jahr 2010 beliefen sich diese bei nur geringen Unterschieden zwischen den sechs begünstigten Ländern auf rund 1,8 vH in Relation zum kalkulatorischen Bruttoinlandsprodukt. Zu beachten ist, dass das Investitionsvolumen bereits auf den angenommenen durchschnittlichen deutschlandweiten Wert bei der Bestimmung des bereinigten Finanzierungssaldos festgesetzt wurde. Damit begründet der Wegfall dieser Bundesergänzungszuweisungen innerhalb der hier vorgenommenen Betrachtung in vollem Umfang einen Konsolidierungsbedarf. Gemessen an den laufenden Primärausgaben liegt der erforderliche Konsolidierungsbedarf bei den fünf betroffenen Flächenländern zwischen 12,7 vH und 14,7 vH und in Berlin bei 9,3 vH.

**335.** Als zweites werden die **Ausgaben für Versorgung** der Pensionsempfänger wegen des demografischen Wandels und der Altersstruktur der Beamten in Zukunft überproportional ansteigen. Die Länder haben teilweise Versorgungsfonds gegründet, um die Ausgabenanstiege in ihren Kernhaushalten abzdämpfen. In der hier vorgenommenen Betrachtung werden die Versorgungsfonds als Extrahaushalt jedoch mit einbezogen, sodass die Zuführungen an die Versorgungsfonds wieder als Einnahmen erfasst werden und sich der Gesamteffekt auf Null saldiert (Schaubild 48).

Schaubild 48

#### Ausgaben der Länder einschließlich ihrer Gemeinden für aktive Beamte und Versorgungsempfänger im Jahr 2010<sup>1)</sup>

In Relation zum kalkulatorischen nominalen Bruttoinlandsprodukt (vH)<sup>2)</sup>



1) Eigene Berechnungen auf Basis der Kassenergebnisse der Finanzstatistik. BW-Baden-Württemberg, BY-Bayern, BB-Brandenburg, HE-Hessen, MV-Mecklenburg-Vorpommern, NI-Niedersachsen, NW-Nordrhein-Westfalen, RP-Rheinland-Pfalz, SL-Saarland, SN-Sachsen, ST-Sachsen-Anhalt, SH-Schleswig-Holstein, TH-Thüringen, BE-Berlin, HB-Bremen, HH-Hamburg und AL-alle Länder.– 2) Nominales Bruttoinlandsprodukt von Deutschland gewichtet mit der Einwohnerzahl des jeweiligen Landes.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Die **Unterschiede zwischen den Ländern** bei den Ausgaben für aktive Beamte und Versorgungsempfänger sind erheblich. Im Durchschnitt geringere Ausgaben für Beamtenbezüge zahlen die Neuen Länder, da diese einen kleineren Teil ihres Personals verbeamtet haben. Weiter zeigt eine Betrachtung der Relation zwischen Versorgungsausgaben und Beamtenbezügen, dass die Neuen Länder derzeit noch weit unterdurchschnittliche Versorgungsausgaben

leisten (Schaubild 48). Dies liegt daran, dass seit der Wiedervereinigung erst wenige Jahrgänge das Pensionsalter erreicht haben. Die Länder des früheren Bundesgebiets weisen ebenfalls Unterschiede auf. Auffällig sind insbesondere die relativ zu den Ausgaben für aktive Beamte hohen Versorgungsausgaben in Bremen, Hamburg und dem Saarland. Dies deutet auf überdurchschnittlich viele Verbeamtungen vor einigen Jahrzehnten hin, gefolgt von zurückhaltenden Verbeamtungen in den letzten Jahren. Die anderen Länder des früheren Bundesgebiets stellen hingegen in dieser Betrachtung eine relativ homogene Gruppe dar.

**336.** Für fünf Bundesländer des früheren Bundesgebiets – Baden-Württemberg, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz – liegen ausführliche **Projektionen für die Versorgungsausgaben** vom „Forschungszentrum Generationenverträge“ vor (Benz und Raffelhüschen, 2011; Benz et al., 2009; Benz et al., 2010a, 2010b; Benz und Hagist, 2010). Sie belegen, dass die Anzahl der Beamten im Alter von über 65 Jahren in diesen Ländern in Zukunft erheblich ansteigen wird. Baden-Württemberg wird beinahe eine Verdoppelung bis zum Jahr 2025 zu verzeichnen haben. Die Aussichten in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sind mit Anstiegen zwischen 62 vH und 88 vH nur wenig günstiger. Bremen, das bereits heute überdurchschnittlich hohe Versorgungsausgaben aufweist, wird hingegen nur einen Anstieg von 32 vH zu verkraften haben. Zu vermuten ist aufgrund der vergleichbaren Relation, dass ein ähnlich geringer Anstieg tendenziell auch für Hamburg und das Saarland besteht.

**337.** In den **Neuen Ländern** ist mittelfristig zu erwarten, dass die Versorgungsausgaben sehr stark ansteigen werden. So weisen Thüringen und Brandenburg im Vergleich zu den Ländern des früheren Bundesgebiets vergleichbare Ausgabenquoten für Beamtenbezüge, aber weit unterdurchschnittliche Versorgungsbezüge auf. Die Ursache liegt darin, dass die seit der Wiedervereinigung eingestellten Beamten überwiegend noch nicht das Pensionseintrittsalter erreicht haben. Das Verhältnis zwischen Beamtenbezügen und Versorgungsausgaben in diesen Ländern wird sich voraussichtlich kontinuierlich an das der Länder des früheren Bundesgebiets angleichen. Zu beachten ist allerdings, dass sich die Haushaltsbelastungen wegen der derzeit günstigeren Altersstruktur der Beamten in den Neuen Ländern in vollem Umfang erst im Laufe der nächsten Jahrzehnte einstellen wird (Bundesregierung, 2009). Im brandenburgischen Haushaltsgesetz für die Jahre 2008 und 2009 wurde ermittelt, dass sich die Anzahl der Versorgungsempfänger im Zeitraum der Jahre 2010 bis 2035 in etwa vervierfachen dürfte. Die anderen drei Neuen Länder – Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und insbesondere Sachsen – haben geringere Anteile ihres Personals verbeamtet und werden daher aller Voraussicht nach nur einen kleineren Anstieg verzeichnen. Doch auch hier werden die Anpassungslasten nennenswert sein. Gegenläufig wirkt bei allen Neuen Ländern, dass langfristig die Kostenbeteiligung an den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR sinken dürfte.

**338.** Mit einigen vereinfachenden Annahmen können Überleitungsrechnungen vorgenommen werden, um die diskutierten Effekte für alle Länder quantitativ abzuschätzen. So erhält man einen **Überblick über die Konsolidierungsanforderungen** bis zum Jahr 2020. Dargestellt ist



jeweils das gewichtete Mittel der ermittelten Konsolidierungsbedarfe, die sich auf Grundlage der Basisjahre 2007 bis 2010 ergeben (Schaubild 49, Seite 202). Mit Ausnahme Bayerns haben alle Länder einen Konsolidierungsbedarf. In Baden-Württemberg, Sachsen und Hamburg ist dieser allerdings gering. Die schwierigsten Konsolidierungsaufgaben stehen im Saarland, Bremen und Berlin an, aber auch in Sachsen-Anhalt und Thüringen liegen diese ähnlich hoch. Der Konsolidierungsbedarf der Neuen Länder ergibt sich vor allem, weil sie durch die Rückführung der Bundesergänzungszuweisungen erheblich belastet werden (Tabelle 22). Der Finanzierungssaldo liegt in allen Neuen Ländern noch im positiven Bereich. Die mit den Bundesergänzungszuweisungen intendierte höhere Investitionsquote ist aber nur in Sachsen und Thüringen festzustellen, sodass die Bundesergänzungszuweisungen in den anderen Ländern allein über die laufenden Einnahmen und Ausgaben kompensiert werden müssen.

Es fällt ferner auf, dass die Anforderungen in Bremen und im Saarland nicht annähernd so deutlich herausstechen, wie es eine Betrachtung der typischen Kennziffern vermuten ließe, da in diesen mittelfristig ein verhältnismäßig geringer Anstieg der Versorgungsausgaben zu erwarten ist. Die beiden Länder liegen zwar weiterhin in der Schlussgruppe, jedoch sind ihre Anforderungen mit denen an Sachsen-Anhalt, Thüringen und Berlin vergleichbar.

**339.** Gemessen an den **laufenden Primärausgaben** erscheinen die Konsolidierungsanforderungen einiger Länder auf den ersten Blick erschreckend. Werte in der **Größenordnung von 20 vH**, wie sie die Schlussgruppe aufweist, bedeuten nichts anderes, als dass in den nächsten zehn Jahren die öffentlichen Aufgaben insgesamt um ein Fünftel zurückgeführt werden müssten, um ausgeglichene Haushalte zu erreichen. Jedoch ist dieses Ergebnis aus zwei Gründen zu relativieren.

Zum einen hat sich die **Einnahmesituation im Jahr 2011** deutlich entspannt. Der bereinigte Finanzierungssaldo dürfte sich über die Ländergesamtheit betrachtet nennenswert verbessert haben. Zum anderen werden vom **demografischen Wandel** positive Effekte auf die Haushalte der Länder und Gemeinden ausgehen, die in dieser Berechnung nicht berücksichtigt wurden. Denn die Anteile der Kinder und Jugendlichen, die für die Bildungs- und Kinderbetreuungsausgaben besonders relevant sind, werden stark zurückgehen. Fraglich ist jedoch, ob der Ausgabenrückgang in diesen Bereichen tatsächlich in ähnlicher Höhe realisiert werden kann oder ob Remanenzeffekte diesem entgegenwirken. Zudem besteht grundsätzlich die Gefahr, dass höhere Ausgaben gerade in diesen Bereichen aus politischen Gründen in Zukunft erforderlich werden. In jedem Fall können die Ausgaben für Bildung und Kinderbetreuung nur langfristig der demografischen Entwicklung angepasst werden. Nach Berechnungen dürften diese Einsparungen den Ausgabenanstieg für Versorgung sogar übertreffen können (Hofmann und Seitz, 2008). Es wird die Aufgabe der nächsten Jahre sein, diese Potenziale zu nutzen, andernfalls wird die gesamtstaatliche Konsolidierungsaufgabe kaum zu erfüllen sein, insbesondere da die Gestaltungsmöglichkeiten auf der Einnahmeseite sehr gering sind (Kasten 13, Seiten 203 ff.).

Tabelle 22

Kumulierter Konsolidierungsbedarf der Länder bis zum Jahr 2020<sup>1)</sup>In Relation zum kalkulatorischen nominalen Bruttoinlandsprodukt (vH)<sup>2)</sup>

	Länder insgesamt <sup>3)</sup>	BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP
(1) <b>Finanzierungssaldo</b> .....	<b>- 0,5</b>	<b>0,1</b>	<b>- 0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>- 1,0</b>	<b>0,7</b>	<b>- 0,4</b>	<b>- 0,9</b>	<b>- 1,4</b>
(2) Konjunkturbereinigung .....	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
(3) Abweichung der Investitionsquote vom langfristigen Niveau .....	0,2	0,4	1,5	0,4	0,2	0,0	- 0,3	- 0,4	0,1
(4) <b>Finanzierungssaldo, bereinigt [(1) + (2) + (3)]</b> .....	<b>- 0,1</b>	<b>0,6</b>	<b>1,3</b>	<b>0,6</b>	<b>- 0,8</b>	<b>0,9</b>	<b>- 0,6</b>	<b>- 1,1</b>	<b>- 1,2</b>
(5) Wegfall der SoBEZ Neue Länder <sup>4)</sup> .....	- 0,4	0,0	0,0	- 1,8	0,0	- 2,1	0,0	0,0	0,0
(6) Anstieg der Versorgungsausgaben bis 2020 <sup>5)</sup> .....	- 0,7	- 0,7	- 0,7	- 0,8	- 0,6	- 0,5	- 0,7	- 0,5	- 0,6
(7a) <b>Konsolidierungsbedarf 2011 - 2020, insgesamt [(4) + (5) + (6)] * (-1)</b> .....	<b>1,1</b>	<b>0,1</b>	<b>- 0,6</b>	<b>2,1</b>	<b>1,3</b>	<b>1,7</b>	<b>1,3</b>	<b>1,6</b>	<b>1,8</b>
(7b) <i>In vH der lfd. Primärausgaben</i> .....	9,0	0,4	- 5,0	16,5	9,1	13,4	10,9	12,2	14,9
Nachrichtlich:									
Be- und Entlastungen durch die föderalen Finanzbeziehungen									
(8) Umsatzsteuervorwegausgleich .....	- 0,0	- 0,5	- 0,5	1,3	- 0,5	1,9	0,2	- 0,5	- 0,3
(9) Länderfinanzausgleich i. e. S. ....	- 0,0	- 0,6	- 0,8	0,7	- 1,2	1,0	0,1	0,0	0,3
(10) Bundesergänzungszuweisungen (ohne SoBEZ Neue Länder <sup>4)</sup> ) .....	0,2	0,0	0,0	0,6	0,0	0,7	0,0	0,0	0,2
(11) Summe [(8) + (9) + (10)] .....	0,2	- 1,1	- 1,3	2,7	- 1,7	3,6	0,4	- 0,5	0,1
	Länder insgesamt <sup>3)</sup>	SL	SN	ST	SH	TH	BE	HB	HH
(1) <b>Finanzierungssaldo</b> .....	<b>- 0,5</b>	<b>- 2,9</b>	<b>1,0</b>	<b>0,2</b>	<b>- 1,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,8</b>	<b>- 4,2</b>	<b>- 0,7</b>
(2) Konjunkturbereinigung .....	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
(3) Abweichung der Investitionsquote vom langfristigen Niveau .....	0,2	0,3	0,8	- 0,0	0,1	0,5	- 1,8	1,0	0,5
(4) <b>Finanzierungssaldo, bereinigt [(1) + (2) + (3)]</b> .....	<b>- 0,1</b>	<b>- 2,5</b>	<b>1,9</b>	<b>0,3</b>	<b>- 0,8</b>	<b>0,7</b>	<b>- 0,8</b>	<b>- 3,0</b>	<b>- 0,0</b>
(5) Wegfall der SoBEZ Neue Länder <sup>4)</sup> .....	- 0,4	0,0	- 2,0	- 2,2	0,0	- 2,1	- 1,8	0,0	0,0
(6) Anstieg der Versorgungsausgaben bis 2020 <sup>5)</sup> .....	- 0,7	- 0,3	- 0,5	- 0,6	- 0,5	- 0,9	- 0,8	- 0,5	- 0,3
(7a) <b>Konsolidierungsbedarf 2011 - 2020, insgesamt [(4) + (5) + (6)] * (-1)</b> .....	<b>1,1</b>	<b>2,8</b>	<b>0,6</b>	<b>2,5</b>	<b>1,3</b>	<b>2,3</b>	<b>3,5</b>	<b>3,4</b>	<b>0,3</b>
(7b) <i>In vH der lfd. Primärausgaben</i> .....	9,0	21,6	5,0	19,4	10,8	18,6	20,8	21,5	1,7
Nachrichtlich:									
Be- und Entlastungen durch die föderalen Finanzbeziehungen									
(8) Umsatzsteuervorwegausgleich .....	- 0,0	0,3	1,8	1,8	- 0,1	1,8	0,3	- 0,4	- 0,5
(9) Länderfinanzausgleich i. e. S. ....	- 0,0	0,3	0,8	0,8	0,2	0,8	2,9	2,3	- 0,4
(10) Bundesergänzungszuweisungen (ohne SoBEZ Neue Länder <sup>4)</sup> ) .....	0,2	0,4	0,6	0,7	0,2	0,7	0,9	1,1	0,0
(11) Summe [(8) + (9) + (10)] .....	0,2	1,0	3,2	3,2	0,2	3,3	4,1	3,0	- 0,9

1) Eigene Berechnungen. Dargestellt ist der gewichtete Durchschnitt der jeweils ermittelten Konsolidierungsbedarfe für die Basisjahre 2007 bis 2010. Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen. BW-Baden-Württemberg, BY-Bayern, BB-Brandenburg, HE-Hessen, MV-Mecklenburg-Vorpommern, NI-Niedersachsen, NW-Nordrhein-Westfalen, RP-Rheinland-Pfalz, SL-Saarland, SN-Sachsen, ST-Sachsen-Anhalt, SH-Schleswig-Holstein, TH-Thüringen, BE-Berlin, HB-Bremen, HH-Hamburg.– 2) Nominales Bruttoinlandsprodukt von Deutschland gewichtet mit der Einwohnerzahl des jeweiligen Landes.– 3) Aggregierte Betrachtung aller 16 Länder.– 4) Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler Finanzkraft.– 5) Grundlage sind die Ergebnisse des "Forschungszentrums Generationenverträge". Die Werte für Länder ohne detaillierte Ergebnisse wurden anhand von Überleitungsrechnungen geschätzt.

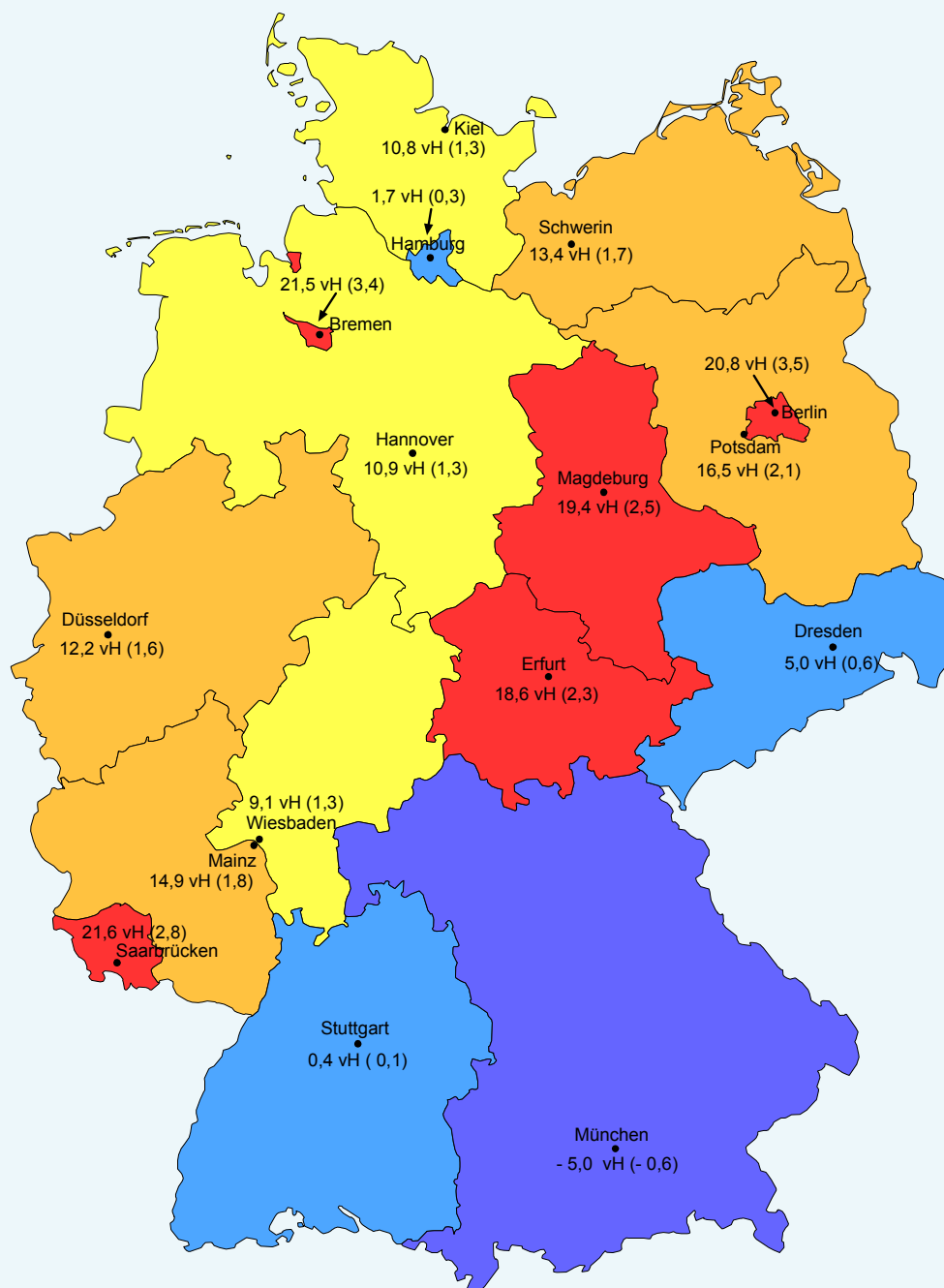
Daten zur Tabelle

Schaubild 49

## Konsolidierungsbedarf der Länder einschließlich ihrer Gemeinden bis zum Jahr 2020

In vH der laufenden Primärausgaben<sup>1)</sup>

unter 0    
  mehr als 0 bis 6    
  mehr als 6 bis 12    
  mehr als 12 bis 18    
  mehr als 18



1) Ergebnisse in Klammern stellen den Konsolidierungsbedarf der Länder und ihrer Gemeinden in Relation zum nominalen kalkulatorischen Bruttoinlandsprodukt dar.

Daten zum Schaubild

© Sachverständigenrat; Geometrische Grundlagen: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2011

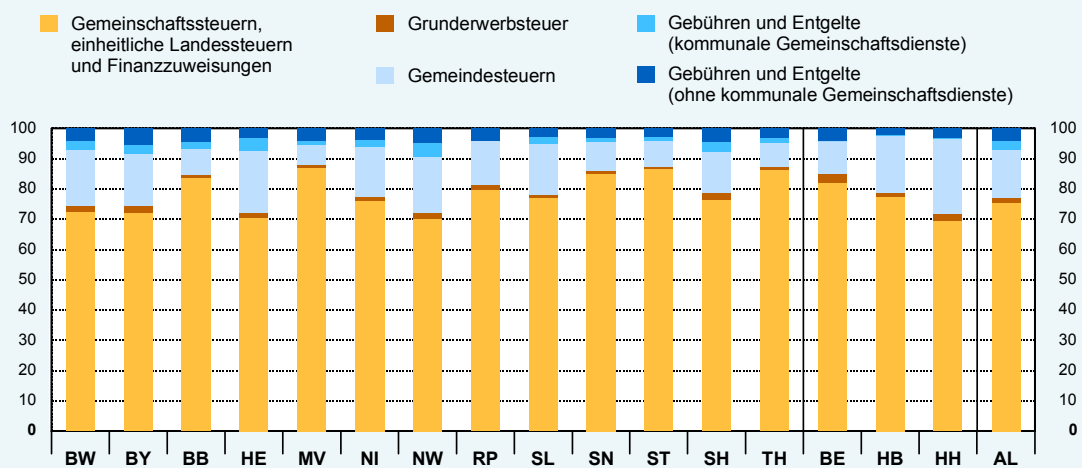
### Gestaltungsmöglichkeiten auf der Einnahmeseite

Die Einnahmen der Länder werden zu mehr als 70 vH durch die Anteile an den Gemeinschaftssteuern geprägt, deren Höhe in Deutschland einheitlich geregelt ist (Schaubild 50). Zudem wird die Einnahmesituation zwischen den Ländern durch den Länderfinanzausgleich weitgehend ausgeglichen. Die Länder besitzen daher weder die Regelungskompetenz über die wichtigsten Steuersätze, noch können sie in hohem Ausmaß Einfluss auf die Höhe ihrer Einnahmen nehmen, selbst wenn sie die Bemessungsgrundlage durch wirtschaftsfreundliche Politik erhöhen. Einzige Ausnahmen sind die Grunderwerbsteuer und die Gemeindesteuern, hier insbesondere die Gewerbesteuer, und die Einnahmen durch Gebühren und Entgelte.

Schaubild 50

#### Einnahmen aus Steuern, Gebühren und Entgelten der Länder einschließlich ihrer Gemeinden im Jahr 2008<sup>1)</sup>

Gesamteinnahmen = 100 vH



1) Eigene Berechnungen auf Basis der Rechnungsergebnisse der Finanzstatistik und dem Steuerhaushalt 2008. BW-Baden-Württemberg, BY-Bayern, BB-Brandenburg, HE-Hessen, MV-Mecklenburg-Vorpommern, NI-Niedersachsen, NW-Nordrhein-Westfalen, RP-Rheinland-Pfalz, SL-Saarland, SN-Sachsen, ST-Sachsen-Anhalt, SH-Schleswig-Holstein, TH-Thüringen, BE-Berlin, HB-Bremen, HH-Hamburg und AL-alle Länder.

Daten zum Schaubild

© Sachverständigenrat

Seit dem Jahr 2006 besteht auf Länderebene die Möglichkeit, die **Grunderwerbsteuersätze** zu erhöhen, ohne dass dies im Rahmen des Länderfinanzausgleichs in vollem Umfang berücksichtigt wird. Hiervon wurde bereits in zwölf der 16 Länder Gebrauch gemacht; zumeist kam es zu Erhöhungen des Steuersatzes von 3,5 vH auf 4,5 vH oder 5 vH. Dies entspricht Steigerungsraten von 29 vH bis 43 vH. Das Aufkommen der Grunderwerbsteuer belief sich im Jahr 2010 deutschlandweit jedoch nur auf 5,3 Mrd Euro, selbst durch Aufkommenssteigerungen von 40 vH ließen sich zusätzliche Einnahmen in Höhe von nicht einmal 0,1 vH des Bruttoinlandsprodukts oder 0,6 vH der laufenden Primärausgaben erzielen.

Durch die **Gebührenerhebung** können weitere Einnahmen erzielt werden. Gemessen an den Einnahmen des Jahres 2008 besteht hier allerdings ebenfalls nur geringer Spielraum. Die Einnahmen aus Gebühren und Entgelten im Bereich der kommunalen Gemeinschaftsdienste unterscheiden sich unter anderem deshalb stark zwischen den Ländern, weil die zugehörigen Unternehmen in unterschiedlichem Umfang ausgegliedert oder privatisiert sind. Die Möglichkeiten, Gebühren in diesem Bereich zu erhöhen, dürften erheblich geringer sein, als es die unterschiedlichen Einnahmenniveaus aufzeigen. Die verbleibenden Gebühren machen durchschnittlich rund 4,2 vH der Einnahmen aus, wobei der Wert zwischen 5,3 vH in Bayern und gut 2,3 vH in Bremen schwankt.

Zu den Gebühren zählen grundsätzlich die **Studiengebühren**, die im Jahr 2008 erst eine marginale Bedeutung hatten. Bei Semesterbeiträgen in Höhe von 500 Euro und zwei Millionen Studenten bundesweit sind hierdurch rechnerisch rund zwei Milliarden Euro erzielbar. Dies entspricht einem Beitrag in der Größenordnung von 0,1 vH bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt beziehungsweise 0,6 vH bezogen auf die laufenden Primärausgaben. Dadurch lassen sich kaum nennenswerte Konsolidierungsbeiträge erzielen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Gebühren für weitere Ausgaben der Universitäten genutzt werden.

Tabelle 23

**Realsteuerkraft und Hebesatzniveau der Gewerbesteuer und Grundsteuer B  
nach Ländern und Gemeindeklassen<sup>1)</sup>**

	BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH	BE	HB	HH
	<b>Niveau der Realsteuerkraft je Einwohner</b> Deutschlandweiter Durchschnitt = 100															
<b>Gewerbesteuer</b>	<b>110</b>	<b>121</b>	<b>74</b>	<b>137</b>	<b>50</b>	<b>90</b>	<b>103</b>	<b>89</b>	<b>75</b>	<b>61</b>	<b>60</b>	<b>82</b>	<b>54</b>	<b>77</b>	<b>98</b>	<b>183</b>
<b>Grundsteuer B</b>	<b>92</b>	<b>94</b>	<b>79</b>	<b>100</b>	<b>88</b>	<b>98</b>	<b>112</b>	<b>94</b>	<b>105</b>	<b>106</b>	<b>90</b>	<b>89</b>	<b>89</b>	<b>105</b>	<b>111</b>	<b>120</b>
	<b>Hebesatzniveau</b> Deutschlandweiter Durchschnitt der jeweiligen Gemeindeklasse = 100															
<b>Gemeindeklassen nach Einwohnern</b>	<b>Gewerbesteuer</b>															
<b>Kreisfreie Städte</b>																
20 000 – 50 000	–	94	–	–	106	–	–	113	–	–	–	–	109	–	–	–
50 000 – 100 000	97	99	93	–	105	107	–	101	–	–	113	96	97	–	–	–
100 000 – 200 000	92	101	102	106	–	95	113	95	–	–	–	–	96	–	96	–
200 000 – 500 000	93	99	–	100	102	102	103	–	–	102	102	97	95	–	–	–
500 000 und mehr	93	106	–	101	–	–	100	–	–	100	–	–	–	90	97	104
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>																
unter 1 000	112	104	82	108	90	114	–	114	–	125	73	101	99	–	–	–
1 000 – 3 000	103	97	92	95	90	102	–	106	–	116	97	98	95	–	–	–
3 000 – 5 000	103	100	77	99	92	106	125	103	–	114	100	100	95	–	–	–
5 000 – 10 000	101	95	96	96	95	103	121	107	115	112	93	96	99	–	–	–
10 000 – 20 000	97	94	75	100	100	103	120	105	118	114	95	99	97	–	–	–
20 000 – 50 000	95	92	95	91	91	101	113	95	110	107	98	90	97	–	–	–
50 000 – 100 000	90	86	–	95	–	96	106	97	–	108	–	96	–	–	–	–
100 000 und mehr	86	–	–	–	–	102	99	–	96	–	–	–	–	–	–	–
<b>Gemeinden insgesamt</b>	<b>92</b>	<b>94</b>	<b>79</b>	<b>100</b>	<b>88</b>	<b>98</b>	<b>112</b>	<b>94</b>	<b>105</b>	<b>106</b>	<b>90</b>	<b>89</b>	<b>89</b>	<b>105</b>	<b>111</b>	<b>120</b>
	<b>Grundsteuer B</b>															
<b>Kreisfreie Städte</b>																
20 000 – 50 000	–	97	–	–	110	–	–	102	–	–	–	–	106	–	–	–
50 000 – 100 000	111	96	110	–	114	101	–	90	–	–	109	103	92	–	–	–
100 000 – 200 000	98	101	105	94	–	94	111	90	–	–	–	–	93	–	117	–
200 000 – 500 000	99	101	–	99	94	94	103	–	–	99	94	97	87	–	–	–
500 000 und mehr	90	91	–	80	–	–	86	–	–	98	–	–	–	141	101	94
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>																
unter 1 000	101	109	108	92	102	111	–	101	–	119	105	88	99	–	–	–
1 000 – 3 000	100	101	106	81	98	105	–	97	–	118	104	89	95	–	–	–
3 000 – 5 000	100	98	106	80	100	109	121	97	–	121	107	94	96	–	–	–
5 000 – 10 000	100	97	109	80	104	106	116	99	89	120	107	98	99	–	–	–
10 000 – 20 000	100	96	108	82	101	104	115	97	87	118	103	94	97	–	–	–
20 000 – 50 000	100	92	105	78	111	102	110	85	94	113	104	91	98	–	–	–
50 000 – 100 000	98	87	–	79	–	99	106	85	–	112	–	65	–	–	–	–
100 000 und mehr	85	–	–	–	–	110	93	–	98	–	–	–	–	–	–	–
<b>Gemeinden insgesamt</b>	<b>92</b>	<b>92</b>	<b>93</b>	<b>81</b>	<b>90</b>	<b>95</b>	<b>108</b>	<b>84</b>	<b>85</b>	<b>110</b>	<b>93</b>	<b>82</b>	<b>84</b>	<b>198</b>	<b>140</b>	<b>132</b>

1) Eigene Berechnungen auf Basis des Realsteuervergleichs 2010 des Statistischen Bundesamtes. BW-Baden-Württemberg, BY-Bayern, BB-Brandenburg, HE-Hessen, MV-Mecklenburg-Vorpommern, NI-Niedersachsen, NW-Nordrhein-Westfalen, RP-Rheinland-Pfalz, SL-Saarland, SN-Sachsen, ST-Sachsen-Anhalt, SH-Schleswig-Holstein, TH-Thüringen, BE-Berlin, HB-Bremen und HH-Hamburg.

Daten zur Tabelle

Auf Gemeindeebene besteht Gestaltungspotenzial durch Festlegung der Hebesätze auf die Realsteuern – **Gewerbsteuer und Grundsteuern** – und der Bestimmung sonstiger Gemeindesteuern. Mit Abstand wichtigste Einnahmequelle in diesem Bereich ist die Gewerbsteuer. Daneben hat die Grundsteuer B, die Wohngebäude umfasst, noch einen relevanten Einfluss auf die Einnahmesituation. Die Grundsteuer A belastet land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitz und ist fiskalisch von untergeordneter Bedeutung. Sie wird im Folgenden daher nicht weiter betrachtet.

Im Jahr 2010 betrug die Einnahmen der Grundsteuer B 0,4 vH und die der Gewerbsteuer 1,4 vH, jeweils bezogen auf das nominale Bruttoinlandsprodukt (beziehungsweise 3,3 vH und 11,0 vH der laufenden Primärausgaben der Länder und Gemeinden). Die Neuen Länder können bei der Gewerbsteuer nur auf eine um rund ein Drittel niedrigere Bemessungsgrundlage zurückgreifen, wie die Realsteuerkraft je Einwohner zeigt, sodass Hebesatzänderungen entsprechend umfangreicher durchgeführt werden müssten (Tabelle 23, Seite 204). Bedeutenden Einfluss auf ihre Einnahmesituation können daher vor allem die Länder des früheren Bundesgebiets nehmen. Doch gerade nennenswerte Erhöhungen der Gewerbsteuer können den Investitionsstandort erheblich negativ beeinflussen und es wird nur in begrenztem Rahmen möglich sein, vom Bundesdurchschnitt abzuweichen.

Dies belegt ein Vergleich der **Hebesatzniveaus**. Die Variation findet weniger zwischen den Ländern als zwischen verschiedenen Gemeindeklassen statt (Tabelle 23). Häufig gehen höhere Hebesätze bei der Gewerbsteuer mit höheren Hebesätzen bei der Grundsteuer B einher. Insbesondere bei den Stadtstaaten wird das landesweite Niveau der Hebesätze davon getrieben, dass bundesweit in größeren Städten durchschnittlich höhere Hebesätze gelten als in kleineren. So liegt das Hebesatzniveau in Bremen und Berlin bei der Gewerbsteuer unter dem Durchschnitt, wenn man ausschließlich Städte in derselben Größenordnung betrachtet. Im Länderdurchschnitt sind die Hebesätze hingegen überdurchschnittlich.

**340.** Die überwiegende Anzahl der Länder weist einen erheblichen Konsolidierungsbedarf bis zum Jahr 2020 auf. Wegen der eingeschränkten Gestaltungsmöglichkeiten auf der Einnahmeseite muss der bestehende Konsolidierungsbedarf vornehmlich über die **Ausgabenseite** umgesetzt werden. Weder Zinsausgaben noch Versorgungsausgaben lassen sich hierbei in mittlerer Frist nennenswert reduzieren, da die Zusagen in ihrer Höhe festgeschrieben sind. Die Sozialausgaben, die einen erheblichen Erklärungsgehalt für die unterschiedliche Situation der Länder haben, können wegen bundesweit einheitlicher Regelungen nicht sehr stark von den Ländern bestimmt werden. In diesem Zusammenhang ist es zu begrüßen, dass die Bundesregierung sich im Jahr 2011 bereit erklärt hat, die Kosten für die Grundsicherung im Alter mittelfristig zu übernehmen. Jedoch wären weitere **Ausgabenpositionen** besser **auf Bundesebene** untergebracht. Dies trifft insbesondere für die Kostenanteile für Arbeitslosengeld II, die von den Gemeinden erbracht werden, oder die Sozialhilfe zu. Dann würden die Länder über den ganz überwiegenden Teil ihrer Ausgaben entscheiden können. Der Länderfinanzausgleich könnte zudem weniger progressiv und mit besseren Anreizen ausgestaltet werden.

**341.** Unabhängig davon wird der Konsolidierungsdruck auf die Ausgaben in den **nächsten Jahren** hoch sein. Die Länder können die erforderliche Konsolidierung nur durch konsequentes Gegensteuern über mehrere Jahre hinweg schaffen. Alle Länder sollten sich daher glaubwürdig den **Vorgaben der Schuldenregel** unterwerfen und umgehend mit der Haushaltskonsolidierung beginnen. Einzig die Haushalte in Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und Sachsen können bereits heute die mittelfristigen Vorgaben der Schuldenregel weitgehend erfüllen.

## IV. Reformbedarf bei der Einkommensteuer

**342.** Die steuerpolitischen Debatten im vergangenen Jahr waren vor allem durch die Frage dominiert, inwiefern es noch in dieser Legislaturperiode gelingen könnte, die Bürger steuerlich zu entlasten. Im Vordergrund steht eine Reform des Einkommensteuertarifs, während wesentliche Fortschritte zur Steuervereinfachung, etwa durch eine umfassende Gemeindefinanzreform, bei der die Gewerbesteuer und der Einkommensteueranteil der Kommunen durch ein Zuschlagsrecht auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer ersetzt werden, nicht erzielt wurden. Im Bereich der Unternehmensbesteuerung legte die Europäische Kommission im März dieses Jahres einen Richtlinienentwurf zur Einführung einer Gemeinsamen Konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) vor. Nicht zuletzt aufgrund der in Deutschland erwarteten Mindereinnahmen, die eine solche GKKB verursachen würde, schreitet die Prüfung des Richtlinienentwurfs nur langsam voran. Entscheidungsreif dürfte die GKKB daher im kommenden Jahr noch nicht sein. Steuerpolitisch bleibt somit die Reform des Einkommensteuertarifs im Zentrum der Debatte.

**343.** Im Mittelpunkt der Diskussionen über eine Reform des Einkommensteuertarifs stehen die sogenannte „**Kalte Progression**“ und der „**Mittelstandsbauch**“. Während die Kalte Progression ein steuersystematisches Problem darstellt, das bereinigt werden sollte, kann eine Aussage mit dieser Eindeutigkeit hinsichtlich des „Mittelstandsbauchs“ nicht formuliert werden. Bei der Kalten Progression handelt es sich um „verdeckte Steuererhöhungen“, die zwar nicht in jedem Fall unbeabsichtigt oder ungerechtfertigt sein müssen; sie sollten dann allerdings transparent vorgenommen werden. Fiskalisch wäre die Abschaffung der Kalten Progression durch einen Abbau von Steuervergünstigungen mit gewissen Anstrengungen finanzierbar. Genau dies kann aber für den „Mittelstandsbauch“ nicht festgestellt werden. Je nach Tarifoption träten entweder negative Verteilungseffekte oder Mindereinnahmen im zweistelligen Milliardenbereich ein. Es ist kaum anzunehmen, dass ein unpopulärer Abbau von Steuervergünstigungen in diesem Ausmaß angesichts der zwingenden Einbindung der Opposition politisch durchsetzbar wäre.

### 1. Kalte Progression

#### **Haben die Tarifreformen der letzten Jahrzehnte die Kalte Progression ausgeglichen?**

**344.** Bei der Kalten Progression handelt es sich um die zusätzliche Belastung des Realeinkommens, die bei Inflation durch unveränderte Steuersätze und Tarifgrenzen entsteht. Langfristig würde so die Steuerbelastung aller Steuerpflichtigen immer weiter ansteigen; immer höhere Anteile des Bruttoinlandsprodukts würden als Steuern in die Verfügungsgewalt des Staates wechseln. Häufig wird gefordert, dass der Tarif jährlich mehr oder weniger automatisch angepasst werden sollte (Boss et al., 2008). Diese Forderungen bedeuten nicht die Rückführung der Staatsquote, sondern würden diese konstant halten. Die Steuereinnahmen würden auch bei einem „**Tarif auf Rädern**“ noch mit dem Wirtschaftswachstum ansteigen. Der Staat könnte seine Aufgaben daher in unverändertem Umfang wahrnehmen.

**345.** Unklar ist die theoretisch ideale Behandlung von Reallohnsteigerungen. Hier sind zwei alternative **Definitionen** für die Kalte Progression gebräuchlich (Bach und Steiner, 2009; Boss et al., 2008):

1. Ein Anstieg der Grenz- und Durchschnittssteuersätze durch ausschließlich auf die **Inflation** zurückzuführende Einkommenssteigerungen. Dieser Definition folgend führten steigende Realeinkommen selbst bei einem um die Kalte Progression bereinigten Tarif zu höheren Steuerlasten. Insgesamt stiege langfristig die Steuerquote.
2. Ein Anstieg der Grenz- und Durchschnittssteuersätze durch gesamtwirtschaftliche Einkommenserhöhungen, also durch den **Zuwachs des nominalen Bruttoinlandsprodukts pro Kopf**. Hiernach führten steigende Einkommen bei einem um die Kalte Progression bereinigten Tarif nur in dem Ausmaß zu höheren Steuerlasten, in dem sie diesen Zuwachs überstiegen. Insgesamt bliebe die Steuerquote langfristig konstant.

Für beide Definitionen gibt es gute Argumente. Ein Automatismus lässt sich allerdings nur überzeugend begründen, wenn die erste Definition gewählt wird. Denn nur hierbei geht es um reale Nettoeinkommensverluste bei gleichbleibendem Realeinkommen. Eine Anpassung des Tarifs gemäß der zweiten Definition zielt hingegen auf die langfristige Begrenzung der Steuerquote. Angesichts struktureller Defizite der öffentlichen Haushalte ist sie gleichbedeutend damit, dass die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte dann zwangsläufig an anderer Stelle vorgenommen wird. Es handelt sich damit letztlich um eine Entscheidung, die politisch getroffen werden muss. In der langen Frist spricht zwar sehr viel dafür, einen stetigen **Zuwachs der Steuerquote** zu vermeiden. Dies kann allerdings in größeren zeitlichen Abständen korrigiert werden.

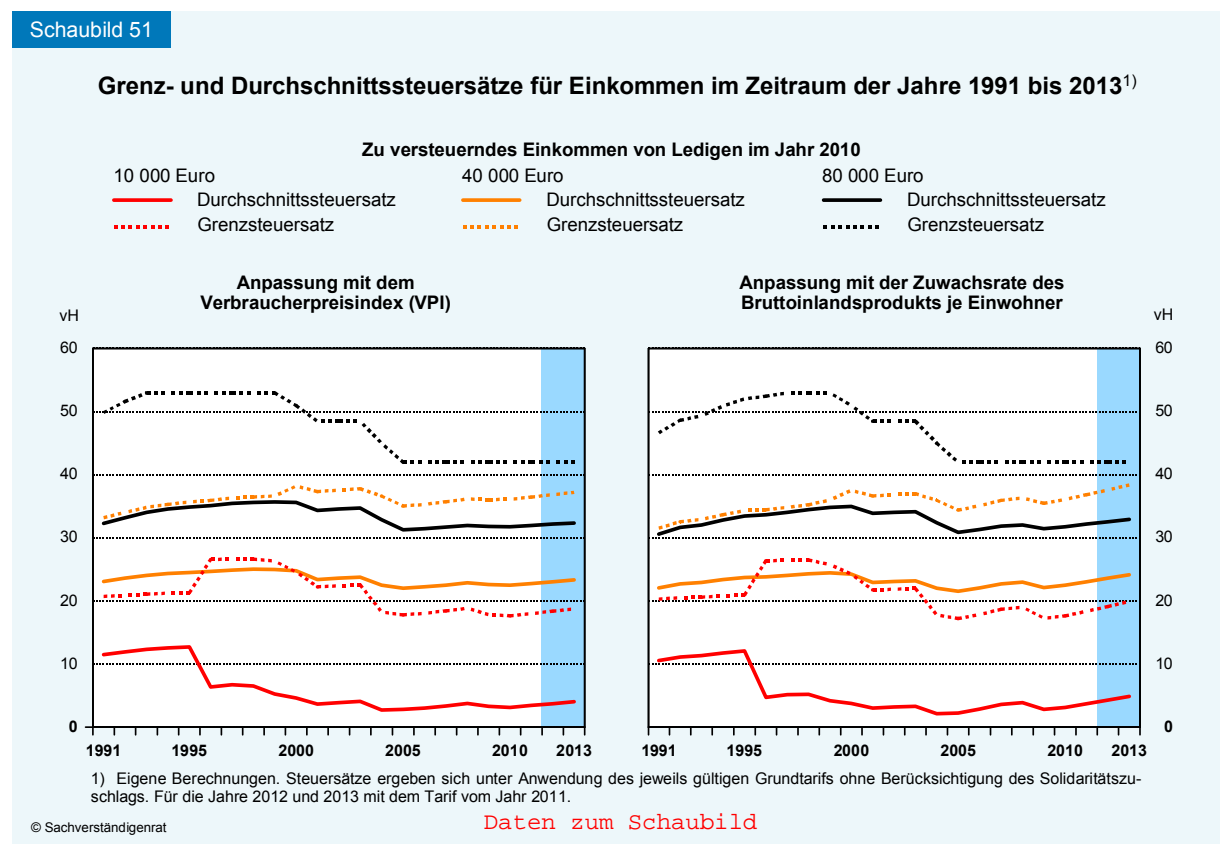
**346.** Zunächst stellt sich die Frage, ob die Kalte Progression durch **Tarifreformen der Vergangenheit** ausgeglichen wurde. Um das Verhältnis von Tarifreformen und Kalter Progression zu klären, werden daher exemplarisch drei Steuerpflichtige (ledig, keine Kinder mit einem zu versteuernden Einkommen von 10 000 Euro, 40 000 Euro oder 80 000 Euro) betrachtet. Die angenommenen Einkommensbeträge gelten jeweils für das Jahr 2010, die Rückschreibung wird – korrespondierend zur ersten Definition – mit dem Verbraucherpreisindex vorgenommen oder alternativ – korrespondierend zur zweiten Definition – mit der Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts pro Einwohner. Die Einkommensbeträge sind so gewählt, dass sie den gesamten Tarifbereich abbilden. Ein Betrag von 10 000 Euro liegt in der Nähe des Existenzminimums und verdeutlicht daher die Belastung relativ kleiner steuerpflichtiger Einkommen. Der mittlere Wert liegt in der Größenordnung eines durchschnittlich verdienenden Vollzeitbeschäftigten, für den oberen gilt, dass er nahe dem Spitzensteuersatz (ohne Reichensteuer) liegt. Die Belastungen von zusammen veranlagten Verheirateten entsprechen den Steuersätzen auf die Hälfte des gemeinsamen zu versteuernden Einkommens. Insofern können die Ergebnisse auch für Ehepaare mit gemeinsamen Einkommen in Höhe von 20 000 Euro, 80 000 Euro oder 160 000 Euro verstanden werden.



Nicht berücksichtigt sind der **Solidaritätszuschlag** und die Veränderungen bei der steuerlichen Abzugsfähigkeit der Beiträge zu den **Sozialversicherungen**, die beispielsweise mit dem „Alterseinkünftegesetz“ und dem „Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung“ erheblich ausgeweitet wurde.

**347.** Wäre die Kalte Progression nicht ausgeglichen worden, dann müsste langfristig ein **Aufwärtstrend** bei den Grenz- und Durchschnittssteuersätzen zu beobachten sein. Dies kann in Anlehnung an die erste Definition **nicht festgestellt** werden (Schaubild 51). Eine erhebliche Verschärfung der „Mittelstandsbauch-Problematik“ ist ebenfalls nicht zu erkennen. Während die Grenzsteuerbelastungen tendenziell leicht angestiegen sind, sind die Durchschnittssteuerbelastungen eher gesunken.

Schaubild 51



Bei der zweiten Definition sind Erhöhungen der Grenzsteuerbelastung bei mittleren Einkommen, jedoch eine in etwa konstante Durchschnittsteuerbelastung zu erkennen. Eine in etwa konstante Durchschnittsteuerbelastung bei allerdings deutlich gesunkenem Grenzsteuersatz gilt für hohe Einkommen. Bei geringen Einkommen ist hingegen im Jahr 1996 ein erheblicher Rückgang bei den Durchschnittssteuersätzen infolge des Verfassungsgerichtsurteils zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums festzustellen; im Gegenzug stieg zunächst die Grenzbelastung, die daraufhin jedoch wieder in die Nähe ihres ursprünglichen Niveaus zurückgeführt wurde (Schaubild 51). Die Durchschnittssteuersätze sind seit dem Jahr 1996 in etwa auf gleichem Niveau geblieben.

**348.** Gut zu erkennen ist bei beiden Varianten, wie die diskretionären Eingriffe in den Steuertarif in den letzten zehn Jahren zu einer Art Wellenbewegung führten. In den Jahren 2002 bis 2005 wurde die Einkommensteuerbelastung zunächst zurückgeführt, gefolgt von einer Konsolidierungsphase bis zum Jahr 2009. Krisenbedingt wurden dann wieder Steuersenkungen umgesetzt. Der Rückgang wäre noch deutlich ausgeprägter, wenn die erweiterte Abzugsfähigkeit der Krankenversicherungsbeiträge mit eingerechnet würde, die zu Beginn des Jahres 2010 in Kraft trat. Der Gesetzgeber hat offensichtlich die **diskretionären Tarifeingriffe** in der vergangenen Dekade zur Verstärkung einer antizyklischen Haushaltspolitik genutzt. In den Jahren 2011 bis 2013 wird die Belastung bei Fortschreibung des derzeitigen Tarifs wieder ansteigen und sich – verglichen mit den Vorjahren – auf ein relativ hohes Niveau zubewegen. Korrekturen der Kalten Progression zum Jahr 2013, wie sie die Koalition anstrebt, können daher durchaus als sinnvoll angesehen werden. Die erforderliche Verbesserung des strukturellen Defizits muss dann allerdings über andere Maßnahmen vorgenommen werden.

### **Ist die Kalte Progression kurzfristig ein Problem?**

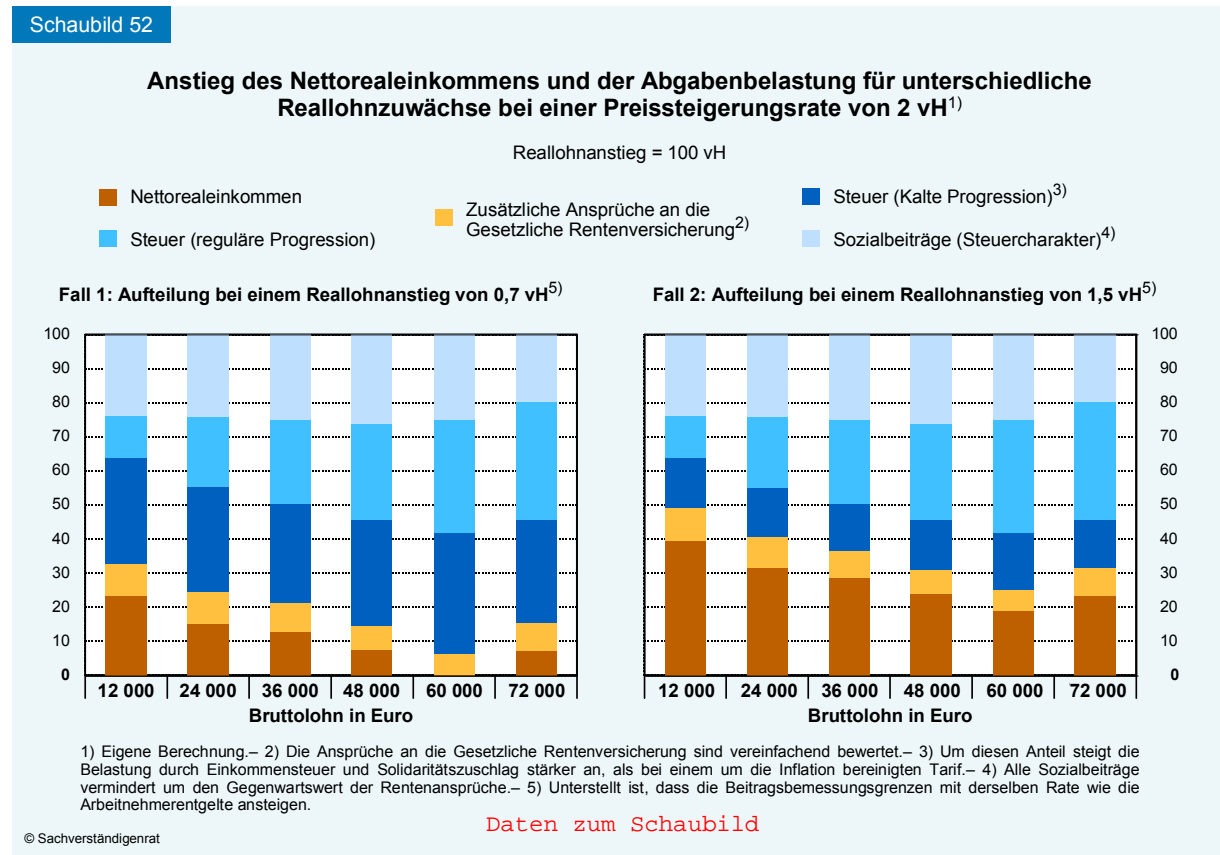
**349.** Über mehrere Jahre hinweg gesehen, stellt die Kalte Progression im Prinzip kein Problem dar, wenn der Gesetzgeber wie in den vergangenen Jahren diskretionär den Tarif anpasst. In einer kurzfristigen Betrachtung können allerdings weitere Probleme bestehen. Denn wenn der Tarif über mehrere Jahre bei relativ hohen Preissteigerungen konstant gehalten wird, kommt es zu einem hohen **Entzug an zusätzlicher Kaufkraft** bei den Steuerzahlern. Die Steigerung des für den privaten Konsum wichtigen Nettoeinkommens kann dann nicht mit dem Lohnwachstum mithalten. Dies kann antizyklisch wirken und somit zur Konjunkturstabilisierung beitragen. Wenn schwaches Wachstum aber mit hohen Inflationsraten einhergeht, dann sind die Wirkungen nicht mit dem Argument der Konjunkturstabilisierung zu rechtfertigen. Vorzuziehen wären in diesem Zusammenhang diskretionäre und damit zielgenaue Maßnahmen zur Konjunkturstabilisierung. Insoweit ist die Kalte Progression tatsächlich ein Problem.

**350.** Die in den Preissteigerungen begründeten Zusatzbelastungen können **beachtliche Reallohnzuwächse erforderlich** machen, um zumindest die private Kaufkraft der Steuerpflichtigen zu erhalten. Das Problem wird dadurch verschärft, dass durch die Sozialbeiträge und die Einkommensteuer in Deutschland für nahezu alle Einkommensbereiche eine hohe Grenzbelastung existiert. Unterstellt man Preissteigerungsraten von 2 vH, so werden insbesondere Steuerpflichtige, die mit ihrem Einkommen nahe der ersten Proportionalzone mit einem Grenzsteuersatz von 42 vH liegen, erheblich belastet. Reallohnzuwächse von beispielsweise 0,7 vH – Zuwachs des Arbeitnehmerentgelts (Bruttolohn zuzüglich Sozialbeiträge des Arbeitgebers) – werden bei diesen quasi vollständig durch die Abgaben aufgezehrt (Schaubild 52 links, Seite 210). Diese Zuwachsrate liegt dabei sogar noch oberhalb der der Bruttolöhne und -gehälter der vergangenen Jahre.

Die absoluten Nettoeinkommensverluste durch die Kalte Progression sind allerdings weitgehend unabhängig von der Zuwachsrate des Reallohns, sodass die relativen Nettoeinkommenszuwächse bei Reallohnsteigerungen von beispielsweise 1,5 vH höher ausfallen. Aber auch hier kommen teilweise nur knapp 20 vH des Einkommensanstiegs bei den Arbeitnehmern an

(Schaubild 52, rechts). Eine Zuwachsrate in dieser Höhe wäre unter der Annahme einer anhaltend positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung realistisch.

Schaubild 52



**351.** Die Berücksichtigung einer an dieser Stelle vereinfachend vorgenommenen Bewertung der **zusätzlichen gesetzlichen Rentenansprüche**, die infolge höherer geleisteter Beiträge entstehen, ändert das Bild nur wenig. Durch die Koppelung der Rentenhöhe an die Lohnsteigerungen besteht eine Art Inflationsschutz, sodass es zu keiner zusätzlichen Belastung durch Preissteigerungen kommen sollte. Die zusätzlichen Beiträge begründen daher einen realen Zuwachs an Rentenansprüchen. Angenommen ist hier, dass diese von den Arbeitnehmern zunächst nur mit 80 vH der geleisteten Beiträge bewertet werden, weil die Renditen der Gesetzlichen Rentenversicherung – insbesondere wegen des Nachhaltigkeitsfaktors – in Zukunft unterhalb des Marktniveaus liegen dürften.

Zudem wird berücksichtigt, dass die Rentenzahlungen in Zukunft stärker der Steuer unterliegen werden, sodass sich der Wertansatz nochmals um den Steuersatz in der Rentenbezugsphase reduziert. Letzterer wurde auf 80 vH des jeweils in den Beispielrechnungen gültigen Grenzsteuersatzes gesetzt. Der positive Effekt des Steuerabzugs der Rentenversicherungsbeiträge ist bei der Berechnung der Steuer bereits mindernd berücksichtigt und ist daher nicht nochmals an dieser Stelle zu erfassen. Diese vereinfachende Vorgehensweise ist in jedem Fall der Alternative vorzuziehen, die Rentenversicherungsbeiträge als vollständige Belastung zu behandeln. Im Einzelfall werden die Gegenwartswerte der Rentenbeiträge allerdings deutlich von den hier dargestellten abweichen. Um dies zu berücksichtigen, wäre eine Vielzahl von Fallunterscheidungen nach Alter, Lebens- und Einkommenserwartungen erforderlich. Wegen

dieser Schwierigkeiten wird auf die Bewertung der ebenfalls von den Beitragszahlungen abhängigen Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung abgesehen.

**352.** Die Ergebnisse liefern einen Erklärungsbeitrag dafür, dass der private Konsum sich im derzeitigen Aufschwung nur sehr verhalten entwickelt, während die Lohnsteuereinnahmen teils zweistellige Zuwachsraten gegenüber dem Vorjahr aufweisen. Ähnlich positiv verläuft die finanzielle Entwicklung der Sozialversicherungen.

### **Beseitigung der Kalten Progression in Zeiten der Haushaltssanierung?**

**353.** Die Kosten der Beseitigung der Zusatzbelastung durch inflationsbedingte Einkommenszuwächse wurden in der Literatur vielfach abgeschätzt. In Deutschland gilt die Faustregel, dass die Einführung eines inflationsindexierten Einkommensteuertarifs derzeit jährliche **Steuermindereinnahmen in Höhe von rund 3 Mrd Euro** verursachen würde.

Dies kann man sich anhand folgender pauschaler Berechnung verdeutlichen. Eine Erhöhung der Löhne um 1 vH führte in den letzten Jahren zu einem durchschnittlichen Anstieg des Lohnsteueraufkommens in einer Höhe zwischen 1,8 vH und gut 1,9 vH (Boss et al., 2008). Nach Schätzungen des Sachverständigenrates auf Grundlage der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2007 dürfte die Elastizität der Einkommensteuer mit 1,7 geringfügig niedriger liegen. Bei einem angenommenen Anstieg des Preisniveaus von 2 vH und Einkommenssteigerungen von 3 vH erhöhte sich damit das Steueraufkommen um rund 5,1 vH. Würde nur der Reallohnzuwachs in Höhe von 1 vH zusätzlich belastet, stiege das Aufkommen in konstanten Preisen um den Wert der Elastizität also um 1,7 vH. Unter Berücksichtigung der Preissteigerungsrate sind dies 3,7 vH [ $1,017 \cdot 1,02 \approx 1,037$ ]. Bei einem derzeitigen gesamten Einkommensteueraufkommen (vor Abzug des Kindergelds, vermindert um das Aufkommen der abgeltend besteuerten Einkommen, erhöht um den anteiligen Solidaritätszuschlag) von etwa 205 Mrd Euro ergeben sich steuerliche Mindereinnahmen in Höhe von rund 2,9 Mrd Euro [ $(5,1 \text{ vH} - 3,7 \text{ vH}) \cdot 205 \approx 2,9$ ].

**354.** Diese Steuerausfälle treten jedoch **nur bei kurzfristiger Betrachtung** auf, langfristig ist anzunehmen, dass eine Bereinigung um die Kalte Progression wie in der Vergangenheit durch Einkommensteuertarifreformen stattfindet. Die kurzfristigen Effekte werden damit jedoch nur bedingt behoben. Es macht nämlich einen Unterschied, ob regelmäßig und in kurzen Zeitabständen von vielleicht ein oder zwei Jahren Tarifkorrekturen vorgenommen werden, oder ob der Tarif teilweise über fünf Jahre unverändert bleibt. Die Tarifkorrekturen müssten dabei nicht vollständig automatisch vorgenommen werden. Wichtiger erscheint, dass sich der Gesetzgeber verpflichtet, diese in kurzen Zeitabständen ernsthaft in Erwägung zu ziehen und als Regelfall und nicht als Ausnahme anzusehen. Beispielsweise wären bei der mittelfristigen Finanzplanung die Tarifkorrekturen im Vorhinein einzuplanen. Für Zwecke der Haushaltskonsolidierung bliebe eine Beibehaltung des Tarifs wie jede andere Steuererhöhung möglich. Entsprechendes wäre dann in Übereinkunft zwischen Deutschem Bundestag und Bundesrat zu regeln.

**355.** Die aktuellen **Konsolidierungsanforderungen** würden durch die Beseitigung der Kalten Progression allerdings nicht unwesentlich erhöht, sodass eine Gegenfinanzierung notwendig erscheint. Die Rückkehr zum im „Zukunftspaket“ festgelegten Konsolidierungspfad würde bereits Spielräume in vergleichbarer Größenordnung eröffnen. Die Kosten der nicht gegenfinanzierten Energiewende, hierbei insbesondere die noch nicht endgültig aufgegebenen Steuervergünstigungen für energetische Sanierung, würden das Defizit ebenfalls um mehrere Milliarden erhöhen. Die aktuelle Lage ist für einen Umstieg auf eine systematische Beseitigung der Kalten Progression gleichwohl als geeignet anzusehen.

**356.** Zweifel an der Finanzierbarkeit eines „Tarifs auf Rädern“ sind auch angesichts weiterer ungenutzter Einsparmöglichkeiten nicht zu begründen. Die Bundesregierung müsste jedoch den versprochenen **Abbau von Ausnahmen und Steuervergünstigungen** vorantreiben. Bislang hat sie allerdings eher das Gegenteil gemacht (Umsatzsteuerermäßigung für das Gaststättengewerbe, Förderung von haushaltsnahen Dienstleistungen, Förderung der energetischen Gebäudesanierung). Ökonomisch gibt es kaum Argumente für die positiven Wirkungen dieser Steuervergünstigungen. Selbst wenn Subventionen erforderlich wären, sind sie gerechter und zielgenauer außerhalb des Einkommensteuerrechts untergebracht.

**357.** Konkrete Steuervergünstigungen, deren Abbau Milliardenbeträge einbringen könnten, gibt es reichlich. Der Bundesrechnungshof hat beispielsweise die neu geschaffene **Absetzbarkeit haushaltsnaher Dienstleistungen und Handwerkerleistungen** untersucht und stellt erhebliche Mitnahmeeffekte fest. Er empfiehlt die Abschaffung dieser Steuervergünstigung. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, im kommenden Jahr eine Evaluation des § 35a EStG durchzuführen. Dabei sollte insbesondere geprüft werden, ob damit die hauptsächliche Zielsetzung, die Schwarzarbeit in Deutschland zu bekämpfen, tatsächlich erreicht wird. Gelingt dies nicht in einem Ausmaß, das die aufgrund von Mitnahmeeffekten entstehenden Steuerausfälle rechtfertigt, sollte die Absetzbarkeit haushaltsnaher Dienstleistungen und Handwerkerleistungen gestrichen werden.

**358.** Dass die **pauschalierte Dienstwagenbesteuerung** in vielen Fällen zu einer deutlich zu geringen Steuerschuld führt, ist ebenso bekannt (Diekmann et al., 2011). An dieser Stelle stieße eine Reform wohl auch nicht auf die Ablehnung der Opposition. Zu Gute halten muss man der derzeitigen Regelung, dass sie wenig deklaratorischen Aufwand für die Regelung eines verhältnismäßig komplexen Sachverhalts verursacht. Wie so oft gehen mit einer hohen Pauschalierung aber umfangreiche Gestaltungsmöglichkeiten einher und die Abweichungen zu einer theoretisch idealen, einzelfallgerechten Besteuerung sind teils erheblich. Da die derzeitige gesetzliche Regelung auch die alternative Besteuerung nach tatsächlichen Kilometersätzen und Fahrtenbuch erlaubt, ist davon auszugehen, dass von der pauschalierten Besteuerung überwiegend diejenigen Gebrauch machen, die anderenfalls höhere Steuern zu entrichten hätten. Insgesamt werden Steuerlasten von der Gruppe der Dienstwagennutzer auf die Gruppe der Nicht-Dienstwagennutzer überwältigt. Die höchste ungerechtfertigte Steuerersparnis erzielen dabei die Steuerpflichtigen mit den höchsten Steuersätzen, deshalb sind auch die Verteilungswirkungen kritisch einzustufen. Der derzeitige Zustand ist somit unbefriedigend. Denkbar erscheint unter Beibehaltung einer Pauschalierung zumindest die Jahreskilometerleistung

des Dienstwagens bei der Berechnung mit einzubeziehen. Im Zweifel sollte die private Nutzung eines Dienstwagens eher zu hoch als zu niedrig pauschal besteuert werden, da erstens kein Zwang zu einer privaten Nutzung besteht und zweitens Fahrtenbücher geführt werden können.

**359.** Als nächstes wäre an die ausgesprochen unpopuläre und politisch schwer durchsetzbare Abschaffung der **Steuerfreiheit der Zuschläge für Nacht-, Sonn- und Feiertagsarbeit** zu denken (JG 2003 Ziffern 497 ff.). Die Verteilungswirkungen sind bei dieser Regelung keinesfalls eindeutig. Besonders augenfällig geworden ist dies, als Fußballprofis einen hohen Anteil ihrer Bezüge als Zuschläge für Sonntagsarbeit deklariert haben. Diesem wurde dann aber durch eine Begrenzung des maximal zugrundezulegenden Stundenlohns auf 50 Euro Einhalt geboten. Gegen eine leistungsgerechte Entlohnung der nachts arbeitenden Krankenschwester spricht eine Abschaffung der Steuerfreiheit keineswegs. Deren Abgabenbelastung entfällt sowieso nur zu einem geringen Teil auf die Einkommensteuer. Tatsächlich werden beachtliche Vorteile eher von Krankenhausärzten als Krankenschwestern erzielt. Es ist Aufgabe der Tarifparteien, eine entsprechende Entlohnung durchzusetzen.

**360.** Immer wieder diskutiert – allerdings noch nicht zufriedenstellend geregelt – sind die **Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte**. Es lassen sich sowohl Fälle finden, in denen ein Steuerabzug gerechtfertigt wäre, als auch solche, in denen es sich um eine nicht begründete Subvention handelt. Entscheidend ist die Intention des Steuerpflichtigen. Liegt der Wohnort überwiegend aus privaten Gründen weit vom Arbeitsort entfernt, so dürfte man keinen Steuerabzug zulassen. Lässt sich hingegen der Wohnort aus anderen Gründen nicht näher an den Arbeitsort verlegen, wäre der Abzug gerechtfertigt. Derartige Probleme kennt das Steuerrecht zur Genüge. Der Abzug wird in Fällen, in denen nicht eindeutig zwischen privaten oder beruflichen Motiven unterschieden werden kann, in aller Regel versagt, so beispielsweise bei den Ausgaben für repräsentative Kleidung eines höheren Angestellten.

Auch die ökologischen Anreize der derzeitigen Regel sprechen für eine Abschaffung. Hinsichtlich der Entscheidung, ob der Wohnort nah am Arbeitsort (hohe Mietkosten, geringe Fahrtkosten) oder weiter entfernt (geringe Mietkosten, hohe Fahrtkosten) gewählt werden soll, bestehen steuerliche Anreize Pendlerdistanzen in Kauf zu nehmen, da der Fiskus sich nur an diesen beteiligt (Kronberger Kreis, 2008). Allenfalls für Ehepartner ließe sich ein Abzug der Fahrtkosten für die Entfernung zwischen den beiden Arbeitsorten begründen, denn diese ließen sich durch die Wohnortwahl nicht zwingend vermeiden (JG 2008 Ziffer 323).

## 2. Der „Mittelstandsbauch“

**361.** Als „Mittelstandsbauch“ wird der steilere Tarifverlauf in der ersten Progressionszone beim Grenzsteuersatzverlauf des derzeitigen Einkommensteuertarifs bezeichnet (Schaubild 53, Seite 215). Vermutet wird hierbei, dass dieser mittlere Einkommen übermäßig belastet. Der Einkommensteuertarifverlauf basiert zentral auf Gerechtigkeitsvorstellungen. Wissenschaftlich sind Aussagen über den „richtigen“ Tarifverlauf daher nur sehr eingeschränkt möglich. Jedoch können Verteilungs- und Anreizeffekte des „Mittelstandsbauchs“ betrachtet werden. Hierfür muss zunächst ein **Referenztarif** ohne „Mittelstandsbauch“ definiert werden.

Denkbar ist erstens, dass der derzeitige Tarifverlauf zur Generierung von Steueraufkommen besteht, also vor allem fiskalischen Zwecken dient, zweitens dass er der aufkommensneutralen und daher überwiegend optischen Absenkung des Eingangsteuersatzes dient oder drittens dass er eine isolierte Belastung mittlerer Einkommen herbeiführen soll. Korrespondierend gibt es drei mögliche Referenztarife, wobei Veränderungen des Spitzensteuersatzes und des Grundfreibetrags nicht in Betracht gezogen werden, da diese nicht mit dem „Mittelstandsbauch“ in Verbindung stehen:

- Option 1: Bei unveränderten Einkommensgrenzen, Eingangs- und Spitzensteuersätzen führt eine Beseitigung des „Mittelstandsbauchs“ (Schaubild 53, blaue Linie) zu erheblichen Mindereinnahmen von etwa 27 Mrd Euro.
- Option 2: Eine aufkommensneutrale Erhöhung des Eingangsteuersatzes unter Beibehaltung der Einkommensgrenzen und des Spitzensteuersatzes (Schaubild 53, rote Linie) hat definitionsgemäß keine Mindereinnahmen.
- Option 3: Eine Beibehaltung der Steuersätze und eine Verringerung der Einkommensgrenze des Spitzensteuersatzes von 42 vH, um die Entlastung auf mittlere Einkommen zu beschränken (Schaubild 53, grüne Linie), ist mit Steuermindereinnahmen von etwa 12 Mrd Euro verbunden.

Für die Anreizeffekte sind die Grenzsteuersätze relevant. Fraglich ist, ob eine höhere Grenzbelastung im unteren oder im oberen Einkommensbereich schädlicher ist. In jedem Fall ist bei keinem der Tarifverläufe mit allzu starken Veränderungen zu rechnen, da sie sich weitgehend ähneln.

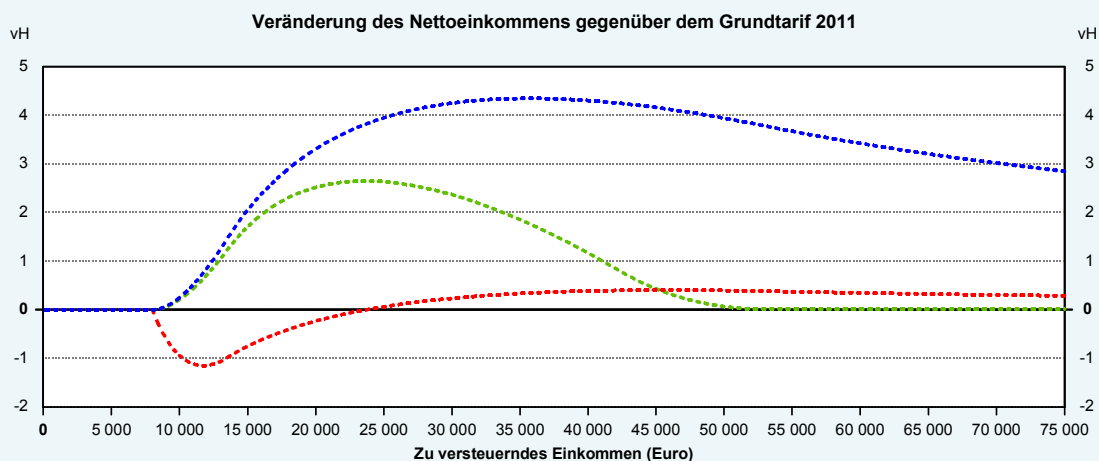
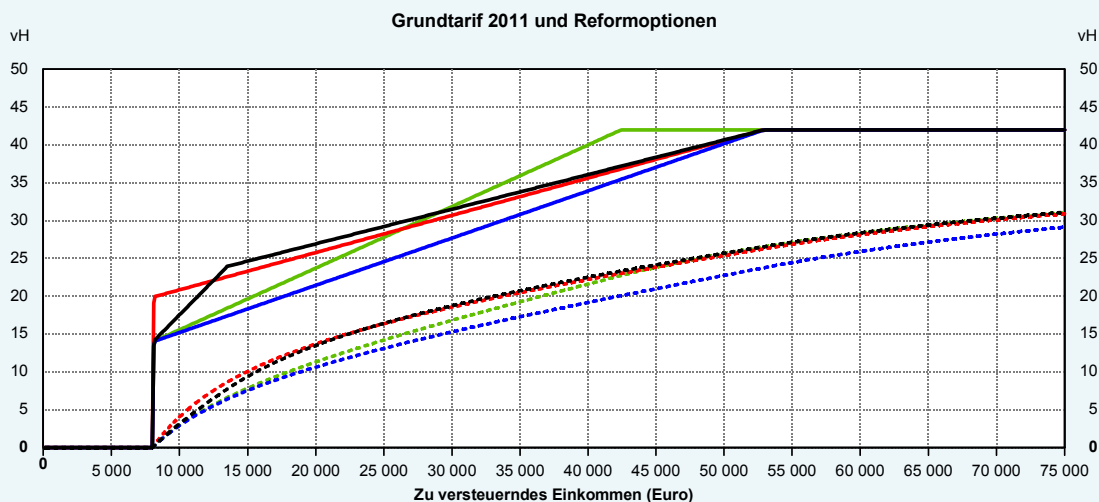
**362.** Ob eine Einkommensschicht durch einen Tarifverlauf be- oder entlastet wird, ist nicht unmittelbar aus dem Verlauf der Grenzsteuersätze ersichtlich. Dies kann durch eine Betrachtung der **Verteilungswirkungen** der Tarifoptionen geklärt werden. Diese sind hier als relative Veränderungen des Nettoeinkommens angegeben (Schaubild 53, unten). Bei den Optionen 1 und 3 ist ein „Mittelstandsbauch“ gut zu erkennen, seine Abschaffung würde ein um mehrere Prozent erhöhtes Nettoeinkommen für mittlere Einkommen bedeuten. Bei der Option 2 kann dies hingegen nicht festgestellt werden. Hier kommt es stattdessen zu einer geringfügigen Umverteilung von unten nach oben. Sie besitzt somit negative Verteilungseigenschaften. Politisch erscheint die damit verbundene Erhöhung des Eingangsteuersatzes auf 19,9 vH kaum durchsetzbar.

Eine Entlastung niedriger bis mittlerer Einkommen kann zielgenau durch Option 3 erreicht werden. Bei dieser Option besteht der Nachteil, dass der Spitzensteuersatz bereits ab einem zu versteuernden Einkommen von 42 400 Euro greifen müsste. Allerdings wäre niemand gegenüber heute schlechter gestellt. Die Steuerausfälle beliefen sich auf gut 12 Mrd Euro. Option 1 entlastet mittlere und hohe Einkommen. Sie führt daher zu deutlich höheren Steuerausfällen von rund 27 Mrd Euro, sodass sie kaum gegenfinanziert werden könnte. Eine klare Empfehlung für eine der Optionen kann somit nicht gegeben werden. Option 1 scheidet derzeit aus, weil sie nicht mit den Konsolidierungsanforderungen der Schuldenregel vereinbar wäre.

Schaubild 53

Reformoptionen bei der Einkommensteuer und ihre Auswirkungen<sup>1)</sup>

Grundtarif 2011:	Reformoption 1 <sup>2)</sup> :	Reformoption 2 <sup>3)</sup> :	Reformoption 3 <sup>4)</sup> :
— Grenzsteuersatz	— Grenzsteuersatz	— Grenzsteuersatz	— Grenzsteuersatz
⋯ Durchschnittssteuersatz	⋯ Durchschnittssteuersatz	⋯ Durchschnittssteuersatz	⋯ Durchschnittssteuersatz



1) Eigene Berechnung. Ohne Solidaritätszuschlag.– 2) Beseitigung des „Mittelstandsbauchs“ mit starker Entlastung der Steuerpflichtigen.– 3) Aufkommensneutrale Beseitigung der Kalten Progression durch Anhebung des Eingangsteuersatzes.– 4) Beseitigung des „Mittelstandsbauchs“ mit ausschließlicher Entlastung niedriger und mittlerer Einkommen durch Absenken der Einkommensschwelle für den Spitzeneinkommenssteuersatz.

[Daten zum Schaubild](#)

© Sachverständigenrat

Für Option 3 muss dies vermutlich ebenso gelten. Option 2 besitzt eigentlich keine Vorteile, außer dass der Grenzsteuersatzverlauf keinen „Knick“ mehr aufwies.

**363.** Angesichts der Konsolidierungserfordernisse in den öffentlichen Haushalten ist die Beseitigung des „Mittelstandsbauchs“ derzeit nicht realistisch. Wünschenswert wäre aber sicherlich eine Korrektur der Kalten Progression, bei der eine Absenkung der Grenz- und Durchschnittssteuersätze durch einen Abbau von Steuervergünstigungen gegenfinanziert wird. Reformbemühungen müssten dann nicht auf die Beseitigung der Kalten Progression beschränkt bleiben, wenn dieser Abbau umfassend wäre. Vordringlich ist jedoch, den **Abbau der Kalten Progression** in regelmäßigen Abständen im Einkommensteuerrecht festzuschreiben. Dies würde auf Dauer den politischen Auseinandersetzungen um Entlastungen bei der Einkommensteuer einige Schärfe nehmen und somit zu einem rationalen Steuersystem beitragen.



## Literatur

- AG Haushaltsanalyse (2008) *Bericht der AG Haushaltsanalyse Bremen - Saarland - Schleswig-Holstein. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*, Kommissionsdrucksache 102 neu.
- Bach, S. und V. Steiner (2009) *Triste Aussichten nach der Wahl: Haushaltskonsolidierung erfordert Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen*, Wochenbericht des DIW 37/2009, 624-633.
- Benz, T. und C. Hagist (2010) *Der Rücklagenbedarf der Versorgungsausgaben in Baden-Württemberg - Projektion und Reformoptionen*, Forschungszentrum Generationenverträge, Diskussionsbeitrag Nr. 42 - März 2010.
- Benz, T. und B. Raffelhüschen (2011) *Ausgabenprojektion und Rücklagenbildung der Beamtenversorgung in Rheinland-Pfalz*, Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e.V., Forschungszentrum Generationenverträge.
- Benz, T., C. Hagist und B. Raffelhüschen (2009) *Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Niedersachsen*, Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen e.V., Forschungszentrum Generationenverträge.
- (2010a) *Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Bremen*, Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen e.V.
- (2010b) *Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Nordrhein-Westfalen*, Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen, Forschungszentrum Generationenverträge.
- Boss, A., A. Boss und T. Boss (2008) *Der deutsche Einkommensteuertarif: Wieder eine Wachstumsbremse?*, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 9, 102-124.
- Bundesministerium der Finanzen (2010) *Kompendium zur Verschuldungsregel des Bundes gemäß Artikel 115 Grundgesetz*, Berlin.
- Bundesregierung (2009) *Vierter Versorgungsbericht der Bundesregierung*, Berlin.
- Deutsche Bundesbank (2011) *Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung*, Monatsbericht Oktober 2011, Frankfurt am Main, 15-40.
- Diekmann, L., E. Gerhards, S. Klinski, B. Meyer, S. Schmidt und M. Thöne (2011) *Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland*, FiFo-Berichte, Nr. 13, Köln: FiFo.
- Dietz, O. (2008) *Indikatoren zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit öffentlicher Haushalte*, Wirtschaft und Statistik (10/2008), 862-866.
- Heinemann, F., L. P. Feld, B. Geys, C. Gröpl, S. Hauptmeier und A. Kalb (2009) *Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr*, Baden-Baden: Nomos.
- Hofmann, M. und H. Seitz (2008) *Demographiesensitivität und Nachhaltigkeit der Länder- und Kommunal Finanzen: Ein Ost-West-Vergleich*, Schriftenreihe des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung, 38, Berlin: DFG, 53-92.
- Junkernheinrich, M. (2005) *Finanzwirksamkeit von Grenzgängern – Das Beispiel deutscher Pendler aus Frankreich ins Saarland*, Sonderbedarfe im bundesstaatlichen Finanzausgleich, Berlin, 259-274.
- Kastrop, C., G. Meister-Scheufelen, M. Sudhof (2010) *Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz: Zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen*, Bwv - Berliner Wissenschafts-Verlag.

- Kronberger Kreis (2008) *Gegen die Neubelebung der Entfernungspauschale*, Argument Nr. 102, Berlin.
- PricewaterhouseCoopers (2011) *Analyseergebnisse aus der Haushaltsstrukturkommission des Saarlandes*, Saarbrücken.
- Reimer, E. (2011) *Rechtliche Begrenzungen kommunaler Haushaltsdefizite*, Darstellung im Auftrag des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.
- Sierck, G. M. und M. Pöhl (2006) *Möglichkeiten des Bundeszwangs nach Art. 37 Grundgesetz - Einsetzung eines „Sparkommissars“?*, Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags, Nr. WD3-249/06.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2005) *Haushaltskrisen im Bundesstaat, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen*, Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2008) *Besteht in Deutschland weiterer fiskalpolitischer Handlungsbedarf zur Stabilisierung der Konjunktur?* Brief an Bundesfinanzminister Peer Steinbrück, Dezember 2008.
- Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (2007) *Vergleichbare Datengrundlagen zur Ableitung von Haushaltskennzahlen*, Sachstandsbericht an die Finanzministerkonferenz, Berlin.