



DGB

Kai Eicker-Wolf

Der Landeshaushalt in Thüringen Entwicklung und Perspektiven¹

**Arbeitspapier des DGB Hessen-Thüringen Nr. 4
Frankfurt, August 2011**

¹ Für Hinweise danke ich Achim Truger und Martin Schäfer.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	4
1. Einleitung	6
2. Die gesamtstaatliche Ausgabenentwicklung im internationalen Vergleich	7
3. Die Ausgaben- und Einnahmenentwicklung in Thüringen seit der Jahrtausendwende	10
4. Haushaltskonsolidierung ohne Alternative?	15
5. Strukturelle Unterfinanzierung durch steuerreformbedingte Einnahmeausfälle	20
6. Zusammenfassung und politische Schlussfolgerungen	23
Literatur	24
Anhang	27

Vorwort

Mit ihren noch vor den Sommerferien vorgestellten Planungen für den Landeshaushalt 2012 beginnt die Regierung von Ministerpräsidentin Lieberknecht den schon längerfristig angekündigten Spar- und Kürzungskurs. Diesem Vorhaben stehen die Gewerkschaften in Thüringen äußerst kritisch gegenüber, zumal schon im kommenden Jahr eine halbe Mrd. € weniger ausgegeben und der bereits erfolgte Abbau des Personals im öffentlichen Dienst weiter fortgesetzt werden soll.

Diesen wirtschaftspolitischen Kurs halten wir für ökonomisch nicht verantwortbar. Die Kürzungen bei den Investitionen werden Arbeitsplätze in der Baubranche vernichten. Für nicht tragbar halten wir insbesondere die vorgesehenen Kürzungen bei den Kommunen in Höhe von 200 Mio. €. Die sowieso schon prekäre Finanzlage der Städte, Gemeinden und Landkreise wird so drastisch verschärft. Die Gewerkschaften teilen hier voll und ganz die Kritik der Kommunen.

Selbstverständlich ist es richtig, dass das Land Thüringen – ausgehend von gegenwärtigen und sich abzeichnenden Entwicklungen – in den nächsten Jahren Einnahmen aufgrund sinkender Solidarpaktmittel, zurückgehender EU-Mittel und durch demografische Effekte verlieren wird. Allerdings wird in den haushaltspolitischen Debatten systematisch unterschlagen, dass alle Gebietskörperschaftsebenen in Deutschland in der jüngeren Vergangenheit erhebliche Einnahmeverluste aufgrund von Steuersenkungen zu verzeichnen hatten – und dabei handelt es sich in der Summe um Steuersenkungen, die eine deutliche soziale Schieflage aufweisen.

Den „Weg in den Magerstaat“ (Peter Bofinger), der mit weiteren Ausgabenkürzungen fortgesetzt wird, halten wir für falsch. Nur reiche (private) Haushalte können auf ein gut ausgestattetes öffentliches Erziehungs- und Bildungswesen, eine ordentliche öffentliche Infrastruktur und gute öffentliche Dienstleistungen verzichten, denn gut situierte Haushalte sind aufgrund ihrer wirtschaftlichen Situation in der Lage, schlechte und nicht angebotene öffentliche Leistungen durch privat finanzierte Leistungen zu ersetzen. Zudem sichert die bestehende soziale Diskriminierung im deutschen Bildungswesen, die wesentlich auf dem gegliederten Schulsystem und einer erheblichen finanziellen Unterausstattung beruht, den sozialen Status der reicheren Schichten ab.

Die Interessenlage der abhängig Beschäftigten und ihrer Kindern ist demgegenüber eine andere: Sie sind an einem gut ausgestatteten und gerecht finanzierten Wohlfahrtsstaat interessiert, der allen Kindern gleiche Bildungschancen bietet, öffentliche Leistungen in angemessenem Umfang und nicht zuletzt gute und gut bezahlte Arbeitsplätze bereitstellt.

Deshalb fordern wir mit Blick auf die Aufgaben von Land und Kommunen eine umfassende Bedarfsanalyse, die sich an einer angemessenen Personal- und Sachausstattung orientieren müsste. Auf dieser Basis dürfte sich ein erheblicher Mehrbedarf ergeben, der natürlich finanziert werden muss. Um dies zu gewährleisten fordern wir:

- Eine Steuerpolitik, die zum Prinzip der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit zurückkehrt und eine deutliche Einnahmesteigerung der öffentlichen Hand gewährleistet.
- Keine Kürzungen beim Volumen des Länderfinanzausgleichs, wie diese die Geberländer anstreben.
- Zuweisungen über die auslaufenden Solidarpaktmittel hinaus.

- Und nicht zuletzt die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns, der aufgrund von Einkommenssteigerungen ebenfalls zu deutlichen Mehreinnahmen führen würde.

Stefan Körzell
Vorsitzender
DGB-Bezirk Hessen-Thüringen

1. Einleitung

Unerwartete konjunkturbedingte Steuermehreinnahmen, mögliche Steuersenkungen noch vor der nächsten Bundestagswahl, Kürzungen in vielen Länderhaushalten, die Finanznot der Kommunen, die Bedingungen für die Beteiligung an einem weiteren Rettungspaket für Griechenland – die Situation der öffentlichen Haushalte und die Frage der zukünftigen Finanzpolitik steht in jüngster Zeit ständig im Mittelpunkt der öffentlichen Debatten.

In den Bundesländern wird die Aufstellung der Haushalte und die Erarbeitung der Mittelfristigen Finanzplanung generell durch die im Sommer 2009 im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse und die Folgen der Weltwirtschaftskrise bestimmt, die für die Länder einen Abbau der so genannten strukturellen Verschuldung bis zum Jahr 2020 vorschreibt. Der mit Blick auf die Schuldenbremse vielfach schon eingeleitete Konsolidierungskurs wird dabei in der Regel mit den folgenden Aussagen begründet:

- „Wir haben in der Vergangenheit über unsere Verhältnisse gelebt und können uns vieles nicht mehr leisten!“
- „Wir leben auf Kosten der kommenden Generationen!“
- „Marktprozesse sind grundsätzlich effizienter und effektiver als die staatliche Tätigkeit.“

Die aufgeführten Behauptungen münden dann folgerichtig auch oft in ein Bekenntnis zum „*schlanken Staat*“.

Auch in Thüringen finden die Auseinandersetzungen um den Landeshaushalt vor dem geschilderten Hintergrund statt – so heißt es etwa im Bericht an den Stabilitätsrat vom September 2010:

„Die in den kommenden Jahren zurückgehende Einnahmeseite in Verbindung mit der grundgesetzlichen Schuldenregel macht eine Konsolidierung unumgänglich, die im Wesentlichen über die Ausgabenseite zu schultern sein wird. Die aufgeführten Kennziffern für die Finanzplanung setzen große Konsolidierungsanstrengungen voraus.“ (Thüringer Finanzministerium 2010b: 14).

Als problematisch werden auf der Einnahmeseite seitens der Landesregierung drei „strukturelle Herausforderungen“ genannt (vgl. ebd.):

- das degressive Auslaufen des Solidarpaktes II im Jahr 2019;
- das Ende der Höchstförderung bei den EU-Strukturfonds ab dem Jahr 2014;
- die Folgen der demographischen Entwicklung auf die Einnahmeverteilung im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs.

Der Thüringer Landeshaushalt in den Jahren 2001 bis 2010 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, um auf dieser Grundlage dann im 3. und 4. Kapitel die Haushaltsentwicklung in Thüringen mit Blick auf den gesamtdeutschen Kontext zu analysieren. Dabei lässt sich zeigen, dass das Problem der Haushaltspolitik in Thüringen – wie durchgängig in allen anderen Bundesländern sowie auf Bundesebene und kommunaler Ebene – nicht in einer zu expansiven Ausgabentätigkeit zu suchen ist. Vielmehr ist von einer strukturellen Unterfinanzierung auszugehen, die ihre Ursache wesentlich in steuerreformbedingten Einnahmeausfällen seit dem Jahr 2001 hat – dies ist das Thema von Kapitel 5. Im abschließenden 6. Kapitel werden die wesentlichen Befunde noch einmal zusammengefasst und notwendige Schlussfolgerungen gezogen.

2. Die gesamtstaatliche Ausgabenentwicklung im internationalen Vergleich

Entgegen der einleitend genannten These, dass die öffentliche Hand in Deutschland in der jüngeren Vergangenheit wohl über ihre Verhältnisse gelebt habe, ist im internationalen Vergleich eine extrem restriktive Ausgabenpolitik auszumachen. So hat Truger (2011) nachgewiesen, dass die staatliche Ausgabenentwicklung in den 10 Jahren vor der Weltwirtschaftskrise extrem zurückhaltend ausgefallen ist: Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Ausgaben im Zeitraum 1998 bis 2008 liegt in Deutschland bei nominal 1,4 %, real – also bereinigt um die Inflationsrate – sind die deutschen Staatsausgaben sogar um jahresdurchschnittlich -0,2 % gesunken! Der Durchschnitt der alten EU-Länder liegt mit einem (nominalen) Wert von 4,3 % knapp dreimal so hoch. In diesem Zeitraum verzeichnet kein anderes entwickeltes Land mit Ausnahme von Japan ein niedrigeres Staatsausgabenwachstum als Deutschland. Der geschilderte Sachverhalt spiegelt sich auch in der Entwicklung der deutschen Staatsquote wider: Diese ist von rund 48 % Ende der 1990er Jahre auf knapp 44 % im Jahr 2008 gesunken – einen im internationalen Vergleich relativ geringen Wert.

Tabelle 1: Jahresdurchschnittliche nominale Wachstumsraten der Staatsausgaben 1999 bis 2010

Land/Ländergruppe	Wachstumsrate	Land/Ländergruppe	Wachstumsrate
EU-27	4,0	Spanien	6,7
EU-15	3,8	USA	6,3
EWU-17	3,8	Norwegen	6,2
Rumänien	25,7	Tschechische Republik	5,8
Irland	12,0	Portugal	5,4
Lettland	10,7	Malta	5,2
Island	9,8	Niederlande	5,0
Estland	9,8	Finnland	4,1
Bulgarien	9,6	Belgien	4,1
Slowenien	8,3	Frankreich	3,9
Zypern	8,3	Dänemark	3,6
Ungarn	8,0	Schweden	3,3
Polen	7,8	Italien	3,3
Luxemburg	7,6	Österreich	3,1
Slowakische Republik	6,8	Schweiz	2,4
Griechenland	6,8	Deutschland	1,8
Litauen	6,8	Japan	-0,8

Quelle: Eurostat, eigene Berechnung

Zwar sind die Ausgabenanstiege der öffentlichen Hand in Deutschland bedingt durch die Konjunkturpakete in den Jahren 2009 und 2010 im Vergleich zu anderen Staaten etwas höher ausgefallen,² aber auch unter Berücksichtigung dieser beiden Jahre bleibt die deutsche Ausgabenpolitik in der längeren Perspektive im internationalen Vergleich atemberaubend restriktiv (vgl. Tabelle 1).

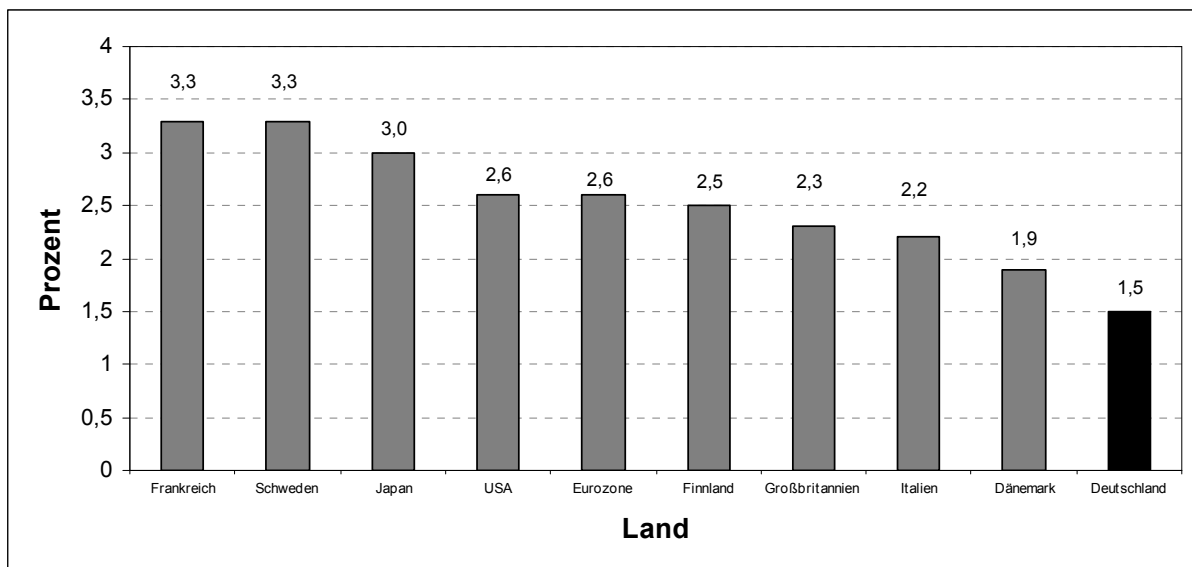
Von besonderem Interesse sind im Zusammenhang mit der öffentlichen Ausgabentätigkeit die wachstumsrelevanten und sozialpolitisch bedeutenden Bereiche *öffentliche Investitionen* und *Erziehung und Bildung*.

² Der Anstieg lag bei durchschnittlich 3,5 % und damit auf dem Durchschnittsniveau der Euro-Länder.

Es ist allgemein anerkannt, dass die öffentliche Hand einen Teil ihrer Einnahmen für Investitionen ausgeben muss, um in angemessenem Umfang öffentliche Infrastruktur in Form von Straßen, Bildungseinrichtungen, Wasserver- und Abwasserentsorgung usw. für die privaten Haushalte und den Unternehmenssektor zur Verfügung zu stellen. Die staatliche Bereitstellung von öffentlicher Infrastruktur ist eine wesentliche Voraussetzung für private Wirtschaftsaktivitäten. Aus Sicht der Unternehmen 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 in der langen Frist negativ auf das Wirtschaftswachstum in dem entsprechenden Wirtschaftsraum auswirken.

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 (vgl. Truger 2011). Im Jahr 2008 weist die deutsche staatliche Investitionsquote mit nur 1,5 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) einen sehr niedrigen Wert auf (Abbildung 1). Ein wesentlicher Grund für diesen Rückgang und die international unterdurchschnittliche Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand in Deutschland ist in deren Konsolidierungsbemühungen zu sehen: Kürzungen bei den öffentlichen Investitionen sind für die Gebietskörperschaften häufig das bevorzugte Mittel, um die Ausgabentätigkeit einzuschränken.

Abbildung 1: Staatliche Investitionen in % des BIP im Jahr 2008 in ausgewählten Ländern

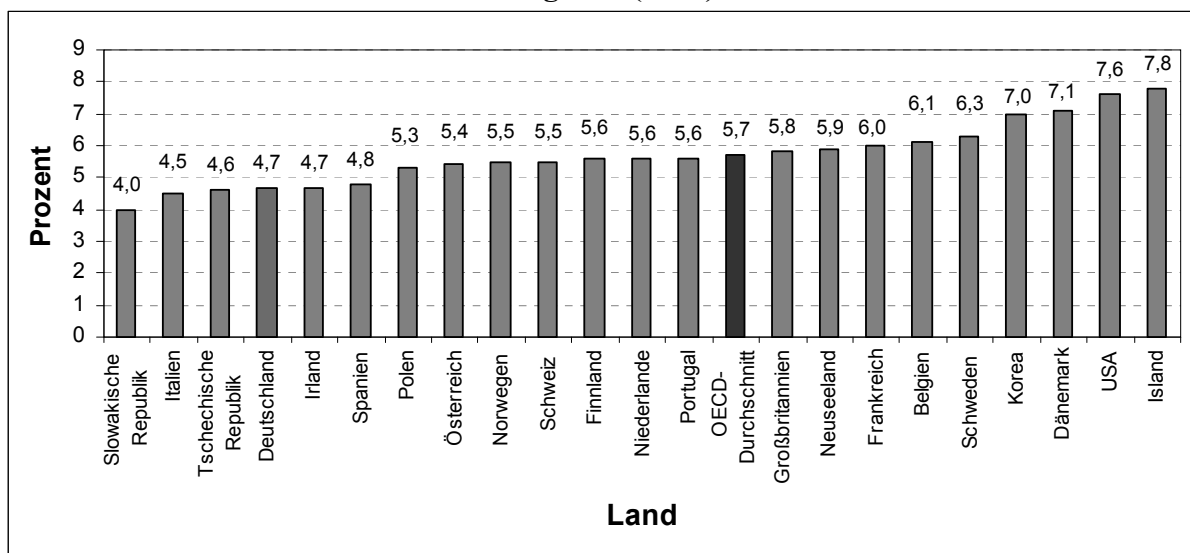


Quelle: Europäische Kommission

Auch bei den öffentlichen Bildungsausgaben, die in Deutschland vor allem durch die wesentliche Zuständigkeit in den Bereichen Schule und Hochschule zum überwiegenden Teil durch die Bundesländer getätigt werden, steht Deutschland im OECD-Vergleich nicht gut dar. Zwar kompensieren die relativ hohen Privatausgaben im Rahmen des dualen Systems zum Teil die geringen öffentlichen Ausgaben, aber auch öffentliche und private Bildungsausgaben zusammen liegen noch deutlich unter dem OECD-Durchschnitt und weit entfernt von jenen Ländern, die 6 % und mehr ihres BIP für Bildung verausgaben (vgl. Abbildung 2): Der deutsche

Wert liegt im Jahr 2007 bei 4,7 % und damit um 1 % unter jenem der gesamten OECD. Während sieben Länder sogar zwischen 6 % und 7,8 % des nationalen BIP für Bildung aufwenden, stehen nur wenige OECD-Ländern noch schlechter als Deutschland dar. Hinzu kommt, dass der deutsche Wert eine fallende Tendenz ausweist: Im Jahr 2000 lag der Anteil der Bildungsausgaben am BIP noch bei 4,9 % und 1995 bei 5,1 %.

Abbildung 2: Private und öffentliche Bildungsausgaben in % des BIP im internationalen Vergleich (2007)

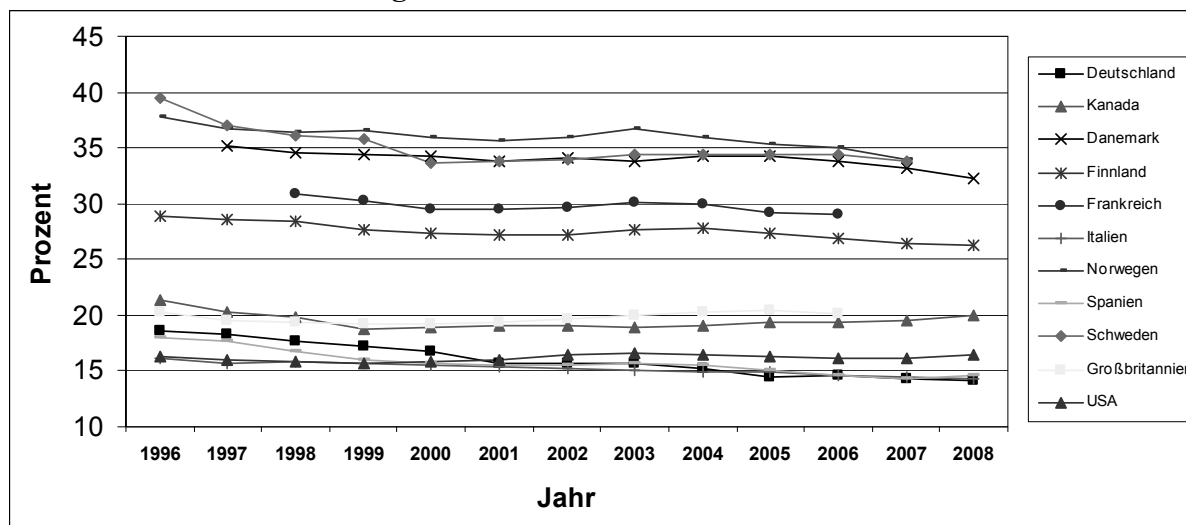


Quelle: OECD

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 nordischen Ländern jeder dritte bis vierte Erwerbstätige in öffentlicher Beschäftigung arbeitet, sind dies in Deutschland nicht einmal mehr 15 % (Abbildung 3). Obwohl der Öffentliche Dienst in Deutschland nach dem zweiten Weltkrieg eine Expansion erlebt hat, hat der Staat als direkter Arbeitgeber nie eine vergleichbare Bedeutung wie in vielen anderen Ländern erreicht. Nach dem Beitritt der fünf neuen Bundesländer ist ein drastischer Beschäftigungsabbau im öffentlichen Dienst erfolgt, allein zwischen 1991 und 2000 in Höhe von rund 20 %. Dabei schlagen natürlich die Privatisierungsmaßnahmen – als Beispiel sei die Post genannt – und die Verkleinerung der Bundeswehr zu Buche. Aber auch die Kommunalverwaltungen haben ihr Personal deutlich reduziert: die ostdeutschen Kommunen zwischen 1991 und 2001 um mehr als 25 %, die westdeutschen Städte und Gemeinden im gleichen Zeitraum um ebenfalls immerhin 13 %. Der Abbau der staatlichen Beschäftigung in Deutschland stellt im internationalen Vergleich eine singuläre Entwicklung dar.³ Kein anderes Industrieland weist eine auch nur ähnliche dramatische Entwicklung auf, im Gegenteil: Absolut gesehen haben andere Industrieländer ihren Beschäftigungsstand gehalten oder ausgebaut (Tabelle 2).

³ Zur Entwicklung der Beschäftigung im Öffentlichen Dienst in Deutschland vgl. auch Keller (2010: 20 ff.), der sich auch ausführlich mit den Arbeitsbeziehungen im Staatssektor befasst.

Abbildung 3: Anteil der öffentlichen Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung in ausgewählten Ländern 1998-2008*



*Alle Gebietskörperschaftsebenen einschließlich Sozialversicherungen, nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtete Institutionen, die hauptsächlich durch die öffentliche Hand finanziert werden, und Unternehmen in öffentlichem Besitz.

Quelle: ILO, eigene Berechnung

Tabelle 2: Veränderung der Beschäftigung (in Tsd.) im öffentlichen Sektor 1996-2009

Land	Zeitraum	absolute Veränderung (in Tsd.)	Relative Veränderung (in %)
Deutschland	1996-2009	- 1.244	- 17,8
Kanada	1996-2008	573	20,1
Dänemark	1997-2008	-15	-1,6
Finnland	1996-2008	52	8,5
Frankreich	1998-2006	363	5,7
Italien	1996-2009	-93	-2,5
Norwegen	1996-2007	47	5,7
Spanien	1996-2009	742	32,0
Schweden	1996-2007	10	0,8
Großbritannien	1996-2006	581	11,0
USA	1996-2008	2.961	15,2

Quelle: ILO, eigene Berechnung

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

Im Folgenden soll die Haushaltsentwicklung des Bundeslands Thüringen einer genaueren Analyse unterzogen werden, und zwar für die Jahre 2000-2010. 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.⁴

⁴ Für das Jahr 2010 liegen die endgültigen Werte noch nicht vor. Deshalb wird hier auf die vom Bundesfinanzministerium publizierten vorläufigen Ergebnisse vom 31.03.2011 zurückgegriffen.

Im Kapitel 2 ist schon dargestellt worden, dass die Ausgabentätigkeit in Deutschland alles andere als expansiv ausgefallen ist.⁵ Vor diesem Hintergrund ist natürlich die Frage von Interesse, wie die Ausgabenentwicklung in den einzelnen Bundesländern aussieht, und wie Thüringen im Ländervergleich dasteht. Tabelle 3 ist zu entnehmen, dass die Bundesländer in ihrer Gesamtheit genau wie Deutschland insgesamt sehr moderate Ausgabenanstiege aufweisen, und dass Thüringen mit einem Wert von -0,4 % unter den Bundesländern eine sehr restriktive Ausgabenpolitik aufweist. Dabei ist zu bedenken, dass es sich um nominale Werte handelt, und dass die Jahre der jüngsten Weltwirtschaftskrise – und damit z.B. im Falle von Bayern die Kosten für die Rettung der BayernLB – enthalten sind. Für den Zeitraum 2001-2008 ergibt sich für Thüringen sogar ein Wert von -0,7 % (Länder insgesamt: 1,2 %, Ostdeutschland: -0,3 %), was einem realen Wert von rund -2 % entspricht!

Tabelle 3: Jahresdurchschnittliche Wachstumsraten (in %) der Staatsausgaben in den Bundesländern 2001-2010

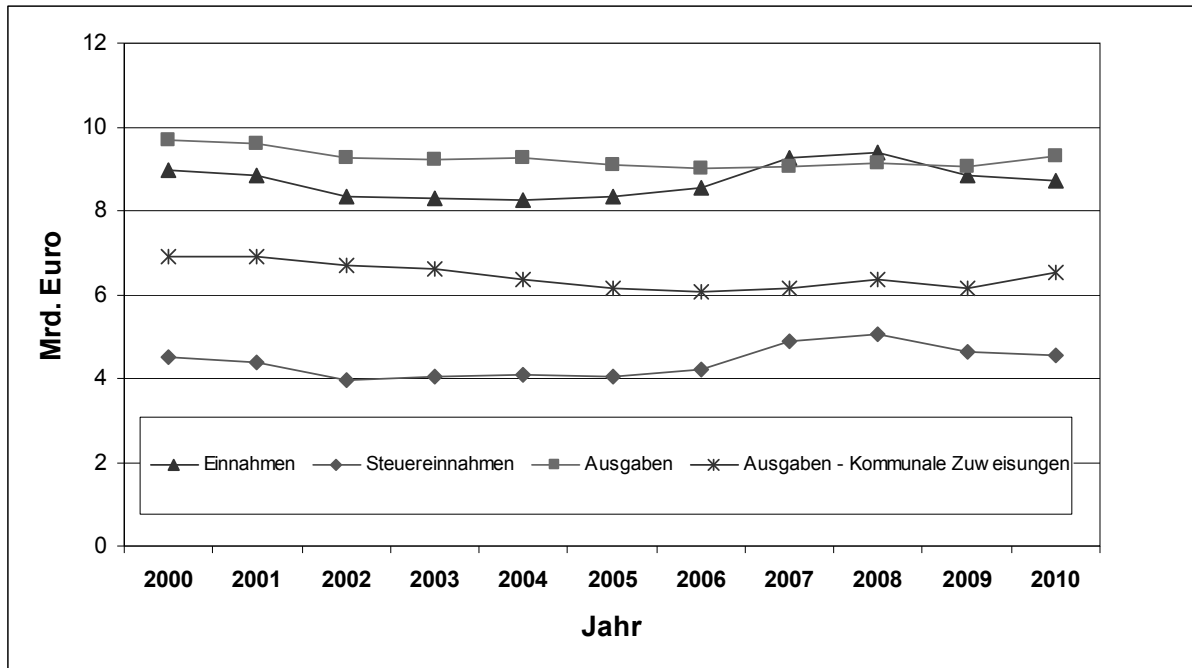
Bundesland	Wachstumsrate
Bayern	2,6
Schleswig-Holstein	2,1
Rheinland-Pfalz	2,1
Nordrhein-Westfalen	1,8
Saarland	1,8
Baden-Württemberg	1,7
Niedersachsen	1,6
Hamburg	1,3
Hessen	1,3
Bremen	1,1
Berlin	0,4
Sachsen	0,4
Brandenburg	0,3
Thüringen	-0,4
Mecklenburg-Vorpommern	-0,4
Sachsen-Anhalt	-0,5
Länder	1,4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

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnung

In Abbildung 4 ist die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Thüringer Landeshaushalt dargestellt, in Abbildung 5 die des Finanzierungssaldos. Bei den Ausgaben ist ein rückläufiger Trend erkennbar, während die Einnahmen zunächst zurückgehen, von 2002 bis zum Jahr 2005 stagnieren, dann aufgrund konjunkturell bedingt höherer Steuereinnahmen steigen und so in den Jahren 2007 und 2008 zu Überschüssen führen. Im Zuge der Weltwirtschaftskrise fallen die Steuer- und damit die Gesamteinnahmen dann wieder deutlich, und der Finanzierungssaldo wird wieder negativ.

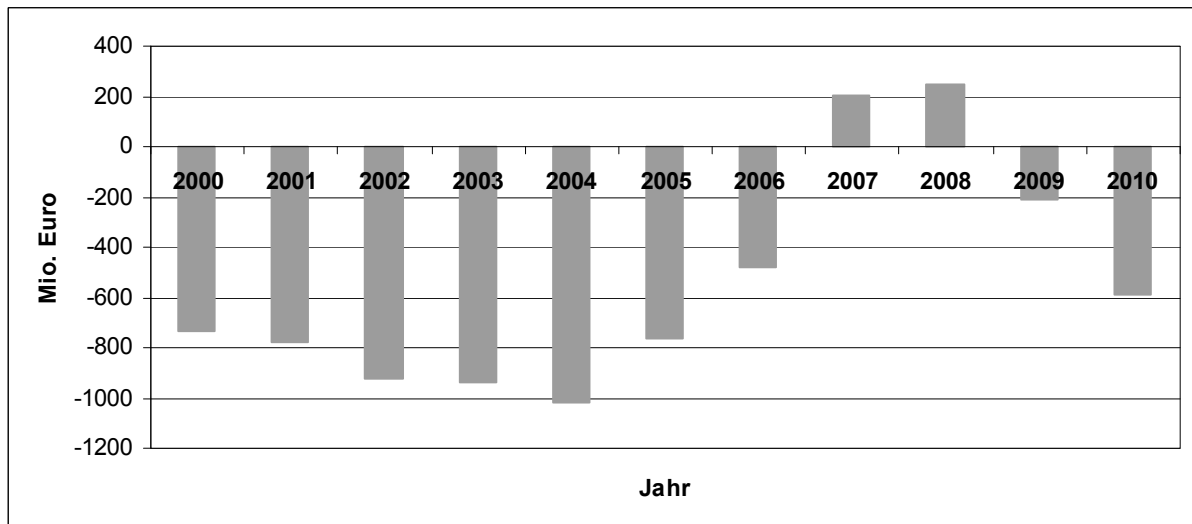
⁵ In dem hier für die Länder zu Grunde gelegten Zeitraum 2000-2010 sind die Ausgaben auf der gesamtstaatlichen Ebene um 1,7 % gewachsen – in den Jahren bis zur Weltwirtschaftskrise (2000-2008) ergibt sich sogar ein Wert von lediglich 1,3 %.

Abbildung 4: Die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung im Landeshaushalt Thüringen 2000-2010



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnung

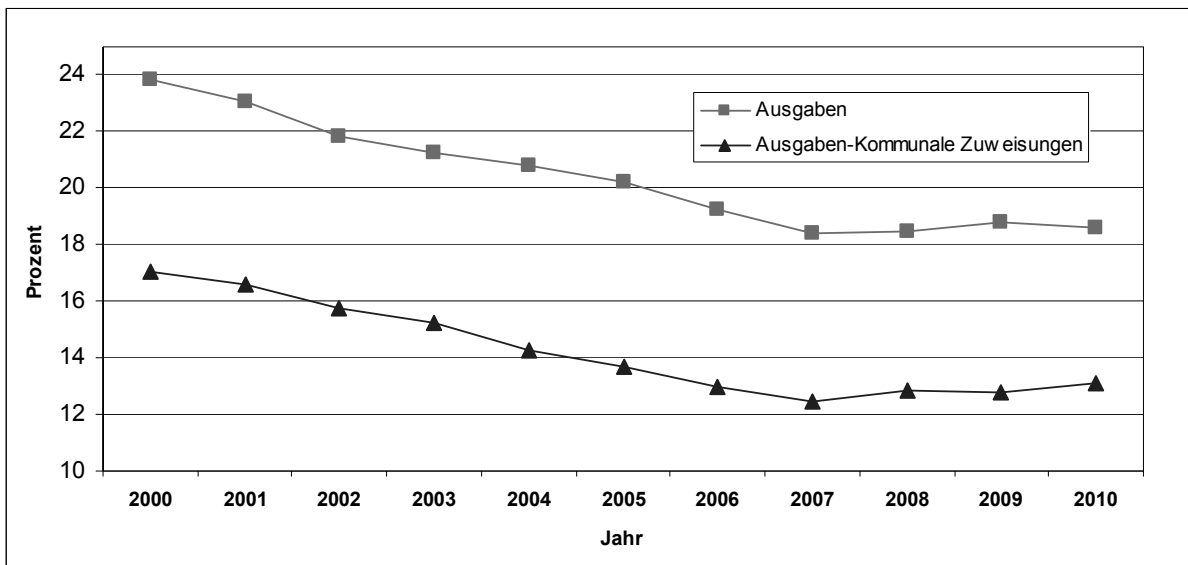
Abbildung 5: Der Finanzierungssaldo im Landeshaushalt Thüringen 2000-2010



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Auch mit Blick auf die Abbildungen 4 und 5 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): Die Staatsquote ist ausgehend von einem Wert in Höhe von 24 % um fast ein Viertel auf einen Wert von 18-19 % gefallen. Rückläufig sind dabei unter anderem auch die Investitionen (Abbildung 7), wobei auch hier wieder der Bezug zur Wirtschaftskraft besonders aussagekräftig ist (Abbildung 8): Die Investitionsquote ist von einem Wert in Höhe von knapp 1,1 % (2000) auf etwas unter 0,7 % (2010) gesunken.

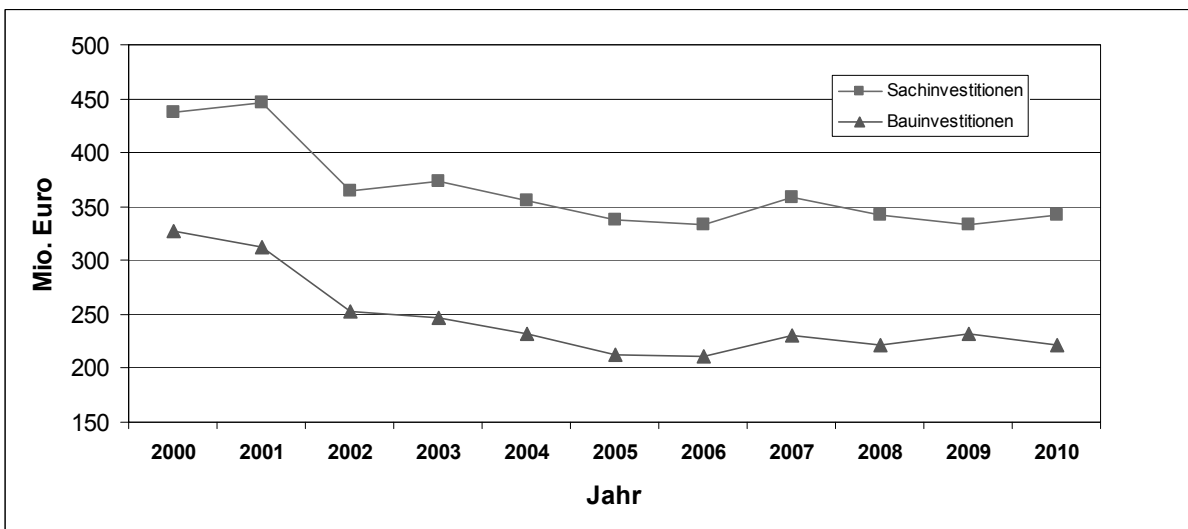
Abbildung 6: Die Entwicklung der Staatsquote in Thüringen 2000-2010*



* Ausgaben des Landes in % des BIP.

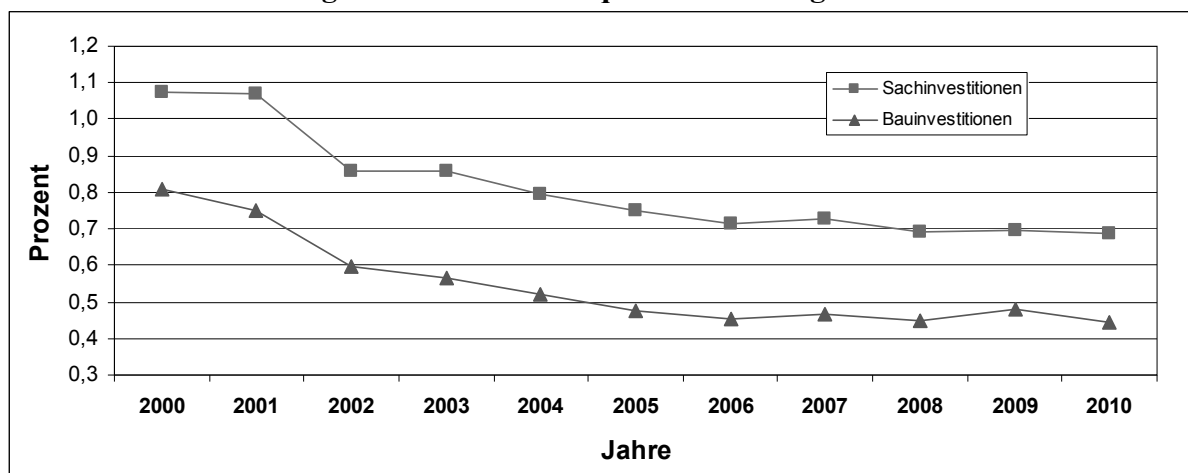
Quelle: Bundesministerium der Finanzen und Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung

Abbildung 7: Die Entwicklung der Investitionen im Landeshaushalt Thüringen 2000-2010



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Abbildung 8: Die Investitionsquote in Thüringen 2000-2010*

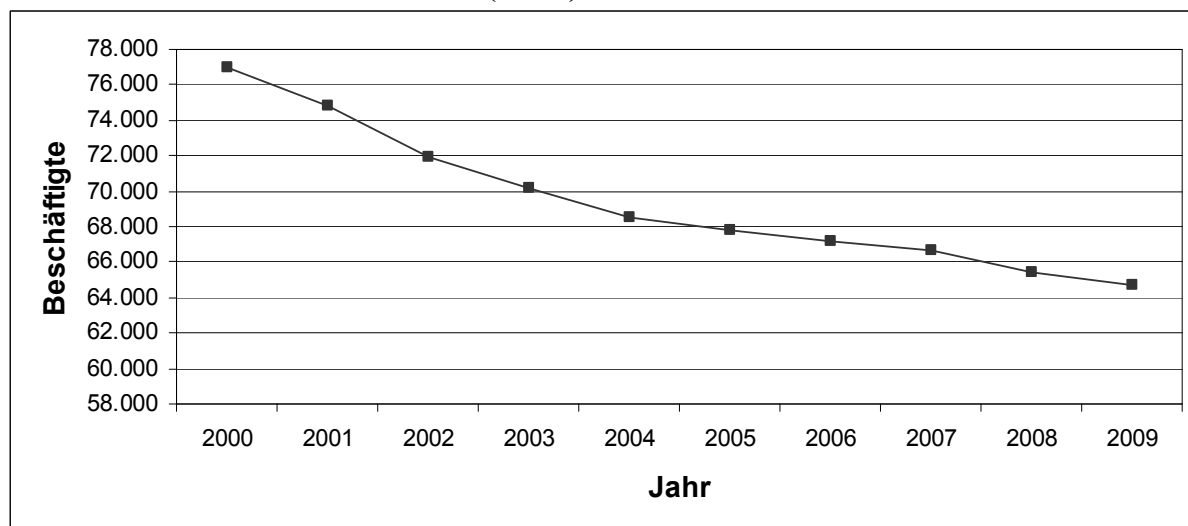


* Investitionen des Landes in % des BIP.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen und Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung

Das Land Thüringen zeichnet sich auch durch einen starken Personalabbau aus – seit dem Jahr 2000 ist die Zahl der Landesbeschäftigten von rund 77.000 auf etwa 65.000 Beschäftigte gefallen (Abbildung 9).⁶ Entsprechend moderat haben sich auch die Personalausgaben entwickelt.

Abbildung 9: Die Entwicklung der unmittelbar Beschäftigten im Öffentlichen Dienst (Land) 2000-2009



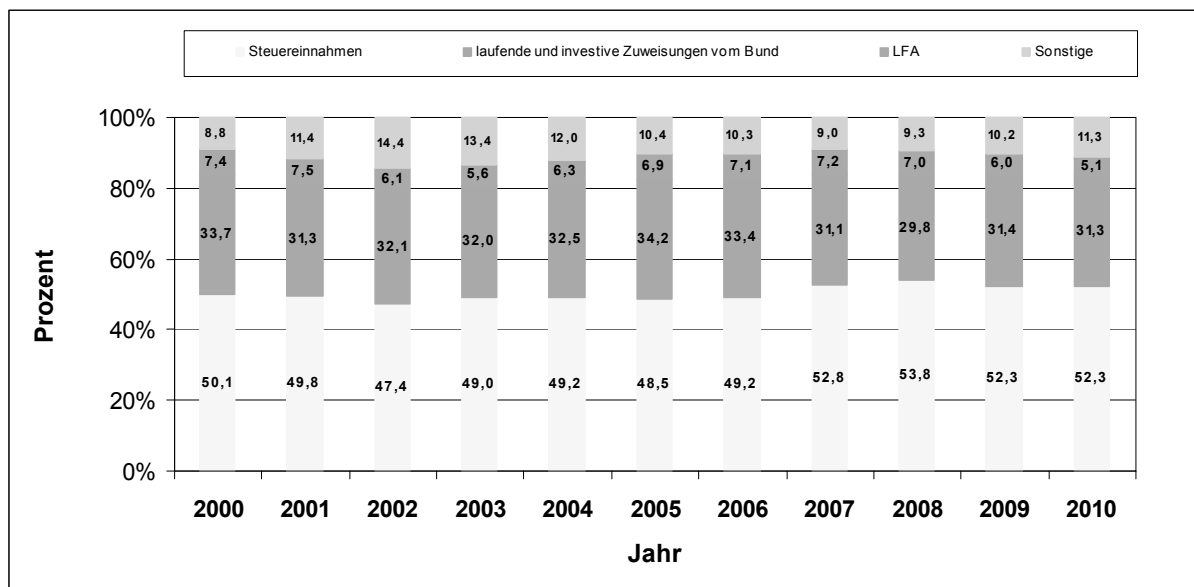
Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik

Zum Abschluss soll noch ein kurzer Blick auf die Einnahmestruktur in Thüringen geworfen werden. Dabei fällt der geringe Anteil der Steuereinnahmen an den bereinigten Einnahmen ins Auge: Dieser beläuft sich zwischen 2000-2010 auf rund 50 % und im letzten Jahr auf 52,3 %

⁶ Noch deutlich stärker zurückgegangen ist die Zahl der mittelbaren Landesbediensteten, und zwar von etwa 4.500 im Jahr 2000 auf rund 1.500 im Jahr 2010.

– dieser Wert liegt im Durchschnitt gut 21 % unter dem Wert aller Bundesländer. Mit rund 30 % bis 34 % 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.⁷

Abbildung 10: Die Struktur der bereinigten Einnahmen im Landeshaushalt Thüringen 2000-2010



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnung

4. Haushaltskonsolidierung ohne Alternative?

Die Thüringer Landesregierung hat am 28. Juni verkündet, dass sie im Landeshaushalt 2012 eine halbe Mrd. € weniger ausgeben will als im Etat des laufenden Jahres, um so zu einem ausgeglichenen Haushalt zu kommen. Gekürzt werden soll insbesondere bei Investitionen im Umwelt- und Landwirtschaftsministerium sowie im Bauministerium. Die Landeszuweisungen an die Kommunen sollen um knapp 200 Mio. € sinken.

Damit setzt die Landesregierung um, was sie in der jüngeren Vergangenheit in verschiedenen Publikationen angekündigt hat. So ist zum Beispiel im Bericht an den Stabilitätsrat aus dem September des vergangenen Jahres zu lesen, dass der Schwerpunkt der als notwendig angesehenen Konsolidierung über die Ausgabenseite zu schultern sei (Thüringer Finanzministerium 2010b: 21). Zur längerfristigen Umsetzung dieses Ziels ist eine Haushaltsstrukturkommission eingerichtet worden, die insbesondere über ein *Länderbenchmarking* Spar- und Kürzungsmaßnahmen aufzeigen soll. In ihrem Zwischenbericht hat sich die Kommission vor allem für einen weiteren Personalabbau stark gemacht:

⁷ Der Durchschnittswert der laufenden Zuweisungen vom Bund an alle Bundesländer fällt deutlich geringer aus und schwankt in den Jahren 2000-2010 zwischen 13 % und 16 %.

„Von herausragender Bedeutung ist die Überprüfung des *Personaleinsatzes*, vor allem in den zentralen Aufgabenbereichen Schulen und Hochschulen, Polizei und Justiz, Finanz- und Sozialverwaltung.

Wie alle neuen Länder hat auch Thüringen von Beginn an einen Personalbesatz gehabt, der nicht aufgabengerecht und bedarfsorientiert war. Diese Tatsache war der besonderen Übergangssituation nach der Wende geschuldet.

Seit dem Jahr 1991 hat sich im Vergleich zum Jahr 2011 die Anzahl der ausgebrachten Stellen für Beamte, Angestellt (sic!), Arbeiter und Beamte auf Probe bereits um 34.205 verringert.“ (Thüringer Finanzministerium 2010d: 36, Hervorhebung im Original; vgl. auch Thüringer Finanzministerium 2010a: 25).

Angesichts der in Kapitel 3 dargestellten Haushaltsentwicklung mag diese restriktive finanzpolitische Ausrichtung zunächst überraschen. Die Landesregierung begründet ihren Kurs allerdings auch nicht mit der aktuellen, tatsächlich wenig dramatischen Haushaltslage, sondern mit zukünftig auftretenden Restriktionen auf der Einnahmenseite – wobei hier seitens der Landesregierung drei Punkte genannt werden, die bereits im einleitenden ersten Kapitel kurz angesprochen wurden: die auslaufenden Mittel des Solidarpaktes II, geringere Mittel aus den EU-Strukturfonds und die demografische Entwicklung in Thüringen.⁸

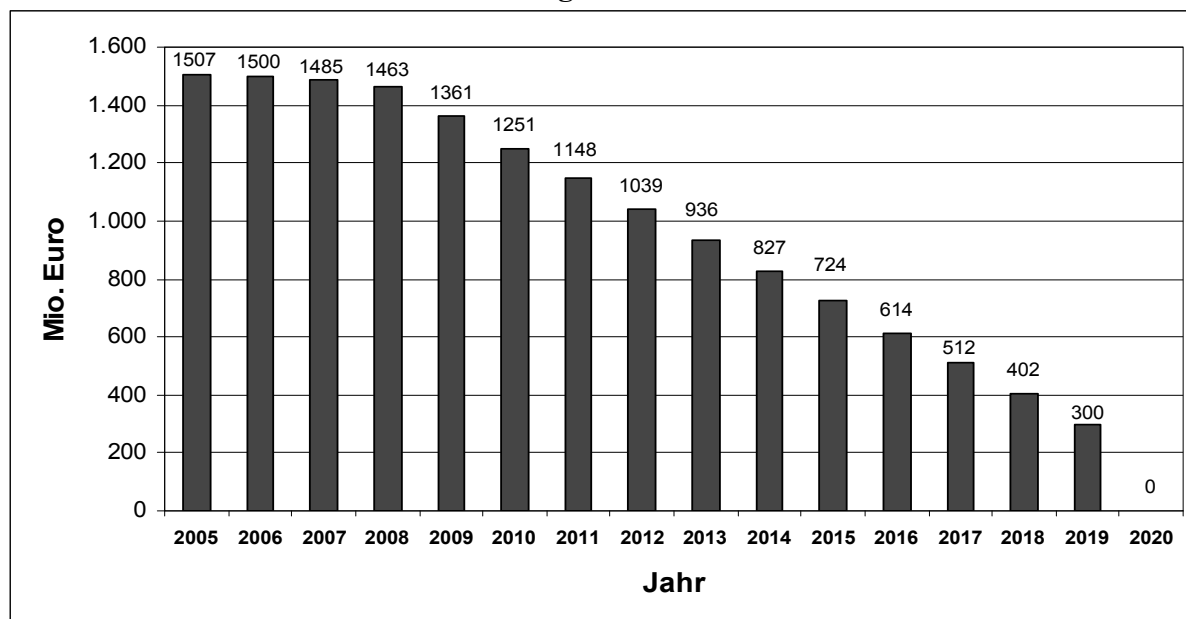
(1) Der Solidarpakt

Im Rahmen des so genannten Solidarpaktes II werden den ostdeutschen Bundesländern in den Jahren 2005-2019 insgesamt 156 Mrd. € zur Verfügung gestellt. Die Mittelvergabe erfolgt insgesamt regressiv und aus zwei „Körben“: Aus Korb I mit einem Volumen von 105 Mrd. € soll über Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) ein Abbau der Infrastrukturlücke und ein Ausgleich der unterproportionalen Finanzkraft der ostdeutschen Kommunen erfolgen. Korb II stellt weitere 51 Mrd. € für den *Aufbau Ost* zur Verfügung.⁹ Nach den Angaben im Zwischenbericht der Haushaltsstrukturkommission stammt mehr als jeder sechste € des Thüringer Landeshaushalts aus dem Solidarpakt. Insgesamt belaufen sich die Solidarpaktmittel für Thüringen aktuell auf rund 1,7 Mrd. € (Thüringer Finanzministerium 2010d: 18 f.), wobei der größte Teil auf die SoBEZ entfällt. Die SoBEZ-Mittel nehmen von Jahr zu Jahr ab und laufen 2020 aus (Abbildung 11).

⁸ Die aufgeführten Entwicklungen gelten für Ostdeutschland insgesamt, vgl. Hildebrandt (2011).

⁹ Zu den Finanztransfers nach Ostdeutschland seit Anfang der 1990er Jahre vgl. ausführlich Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2010: 83 ff.).

Abbildung 11: Die Entwicklung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in Thüringen 2005-2020



Quelle: Thüringer Finanzministerium

(2) EU-Strukturfondsmittel

Thüringen wird ab dem Jahr 2014 bei der Mittelvergabe im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik wohl aus der Höchstförderung herausfallen – zur Zeit verzeichnet der Landeshaushalt entsprechende Einnahmen in Höhe von 645 Mio. € (ebd.: 18). Zudem geht die Landesregierung davon aus, „dass auch die Mittel aus der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur davon nicht unberührt bleiben werden, so dass dem Freistaat mittelfristig weniger Bundesmittel zur Verfügung stehen werden.“ (ebd.: 35).

(3) Demographische Entwicklung

Für Thüringen wird – wie für Ostdeutschland insgesamt – bis zum Jahr 2020 und darüber hinaus im Trend ein starker Rückgang der Bevölkerung vorausgesagt. Hinzu kommt eine Abnahme der Personen im erwerbsfähigen Alter.¹⁰ Die Landesregierung geht davon aus, dass sie aufgrund dieser Entwicklung pro Kopf 2.000-2.500 € verliert, was einem jährlichen Gesamtverlust in Höhe von 50 Mio. € entspricht.

Auf Basis der drei aufgeführten Entwicklungen und unter der Maßgabe, im Jahr 2020 keine Kredite aufzunehmen, hat das Thüringer Finanzministerium eine Projektion der Haushaltsentwicklung bis zum Jahr 2020 durchgerechnet (Thüringer Finanzministerium 2009b: 19 f.). Dabei wurden konkret die folgenden Annahmen zu Grunde gelegt:

- Die SoBEZ laufen wie in Abbildung 1 dargestellt bis zum Jahr 2020 regressiv aus.

¹⁰ Vgl. zu Thüringen May (2010) und zu Deutschland insgesamt Statistisches Bundesamt (2009).

- Die Einnahmen des Landes aus Steuern, dem Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen, die im Jahr 2010 5.163 Mio. € und 2011 bei 5.270 Mio. € liegen, betragen im Jahr 2020 6.121 Mio. €.

- Die sonstigen Einnahmen (EU-Mittel, sonstige Zuweisungen vom Bund usw.) betragen im Jahr 2020 nur noch 953 Mio. € (2010: 2.589 Mio. €; 2011: 2.139 Mio. €).

- Die Gesamteinnahmen und damit auch der Ausgabenpielraum sinken von 9.815 Mio. € im Jahr 2010 und 9.177 Mio. € im Jahr 2011 auf nur noch 7.074 Mio. € im Jahr 2020.

Für die Ausgaben hat dies zur Folge, dass sie im Jahr 2020 um 27,9 % unter jenen des Jahres 2010 liegen müssten – dies entspricht einer jahresdurchschnittlichen Wachstums- oder besser „Schrumpf“-rate in Höhe von -2,8 %! Dabei, so wird erläutert, berücksichtige die Modellrechnung nicht einmal, dass es auch zu steigenden Ausgaben für gesetzliche Leistungen kommen könne, die den Konsolidierungsbedarf zusätzlich erhöhen würden. Besondere Risiken lägen „in der Entwicklung der Zinsausgaben sowie der Personalausgaben, auch wenn durch das Stellenabbaukonzept der Landesregierung eine weitere Steigerung zumindest teilweise kompensiert werden kann.“ (ebd.: 20)

Um den geschilderten, atemberaubend restriktiven Ausgabenpfad zu beschreiten, ist wie bereits erwähnt die so genannte Haushaltsstrukturkommission eingerichtet worden, deren Aufgaben und Ziele klar umrissen sind:

„Die Haushaltsstrukturkommission hat den Auftrag, den Aufgabenbestand und die Intensität der Aufgabenwahrnehmung in der gesamten Landesverwaltung zu überprüfen, strukturelle Unterschiede im Haushalt des Freistaats Thüringen gegenüber vergleichbaren Ländern zu identifizieren, zu analysieren und gegenüber dem Kabinett Vorschläge zur Optimierung mit dem Ziel einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung vor dem Hintergrund der ab 2020 geltenden grundgesetzlichen Regelungen zur staatlichen Kreditaufnahme zu unterbreiten.“ (Thüringer Finanzministerium 2010d: 3)

Neben den geschilderten langfristigen Trends auf der Einnahmeseite, auf die sich die Landesregierung durch Ausgabenkürzungen jetzt schon einstellen will, wird die Haushaltspolitik in Thüringen in der kurzen Frist durch § 18 ThürLHO bestimmt.

Kurz nach der Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz hat der Thüringer Landtag bekanntlich am 8. Juli 2009 eine Novellierung der Landeshaushaltsordnung vorgenommen, die eine Umsetzung der Grundgesetzregelung darstellt (vgl. z.B. Thüringer Finanzministerium 2009: 7 f.). Konkret geändert wurde der § 18 ThürLHO: Danach muss der Landeshaushalt ab dem Jahr 2011 grundsätzlich ohne eine Kreditfinanzierung auskommen. Als Ausnahmen sind nach § 18 ThürLHO Abs.2 Kredite zulässig

„1. zum Ausgleich von Einnahmeausfällen bis zu der Höhe, in der die geplanten Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen nach Artikel 107 Abs. 1 und 2 Satz 1 und 2 des Grundgesetzes den Durchschnitt der entsprechenden kassenmäßigen Einnahmen der drei dem Jahr der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahre unterschreiten,

2. zum Ausgleich eines außerordentlichen Finanzbedarfs infolge von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und seine Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Diese Ausnahmen sind von der Landesregierung im Entwurf des Haushaltsgesetzes gesondert klarzustellen.“

Sind entsprechende Kredite aufgenommen worden, so sind diese über einen fünfjährigen Tilgungsplan zurückzuführen. Die Tilgung hat in dem Haushaltsjahr zu beginnen, in dem der Haushaltsplan ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden kann.

Damit kommen wir zur Bewertung der Haushaltspolitik und der Argumente, die von der Landesregierung für die von ihr geplante ausgabenseitige Konsolidierung angeführt werden. Beginnen wollen wir mit dem letzten Punkt, also mit § 18 ThürLHO.

Das Land Thüringen hat die Schuldenbremse über den § 18 ThürLHO schon sehr früh umgesetzt, dabei auf eine vom Grundgesetz eigentlich eingeräumte Unterscheidung von Konjunktur- und Strukturkomponente verzichtet und stattdessen eine Kreditaufnahme mit Ausnahme der in Abs. 2 genannten Ausnahmefälle untersagt. Dadurch muss kein strukturelles Defizit abgebaut werden, das nach Berechnungen des *Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung* (2010) und von *Himpele* (2010) für Thüringen im Jahr 2010 immerhin bei 895 Mio. € bzw. bei 817 Mio. € lag. Nichtsdestotrotz schränkt § 18 ThürLHO den Ausgabenpielraum im kurzfristigen Konjunkturverlauf beträchtlich ein, da in Abs. 2 Nr. 2 lediglich auf einen Vorjahresvergleich statt auf Trendentwicklungen Bezug genommen wird. Es wäre aktuell sinnvoll, § 18 ThürLHO zumindest so zu modifizieren, dass über eine für die kommenden Jahre wieder mögliche Kreditfinanzierung nicht übermäßig restriktiv agiert werden muss. Da ab dem Jahr 2020 die Schuldenbremse auch für Thüringen gilt, muss bis zu diesem Zeitpunkt eine Finanzierung des Landeshaushalts jenseits von Krediten sichergestellt sein und auch eine adäquate Regelung zur Umsetzung der grundgesetzlichen Regelung getroffen werden.¹¹

Die Landesregierung wird gegen ein solches Ansinnen vermutlich argumentieren, dass aufgrund der geschilderten Einnahmerückgänge durch geringere bzw. auslaufende Zuweisungen und die demographische Entwicklung sowieso gespart und gekürzt werden müsse – damit kommen wir zur langfristigen Perspektive.

Zunächst einmal ist festzuhalten, dass die drei voran stehend geschilderten Argumente für sich betrachtet nachvollziehbar sind. Allerdings sind die Schlussfolgerungen aus diesen Befunden und der darauf Bezug nehmende Auftrag der Haushaltsstrukturkommission zu hinterfragen.

Die Haushaltsstrukturkommission hat wie dargestellt den Auftrag, durch einen Vergleich der Bundesländer untereinander Sparpotentiale auszumachen. Dieses Vorgehen ist grundsätzlich in Zweifel zu ziehen, da es das einzige Ziel ist, aufgrund (vermeintlicher) Spar- und Kürzungszwänge die Ausgaben zu senken – und dies mit Hilfe eines so genannten *Benchmarkings*, das die Bundesländer untereinander vergleicht und die geringsten Ausgaben zum Standard erhebt. Tatsächlich sind viele Bereiche, für die die öffentliche Hand verantwortlich ist, *strukturell unterfinanziert*. Dies gilt erwiesenermaßen für den Bereich der öffentlichen Infrastruktur (vgl. Truger 2011), aber auch insbesondere für den Bildungsbereich, für den überwiegend die Bundesländer verantwortlich sind.¹² Das Vorgehen der Haushaltsstrukturkom-

¹¹ Eigentlich schränkt schon die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse den Handlungsspielraum der öffentlichen Hand unnötig ein, und es wäre wünschenswert, die Schuldenbremse des Grundgesetzes würde durch die alte Regel („Goldene Regel“) wieder ersetzt, die jenseits von Konjunkturabschwüngen eine Kreditaufnahme in Höhe der Investitionen gestattet. Diese Debatte soll hier nicht geführt werden, vgl. dazu z.B. Eicker-Wolf/Himpele (2011), Truger (2011) und Truger et al. (2009).

¹² Vgl. dazu Truger (2011) sowie ausführlich Jaich (2011) und Heintze (2011). Für den Bildungsbereich wird im September 2011 eine Studie erscheinen, die die Mängel im Bildungsbereich auf der Ebene der Bundesländer aufzeigt und die auf dieser Basis ergebenden Mehrbedarfe ermittelt. Zur Beseitigung der in Thüringen bestehenden Mängel wären Mehrausgaben in Höhe von mehreren hundert Mio. € erforderlich, vgl. Piltz (2011).

mission droht ein *Race-to-the-Bottom* einzuleiten, da andere Bundesländer ähnlich verfahren (z.B. hat das Bundesland Hessen eine Haushaltsstrukturkommission mit der gleichen Zielsetzung eingesetzt).¹³ Sachgerecht wäre es, wenn die Bundesländer ihre Zuständigkeiten und die hierfür *angemessene Personal- und Sachmittelausstattung* zum Ausgangspunkt ihrer haushalts- und finanzpolitischen Überlegungen machen würden. Auf einer solchen Grundlage könnten dann Mehr- oder Minderbedarfe ermittelt werden. Wenn jedoch ausgehend von einer bundesweit bestehenden mangelhaften Aufgabenerfüllung und einer strukturellen Unterfinanzierung mittels eines *Länderbenchmarks* Kürzungen vorgenommen werden, dann wird ein unbefriedigender Zustand weiter verschlechtert.

In diesem Zusammenhang ist generell zu bedenken, dass die Einnahmeentwicklung der Vergangenheit vom Thüringer Finanzministerium nicht sachgerecht analysiert wird. So wird im Zwischenbericht der Haushaltsstrukturkommission zwar sachlich richtig festgestellt, dass im Jahr 2002 ein erster deutlicher Einbruch bei den Steuereinnahmen erfolgte, „der die Folge der ersten schweren Wirtschaftskrise in Deutschland nach der Wiedervereinigung war.“ (Thüringer Finanzministerium 2010d: 5). Völlig ausgeblendet wird allerdings, dass ab dem Jahr 2001 in allen öffentlichen Haushalten erhebliche steuerreformbedingte Einnahmeausfälle zu verzeichnen waren – dies ist Thema des folgenden Kapitels.

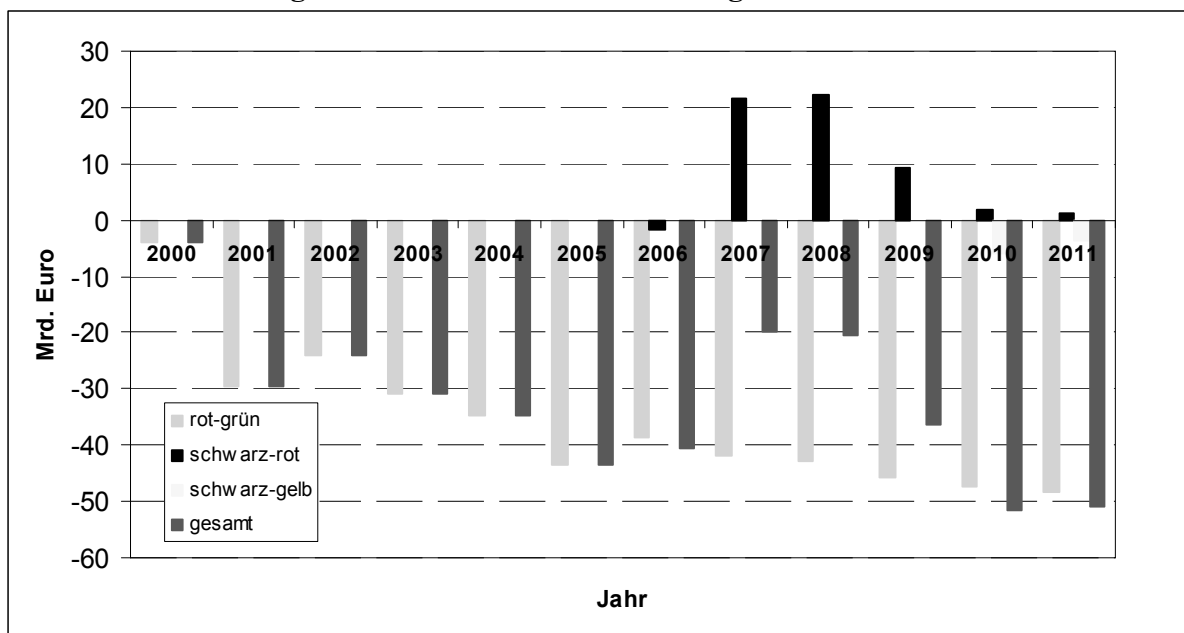
5. Strukturelle Unterfinanzierung durch steuerreformbedingte Einnahmeausfälle

Angesichts der im Kapitel 2 dargestellten Zahlen zur gesamtstaatlichen Ausgabenentwicklung 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 Kassen ausgewiesen wurden. Die Antwort auf diese Frage liefert ein Blick auf die Einnahmenentwicklung.

Insbesondere die Steuerrechtsänderungen (Abbildung 12) der rot-grünen Bundesregierung seit dem Jahr 1998 haben hohe Einnahmeausfälle hervorgerufen. Von den Steuersenkungen haben aufgrund des drastisch abgesenkten Einkommensteuerspitzensatzes insbesondere reiche Haushalte profitiert. Und auch der Unternehmenssektor ist von Rot-Grün kräftig entlastet worden, insgesamt um jährlich 11 Mrd. €.

¹³ In Hessen liegt schon ein Abschlussbericht vor, vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen (2011).

Abbildung 12: Steuerreformbedingte Einnahmeausfälle 2000-2011 in Deutschland aufgrund von Steuerrechtsänderungen seit 1998*



*Die Säulen repräsentieren jeweils die Maßnahmen der rot-grünen (SPD, Bündnis 90/Die Grünen), der schwarz-roten (SPD und CDU/CSU) und der schwarz-gelben (CDU/CSU und FDP) Regierungen. Die blaue Säule stellt den Saldo für das jeweilige Jahr dar.

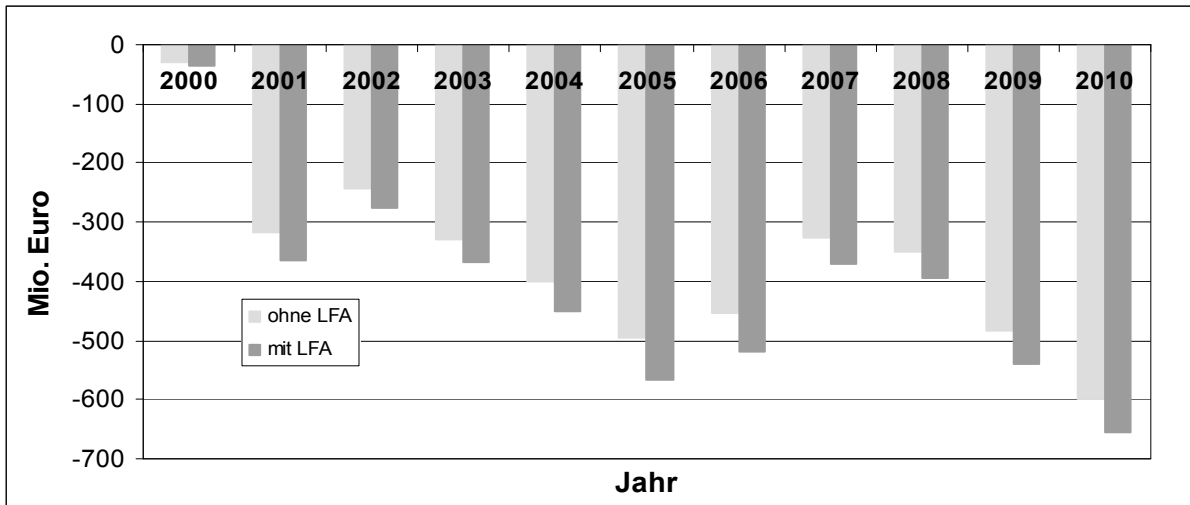
Quelle: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung

Unter der Großen Koalition hat die Steuerpolitik bis zum Ausbruch der Wirtschaftskrise im Herbst 2008 in der Summe einen anderen Kurs verfolgt: Trotz zahlreicher steuerlicher Entlastungen vor allem für den Unternehmenssektor haben die in den Jahren 2006 und 2007 beschlossenen steuerpolitischen Maßnahmen die Haushaltslage insgesamt verbessert, da Steuererhöhungen wie insbesondere der Anstieg der Umsatzsteuer zum 1. Januar 2007 quantitativ dominiert haben. Durch die Steuersenkungen in den Konjunkturpaketen und im Ende 2009 auf den Weg gebrachte „Wachstumsbeschleunigungsgesetz“ haben sich die Steuerausfälle – ausgehend vom Rechtsstand 1998 – auf aktuell jährlich gut 50 Mrd. € erhöht.

Auch für das Land Thüringen lassen sich über den entsprechenden Anteil an den Landessteuern die steuerreformbedingten Einnahmeausfälle ermitteln. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Thüringen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs¹⁴ zu den Empfängerländern gehört. In Abbildung 13 sind die steuerreformbedingten Einnahmeausfälle für den Thüringer Landeshaushalt seit dem Jahr 2000 dargestellt. Ohne die seit 1998 erfolgten Steuerrechtsänderungen hätte das Land aktuell rund 650 Mio. € (inklusive Länderfinanzausgleich) pro Jahr an Mehreinnahmen zur Verfügung – das sind gut 10 % der Thüringen zur Verfügung stehenden Einnahmen aus Steuern und Länderfinanzausgleich (LFA)! Die Gesamtausfälle seit dem Jahr 2000 summieren sich auf fast 5 Mrd. €, was in etwa der Zunahme der Staatsverschuldung seit der Jahrtausendwende entspricht (vgl. Abbildung 14).

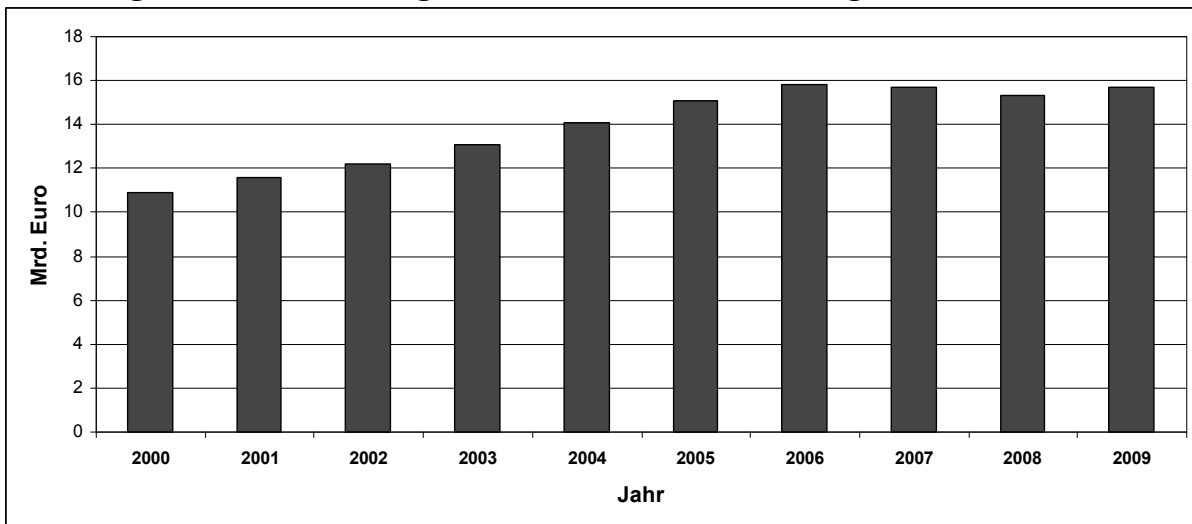
¹⁴ Zur aktuellen Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs vgl. z.B. Scherf (2010: 483 ff.) und Zimmermann et al. (2009: 214 ff.).

Abbildung 13: Steuerreformbedingte Einnahmeausfälle 2000-2010 in Thüringen aufgrund von Steuerrechtsänderungen seit 1998



Quelle: IMK, eigene Berechnungen

Abbildung 14: Die Entwicklung des Schuldenstands in Thüringen 2000-2009



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Die steuerreformbedingten Ausfälle müssen auch berücksichtigt werden, wenn es um die Beurteilung der in Kapitel 4 angesprochenen Projektion der Landesregierung zur Entwicklung der künftigen Landeseinnahmen geht – im Rahmen dieser Projektion wird nämlich für die Einnahmeentwicklung der Jahre 2015-2020 diejenige des Zeitraums 1995-2014 zugrunde gelegt.¹⁵ In dieser Zeit sind aber wie dargestellt durch Steuerreformen erhebliche Einnahmeeinbußen zu verzeichnen gewesen. Außerdem ist mit dem Zeitraum 2001-2005 die längste Stagnationsphase in der Geschichte der Bundesrepublik und die Weltwirtschaftskrise im Jahr 2009 mit ihren erheblichen Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum und die Entwicklung des Steueraufkommens enthalten.¹⁶ Das heißt, die Annahmen für die Einnahmeentwicklung bis

¹⁵ Für die Jahre 2011 bis 2014 werden die ebenfalls im Vergleich zur diesjährigen Schätzung wesentlichen ungünstigeren Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung herangezogen, vgl. Thüringer Finanzministerium (2010: 19).

¹⁶ Vgl. zur Wirtschaftsentwicklung seit dem Jahr 2000 bis zum Jahr 2009 ausführlich Eicker-Wolf et al. (2009).

zum Jahr 2020 sind extrem restriktiv gewählt worden, wodurch Argumente für drastische Haushaltseinschnitte konstruiert werden – ein mehr als fragwürdiges Unterfangen.

6. Zusammenfassung und politische Schlussfolgerungen

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. In ihrer Analyse der Haushaltslage spielen dabei weder die seit dem Jahr 2000 betriebene sehr zurückhaltende Ausgabentätigkeit noch die erheblichen steuerreformbedingten Einnahmeausfälle eine Rolle. Die angestrebten Ausgabenkürzungen sind rein fiskalisch motiviert und werden als alternativlos dargestellt. Eine Aufgabenevaluierung und eine umfassende Bedarfsanalyse, die sich an einer angemessenen Personal- und Sachausstattung orientieren müsste, werden nicht einmal in Erwägung gezogen. Dabei lassen sich etwa im Erziehungs- und Bildungsbereich erhebliche Mängel und damit zusätzliche Ausgabenbedarfe belegen.

Anders als von der Thüringer Landesregierung dargestellt ist der massive Spar- und Kürzungskurs auch nicht alternativlos. 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.¹⁷ Hierfür müsste sich die Landesregierung stark machen und Bündnispartner suchen.

Aus Ländersicht stellt insbesondere die viel diskutierte Wiedererhebung der Vermögensteuer eine sowohl fiskalisch als auch verteilungspolitisch attraktive Option dar, da das Aufkommen der Vermögensteuer vollständig den Bundesländern zufließt. Eine den Auflagen des Bundesverfassungsgerichts gerecht werdende, Geld-, Immobilien- und Betriebsvermögen gleichmäßig besteuernende Vermögensteuer könnte ein hohes Aufkommen erzielen. Die am häufigsten diskutierte Variante mit einem Steuersatz von 1 % und einem durchschnittlichen Freibetrag je Haushalt von 500.000 € würde für alle Bundesländer zusammen zu einer Einnahmeerhöhung von 20 Mrd. € führen. Für den Thüringer Landeshaushalt wäre unter Berücksichtigung des Länderfinanzausgleichs mit einem Einnahmeplus in Höhe von 500 Mio. € zu rechnen.

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 Mrd. € durch eine höhere Besteuerung reicher Erben erfolgen – dem Bundesland Thüringen kämen hiervon 150 Mio. € zugute.

Die immer ungleichere Verteilung des Vermögens (vgl. Frick/Grabka 2009 und Frick et al. 2010) 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.

¹⁷ Vgl. dazu ver.di (2009) und Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (2011). Beide Steuerkonzepte enthalten die in diesem Abschnitt angesprochenen Maßnahmen im Bereich der Besteuerung von Vermögen.

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 pro Kopf in allen ostdeutschen Bundesländern – sinnvoll und für die öffentlichen Haushalte in Ostdeutschland tragbar ist.¹⁸ Eine Steuerpolitik, die auf allen staatlichen Ebenen dauerhaft höhere Einnahmen zum Ergebnis hätte, würde auch den Spielraum für entsprechende Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt schaffen.

Abschließend sei auch noch erwähnt, dass ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn in Höhe von 8,50 € aufgrund steigender Einkommen zu höheren Steuereinnahmen führen würde. Auf Basis der jüngst vorgestellten Berechnungen der Prognos AG (vgl. Prognos AG 2011) könnte Thüringen – konservativ berechnet auf Basis der Steueranteile am gesamten Länderaufkommen nach LFA – mit rund 40 Mio. € Mehreinnahmen pro Jahr rechnen.

Literatur

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2010): Deutsche Zweiheit – Oder: Wie viel Unterschied verträgt die Einheit? Bilanz der Vereinigungspolitik, Köln.

Bundesministerium der Finanzen (2002): Entwicklung der Länderhaushalte 2000. Endgültiges Ergebnis. o.O., fortlaufend.

Bundesministerium der Finanzen (2010): Die Ausgaben und Einnahmen der Länder für das Haushaltsjahr 2010. 1.-4. Quartal, o.O., 2011.

Eicker-Wolf, Kai/Himpele, Klemens (2011): Die Schuldenbremse als politisches Projekt, in: Prokla 2/2011.

Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim/Niechoj, Torsten (2009): Vom unerwarteten Aufschwung in den Sog der Weltrezession, in: Eicker-Wolf, Kai/ Körzell, Stefan/Niechoj, Torsten/Truger, Achim (Hg.), In gemeinsamer Verantwortung. Die Sozial- und Wirtschaftspolitik der Großen Koalition 2005-2009, Marburg.

Frick, Joachim R./Grabka, Markus M. (2009): Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland, in: DIW Wochenbericht 4/2009.

Frick, Joachim R./Grabka, Markus M./Hauser, Richard (2010): Die Verteilung der Vermögen in Deutschland, Berlin.

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (2011): Richtig gerechnet: Gute Bildung ist finanzierbar, Frankfurt.

Heintze, Cornelia (2011): Unterdurchschnittliche Performanz und unterdurchschnittliche öffentliche Bildungsausgaben – Deutschland im OECD-Vergleich, in: Eicker-Wolf, Kai; Thöne, Ulrich (Hg.), An den Grundpfeilern unserer Zukunft sägen, 2. Auflage, Marburg.

¹⁸ Alle ostdeutschen weisen im Vergleich zu den westdeutschen Bundesländern bei den Steuereinnahmen pro Kopf nach wie vor eine zum Teil beträchtliche Lücke auf. Diese Lücke hat sich im Zeitraum 1999-2008 auch in nur geringem Umfang geschlossen (vgl. dazu die Tabelle im Anhang).

Hessisches Ministerium der Finanzen (2011): Regierungskommission „Haushaltsstruktur“, Abschlussbericht, Wiesbaden.

Achim Hildebrandt (2011): Gegen die Wand? Die Entwicklung der ostdeutschen Länderhaushalte bis 2020, in: Wirtschaftsdienst 4/2011.

Himpele, Klemens (2010): Die Umsetzbarkeit der Schuldenbremse in den Ländern. Studie im Auftrag der Fraktionsvorsitzendenkonferenz der LINKEN, Wien.

Jaich, Roman (2010): Welcher Finanzierungsbedarf besteht für das deutsche Bildungssystem – Reichen zehn Prozent des BIP für Bildung und Forschung aus?, in: in: Eicker-Wolf, Kai/Thöne, Ulrich (Hrg.) (2010): An den Grundpfeilern unserer Zukunft sägen. Bildungsausgaben, Öffentliche Haushalte und Schuldenbremse, Marburg.

Keller, Bernd K. (2010): Arbeitspolitik im öffentlichen Dienst, Berlin.

May, Yvonne (2010): Entwicklung der Bevölkerung Thüringens bis 2030, in: Thüringer Landesamt für Statistik, Statistisches Monatsheft Thüringen November 2010.

Piltz, Henrik (2011): Bildungsfinanzierung für das 21. Jahrhundert – Finanzierungsbedarf der Bundesländer zur Umsetzung eines zukunftsfähigen Bildungssystems. Studie im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung, Frankfurt (im Erscheinen).

Prognos AG (2011): Fiskalische Effekte eines gesetzlichen Mindestlohns, Basel.

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2010): Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Essen.

Scherf, Wolfgang (2009): Öffentliche Finanzen, Stuttgart.

Statistisches Bundesamt (2009): Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2009.

Thüringer Finanzministerium (2009): Mittelfristiger Finanzplan für die Jahre 2009 bis 2013, Erfurt.

Thüringer Finanzministerium (2010a): Mittelfristiger Finanzplan für die Jahre 2010 bis 2014, Erfurt.

Thüringer Finanzministerium (2010b): Bericht an den Stabilitätsrat nach § 3 Abs. 2 Stabilitätsratsgesetz für das Jahr 2010, Erfurt.

Thüringer Finanzministerium (2010c): Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ für das Jahr 2009, Erfurt.

Thüringer Finanzministerium (2010d): Zwischenbericht der Thüringer Haushaltsstrukturkommission, Erfurt.

Truger, Achim (2011): Steuersenkungen, Schuldenbremse und Konjunkturrisiken, in: Eicker-Wolf, Kai / Thöne, Ulrich (Hg.), An den Grundpfeilern unserer Zukunft sägen, 2. Auflage, Marburg 2011.

Truger, Achim; Eicker-Wolf, Kai; Will, Henner; Köhrsen, Jens (2009): Auswirkungen der Schuldenbremse auf die hessischen Landesfinanzen. Ergebnisse von Simulationsrechnungen für den Übergangszeitraum von 2010 bis 2020. IMK Studies 6/2009, Düsseldorf.

ver.di (2009): Konzept Steuergerechtigkeit, Berlin.

Zimmermann, Horst/Henke, Klaus-Dirk/Broer, Michael (2009): Finanzwissenschaft, 10. Auflage, München.

Anhang

Steuereinnahmen der Länder (einschließlich Kommunen; Flächenländer = 100)

Jahr	Baden- Württemberg	Bayern	Branden- burg	Hessen	Mecklenburg- Vorpommern	Nieder- sachsen	Nordrhein- Westfalen	Rheinland- Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen- Anhalt	Schleswig- Holstein	Thüringen	Flächenländer
1999	110	107	79	124	77	91	106	91	86	80	78	93	77	100
2000	110	108	80	125	78	90	106	89	87	79	77	90	77	100
2001	111	109	81	124	80	92	102	88	89	82	81	94	81	100
2002	109	110	78	119	77	90	108	89	84	78	78	92	76	100
2003	112	109	79	121	79	90	103	90	87	82	79	97	80	100
2004	112	110	82	116	79	91	103	92	86	81	81	89	79	100
2005	110	110	79	117	76	91	104	91	91	80	80	92	79	100
2006	110	108	79	122	77	93	103	92	89	81	80	92	76	100
2007	108	106	81	122	76	91	105	94	96	81	80	93	80	100
2008	110	111	83	119	79	91	101	92	91	83	81	91	82	100

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnung

