



Kai Eicker-Wolf

Landes- und Kommunalfinanzen in Thüringen

Entwicklung und Perspektiven

**Arbeitspapier des DGB Hessen-Thüringen Nr. 7
Frankfurt, August 2014**

Vorwort

Mit dem vorliegenden Papier setzen wir uns zum zweiten Mal nach 2011 ausführlich mit der Situation der Landes- und Kommunalfinanzen in Thüringen auseinander. Dies mag auf den ersten Blick nicht besonders spannend erscheinen, da man sich durch eine Menge Zahlen und Tabellen kämpfen muss. Dabei ist aber zu bedenken, dass die Lebenswirklichkeit der Menschen durch kaum etwas mehr betroffen ist, als durch die Handlungsfähigkeit der Landespolitik und der Kommunen.

Die Landesregierung ist der Auffassung, dass das Land in den kommenden Jahren mit Einnahmerückgängen kalkulieren muss, und verweist auf sinkende Solidarpaktmittel, zurückgehende EU-Mittel und demografische Effekte. Außerdem, so das immer wieder zu hörende Argument, müsse die Schuldenbremse eingehalten werden.

Leider wird in haushaltspolitischen Analysen und Debatten systematisch unterschlagen, dass alle Gebietskörperschaftsebenen in Deutschland seit der Jahrtausendwende durch die Steuerpolitik erhebliche Einnahmeverluste zu verkraften hatten und nach wie vor haben. Vor diesem Hintergrund hat der DGB Hessen-Thüringen die Schuldenbremse auch kritisiert: Die Schwächung der staatlichen Einnahmen auf der einen Seite und die Schuldenbremse als Ausgabendeckel auf der anderen Seite haben die öffentliche Hand auf den „Weg in den Magerstaat“ (Peter Bofinger) geschickt. Zu geringe Bildungs- und Sozialausgaben, ein Rückgang der öffentlichen Investitionen und ein allgemeiner Abbau öffentlicher Leistungen sind die Folge.

Auch in Thüringen ist die beschriebene Entwicklung auszumachen: Das Land hat beim Umfang der Spar- und Kürzungsmaßnahmen seit dem Jahr 2000 sogar alle anderen Bundesländer hinter sich gelassen. Genau wie das Land haben im Übrigen die Kommunen in erheblichem Umfang ihre Investitionen reduziert und öffentliche Beschäftigung abgebaut.

Die Gewerkschaften fordern von der künftigen Landesregierung einen anderen haushaltspolitischen Kurs. Die abhängig Beschäftigten und ihre Familien sind auf einen gut ausgestatteten und gerecht finanzierten Sozialstaat angewiesen, der allen Kindern gleiche Bildungschancen bietet, öffentliche Leistungen in angemessenem Umfang sowie gute und gut bezahlte Arbeitsplätze bereitstellt. Um Land und Kommunen in Thüringen in diesem Sinne angemessen auszustatten, sind Einnahmesteigerungen unausweichlich. Eine Steuerpolitik, die wieder zur Besteuerung nach Leistungsfähigkeit zurückkehren würde, könnte den Spielraum der öffentlichen Hand deutlich erweitern. Hierfür müsste sich die Landesregierung stark machen und Bündnispartner suchen. Aus Sicht der Bundesländer sind vor allem die Wiedererhebung der Vermögensteuer und eine stärkere Besteuerung sehr hoher Erbschaften attraktiv, da das Aufkommen aus beiden Steuern vollständig in die Länderhaushalte fließt.

Kürzungen bei der Infrastruktur, der Förderpolitik bei Kultur, Bildung und Sozialem und beim Personal sind der falsche Weg, um den Haushalt zu sanieren. Die Mär von überbordenden Ausgaben der öffentlichen Hand muss ein Ende haben. Sie ist schlichtweg falsch. Das belegen die Zahlen. Es geht nur mit einer anderen Einnahmepolitik, die der Umverteilung von unten nach oben ein Ende bereitet und große Vermögen und Unternehmen an der Finanzierung des Gemeinwesens beteiligt. Schließlich profitieren auch sie davon.



Gabriele Kailing
Vorsitzende
des DGB-Bezirks Hessen-Thüringen



Sandro Witt
stellvertretender Vorsitzender
des DGB-Bezirks Hessen-Thüringen

1. Einleitung

Die öffentlichen Haushalte stehen seit vielen Jahren im Mittelpunkt wirtschaftspolitischer Debatten. Auf der einen Seite wird von Politikerinnen und Politikern bei passenden Gelegenheiten gerne gefordert, die Bildungsausgaben oder die staatlichen Investitionen zu erhöhen – dabei handelt es sich aber lediglich um Lippenbekenntnisse. Denn auf der anderen Seite behaupten die gleichen Personen, dass der Staat in Deutschland lange über seine Verhältnisse gelebt habe, und der Gürtel deshalb enger geschnallt werden müsse.

Faktisch stehen die Haushalte auf allen Gebietskörperschaftsebenen unter dem Zwang, sich über Ausgabenkürzungen und Einsparungen zu konsolidieren – dies hängt mit der im Sommer 2009 erfolgten Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz sowie den massiven Steuersenkungen ab dem Jahr 2001 zusammen. Die Schuldenbremse schreibt den Bundesländern den Abbau der so genannten strukturellen Verschuldung bis zum Jahr 2020 vor.

Auch in Thüringen finden die Auseinandersetzungen um den Landeshaushalt vor dem geschilderten Hintergrund statt. Dabei sieht sich die Landesregierung nach eigener Einschätzung auch aufgrund von Entwicklungen auf der Einnahmeseite zu einem Abbau staatlicher Leistungen gezwungen. Drei Punkte werden von der Landesregierung in diesem Zusammenhang in der aktuellen Mittelfristigen Finanzplanung genannt (vgl. Thüringer Finanzministerium 2013b: 4ff.).¹

1. Das degressive Auslaufen des Solidarpaktes II im Jahr 2019: So sinken etwa die Sonderbedarfs-Ergänzungen wegen teilungsbedingter Sonderlasten von 936 Millionen Euro auf 0 Euro im Jahr 2020.²

2. Die Reduzierung der EU-Strukturfonds-Mittel in der neuen Förderperiode: Thüringen erhält mit knapp 1,664 Milliarden Euro fast 500 Millionen Euro weniger Fördermittel.³

3. Die Folgen der demographischen Entwicklung insbesondere für die Einnahmeverteilung im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs: Das Thüringer Finanzministerium erwartet aufgrund eines prognostizierten Bevölkerungsrückgangs in Thüringen jährliche Mindereinnahmen von 50 Millionen Euro, weil dem Länderfinanzausgleich die Bevölkerungszahl des jeweiligen Bundeslandes zu Grunde liegt.

Die Entwicklung des Landeshaushalts und der Kommunalfinzen in Thüringen seit der Jahrtausendwende und die Anforderungen an die Ausgestaltung der Finanzpolitik in den kommenden Jahren ist Gegenstand des vorliegenden Papiers. Dabei wird im folgenden 2. Kapitel zunächst ein internationaler Vergleich der gesamtstaatlichen Ausgabenpolitik vorgenommen und die strukturelle Unterfinanzierung der öffentlichen Hand in Deutschland herausgearbeitet, um auf dieser Grundlage dann im 3. und 4. Kapitel die Haushalts- und Personalentwicklung in Thüringen zu analysieren. Dabei lässt sich zeigen, dass das Problem der Haushaltspolitik in Thüringen nicht in einer zu expansiven Ausgabentätigkeit zu suchen ist. Vielmehr ist es so, dass die steuerreformbedingten Einnahmeausfälle seit dem Jahr 2001 ihre Spuren auch in der Thüringer Landes- und der Kommunalfinanzentwicklung hinterlassen haben – dies ist das Thema von Kapitel 5. Im abschließenden 6. Kapitel werden die wesentlichen Befunde noch einmal zusammengefasst und notwendige Schlussfolgerungen gezogen.

¹ Vgl. dazu auch ausführlich Eicker-Wolf (2011).

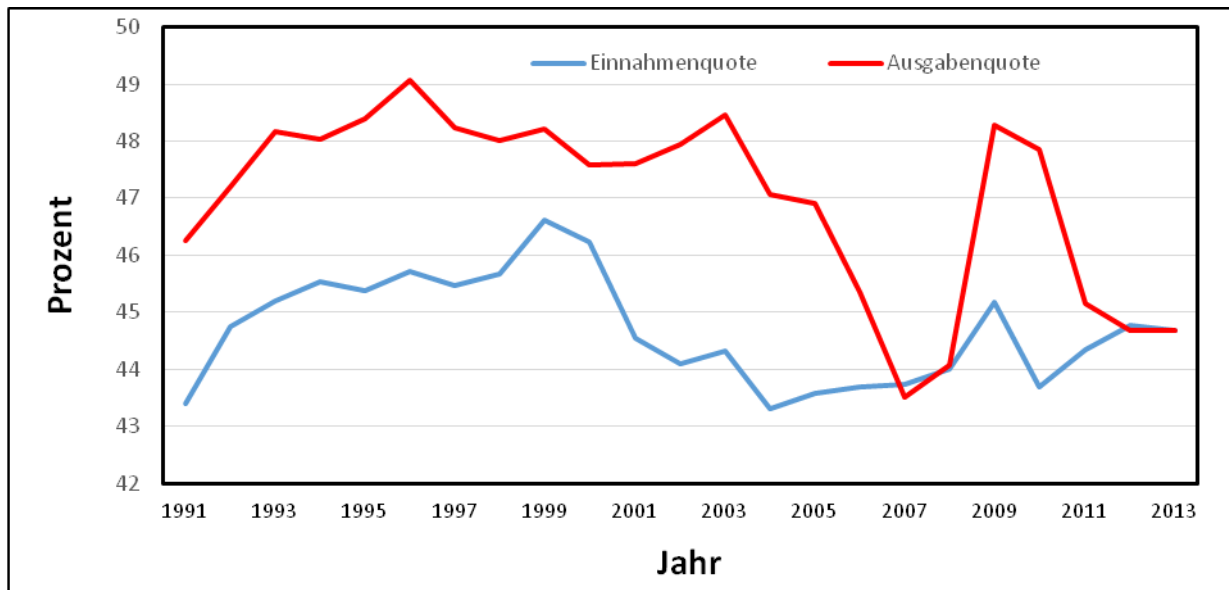
² Vgl. dazu ausführlich z.B. Thüringer Finanzministerium (2013a).

³ Zur genauen Mittelverwendung vgl. Pressemeldung des Thüringer Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Technologie vom 15.04.2014: „Kabinett beschließt Schwerpunkte für künftige EU-Förderung in Thüringen“.

2. Strukturelle Unterfinanzierung als Folge von Steuersenkungen

In Deutschland ist die These weit verbreitet, dass die öffentliche Hand „über ihre Verhältnisse“ gelebt habe. Meist wird im gleichen Atemzug unterstellt, dass dies auf eine zu expansive Entwicklung der staatlichen Ausgaben zurückzuführen sei. Diesem Problem müsse mit Leistungs- und Ausgabenkürzungen begegnet werden, um so zu einem ausgeglichenen Staatshaushalt zu kommen. Abbildung 1 ist zu entnehmen, dass diese oder ähnliche Behauptungen in Deutschland jeder Grundlage entbehren.

Abbildung 1: Gesamtstaatliche Einnahmen und Ausgaben* in Relation zum BIP, 1991 bis 2013



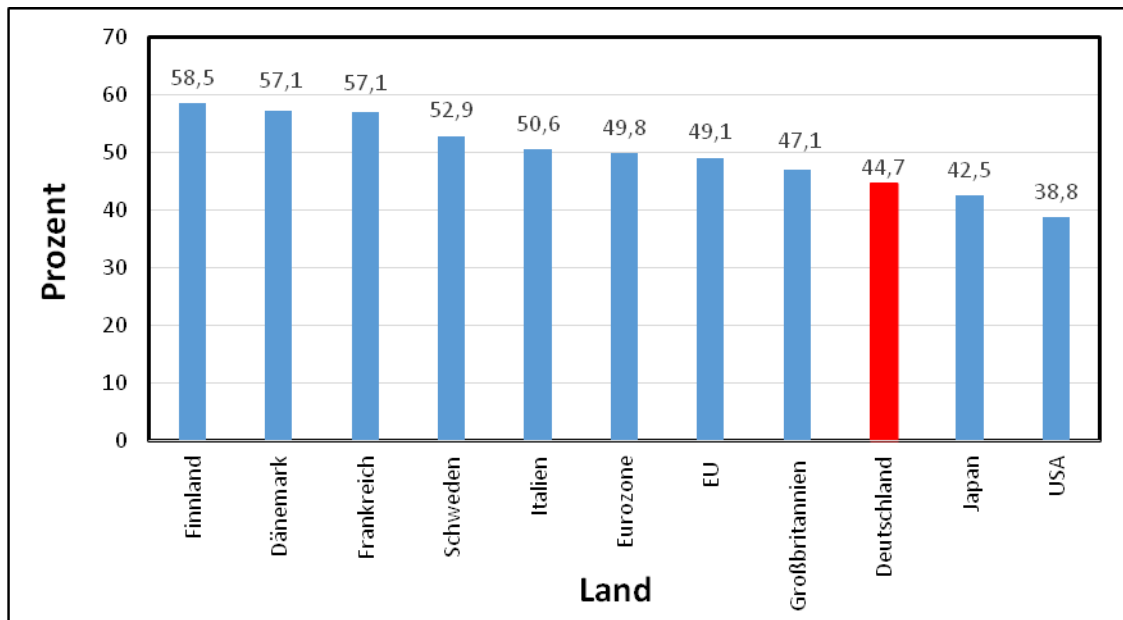
* Ausgaben 1995 und 2000 bereinigt um Übernahme der Schulden der Treuhandanstalt und der Wohnungswirtschaft der ehemaligen DDR (insgesamt 119,6 Milliarden Euro) bzw. Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen (50,8 Milliarden Euro) *Quelle: Statistisches Bundesamt*

Seit dem Jahr 2001 ist die gesamtstaatliche Einnahmenquote drastisch eingebrochen, was zu einem Anstieg des Budgetdefizits führte. Die Ausgabenquote ist ab dem Jahr 2003 noch weitaus stärker eingebrochen. Das heißt der Staat hat ganz offensichtlich zum Zweck der Haushaltskonsolidierung seine Ansprüche an das Bruttoinlandsprodukt (BIP) deutlich und – abgesehen von der kurzen Phase der Konjunkturpakete in den Jahren 2009 und 2010 – dauerhaft um etwa 3 Prozentpunkte von etwa 48 Prozent seit Anfang der 1990er Jahre auf nur noch rund 45 Prozent seit dem Jahr 2005 abgesenkt.

Auch eine Betrachtung der staatlichen Ausgabenentwicklung spricht gegen die These von einer übermäßig expansiven Ausgabenexpansion, da Deutschland in den 10 Jahren vor der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise extrem zurückhaltend agiert hat: Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Ausgaben für die Jahre 1999-2008 liegt in Deutschland bei nominal 1,5 Prozent, der Durchschnitt der alten EU-Länder liegt mit einem nominalen Wert von 4,3 Prozent fast dreimal so hoch. In diesem Zeitraum verzeichnete kein anderes entwickeltes Land mit Ausnahme von Japan ein niedrigeres Staatsausgabenwachstum als Deutschland. Real – also bereinigt um die Inflationsrate – sind die deutschen Staatsausgaben sogar um durchschnittlich 0,2 Prozent pro Jahr gesunken. Zwar sind die Ausgabenanstiege der öffentlichen Hand in Deutschland bedingt durch die Konjunkturpakete in den Jahren 2009 und 2010 sowie die forcierte Sparpolitik vor allem in Südeuropa im Vergleich zu anderen Staaten etwas höher ausgefallen, aber auch unter Berücksichtigung dieser beiden Jahre bleibt

die deutsche Ausgabenpolitik im längerfristigen Vergleich sehr restriktiv (vgl. Eicker-Wolf/Truger 2013: 119) Dies hat dazu geführt, dass die deutsche Staatsquote (inklusive Sozialversicherungen) vergleichsweise niedrig ausfällt: Diese ist von rund 48 Prozent Ende der 1990er Jahre auf knapp 44 Prozent im Jahr 2008 gesunken und liegt aktuell bei etwa 45 Prozent (vgl. Abbildung 2).⁴

Abbildung 2: Ausgewählte Staatsquoten im Jahr 2013 im internationalen Vergleich

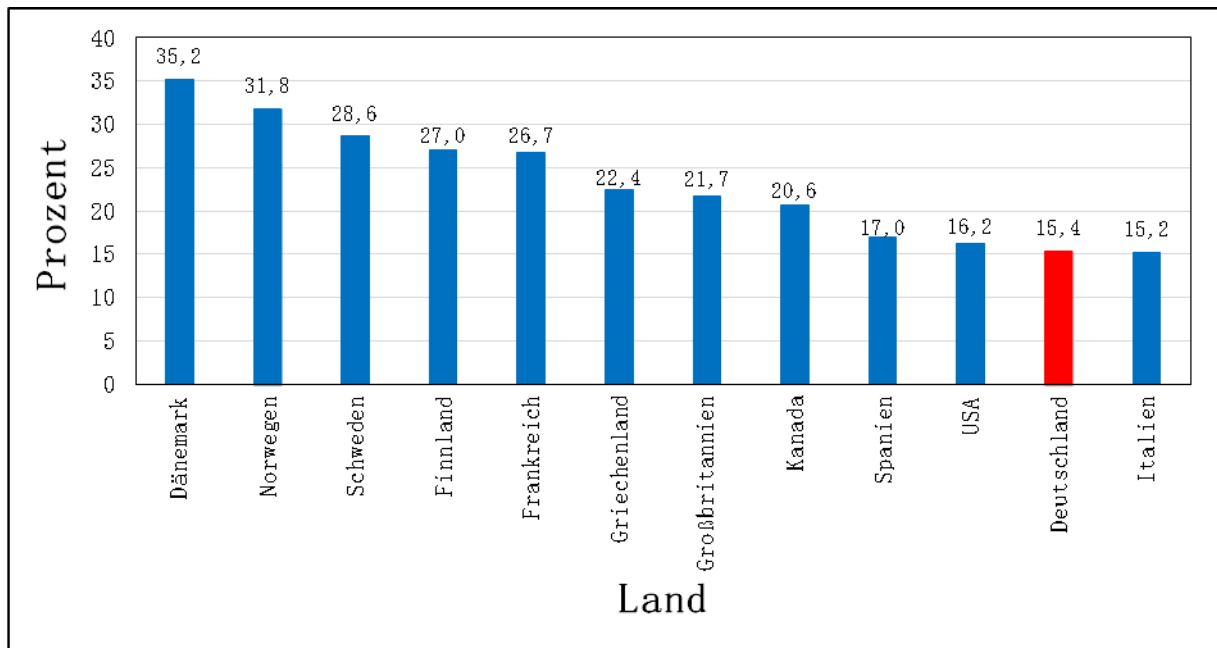


Quelle: Europäische Kommission

Die restriktive staatliche Haushaltspolitik in Deutschland schlägt sich auch in der Entwicklung der öffentlichen Beschäftigung nieder. In den meisten anderen entwickelten Industrieländern und insbesondere in Skandinavien ist der Staat ein wesentlich bedeutenderer Arbeitgeber als in Deutschland: Während nach Zahlen der *International Labour Organization* (ILO), die in einer breiten Abgrenzung auch Sozialversicherungen und nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtete und von der öffentlichen Hand finanzierte Institutionen zum Staat zählt, in den nördlichen Ländern jeder dritte bis vierte Erwerbstätige in öffentlicher Beschäftigung arbeitet, sind dies in Deutschland nur rund 15 Prozent (Abbildung 3).

⁴ Vgl. zur ausgabenseitigen Konsolidierung der öffentlichen Hand auch Rietzler u.a. (2014: 12 f.).

Abbildung 3: Öffentliche Beschäftigung im Jahr 2010*



*in % der Gesamtbeschäftigung; Frankreich 2006, Griechenland 2008, Finnland 2011

Quelle: ILO, eigene Berechnung

Mit Blick auf das Wirtschaftswachstum sind vor allem zwei Bereiche der staatlichen Ausgaben von besonderem Interesse: die öffentlichen Investitionen sowie die Ausgaben für Erziehung und Bildung. Es ist allgemein anerkannt, dass die öffentliche Hand einen Teil ihrer Einnahmen für Investitionen ausgeben muss, um in angemessenem Umfang die öffentliche Infrastruktur (Straßen, Bildungseinrichtungen, Wasserver- und Abwasserentsorgung etc.) für die privaten Haushalte und den Unternehmenssektor zur Verfügung zu stellen. Dabei ist die staatliche Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur eine wesentliche Voraussetzung für private Wirtschaftsaktivitäten. Aus Unternehmensperspektive weist die öffentliche Infrastruktur eine Vorleistungs- bzw. Komplementärfunktion auf: Sie erhöht das unternehmerische Produktionspotential und senkt die Produktionskosten. Fallen die staatlichen Investitionen zu gering aus, wird sich dies langfristig negativ auf das Wirtschaftswachstum in dem entsprechenden Wirtschaftsraum auswirken.

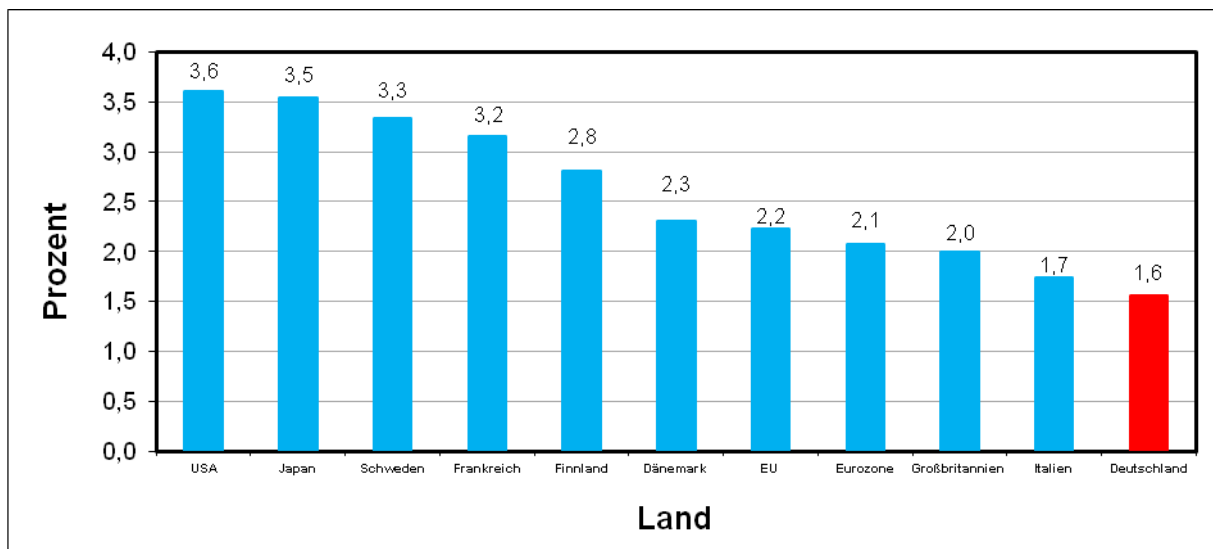
Gerade auch im Bildungsbereich können zu geringe öffentliche Investitionen negative Auswirkungen haben. Ist etwa das Lernumfeld von Kindern, also in erster Linie in Schulen und Kindertageseinrichtungen, in einem schlechten Zustand, hat dies Folgen für die Leistung der Schüler und die Effektivität des Unterrichts; zu nennen sind z.B. der Zuschnitt von Klassenräumen, der Lärmpegel, die Beleuchtung, die Akustik usw. Zu bedenken ist ferner, dass unterlassene Investitionen gravierende Umweltprobleme und damit auch Kosten hervorrufen können. Ein Beispiel ist die Abwasserkanalisation, bei der undichte Leitungssysteme etwa zur Verunreinigung des Grundwassers führen. Bedacht werden muss in Bezug auf die öffentliche Investitionstätigkeit, dass gerade mit Blick auf die zwischenzeitliche Unterlassung von Ersatzinvestitionen – wenn etwa Schäden bei Straßen nicht rechtzeitig beseitigt werden – die Kosten im Laufe der Zeit progressiv steigen (vgl. Reidenbach et al.: 76 ff.).

In Deutschland entwickeln sich die öffentlichen Investitionen seit Beginn der 1970er Jahre im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt rückläufig. Hierbei handelt es sich zwar um einen allgemeinen internationalen Trend, aber im Vergleich mit wichtigen anderen Industrienationen war der Rückgang in Deutschland wesentlich stärker ausgeprägt. Im Jahr 2013 weist die deutsche staatliche Investitionsquote mit nur 1,6 Prozent des BIP einen sehr

niedrigen Wert auf (Abbildung 4), während der Euroraum-Durchschnitt inklusive Deutschland bei immerhin 2,3 Prozent des BIP liegt; in Schweden liegt sie bei 3,4 Prozent.⁵

Ein wesentlicher Grund für diesen Rückgang und die international unterdurchschnittliche Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand ist in deren Konsolidierungsbemühungen zu sehen: Kürzungen bei den öffentlichen Investitionen sind für die Gebietskörperschaften häufig das bevorzugte Mittel, um die Ausgabentätigkeit zu beschränken. Legt man als Maßstab zur Ermittlung der Investitionslücke einfach den Euroraum-Durchschnitt zugrunde, so ergäbe sich bei den klassischen Investitionen in Beton eine Differenz von 0,5 Prozent des BIP oder 13,7 Milliarden Euro. Orientierte man sich an Schweden als besonders positivem Beispiel in Europa, so wäre die Lücke noch bedeutend größer. Sie betrüge dann 1,7 Prozent des BIP oder 46,5 Milliarden Euro.

Abbildung 4: Staatliche Investitionen in % des BIP im Jahr 2013 in ausgewählten Ländern



Quelle: Europäische Kommission

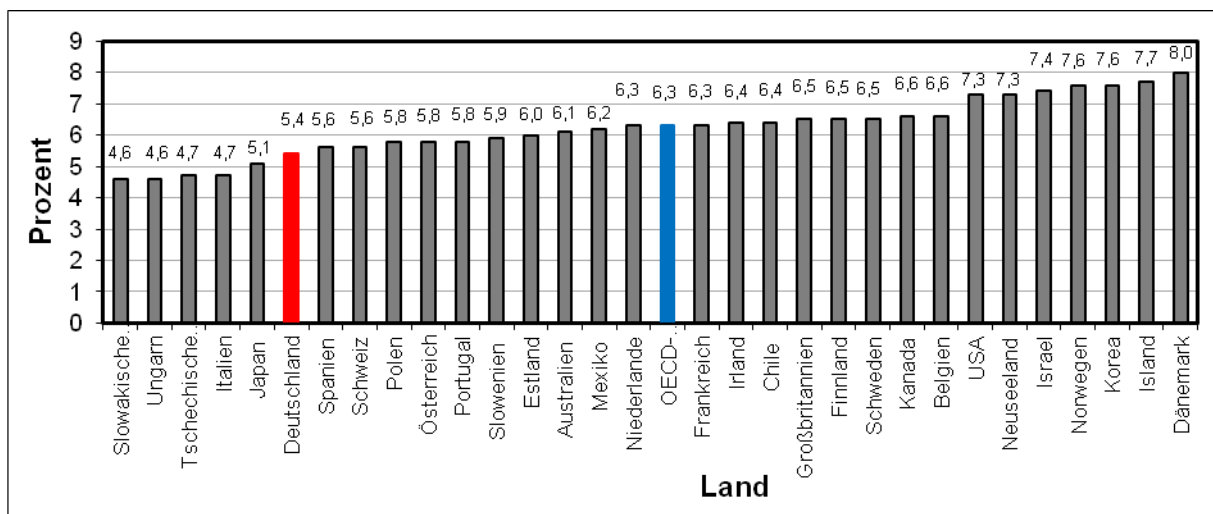
Auch beim Vergleich der Bildungsausgaben, die in Deutschland vor allem durch die wesentliche Zuständigkeit in den Bereichen Schule und Hochschule zum ganz überwiegenden Teil durch die Bundesländer getätigt werden, steht Deutschland im OECD-Vergleich nicht gut da.⁶ Zwar kompensieren die relativ hohen Privatausgaben im Rahmen des dualen Systems zum Teil die geringen öffentlichen Ausgaben, aber auch öffentliche und private Ausgaben zusammen liegen noch deutlich unter dem OECD-Durchschnitt und weit entfernt von jenen Ländern, die 7 Prozent und mehr ihres BIP für Bildung verausgaben (vgl. Abbildung 5): Der deutsche Wert liegt im Jahr 2010 bei 5,4 Prozent und damit um etwa 1 Prozent unter jenem der gesamten OECD. Während sieben Länder zwischen 7 und 8 Prozent des nationalen BIP für Bildung aufwenden, geben nur fünf von 31 OECD-Ländern in diesem Bereich noch weniger Geld aus als Deutschland. Würden die deutschen Bildungsausgaben auf den OECD-Durchschnittswert angehoben, dann würde dies Mehrausgaben in Höhe von 24,6 Milliarden Euro erfordern. Wenn die deutschen Bildungsausgaben den Wert des Spitzenreiters Dänemark erreichen sollen, dann wären Ausgabensteigerungen in Höhe von rund 71,2 Milliarden Euro notwendig.

⁵ Die Nettoinvestitionen des Staates (Bruttoinvestitionen minus Abschreibungen) sind seit dem Jahr 2003 in Deutschland negativ, vgl. Abbildung A1 im Anhang.

⁶ Der Einfluss der Ausgabenhöhe im Bildungssektor auf die Leistungsfähigkeit des Bildungswesens in einem Land lässt sich empirisch belegen, vgl. dazu Heintze (2011).

Zu den notwendigen zusätzlichen Bildungsausgaben in Deutschland gibt es konkrete Bedarfsberechnungen. So müssten nach *Jaich* (2008) für ein zukunftsfähiges Bildungssystem in Deutschland jährlich rund 38 Milliarden Euro zusätzlich aufgewendet werden. Dabei sind die Kosten für den unbestritten notwendigen und allgemein erwünschten Ausbau von Schulen zu Ganztagschulen nicht enthalten, da diese, so Jaich, nicht ohne erheblichen weiteren Erhebungs- und Forschungsaufwand zu ermitteln sind. Eine noch detailliertere Berechnung aus dem Jahr 2011, die Zahlen auf der Ebene der einzelnen Bundesländer liefert, stammt von *Piltz* (2011). Piltz kommt zu dem Ergebnis, dass im Bildungsbereich zusätzliche laufende Ausgaben in Höhe von gut 55 Milliarden Euro erforderlich wären, um das deutsche Bildungssystem angemessen auszustatten. Hinzu kommt ein Investitionsstau, den Piltz für Deutschland insgesamt mit 45 Milliarden Euro beziffert.

Abbildung 5: Private und öffentliche Bildungsausgaben in % des BIP im internationalen Vergleich (2010)



Quelle: OECD und Statistisches Bundesamt

Zusammenfassend lässt sich also auch ohne umfassende Analyse feststellen, dass der Bedarf an zusätzlichen zukunftssträchtigen öffentlichen Ausgaben (Investitionen und Bildung) groß ist. Man stößt dabei in Dimensionen von 38 bis 117 Milliarden Euro pro Jahr vor, was gemessen am BIP des Jahres 2013 Werten in Höhe von 1,4 bis 4,3 Prozent entspricht.

Es soll nicht verschwiegen werden, dass es natürlich auch über die beiden hier angesprochenen Bereiche hinaus durchaus noch weitere potenzielle Finanzbedarfe gibt: So hat die öffentliche Verwaltung in den letzten beiden Jahrzehnten einen gewaltigen Schrumpfungsprozess durchlaufen, und die Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst sind weit hinter der ohnehin schon schwachen gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung zurückgeblieben (vgl. Herzog-Stein et al. 2013). Gibt es darüber hinaus den berechtigten Wunsch nach einer Aufstockung sozialer Leistungen, so kämen leicht zusätzliche zweistellige Milliardenbeträge zusammen.

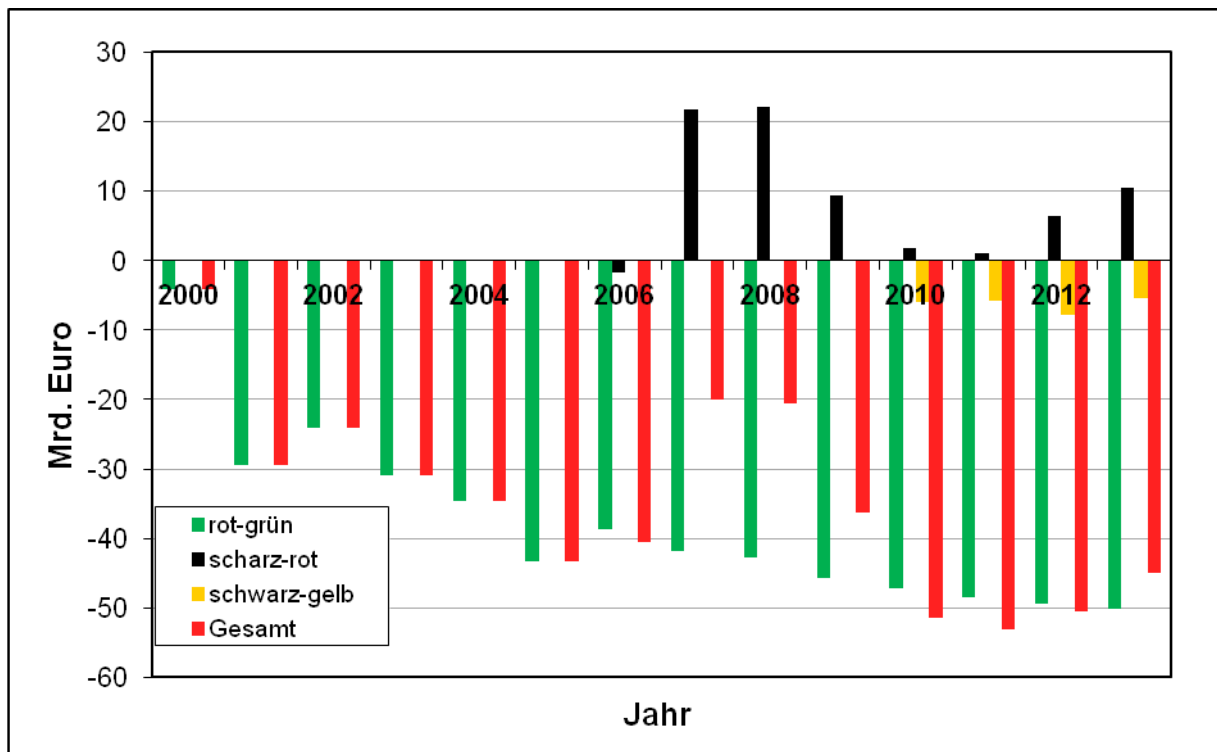
Angesichts der dargestellten, sehr zurückhaltenden staatlichen Ausgabenentwicklung und der beschriebenen Ausgabenbedarfe stellt sich natürlich die Frage, warum bei den öffentlichen Haushalten in Deutschland ein permanenter Konsolidierungsdruck zu bestehen scheint, und warum selbst in konjunkturell guten Jahren keine nennenswerten Überschüsse in den öffentlichen Haushalten ausgewiesen wurden. Die Antwort auf diese Frage liefert ein Blick auf die Einnahmeentwicklung und hier insbesondere auf die Auswirkungen der Steuerpolitik – dabei wird hier in Anschluss an und in Fortschreibung von Truger u.a. (2007) auf die steuerreformbedingten Ausfälle

seit 1998 eingegangen, die durch die Steuerpolitik seit Antritt von Gerhard Schröder als Bundeskanzler verursacht worden sind.

Erhebliche Steuerausfälle haben die Steuerrechtsänderungen der rot-grünen Bundesregierung zur Folge gehabt, dies gilt vor allem für die *Steuerreform 2000*. Diese sollte als zentrales wachstums- und beschäftigungspolitisches Instrument fungieren – tatsächlich aber hat sie zu erheblichen Steuerausfällen geführt, ohne dass dies erkennbar positiv auf das Konjunkturgeschehen gewirkt hätte. Besonders von ihr profitiert haben aufgrund des von 51 auf 42 Prozent (bzw. aktuell 45 Prozent incl. Reichensteuer) abgesenkten Einkommensteuerspitzensatzes reiche Haushalte. Und auch der Unternehmenssektor ist sowohl durch die Einkommensteuersenkung als auch durch die Reform der Körperschaftsteuer kräftig entlastet worden, nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen um jährlich 11 Milliarden Euro. In den Jahren 2001-2005 liegen die reformbedingten Einnahmefälle bei 24 und 43 Milliarden Euro (vgl. Abbildung 6), was gut 1 bis 2 Prozent des BIP in diesen Jahren entspricht.

Unter der Großen Koalition hat die Steuerpolitik bis zum Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise im Herbst 2008 summa summarum einen anderen Kurs verfolgt: Zwar hat es auch in dieser Zeit zahlreiche steuerliche Entlastungen vor allem für den Unternehmenssektor gegeben. Zu denken ist hier insbesondere an die im Jahr 2007 verabschiedete und im Folgejahr in Kraft getretene *Unternehmenssteuerreform 2008*, die die Unternehmen um jährlich 5 Milliarden Euro entlastet hat. Insgesamt haben die in den Jahren 2006 und 2007 beschlossenen steuerpolitischen Maßnahmen die Haushaltsslage jedoch verbessert, da Steuererhöhungen wie der Anstieg der Umsatzsteuer und der Versicherungssteuer zum 1. Januar 2007 und der Abbau von Steuervergünstigungen quantitativ dominiert haben. Wird die Wirkung der Steuerpolitik von Rot-Grün seit 1998 und von Schwarz-Rot in den Jahren 2006 und 2007 insgesamt betrachtet, dann sind trotz der einnahmeseitigen Konsolidierung durch die Große Koalition immer noch hohe steuerreformbedingte Ausfälle in der Größenordnung von jährlich gut 20 Milliarden Euro auszumachen. Durch die Steuersenkungen in den Konjunkturpaketen und in dem Ende 2009 auf den Weg gebrachten »Wachstumsbeschleunigungsgesetz« haben sich die steuerreformbedingten Einnahmefälle dann wieder deutlich erhöht.

Abbildung 6: Die steuerreformbedingten Ausfälle aufgrund von Steuergesetzesänderungen auf den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen seit 1998 von 2000-2013



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 6 zeigt diese jährlichen, steuerreformbedingten Ausfälle. Insgesamt belaufen sich diese aktuell auf allen Gebietskörperschaftsebenen auf rund 45 Milliarden Euro pro Jahr. Seit der Jahrtausendwende summieren sich die Ausfälle bis einschließlich 2013 auf mittlerweile fast 500 Milliarden Euro.

3. Die Ausgaben- und Einnahmenentwicklung der öffentlichen Haushalte in Thüringen seit der Jahrtausendwende

3.1 Die Finanzlage des Landes

Im Folgenden soll die Haushaltsentwicklung des Bundeslands Thüringen einer genaueren Analyse unterzogen werden, und zwar für die Jahre 2000-2013. Für diesen Zeitraum kann auf Zahlen in einer Online verfügbaren Publikation des *Bundesministeriums der Finanzen* mit dem Titel *Entwicklung der Länderhaushalte* zurückgegriffen werden, die für alle Bundesländer zahlreiche Posten der Landeshaushalte enthält.⁷

Im Kapitel 2 ist schon dargestellt worden, dass die Ausgabentätigkeit in Deutschland alles andere als expansiv ausgefallen ist. Vor diesem Hintergrund ist natürlich die Frage von Interesse, wie die Ausgabenentwicklung in den einzelnen Bundesländern aussieht, und wie Thüringen im Ländervergleich dasteht. Tabelle 1 ist zu entnehmen, dass die Bundesländer in ihrer Gesamtheit genau wie Deutschland insgesamt einen sehr moderaten Ausgabeanstieg aufweisen, und dass Thüringen mit einem Wert von -0,6 Prozent unter den Bundesländern die restrikt-

⁷ Für das Jahr 2013 liegen die endgültigen Werte noch nicht vor. Deshalb wird hier auf die vom Bundesfinanzministerium publizierten vorläufigen Ergebnisse vom 16.04.2014 zurückgegriffen.

tivste Ausgabenpolitik betrieben hat. Dabei ist zu bedenken, dass es sich um *nominale* Werte handelt, und dass die Jahre der jüngsten Weltwirtschaftskrise – und damit z.B. im Fall von Bayern die Kosten für die Rettung der BayernLB – enthalten sind.

Tabelle 1: Jahresdurchschnittliche Wachstumsraten (in %) der Staatsausgaben in den Bundesländern 2001-2013

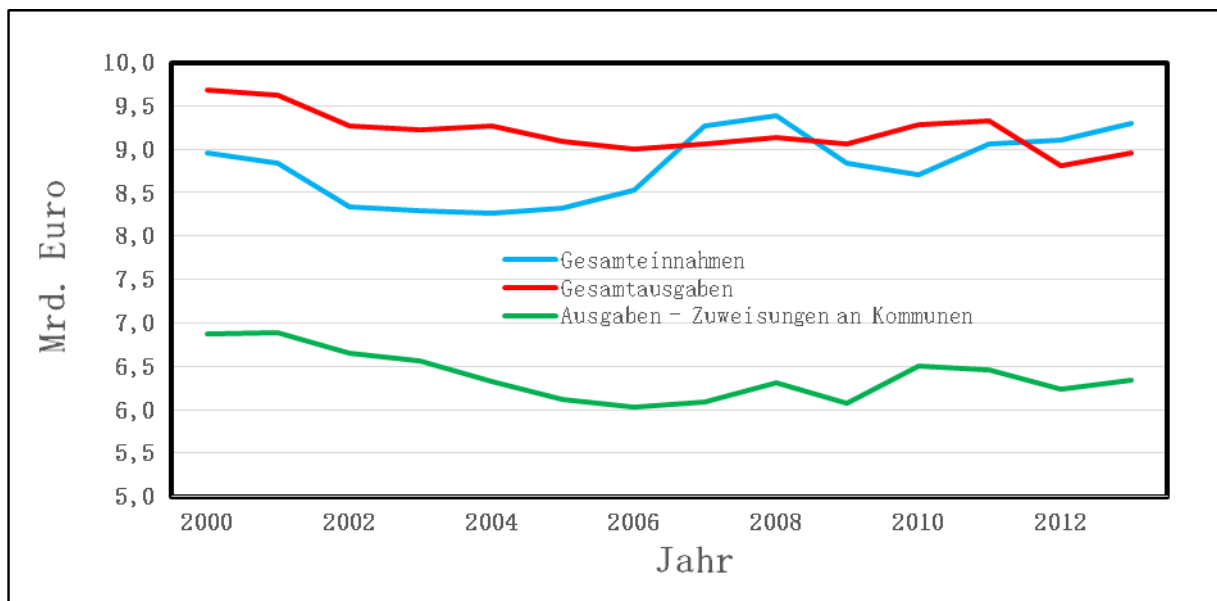
Bundesland	Einnahmenanstieg 2001-2013	Ausgabenanstieg 2001-2013
Baden-Württemberg	2,4	2,3
Bayern	3,0	2,9
Berlin	1,7	0,5
Brandenburg	1,2	0,4
Bremen	0,7	1,3
Hamburg	1,7	1,7
Hessen	1,6	1,7
Mecklenburg-Vorpommern	0,6	-0,1
Niedersachsen	2,1	1,9
Nordrhein-Westfalen	2,0	2,0
Rheinland-Pfalz	2,1	2,1
Saarland	0,1	1,3
Sachsen	1,0	0,5
Sachsen-Anhalt	0,3	-0,4
Schleswig-Holstein	2,4	1,9
Thüringen	0,3	-0,6
<i>Bundesländer</i>	<i>1,9</i>	<i>1,7</i>
<i>Bundesländer West</i>	<i>2,3</i>	<i>2,3</i>
<i>Bundesländer Ost</i>	<i>0,7</i>	<i>0,0</i>

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnung

In Abbildung 7 ist die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Thüringer Landeshaushalt dargestellt, in Abbildung 8 die des Finanzierungssaldos. Bei den Ausgaben ist ein rückläufiger Trend erkennbar, während die Einnahmen zunächst zurückgehen, von 2002 bis zum Jahr 2005 stagnieren, aufgrund konjunkturell bedingt höherer Steuereinnahmen⁸ steigen und so in den Jahren 2007 und 2008 zu Überschüssen führen. Im Zuge der Weltwirtschaftskrise fallen die Steuer- und damit die Gesamteinnahmen wieder deutlich, und der Finanzierungssaldo wird wieder negativ. 2012 und 2013 weist der Landeshaushalt dann wieder Überschüsse aus.

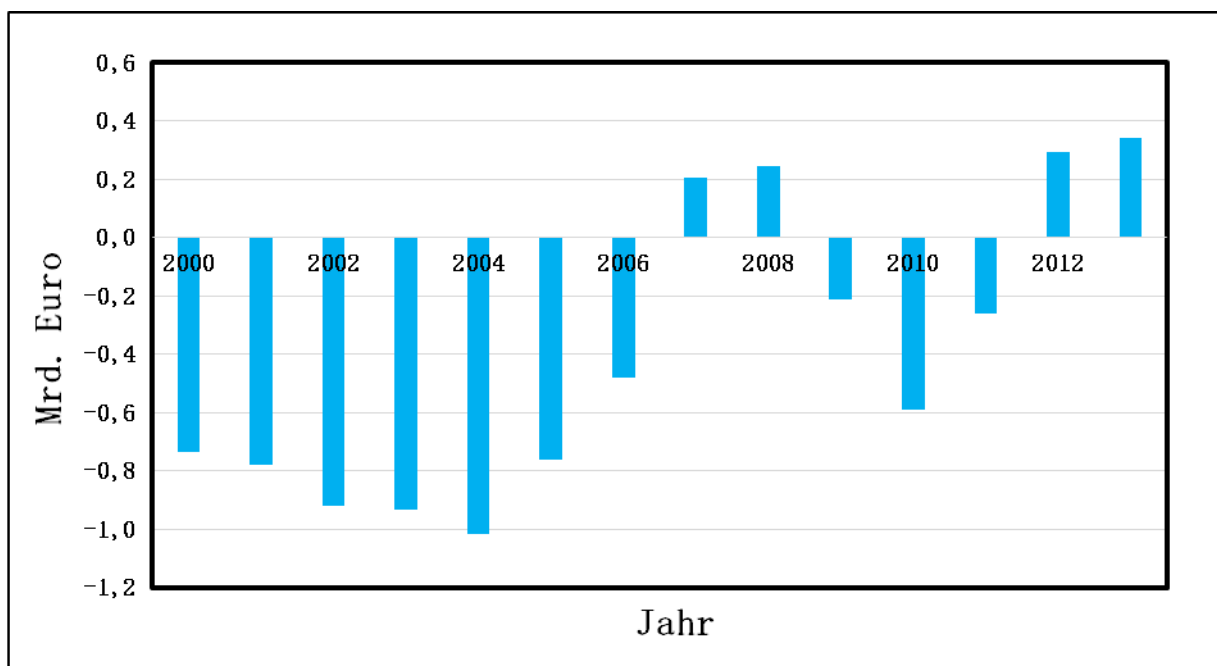
⁸ Zur Entwicklung der Steuereinnahmen des Landes vgl. Abbildung A2 im Anhang.

Abbildung 7: Die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung im Landeshaushalt Thüringen 2000-2013



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnung

Abbildung 8: Der Finanzierungssaldo im Landeshaushalt Thüringen 2000-2013

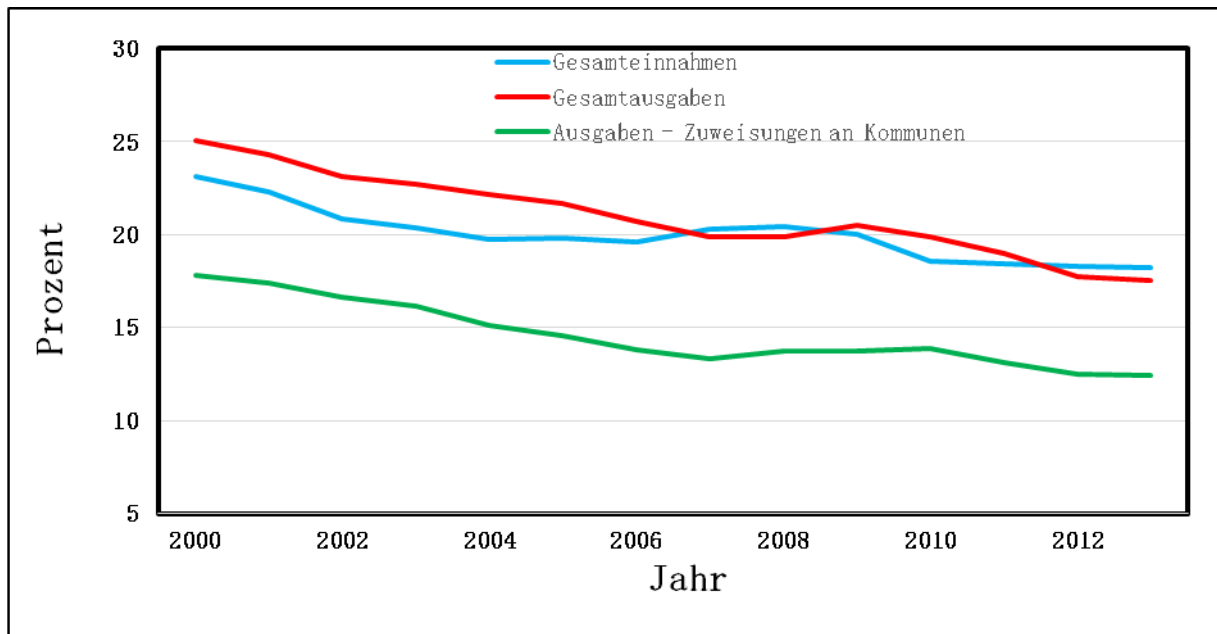


Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnung

Auch mit Blick auf die Abbildung 7 muss bedacht werden, dass es sich um nominale – also nicht preisbereinigte – Werte handelt. Wie restriktiv die Haushaltspolitik in Thüringen seit der Jahrtausendwende ausfällt, zeigt die Entwicklung der Staatsquote, also das Verhältnis von Ausgaben und Wirtschaftsleistung (BIP) in Abbildung 9: Die Staatsquote ist ausgehend von einem Wert in Höhe von 25 Prozent um fast ein Drittel auf 17,5 Prozent gefallen. Rückläufig sind dabei im Trend unter anderem auch die Investitionen (Abbildung 10), wobei auch hier wieder der

Bezug zur Wirtschaftskraft besonders aussagekräftig ist (Abbildung 11): Die Investitionsquote ist von einem Wert in Höhe von gut 1,1 Prozent (2000) auf etwa 0,5 Prozent (2013) gesunken und hat sich damit mehr als halbiert.

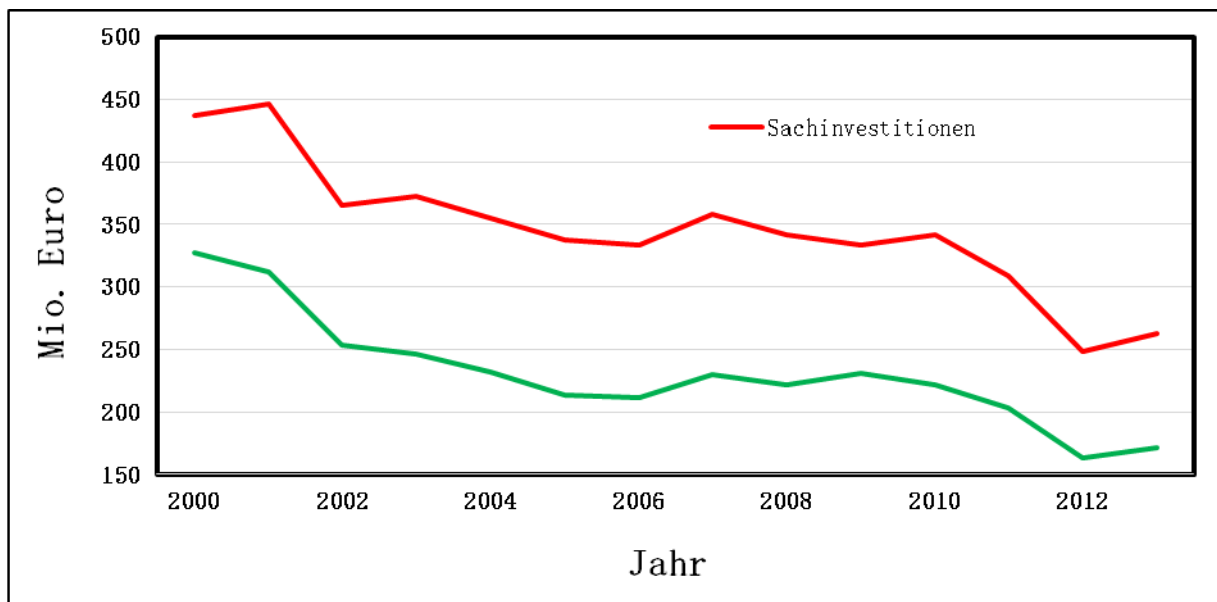
Abbildung 9: Die Entwicklung der Einnahmen- und Ausgabenquote (Staatsquote) in Thüringen 2000-2013*



* in % des BIP.

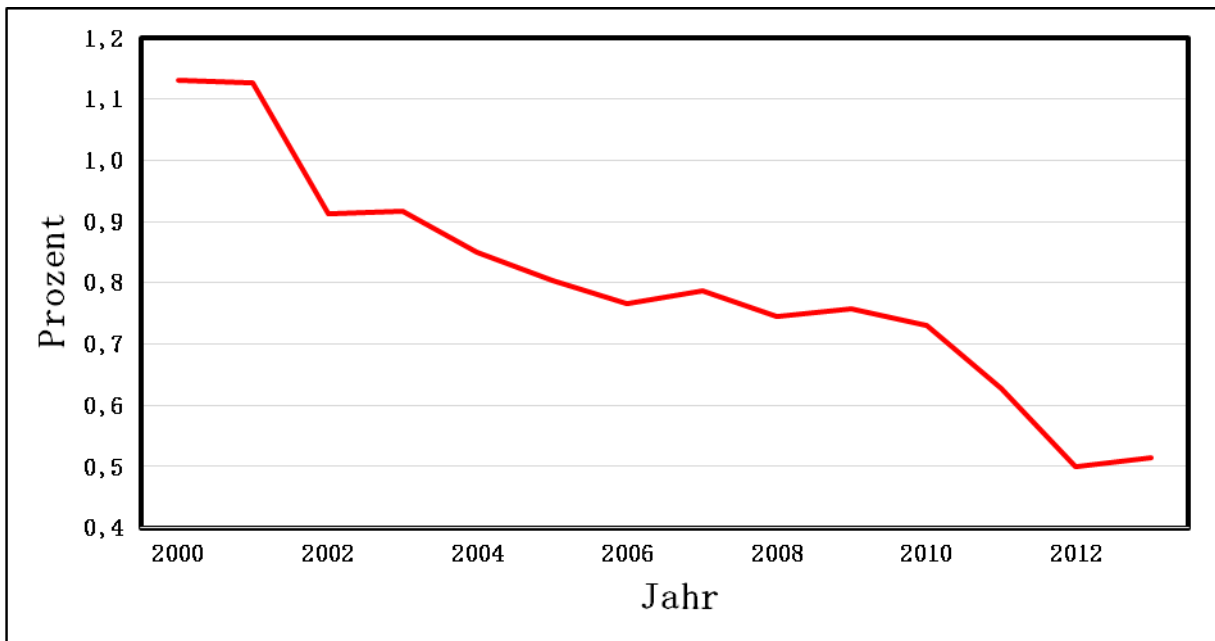
Quelle: Bundesministerium der Finanzen und Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung

Abbildung 10: Die Entwicklung der Investitionen im Landeshaushalt Thüringen 2000-2013



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Abbildung 11: Die Investitionsquote in Thüringen 2000-2013*



* Investitionen des Landes in % des BIP.

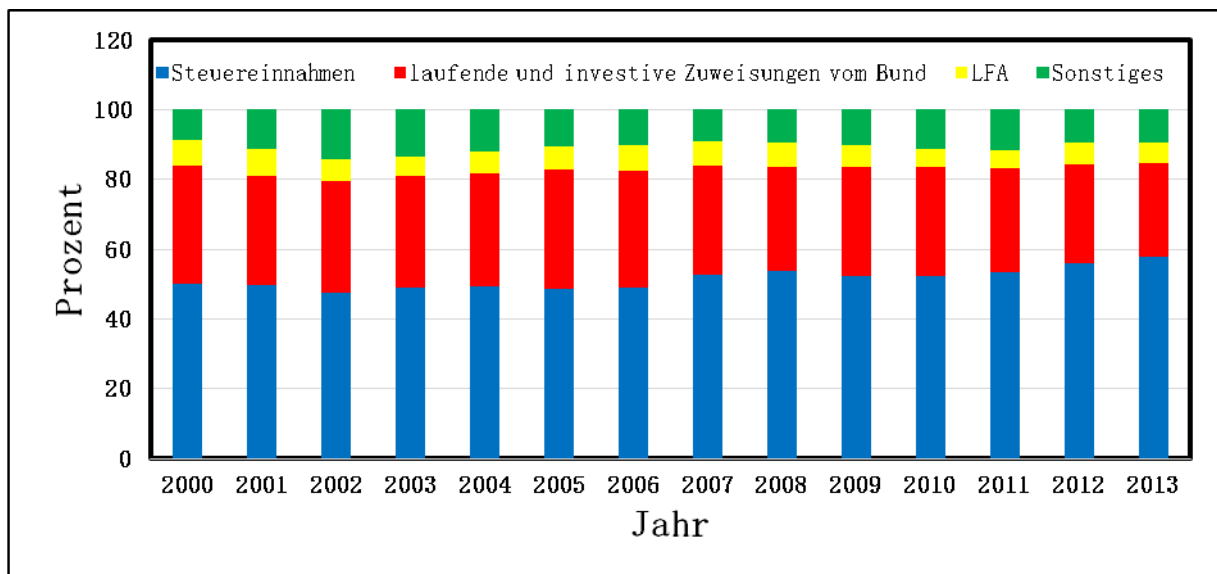
Quelle: Bundesministerium der Finanzen und Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung

Zum Abschluss soll noch ein kurzer Blick auf die Einnamestructur in Thüringen geworfen werden (Abbildung 12).⁹ Dabei fällt der geringe Anteil der Steuereinnahmen an den Gesamteinnahmen ins Auge: Dieser weist zwar eine leicht steigende Tendenz auf, aber selbst im vergangenen Jahr lag er mit knapp 58 Prozent um etwa 22 Prozent unter dem Durchschnittswert der westdeutschen Flächenländer (Abbildung 13). Mit aktuell rund 27 Prozent haben die laufenden und investiven Zuweisungen des Bundes einen vergleichsweise großen Anteil an den bereinigten Einnahmen (vgl. dazu im Detail z.B. Thüringer Finanzministerium 2010a: 16 ff.) – hierauf wird im folgenden Kapitel ausführlicher eingegangen.¹⁰

⁹ Zur Haushaltsstruktur der ostdeutschen Länder, von der Thüringen im Großen und Ganzen nicht nennenswert abweicht, vgl. Abbildung A3 im Anhang.

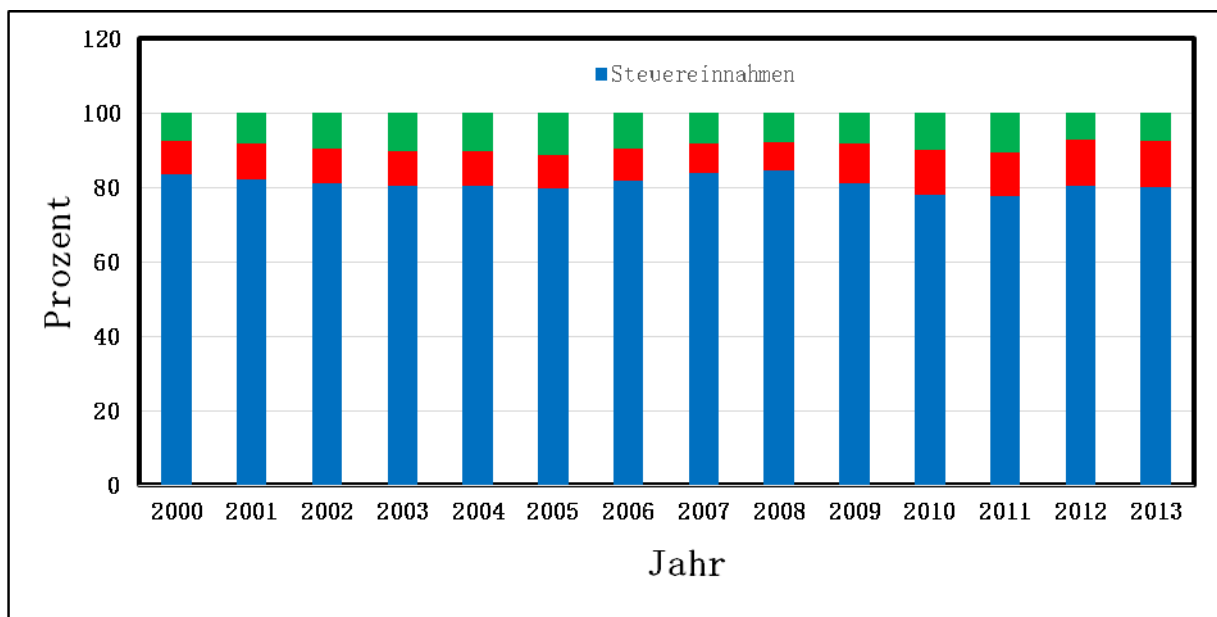
¹⁰ Der Durchschnittswert der laufenden Zuweisungen vom Bund an die westdeutschen Bundesländer belief sich 2013 auf einen Anteil in Höhe von rund 13 Prozent.

Abbildung 12: Die Struktur der bereinigten Einnahmen im Landeshaushalt Thüringen 2000-2013



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnung

Abbildung 13: Die Struktur der bereinigten Einnahmen in den Landeshaushalten der westdeutschen Länder 2000-2010/3



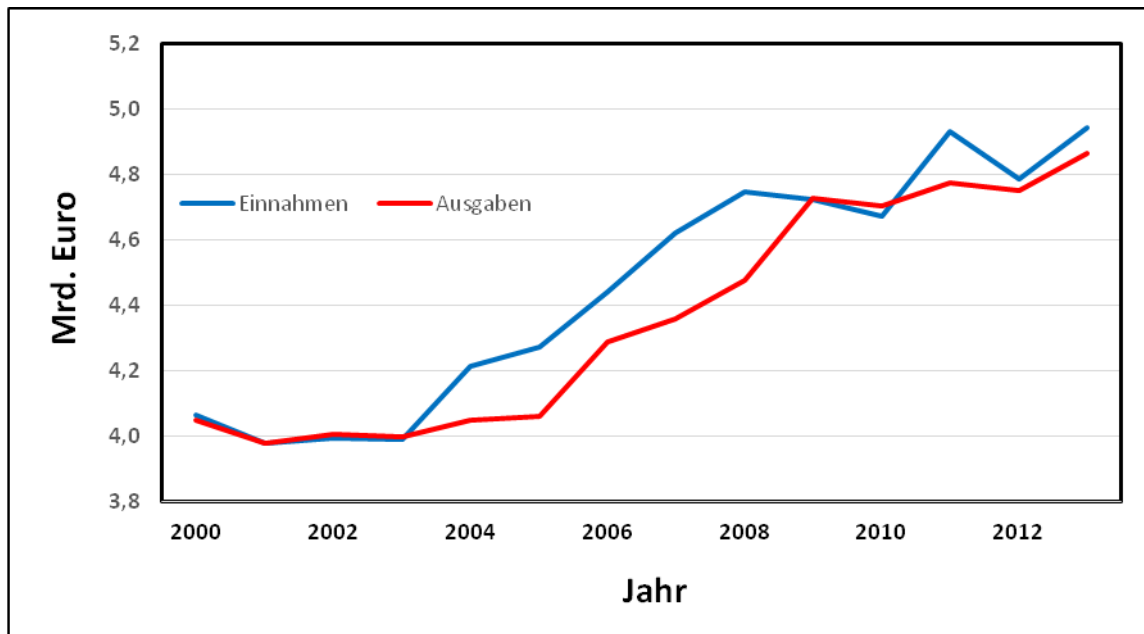
Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnung

3.2 Die Finanzlage der Kommunen

Auch auf der kommunalen Ebene in Thüringen fällt der Anstieg der Ausgaben in der langen Frist mit einem durchschnittlichen Anstieg in Höhe von 1,4 Prozent (2001-2013) sehr moderat aus. Dies verdeutlichen auch die beiden Abbildungen 14 und 15: Die Ausgaben sind von etwa 4 Milliarden im Jahr 2000 auf rund 4,9 Milliarden im Jahr 2013 gestiegen (Abbildung 14). Die Ausgabenquote, also die kommunalen Ausgaben als Anteil am Thüringer Bruttoinlandsprodukt ist zwischen 2000 und 2007 um etwa einen Prozentpunkt gefallen (Abbildung 15).

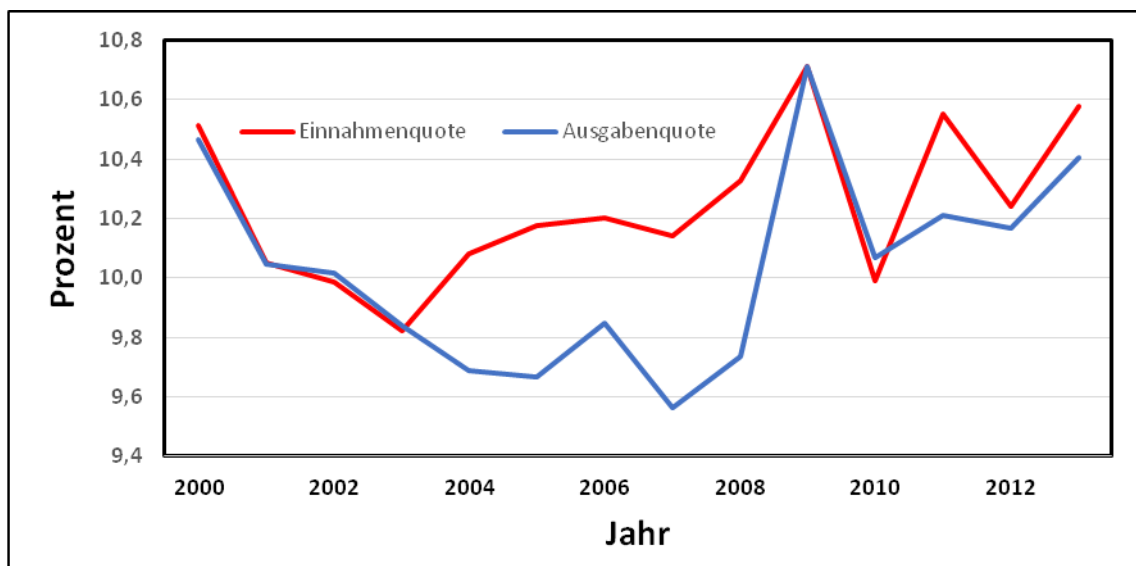
Die Zunahme der Ausgabenquote im Jahr 2009 ist Folge der Weltwirtschaftskrise, aktuell liegt die Ausgabenquote in etwa auf dem Niveau des Jahres 2000.

Abbildung 14: Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben in Thüringen 2000-2013



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Abbildung 15: Kommunale Einnahmen- und Ausgabenquote („Staatsquote“) der Thüringer Kommunen 2000-2013

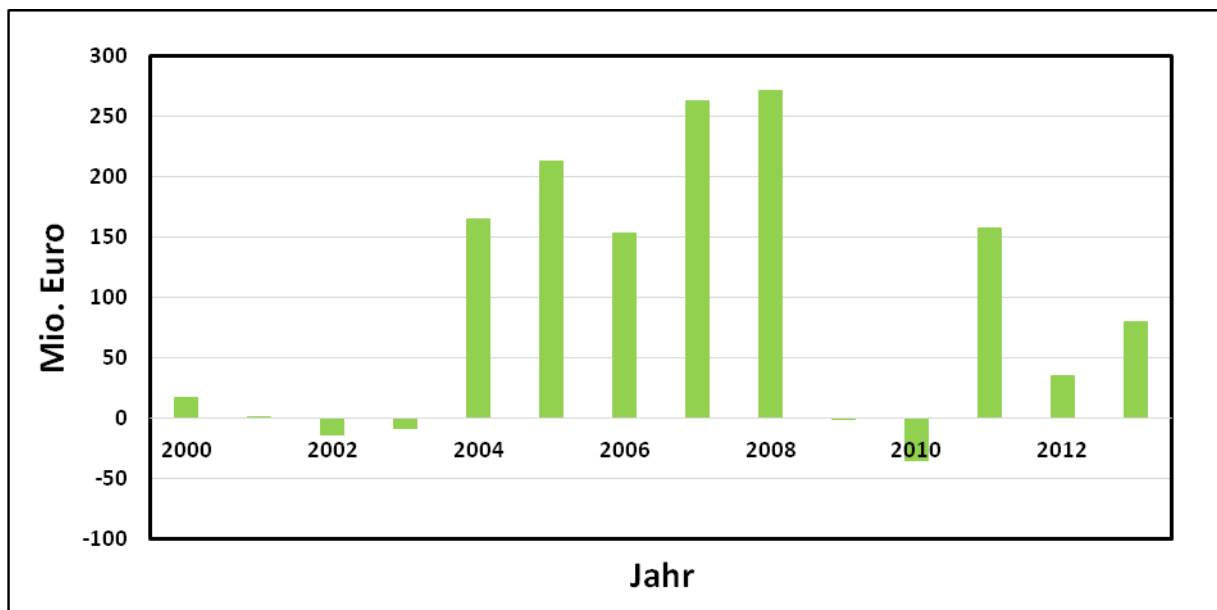


*Ausgaben in % des BIP

Quelle: Bundesministerium der Finanzen und Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Da die Einnahmen der Thüringer Kommunen zum Teil deutlich über den Ausgaben lagen, ist der Finanzierungssaldo in vielen Jahren positiv. Selbst im Zuge der Weltwirtschaftskrise sind in den Jahren 2009 und 2010 nur geringe Defizite auszumachen (vgl. Abbildung 16).

Abbildung 16: Entwicklung des kommunalen Finanzierungssaldos in Thüringen 2000-2013

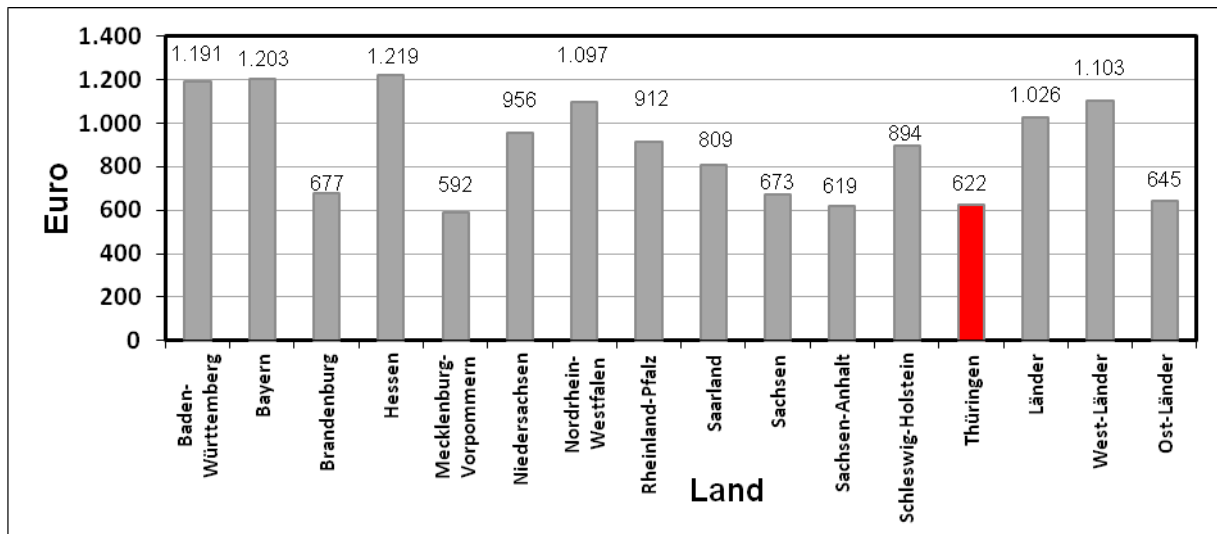


Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Mit Blick auf die Einnahmestruktur fällt die hohe Abhängigkeit der Thüringer Kommunen von den Landeszuweisungen auf – die Zuweisungen vom Land übertreffen die eigenen Steuereinnahmen der Kommunen deutlich. In den westdeutschen Ländern ist dies umgekehrt: Hier liegen die eigenen Steuereinnahmen der Gemeindeebene deutlich über den Landeszuweisungen.

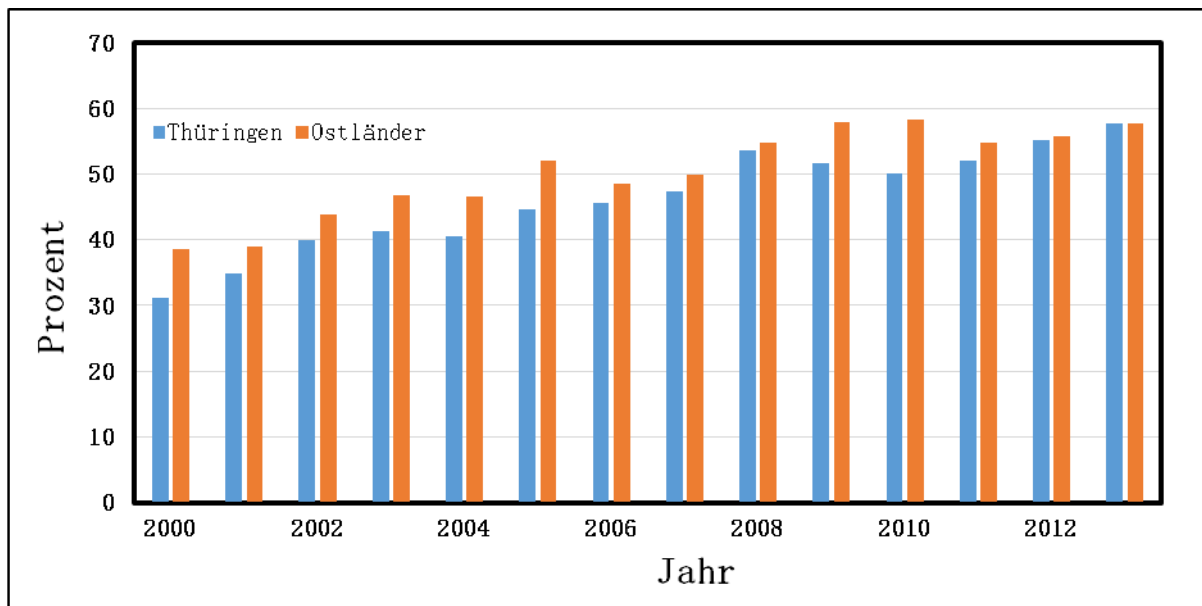
Wie gering die Steuerkraft der ostdeutschen Kommunen ausfällt, ist Abbildung 17 zu entnehmen: Im Jahr 2013 weist Thüringen zusammen mit Mecklenburg-Vorpommern den geringsten Wert bei den kommunalen Steuereinnahmen pro Kopf auf. Auffällig ist der deutliche Unterschied bei den Steuereinnahmen je Einwohner zwischen Ost- und Westdeutschland: Im Durchschnitt erreichen die Ost-Länder nur 58 Prozent des kommunalen Steueraufkommens der West-Länder, Thüringen aufgrund seiner selbst im ostdeutschen Vergleich unterdurchschnittlichen Steuerkraft sogar nur 56 Prozent des Westwertes. Bedenklich ist in diesem Zusammenhang auch, dass sich die Lücke gegenüber der westdeutschen Pro-Kopf-Steuerkraft nur sehr langsam schließt (Abbildung 18).

Abbildung 17: Kommunale Steuern je Einwohner in den Flächenländern im Jahr 2013



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

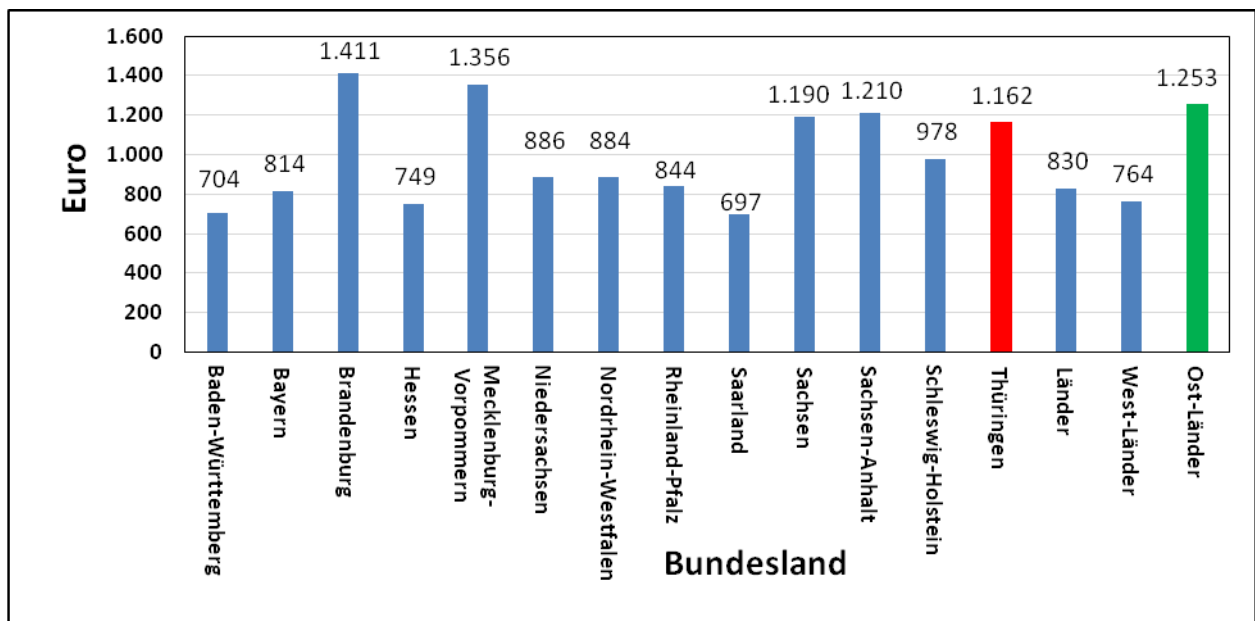
Abbildung 18: Die jährliche Pro-Kopf-Steuerkraft von Thüringen und Ostdeutschland als Prozentsatz der westdeutschen Pro-Kopf-Steuerkraft 2000-2013



Quelle: Bundesministerium der Finanzen und Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung

Werden die Pro-Kopf-Zuweisungen des Landes an die Kommunen errechnet, dann ergibt sich das in Abbildung 19 enthaltene Bild: Die Kommunen in Ostdeutschland erhalten deutlich höhere Zuweisungen als die westdeutschen Kommunen.

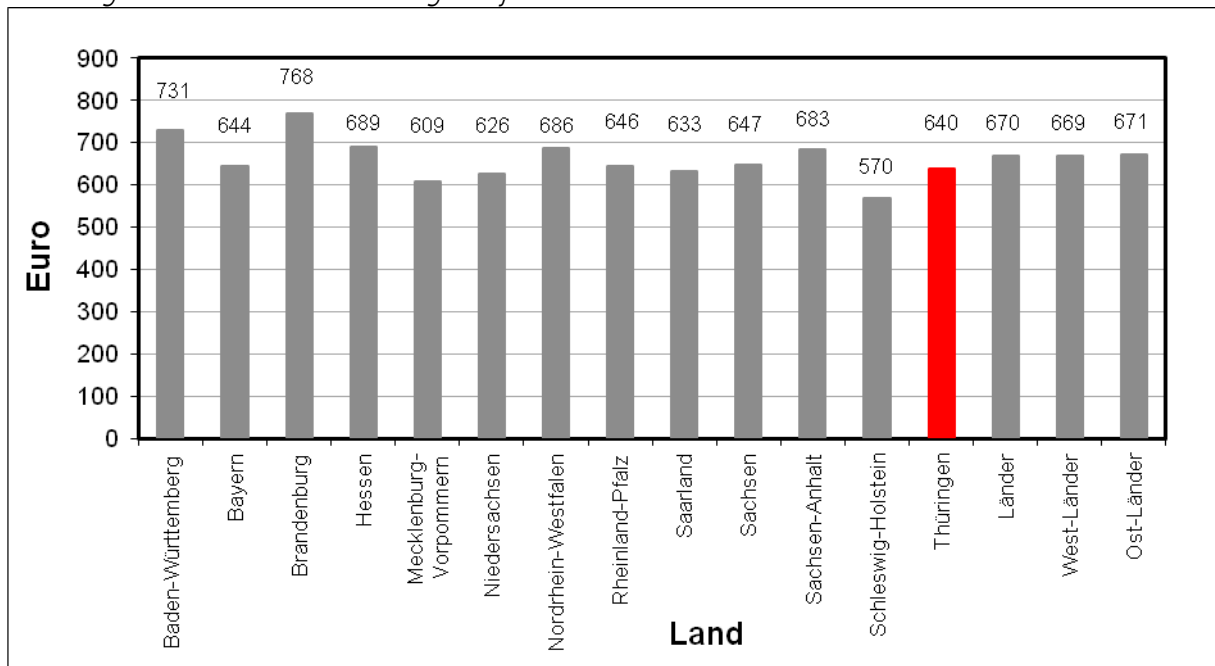
Abbildung 19: Die Pro-Kopf-Zuweisungen des Landes an die Kommunen im Ländervergleich 2013



Quelle: Statistisches Bundesamt und Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnung.

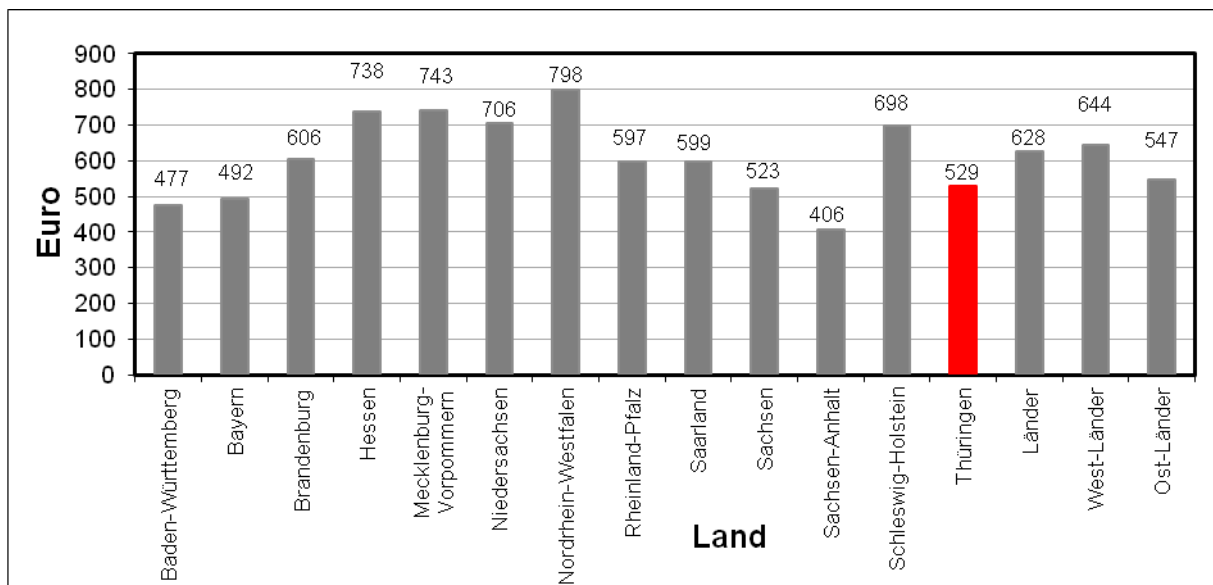
Werden einzelne Ausgabenkategorien in Augenschein genommen, dann fällt auf, dass Thüringen hier jeweils vergleichsweise kleine Pro-Kopf-Werte aufweist. Dies gilt für die kommunalen Personalausgaben (Abbildung 20), die kommunalen Sozialausgaben (Abbildung 21) und die kommunalen Investitionen (Abbildung 22).

Abbildung 20: Kommunale Personalausgaben je Einwohner in den Flächenländern im Jahr 2013



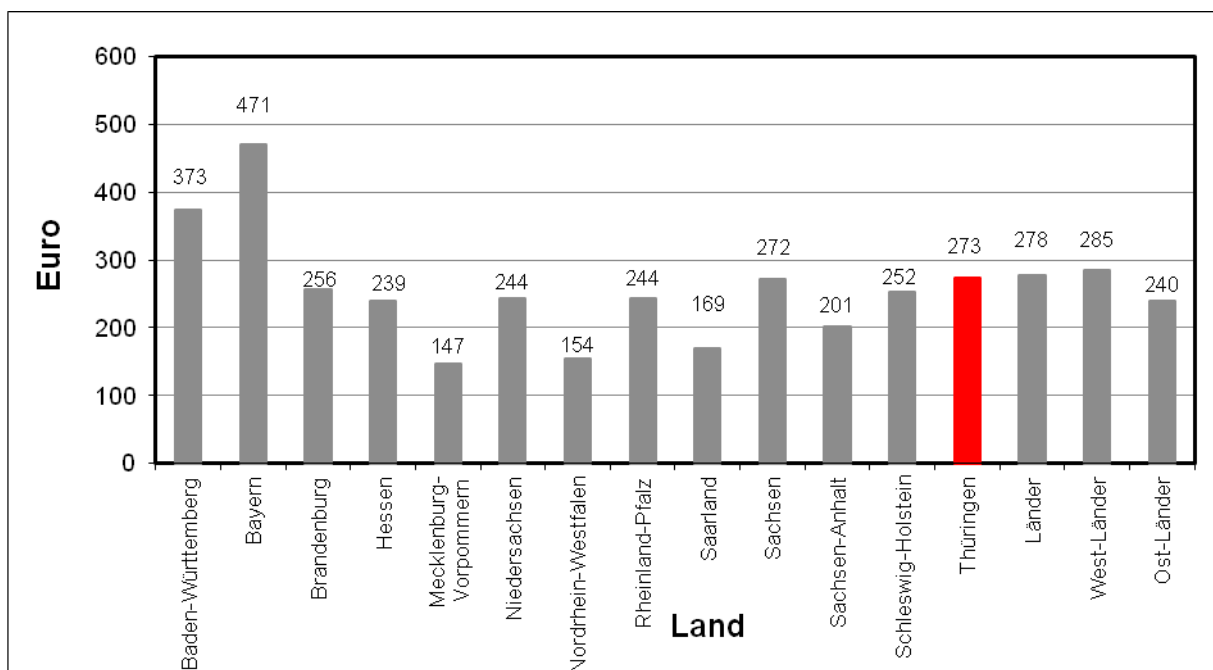
Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Abbildung 21: Kommunale Sozialausgaben je Einwohner in den Flächenländern im Jahr 2013



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

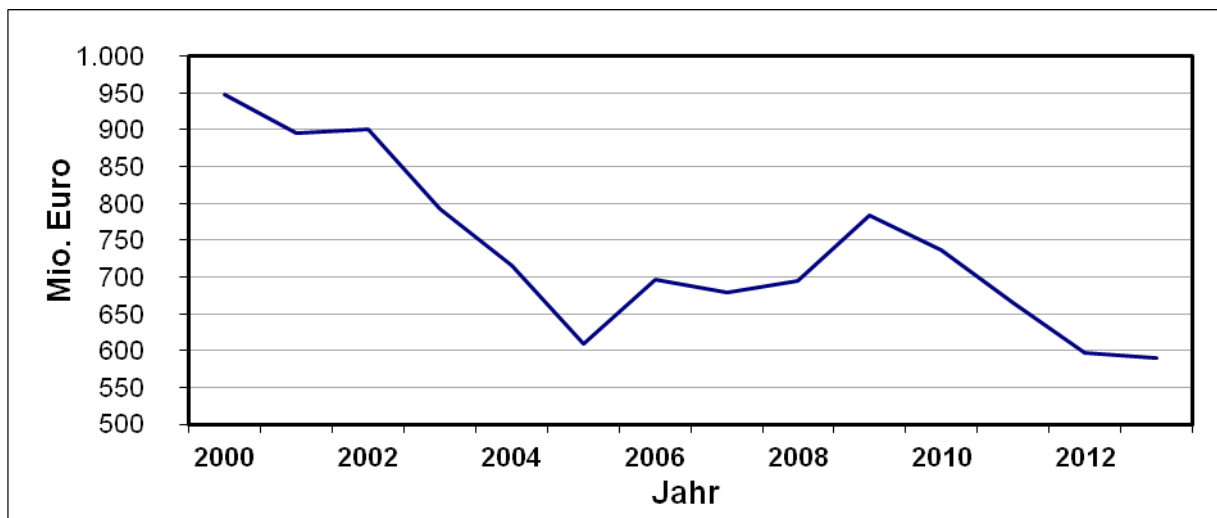
Abbildung 22: Kommunale Investitionen je Einwohner in den Flächenländern im Jahr 2013



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

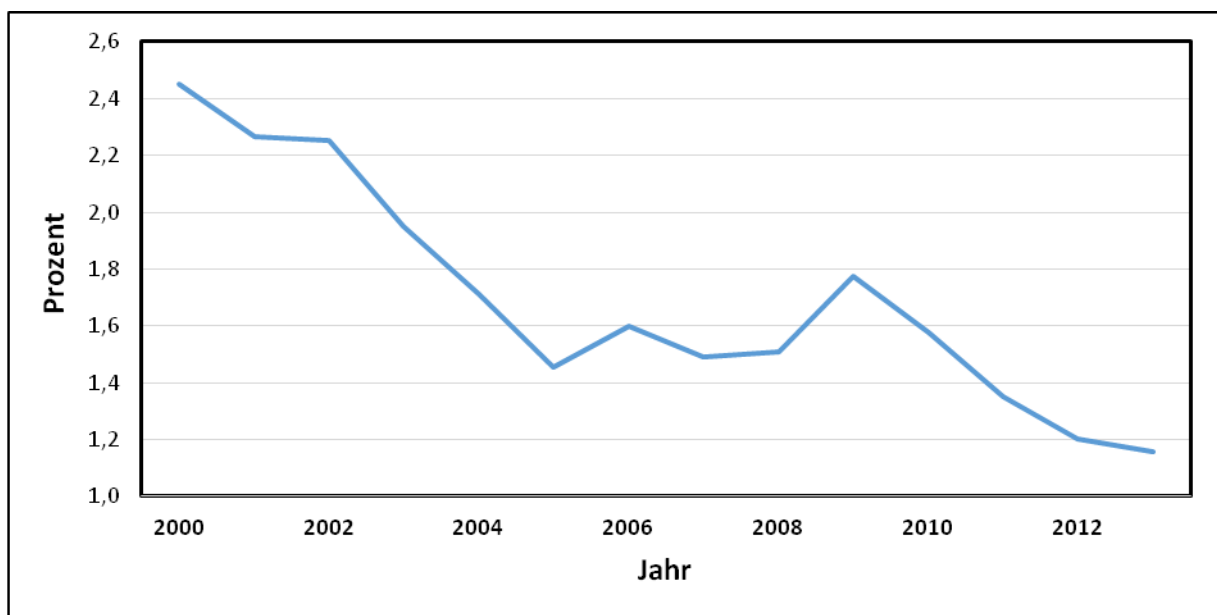
Die kommunalen Investitionen sind in der Summe (nominal!) zwischen 2002 und 2005 um rund ein Drittel gefallen, um danach bis 2009 anzusteigen (Abbildung 23). Ab dem Jahr 2009 fielen die Investitionen wieder und liegen mittlerweile knapp unter einem Wert von 600 Millionen Euro. Wie schwach sich die Investitionen entwickelt haben wird deutlich, wenn die Investitionsquote (Verhältnis zum BIP) berechnet wird (Abbildung 24): Diese hat sich seit der Jahrtausendwende von knapp 2,5 Prozent auf einen Wert von nur noch 1,2 Prozent ungefähr halbiert.

Abbildung 23: Kommunale Investitionen in Thüringen 2000-2013



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Abbildung 24: Kommunale Investitionsquote in Thüringen 2000-2013

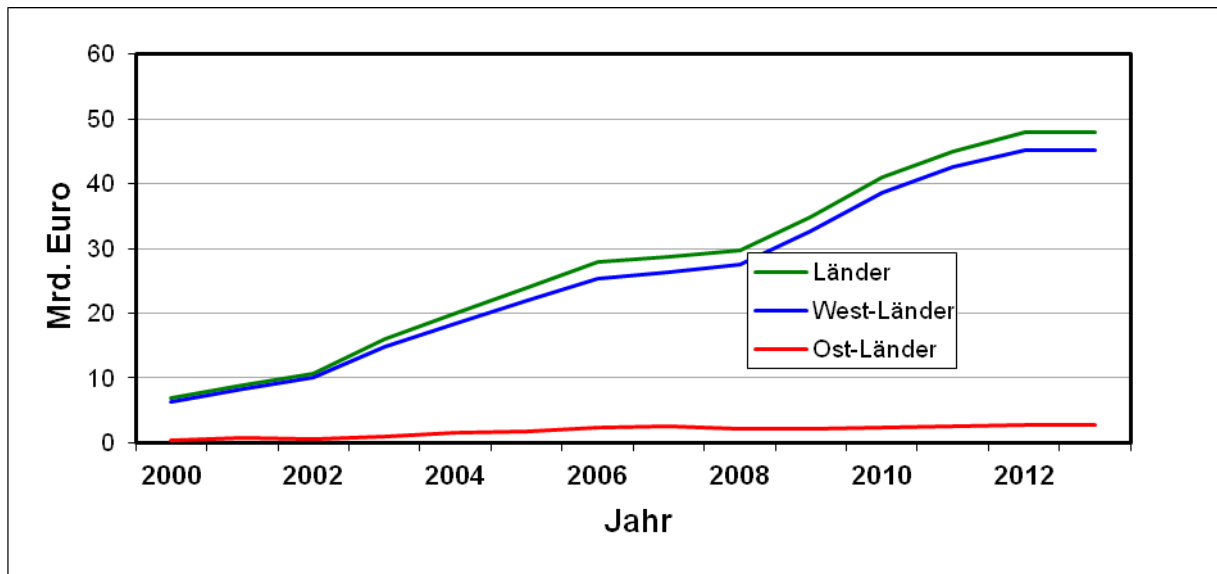


*Investitionen in % des Thüringer BIP

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen

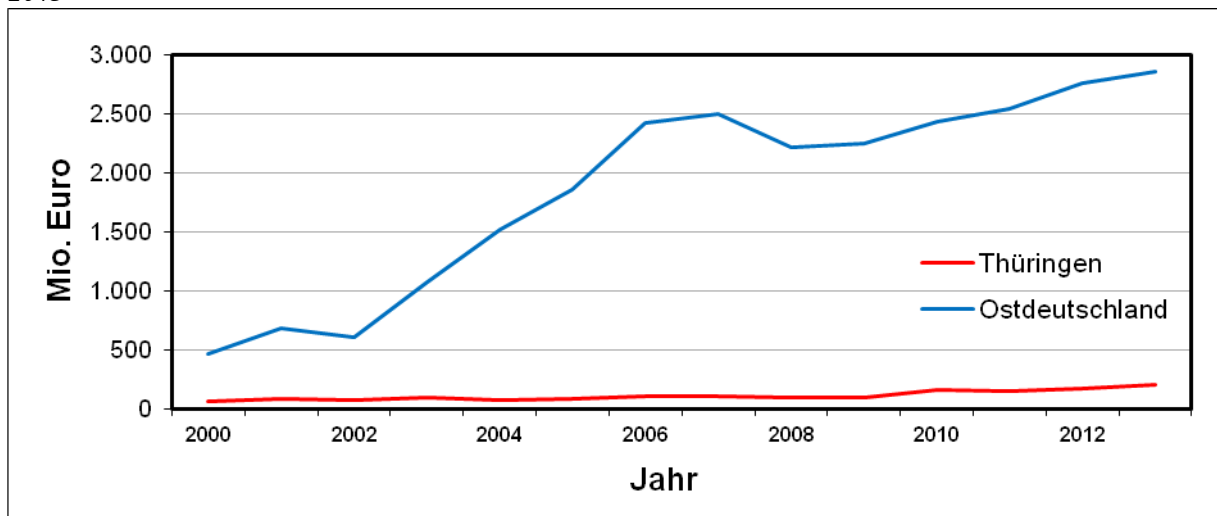
Während Städte, Gemeinden und Landkreise in vielen westdeutschen Kommunen mit einem erheblichen Anstieg der Kassenkredite zu kämpfen haben, ist die Lage in Ostdeutschland vergleichsweise undramatisch (vgl. Abbildung 25). Die Gemeindeebene in Thüringen steht in Ostdeutschland bei der Entwicklung relativ gut da (Abbildung 26) und liegt auch bei den Kassenkrediten je Einwohner im Ländervergleich auf dem 4. Platz (Abbildung 27).

Abbildung 25: Die Entwicklung der Kassenkredite in den west- und ostdeutschen Flächenländern 2000-2013



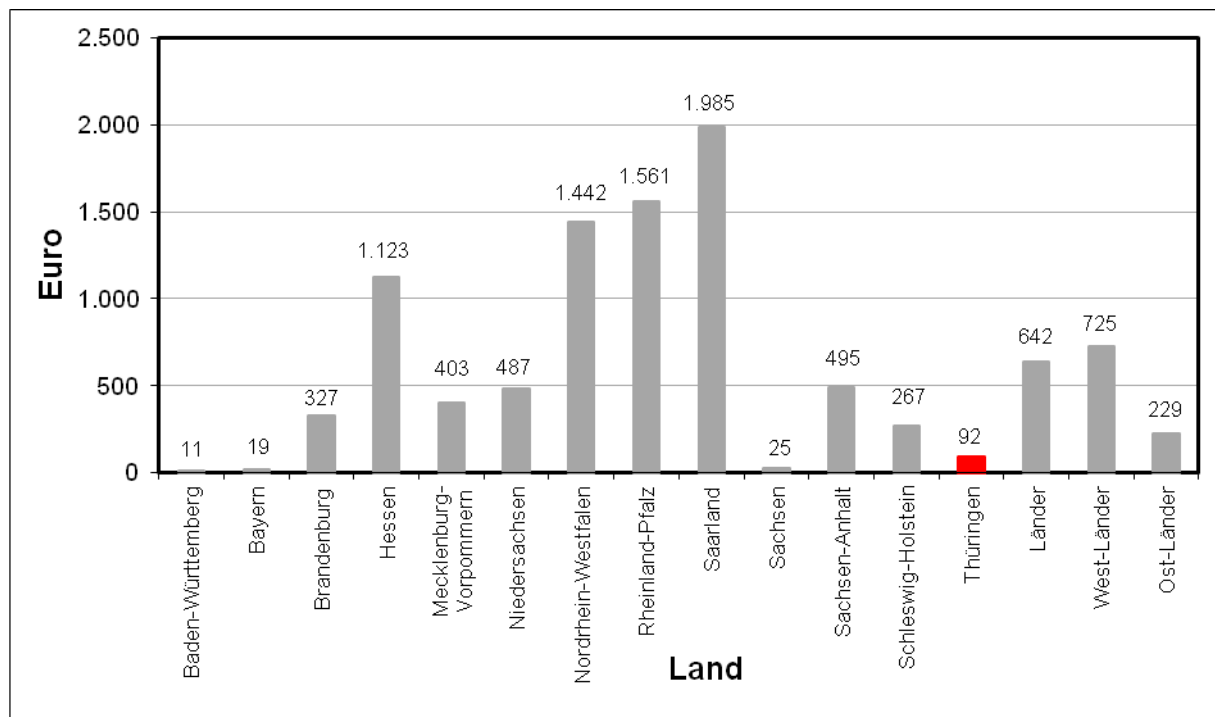
Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Abbildung 26: Die Entwicklung der Kassenkredite in den ostdeutschen Flächenländern und in Thüringen 2000-2013



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Abbildung 27: Kassenkredite der Kommunen je Einwohner in den Flächenländern im Jahr 2013



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

4. Die Entwicklung des Öffentlichen Dienstes in Thüringen

Bevor wir uns im folgenden 5. Kapitel mit den steuerreformbedingten Einnahmeausfällen des Landes und der Kommunen in Thüringen beschäftigen, wollen wir noch einen kurzen Blick auf die Entwicklung des Öffentlichen Dienstes in Thüringen werfen. Dabei sind verschiedene Ebenen zu unterscheiden.¹¹

Der *Kernhaushalt* enthält alle Ämter, Behörden usw., für die in den Haushaltsplänen des Landes und der Kommunen die Ausgaben und Einnahmen brutto veranschlagt und Personalausgaben ausgewiesen werden. In den genannten *Sonderrechnungen* werden Finanz- und Personaldaten von rechtlich unselbstständigen Einheiten in öffentlich-rechtlicher Rechtsform erfasst. Diese Einheiten verfügen über eine eigene Wirtschafts- und Rechnungsführung; ihre Einnahmen und Ausgaben sind nicht im Kernhaushalt enthalten. *Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform* sind Anstalten und öffentlich-rechtliche Stiftungen, die unter der Aufsicht des Landes oder der Kommunen stehen, aber rechtlich selbständig sind. Alle drei Bereiche – Kernhaushalt, Sonderrechnungen und Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform – bilden zusammen den Öffentlichen Dienst.

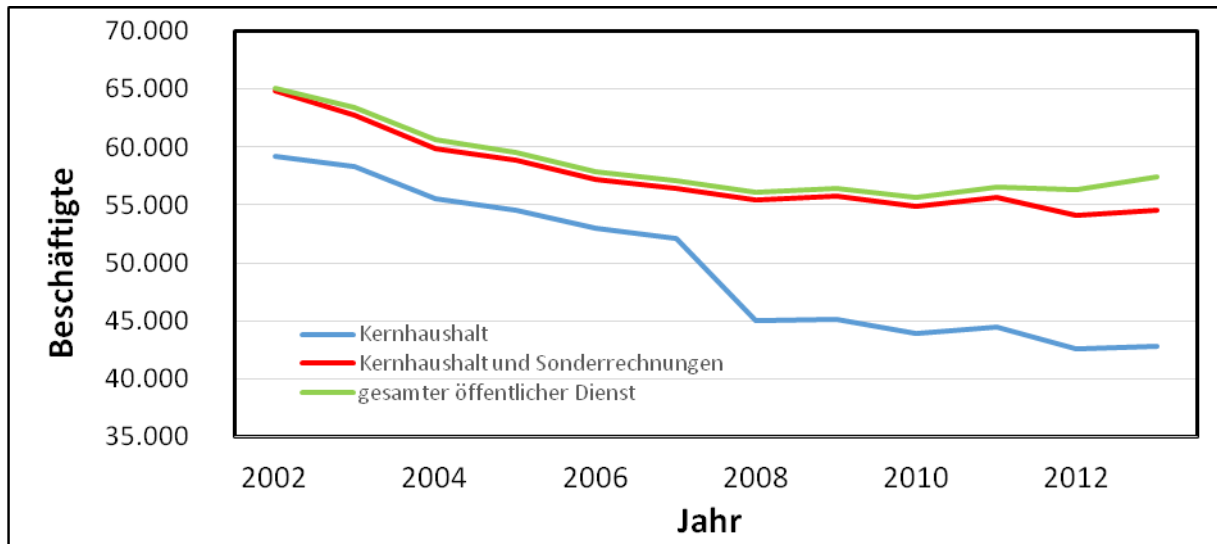
Nicht zum Öffentlichen Dienst gerechnet werden Einrichtungen in privater Rechtsform, auch wenn diese Unternehmen der öffentlichen Hand gehören oder sie an diesen mittelbar oder unmittelbar beteiligt ist. Nichtsdestotrotz gilt die öffentliche Hand als Arbeitgeber, wenn sie an solchen Unternehmen mit mehr als 50 Prozent unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist.

Wir werden uns mit dem Öffentlichen Dienst in Thüringen auf Basis von so genannten *Vollzeitäquivalenten* befassen. Vollzeitäquivalenten werden berechnet, indem Teilzeitbeschäftigte nur mit ihrem Anteil an der Arbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten berücksichtigt werden. Damit wird der Effekt ausgeschaltet, dass der Anteil an Teil-

¹¹ Vgl. dazu ausführlich die methodischen Begriffserläuterungen des Statistischen Bundesamtes (Statistisches Bundesamt 2014).

zeitstellen an der gesamten Stellenzahl steigt – in welchem Umfang Beschäftigung auf- oder abgebaut wird, kann letztlich nur auf Basis von Vollzeitäquivalenten ermittelt werden. Das Statistische Bundesamt stellt die entsprechenden Zahlen ab dem Jahr 2002 zur Verfügung.

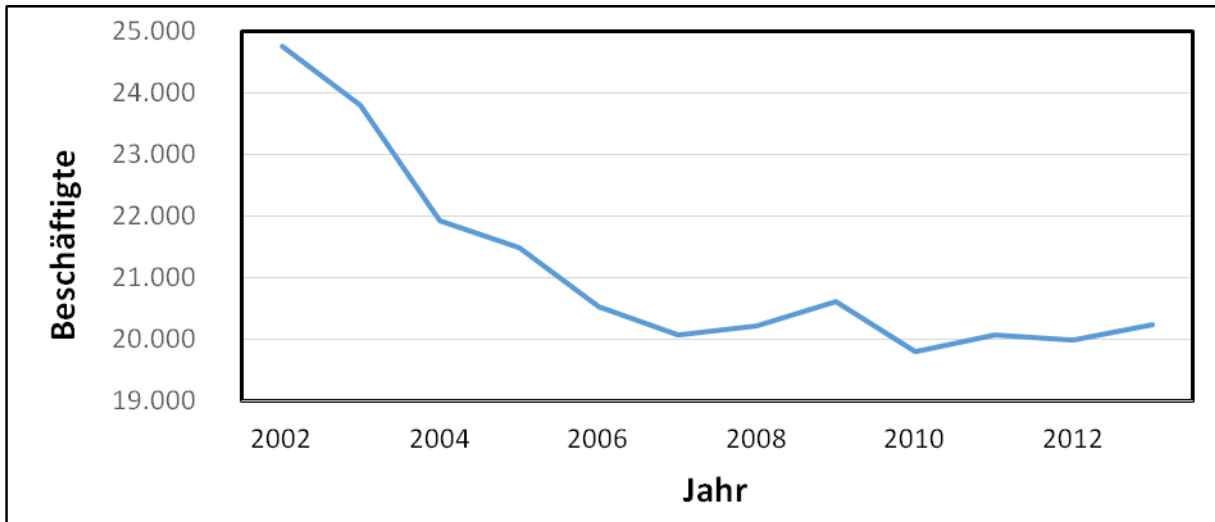
Abbildung 28: Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes (Vollzeitäquivalente) des Landes Thüringen 2002-2013



Quelle: Statistisches Bundesamt

Wie Abbildung 28 zu entnehmen ist, ist die Beschäftigung auf der Landesebene seit dem Jahr 2002 deutlich gesunken, und zwar bis zum Jahr 2008. Im Jahr 2008 erfolgte die Ausgliederung der Hochschulen aus dem Landeshaushalt, diese werden seitdem in den Sonderrechnungen erfasst. Ab 2008 sinken die Beschäftigtenzahlen im Kernhaushalt nur noch moderat, während sie einschließlich der Sonderrechnungen stagnieren. Der gesamte öffentliche Dienst des Landes weist seit 2008 eine leicht steigende Beschäftigung auf.

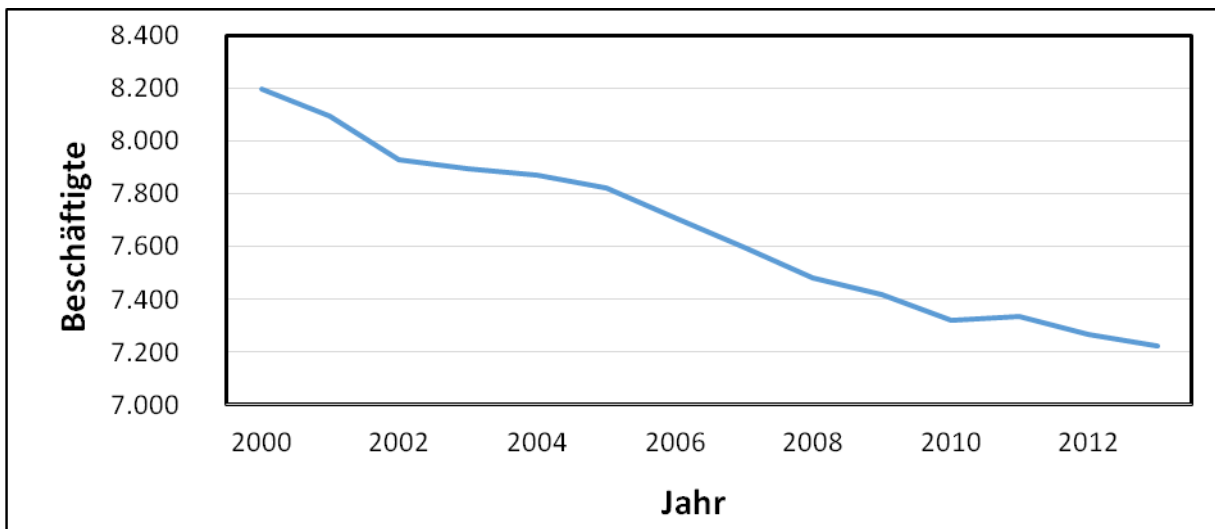
Abbildung 29: Die Entwicklung der Beschäftigung (Vollzeitäquivalente, Kernhaushalt) des Landes Thüringen an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen 2002-2013



Quelle: Statistisches Bundesamt

Aufschlussreich ist auch ein Blick auf die Entwicklung in den Teilbereichen Schule (Abbildung 29) und Polizei (Abbildung 30): Für diese Bereiche stellt das Statistische Bundesamt Zahlen zur Verfügung, für die Polizei sogar ab dem Jahr 2000. Beide weisen stark sinkende Beschäftigungszahlen auf. Während dieser Rückgang im Schulbereich ab 2007 in etwa zum Stillstand kommt, ist bei der Polizei bis heute ein kontinuierlicher Beschäftigungsabbau auszumachen.

Abbildung 30: Die Entwicklung der Beschäftigung (Vollzeitäquivalente) des Landes Thüringen bei der Polizei 2002-2013

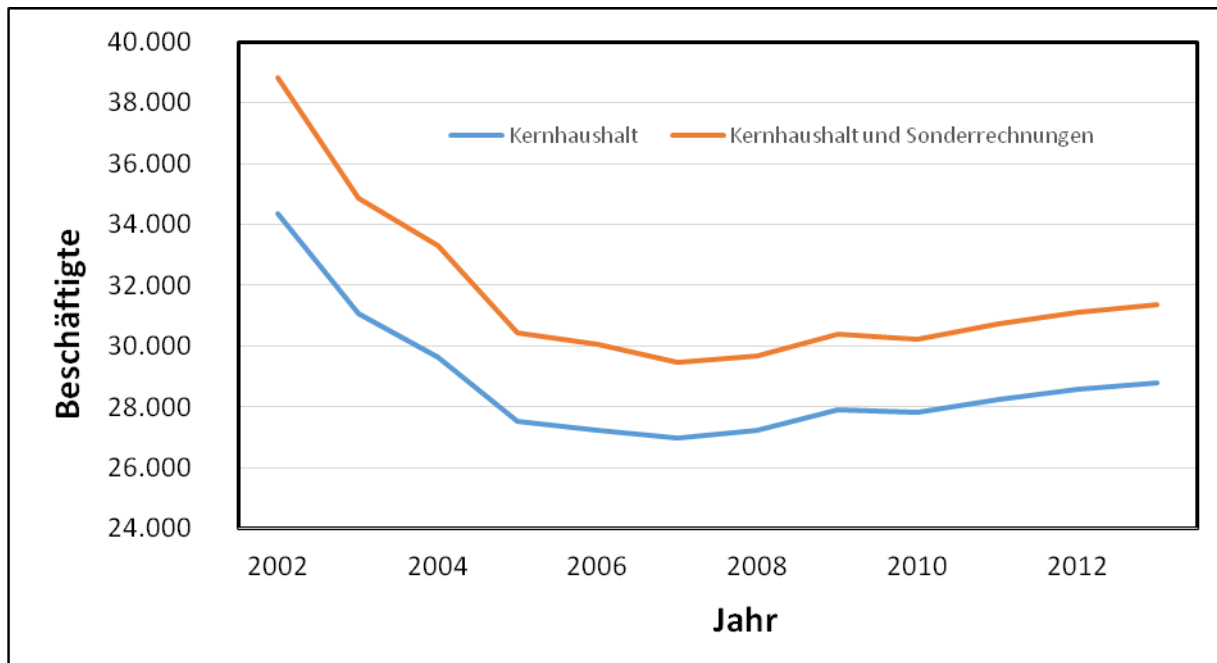


Quelle: Statistisches Bundesamt

Auch auf der kommunalen Ebene ist die Zahl der Beschäftigten im Öffentlichen Dienst deutlich gesunken (Abbildung 31) – das gilt sowohl für die Kernhaushalte als auch unter Berücksichtigung der Sonderrechnungen (Unter-

nehmen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform spielen für die kommunalen Gebietskörperschaften in Thüringen keine Rolle).

Abbildung 31: Die Entwicklung der Beschäftigung (Vollzeitäquivalente) der Kommunen in Thüringen 2002-2013



Quelle: Statistisches Bundesamt

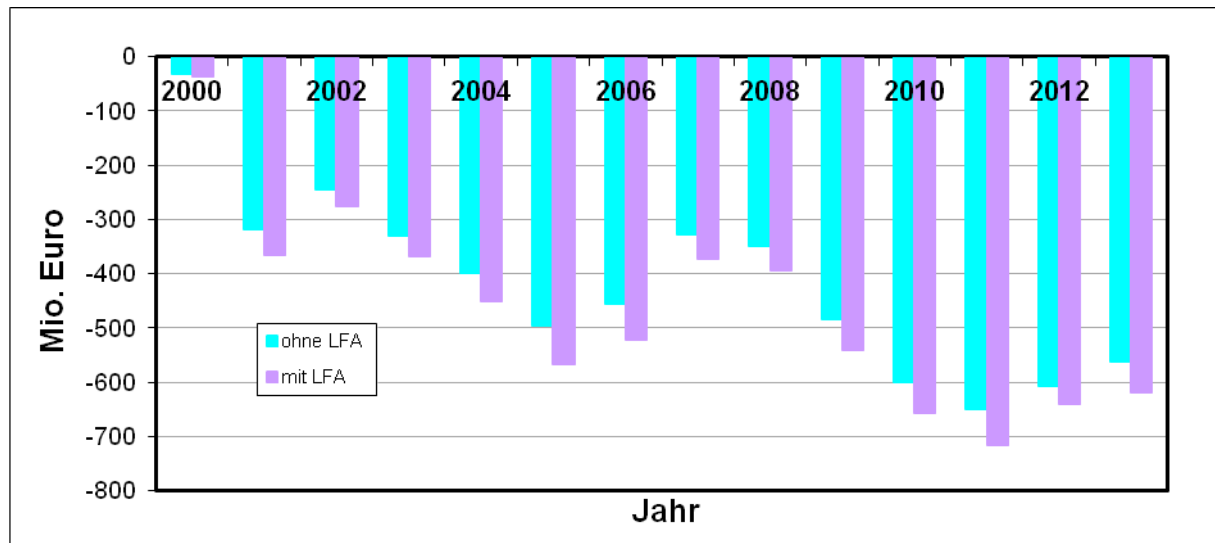
Im Jahr 2007 kommt der Beschäftigungsabbau zum Stillstand, und es ist ein leichter Anstieg der Beschäftigtenzahlen auszumachen. Ohne den Ausbau der Beschäftigung in Tageseinrichtungen für Kinder von 2.880 im Jahr 2007 auf 4.420 im Jahr 2013 – dies entspricht einem Anstieg von gut 50 Prozent – hätte sich der Beschäftigungsstand sowohl mit als auch ohne Berücksichtigung der Sonderrechnungen in den Jahren nach 2007 kaum verändert.

5. Auswirkungen der Steuerpolitik seit der Jahrtausendwende auf die öffentlichen Haushalte in Thüringen

Im 2. Kapitel sind die steuerreformbedingten Einnahmeausfälle seit der Jahrtausendwende dargestellt worden. Auch für das Land und die Kommunen in Thüringen lassen sich über den Anteil an den Landes- bzw. den Kommunalsteuern die entsprechenden Mindereinnahmen ermitteln. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Thüringen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs¹² zu den Empfängerländern gehört. In Abbildung 32 sind die steuerreformbedingten Einnahmeausfälle für den Thüringer Landeshaushalt seit dem Jahr 2000 dargestellt. Ohne die seit 1998 erfolgten Steuerrechtsänderungen hätte das Land aktuell rund 600 Millionen Euro (inklusive Länderfinanzausgleich) pro Jahr an Mehreinnahmen zur Verfügung – das sind ziemlich genau 10 Prozent der Thüringen zur Verfügung stehenden Einnahmen aus Steuern und Länderfinanzausgleich (LFA)! Die Gesamtausfälle seit dem Jahr 2000 summieren sich auf 6,5 Milliarden Euro – diese fallen damit höher aus als die Zunahme der Verschuldung des Landes in Höhe von 5 Milliarden Euro im gleichen Zeitraum.

¹² Zur aktuellen Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs vgl. z.B. Scherf (2010: 483 ff.).

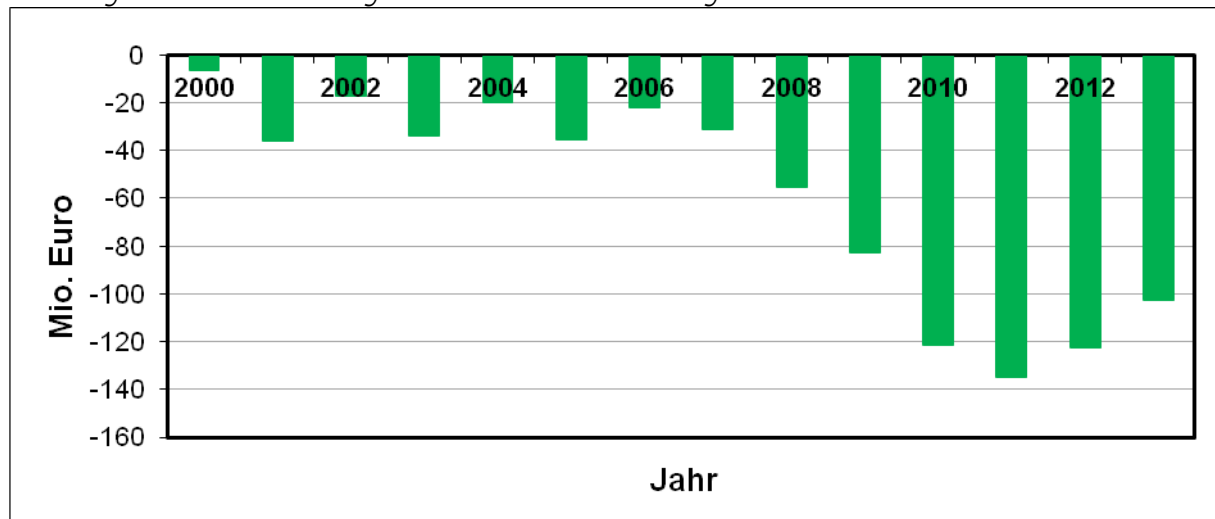
Abbildung 32: Steuerreformbedingte Einnahmeausfälle 2000-2014 in Thüringen aufgrund von Steuerrechtsänderungen seit 1998



Quelle: IMK, eigene Berechnungen

Die Ausfälle der Thüringer Kommunen sind nicht zuletzt aufgrund ihrer schwachen kommunalen Steuerkraft geringer als beim Land (Abbildung 33). Zu bedenken ist allerdings, dass die Kommunen aufgrund des höheren Landessteueraufkommens wohl höhere Zuweisungen vom Land erhalten hätten.

Abbildung 33: Steuerreformbedingte Einnahmeausfälle der thüringischen Kommunen in den Jahren 2000-2010



Quelle: IMK, eigene Berechnungen

5. Bewertung und Perspektiven

In Anbetracht der sich abzeichnenden demographischen Entwicklung, zurückgehender Zuweisungen vom Bund und der EU und nicht zuletzt aufgrund der so genannten Schuldenbremse plant die Thüringer Landesregierung einen auf Jahre angelegten Restriktionskurs, der vermutlich auch mit geringeren Zuweisungen an die Kommunen einhergehen wird. Dies ist wie bereits in der Einleitung angesprochen der Mittelfristigen Finanzplanung des Thü-

ringer Finanzministeriums (2013b) zu entnehmen. Der Bevölkerungsrückgang und die abnehmenden Zuweisungen engen den Spielraum für die Haushaltspolitik des Landes in der Tat erheblich ein. Allerdings werden wesentliche Aspekte der Ausgaben- und Einnahmeentwicklung durch das Thüringer Finanzministerium nicht sachgerecht dargestellt. Außerdem ist der angestrebte Schuldenabbau überambitioniert und droht den Spielraum für wichtige Zukunftsinvestitionen unnötig einzuengen.

Konkret muss sich das Thüringer Finanzministerium den Vorwurf machen lassen, dass es in seiner Analyse weder auf die sehr zurückhaltende Ausgabentätigkeit noch die erheblichen steuerreformbedingten Einnahmeausfälle eingeht. In Kapitel 3.1 wurde dargestellt, dass seit der Jahrtausendwende kein anderes Bundesland einen so starken Restriktionskurs verfolgt hat wie das Land Thüringen. So sind die Ausgaben- und die Investitionsquote des Landes in erheblichem Umfang gesunken. Problematisch ist dabei, dass die Folgen dieses Spar- und Kürzungskurses nicht reflektiert werden: Die Ausgabenpolitik wird rein fiskalisch motiviert begründet und als alternativlos dargestellt. Eine Aufgabenevaluierung und eine umfassende Bedarfsanalyse, die sich an einer angemessenen Personal- und Sachausstattung orientieren müsste, wurden und werden ganz offensichtlich nicht einmal in Erwägung gezogen. Dabei lassen sich etwa im Erziehungs- und Bildungsbereich erhebliche Mängel und damit zusätzliche Ausgabenbedarfe belegen.

Die in Kapitel 4 erläuterten steuerreformbedingten Ausfälle seit dem Jahr 2000 werden vom Thüringer Finanzministerium völlig unterschlagen. Dies ist angesichts der Dimensionen, die diese Einnahmeausfälle aufweisen, vollkommen unverständlich: Würde in Deutschland noch das Steuerrecht des Jahres 1998 zu Anwendung kommen, dann hätten sich die Mehreinnahmen im vergangenen Jahr auf 600 Millionen Euro belaufen – das entspricht gut 6 Prozent der Einnahmen im Landeshaushalt. Aufgrund der schwachen kommunalen Steuerkraft betragen die steuerreformbedingten Einnahmeausfälle auf der Gemeindeebene in Thüringen nur auf 100 Millionen Euro – dieser Betrag entspricht etwa 2 Prozent der kommunalen Gesamteinnahmen.

Ökonomisch fragwürdig sind die an prominenter Stelle in der aktuellen Mittelfristigen Finanzplanung im Abschnitt „Finanzpolitische Leitgedanken“ platzierten Überlegungen zur Entwicklung der Verschuldung des Landes (Thüringer Finanzministerium 2013: 8 ff.). Als Ziel wird eine konstante Pro-Kopf-Verschuldung genannt:

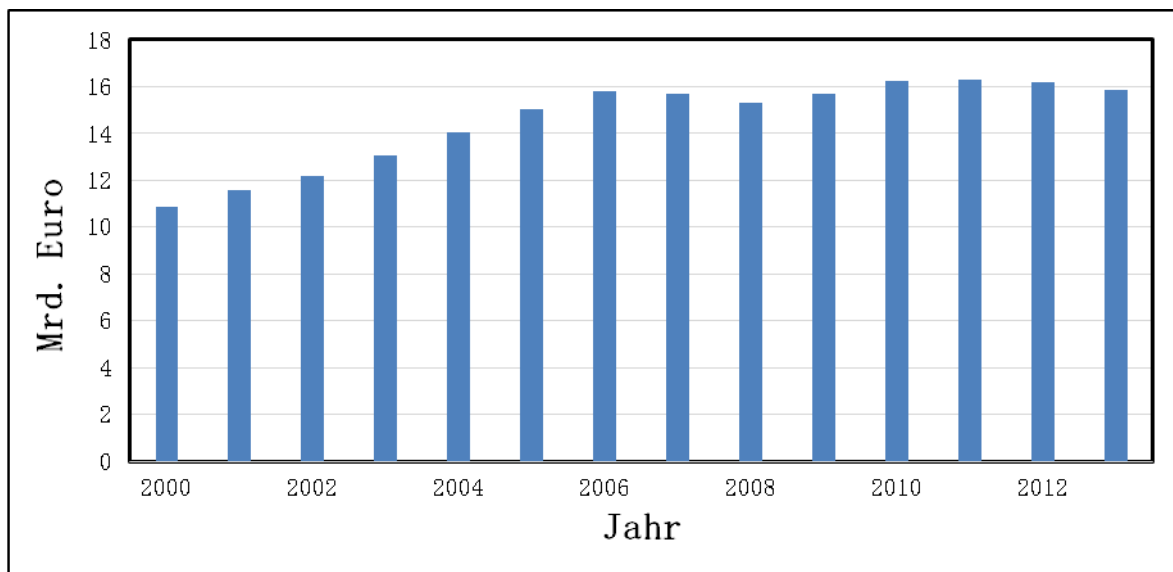
„Ziel einer soliden und nachhaltigen Finanzpolitik muss es daher im ersten Schritt sein, nicht nur die Belastung für den Freistaat zu verringern, sondern auch die ‚Belastung‘ für jeden Bürger mindestens konstant zu halten.“ (ebd.: 9)

Zwar sind *Vergleiche* zum Pro-Kopf-Schuldenstand – z.B. zwischen Bundesländern – durchaus sinnvoll. Es macht aber ökonomisch wenig Sinn, eine konstante Pro-Kopf-Verschuldung anzustreben. Vielmehr ist die Tragfähigkeit der Staatsverschuldung von der Entwicklung des BIP abhängig.¹³ Wenn sich das BIP und damit über ein steigendes Steueraufkommen auch die staatlichen Einnahmen erhöhen, dann verbessert sich die Tragfähigkeit der Staatsverschuldung – unter sonst gleichen Umständen werden z.B. die Zinsausgaben als Anteil an den gesamten Einnahmen oder den Steuereinnahmen fallen.

In ökonomischen Debatten wird die Entwicklung der Tragfähigkeit der Staatsverschuldung dann auch folglich mit Hilfe der Schuldenstandsquote (Verhältnis von Staatsverschuldung zu BIP) diskutiert. Schon ein Blick auf die Entwicklung des nominalen Schuldenstands (Abbildung 34) zeigt, dass kein Grund für einen Abbau der Staatsverschuldung besteht: Der Schuldenstand liegt seit dem Jahr 2006 bei etwa 16 Milliarden Euro.

¹³ Vgl. z.B. Eicker-Wolf/Truger (2003) und Eicker-Wolf/Himpele (2011).

Abbildung 34: Der Schuldenstand des Landes Thüringen 2000-2013

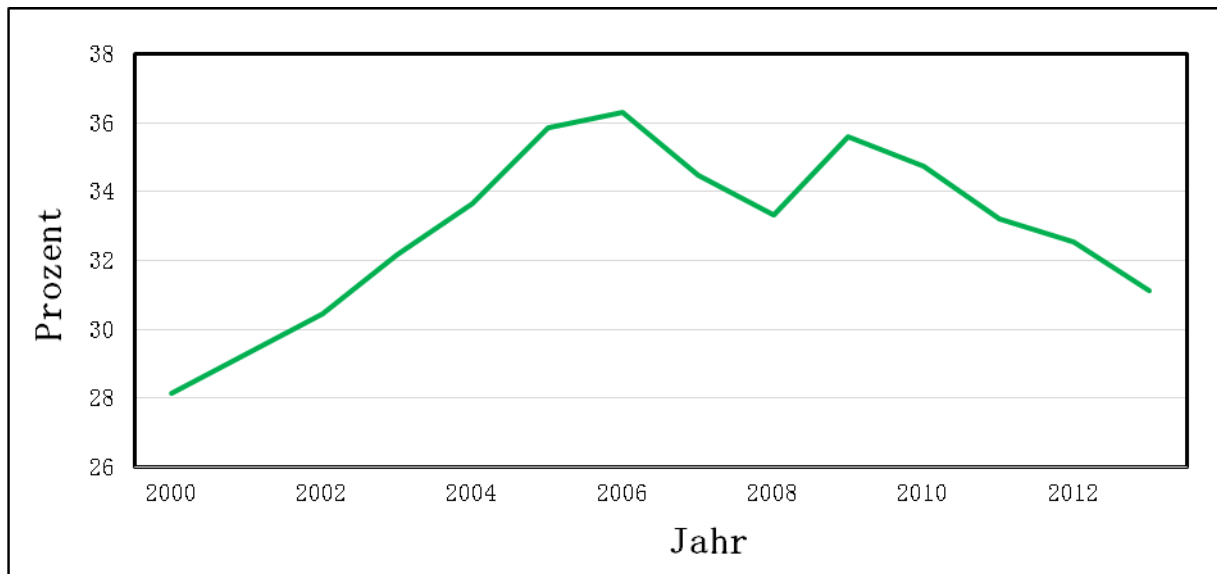


Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Die Schuldenstandsquote weist seit dem Jahr 2009 sogar einen recht steilen abwärts gerichteten Trend auf (Abbildung 35). Dieser Trend wird sich aufgrund der Schuldenbremse, die in der Landeshaushaltsordnung verankert ist, auch ohne Tilgung fortsetzen. Dies auch deshalb, weil wie in der Vergangenheit trotz abnehmender Bevölkerung mit einem steigenden Bruttoinlandsprodukt des Landes zu rechnen ist.¹⁴

¹⁴ Das Bruttoinlandsprodukt ist in der Vergangenheit trotz Bevölkerungsrückgangs gewachsen. Das gilt auch für das Steueraufkommen des Landes, das trotz Bevölkerungsrückgang und trotz der steuerreformbedingten Mindereinnahmen zwischen dem Jahr 2000 und dem Jahr 2013 von 4,5 auf 5,4 Milliarden Euro gestiegen ist. Zur Entwicklung des Steueraufkommens im Zeitraum 2000-2013 vgl. auch Abbildung A2 im Anhang.

Abbildung 35: Die Entwicklung der Schuldenstandsquote in Thüringen 2000-2013



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Ganz grundsätzlich ist – und dies ist im 2. Kapitel ausführlich dargelegt worden – von einer erheblichen Unterfinanzierung der öffentlichen Hand in Deutschland auszugehen. Das ist für die öffentliche Infrastruktur und für den Bildungsbereich gezeigt worden. Dabei ist zu bedenken, dass die Bundesländer wesentlich für die Schulen und Hochschulen, und die Kommunen für den vorschulischen Bereich verantwortlich sind. Der größte Teil der öffentlichen Investitionen wird von den Kommunen getätigt; auch die Länder investieren etwas mehr als der Bund.¹⁵ Wie in Abschnitt 3 ausführlich dargestellt worden ist, befinden sich die öffentlichen Investitionen sowohl auf der Landes- als auch auf der Kommunalebene im Sinkflug. Auch im Bildungsbereich ist in Thüringen ein erheblicher Ausgabenbedarf auszumachen. Nach Berechnungen von Piltz (2011) aus dem Jahr 2011 wären rund 1,3 Milliarden Euro (ohne investive Ausgaben) erforderlich, um die Qualität dieses Bereichs auf ein angemessenes Niveau zu heben.

Um Land und Kommunen in Thüringen angemessen auszustatten, sind Einnahmesteigerungen unausweichlich. Eine Steuerpolitik, die wieder zur Besteuerung nach Leistungsfähigkeit zurückkehren würde, könnte den Spielraum der öffentlichen Hand deutlich erweitern – hierzu liegen z.B. quantifizierte Steuerreformkonzepte der Gewerkschaften ver.di und GEW vor.¹⁶ Hierfür müsste sich die Landesregierung stark machen und Bündnispartner suchen.

Aus Ländersicht stellt insbesondere die viel diskutierte Wiedererhebung der Vermögensteuer sowohl fiskalisch als auch verteilungspolitisch eine attraktive Option dar, da das Aufkommen der Vermögensteuer vollständig den Bundesländern zufließt. Eine den Auflagen des Bundesverfassungsgerichts gerecht werdende, Geld-, Immobilien- und Betriebsvermögen gleichmäßig besteuernde Vermögensteuer könnte ein hohes Aufkommen erzielen. Die am häufigsten diskutierte Variante mit einem Steuersatz von 1 Prozent und einem durchschnittlichen Freibetrag für Erwachsene von 1 Million Euro und für Kinder in Höhe von 200.000 Euro würde für alle Bundesländer zusammen

¹⁵ Die Bruttoinvestitionen des Staates in Höhe von 43 Milliarden Euro (nach VGR) im Jahr 2013 verteilten sich wie folgt: Kommunen 21,53 Milliarden Euro, Bundesländer 11,82 Milliarden Euro und Bund 8,78 Milliarden Euro; 0,87 Milliarden Euro entfielen auf die Sozialversicherungen.

¹⁶ Vgl. dazu ver.di (2014) und Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (2011). Das ver.di-Konzept ist jüngst aktualisiert worden und enthält detaillierte Angaben zur Verteilung auf die einzelnen Bundesländer und ihre Kommunen. Auf diese aktuellen Zahlen wird hier Bezug genommen.

zu einer Einnahmeerhöhung von 20 Milliarden Euro führen. Für den Thüringer Landeshaushalt wäre unter Berücksichtigung des Länderfinanzausgleichs mit einem Einnahmeplus in Höhe von 520 Millionen Euro zu rechnen – davon würden rund 190 Millionen Euro den Kommunen zufließen.

Sinnvoll wäre auch eine Erhöhung der Erbschaftsteuer. Diese Steuer fällt in Deutschland im Vergleich zu anderen Industrieländern sehr mäßig aus, weil vor allem reiche Erben kaum belastet werden. Erbschaften stellen für die Begünstigten ein leistungsloses Einkommen – häufig in sehr hohem Umfang – dar. Reiche Erben werden so aufgrund ihrer sozialen Herkunft doppelt privilegiert, da sie in der Regel sowieso schon bessere Bildungs- und damit Verdienstmöglichkeiten haben. Deshalb sollte eine Steigerung des Erbschaftsteueraufkommens von rund 4 auf 10 Milliarden durch eine höhere Besteuerung reicher Erben erfolgen. Dem Bundesland Thüringen kämen hiervon 160 Millionen Euro zugute (60 Millionen Euro gingen wiederum an die Thüringer Kommunen).

Die immer ungleichere Verteilung des Vermögens¹⁷ ist unter anderem durch den Wegfall der Vermögensteuer im Jahr 1997 und die viel zu geringe Besteuerung von Erbschaften gefördert worden. Insofern ist eine höhere Belastung vermögender Haushalte – aus fiskalischen und aus verteilungspolitischen Gründen – doppelt geboten.

Aufgrund der Situation der ostdeutschen Bundesländer ist ganz grundsätzlich zu hinterfragen, ob der Rückgang der Zuweisungen insbesondere im Rahmen des Solidarpakts II – etwa angesichts der nach wie vor deutlich geringeren Steuereinnahmen in allen ostdeutschen Bundesländern – sinnvoll und für die öffentlichen Haushalte in Ostdeutschland tragbar ist. Eine Steuerpolitik, die auf allen staatlichen Ebenen dauerhaft höhere Einnahmen zum Ergebnis hätte, würde auch den Spielraum für entsprechende Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt schaffen.

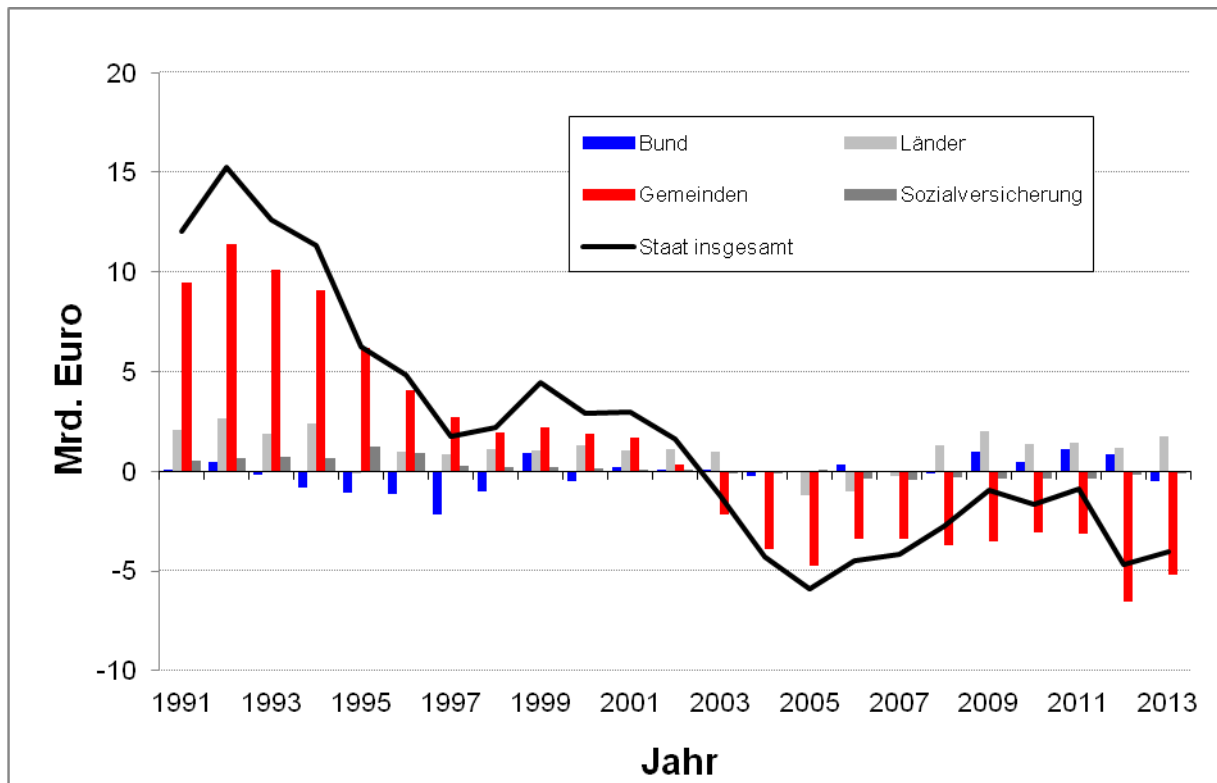
¹⁷ Vgl. dazu die neuesten Zahlen von Grabka/Westermeier (2014).

Literatur

- Eicker-Wolf, Kai (2011): Der Landeshaushalt in Thüringen – Entwicklung und Perspektiven. Arbeitspapier Nr. 4 des DGB-Bezirks Hessen-Thüringen, Frankfurt.
- Eicker-Wolf, Kai/Himpele, Klemens (2011): Die Schuldenbremse als politisches Projekt, in: Pokla 163, Juni 2011.
- Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2003): Alternativen zum Sparen in der Krise – für eine nachfrageschonende Konsolidierungspolitik, in: WSI Mitteilungen 6/2003.
- Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2013): Staatliche Handlungsfähigkeit und Zukunftsinvestitionen unter der Schuldenbremse. Die deutsche Steuer- und Fiskalpolitik am Scheideweg, in: Eicker-Wolf, Kai/Quaißer, Gunter/Thöne, Ulrich (Hg.), Bildungschancen und Verteilungsgerechtigkeit Marburg.
- Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (2011): Richtig gerechnet: Gute Bildung ist finanzierbar, Frankfurt.
- Grabka, Markus/Westermeier, Christian (2014): Anhaltend Vermögensungleichheit in Deutschland, in: DIW-Wochenbericht 9/2014.
- Heintze, Cornelia (2011): Unterdurchschnittliche Performanz und unterdurchschnittliche Bildungsausgaben – Deutschland im OECD-Vergleich, in: Kai Eicker-Wolf/Ulrich Thöne (Hg.), An den Grundpfeilern unser Zukunft sägen. 2. Auflage, Marburg.
- Herzog-Stein, Alexander/Joebges, Heike/Stein, Ulrich/Zwiener, Rudolf (2013): Arbeitskostenentwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit in Europa, IMK-Report 88/2013.
- Jaich, Roman (2008): Gesellschaftliche Kosten eines zukunftsfähigen Bildungssystems, Gutachten der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Piltz, Henrik (2011): Bildungsfinanzierung für das 21. Jahrhundert. Frankfurt.
- Reidenbach, Michael/Bracher, Tilman/Grabow, Busso/Schneider, Stefan/Seidel-Schulze, Antje (2008): Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen, Berlin.
- Rietzler, Katja/Teichmann, Dieter/Truger, Achim (2014): IMK-Steuerschätzung 2014-2018. Mehreinnahmen verantwortungsvoll nutzen – mit Rückschlägen rechnen. IMK-Report 93-2014.
- Scherf, Wolfgang (2009): Öffentliche Finanzen, Stuttgart.
- Statistisches Bundesamt (2014): Finanzen und Steuern. Personal im öffentlichen Dienst 2013, Wiesbaden.
- Thüringer Finanzministerium (2013a): Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ für das Jahr 2012, Erfurt.
- Thüringer Finanzministerium (2013b): Mittelfristiger Finanzplan für die Jahre 2013 bis 2017, Erfurt.
- Truger, Achim/Eicker-Wolf, Kai/Blumtritt, Marcus (2007): Auswirkungen der (Wieder-)Einführung einer Vermögensteuer auf die hessischen Landesfinanzen, IMK Studies 07, IMK in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- ver.di (2014): Konzept Steuergerechtigkeit. Ergebnisse der Aktualisierung und Verteilung der Mehreinnahmen auf Bundesländer und ihre Städte und Gemeinden. Wirtschaftspolitische Informationen Nr. 1, Januar 2014, Berlin.

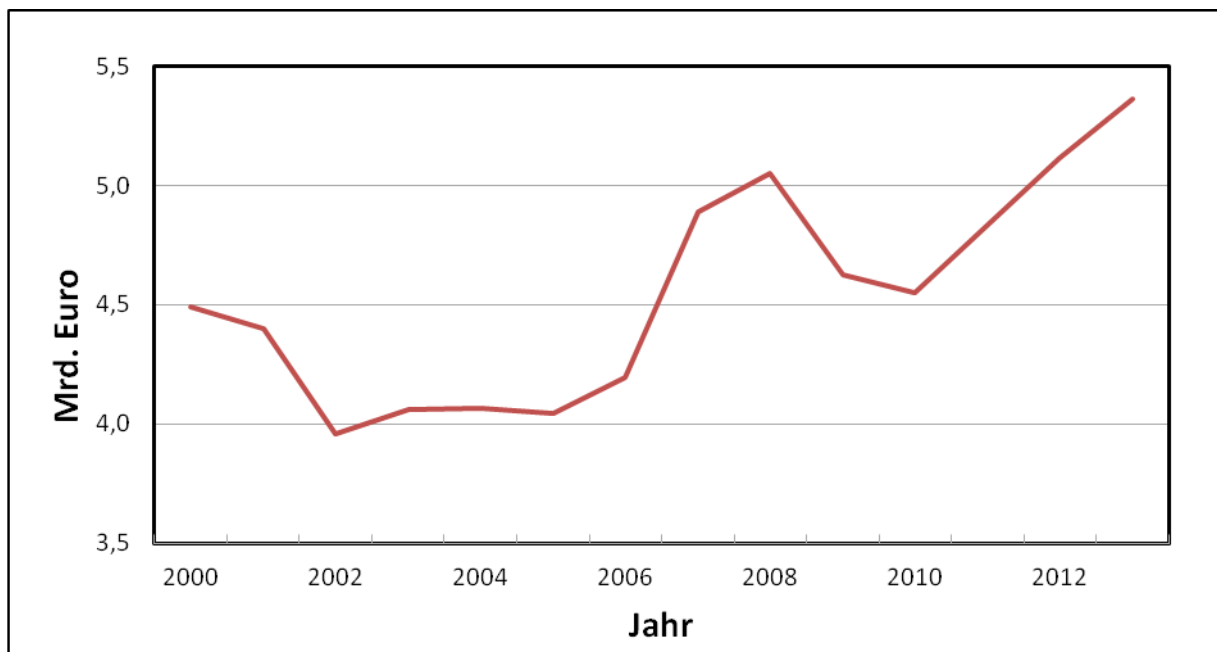
Anhang

Abbildung A1: Nettoinvestitionen des Staates 1991-2013



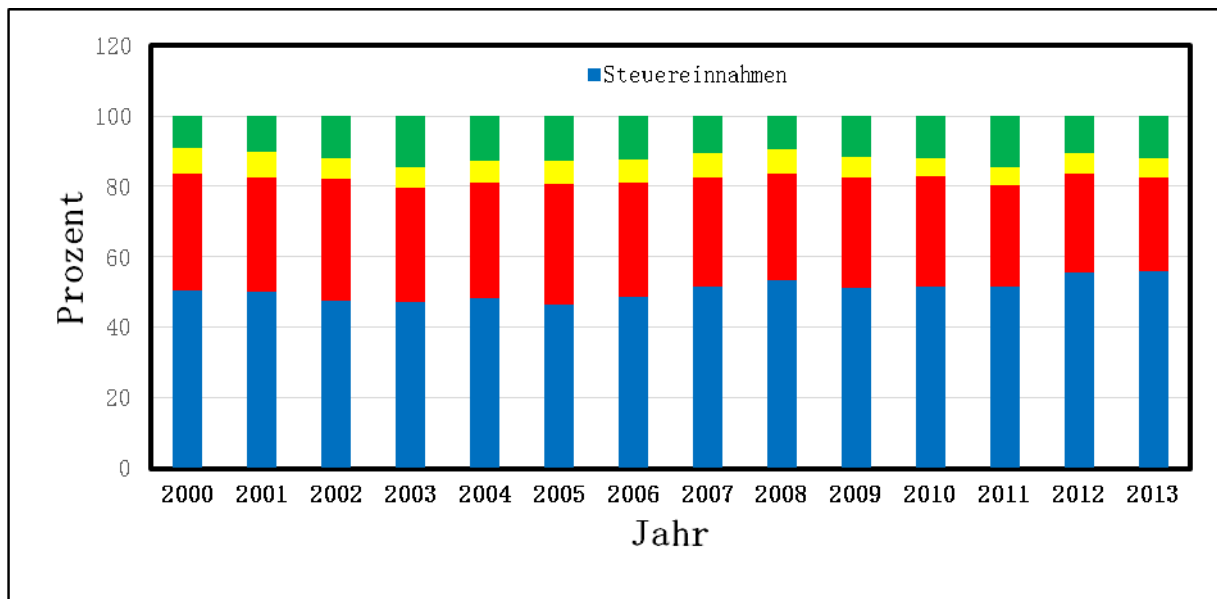
Quelle: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung

Abbildung A2: Die Entwicklung der Steuereinnahmen des Landes Thüringen 2000-2013



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung

Abbildung A3: Die Struktur der bereinigten Einnahmen in den Landeshaushalten der ostdeutschen Länder 2000-2013



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnung