

08/2020

Dieter Vesper

30 JAHRE DEUTSCHE EINHEIT

Ein finanzpolitischer Blick auf Länder und
Gemeinden in Ost und West

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

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

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

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

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

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

WISO Diskurs

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

Über den Autor

Dr. Dieter Vesper war bis 2007 im Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin für Grundsatzfragen der Finanzpolitik zuständig. Er war u. a. langjähriges Mitglied im Arbeitskreis „Steuerschätzungen“, Lehrbeauftragter an der Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin, sowie Mitglied in der Enquete-Kommission Föderalismusreform der Hamburgischen Bürgerschaft. Seit 2008 ist er freiberuflich in der wissenschaftlichen Politikberatung tätig. Schwerpunkte sind Analysen zur Entwicklung des öffentlichen Sektors, Steuerpolitik, Staatsverschuldung, vertikaler und horizontaler Finanzausgleich, Kommunalfinanzen, öffentlicher Dienst.

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

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

Dieter Vesper

30 JAHRE DEUTSCHE EINHEIT

Ein finanzpolitischer Blick auf Länder und
Gemeinden in Ost und West

3	VORWORT
4	ZUSAMMENFASSUNG
6	1 DIE WIEDERVEREINIGUNG – WIRTSCHAFTLICH VOR ALLEM EIN TRANSFERPROBLEM
8	2 STAATSFINANZEN IM SOG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG
10	3 WO STEHT DIE OSTDEUTSCHE WIRTSCHAFT IM REGIONALEN VERGLEICH?
14	4 DIE FINANZPOLITIK – HERAUSFORDERUNGEN UND LEISTUNGEN IM VEREINIGUNGSPROZESS
14	4.1 Das Handeln der politischen Akteure
15	4.2 Ost-West-Vergleich der Länderhaushalte
15	4.2.1 Einnahmen
18	4.2.2 Ausgaben
22	4.3 Berlins finanzieller Absturz und Wiederaufstieg
24	4.4 Ost-West-Vergleich der Gemeindehaushalte
30	4.5 Staatliches Investitionsverhalten und Infrastrukturkapital
30	4.6 Zwischenresümee
32	5 WAS BEDEUTET DIE SCHULDENBREMSE FÜR DIE LÄNDER?
32	5.1 Zur Ratio der Schuldenbremse
34	5.2 Können Länder und Gemeinden die Auswirkungen der Corona-Krise verkraften?
38	6 EINIGE OFFENE FRAGEN
38	6.1 Taugt der neue Länderfinanzausgleich zur Verringerung regionaler Disparitäten?
40	6.2 Abschaffung des „Soli“ – eine sinnvolle Maßnahme?
41	6.3 Zur Altschuldenentlastung der Kommunen
43	7 WIE WEITER?
47	Abbildungsverzeichnis
47	Tabellenverzeichnis
48	Literaturverzeichnis

VORWORT

Die Deutsche Einheit jährt sich in diesem Jahr zum 30. Mal. Bereits am 1.7.1990 wurde mit der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion die wirtschaftliche Wiedervereinigung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vollzogen, die politische Wiedervereinigung folgte kurze Zeit später am 3.10.1990. Seither war es ein wichtiges Ziel der Politik, die zentralistische DDR-Planwirtschaft im Zuge eines möglichst raschen ökonomischen Transformations- und Anpassungsprozesses zu entstaatlichen und in ein leistungsfähiges, auf Privateigentum und Wettbewerb basierendes marktwirtschaftliches System umzustellen. Damit ging die Erwartung bzw. Hoffnung einher, dass sich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland möglichst zügig angleichen werden.

Der Finanzpolitik kam hierbei eine herausragende Rolle zu. Es galt, die anfangs starken Unterschiede in der Wirtschafts- und Finanzkraft zwischen Ost- und Westdeutschland auszugleichen bzw. sukzessive zu reduzieren. Zum einen mussten umfassende Transferleistungen erbracht werden, um den Transformationsbedingten Einbruch in Produktion, Einkommen und Beschäftigung in Ostdeutschland sozialpolitisch abzufedern. Zum anderen musste mit umfangreichen Finanztransfers und Investitionen die Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur und des privatwirtschaftlichen Kapitalstocks in den neuen Bundesländern unterstützt werden. Der Fonds Deutsche Einheit, der Solidarpakt I und II, der Länderfinanzausgleich sowie die Bundesergänzungszuweisungen waren wichtige finanzpolitische Instrumente und Maßnahmen, mit denen der „Aufbau Ost“ vorangetrieben wurde.

30 Jahre Deutsche Einheit stellt insofern eine Zäsur dar, da für die Finanzpolitik mittlerweile neue Rahmenbedingungen gelten. Zum einen ist der Solidarpakt II Ende 2019 ersatzlos ausgelaufen. Beschlossen ist auch, dass der Solidaritätszuschlag ab dem Jahr 2021 weitestgehend abgeschafft wird. Zum anderen sind Anfang 2020 ein neuer Länderfinanzausgleich sowie die Regelungen der Schuldenbremse für die Länderhaushalte in Kraft getreten. Vor diesem Hintergrund hat die Friedrich-Ebert-Stiftung einen Forschungsauftrag an Dr. Dieter Vesper vergeben. Das Ziel war es zu analysieren, was die Finanzpolitik in den vergangenen 30 Jahren im Rahmen des ökonomischen Transformations- und Anpassungsprozesses in Ostdeutschland ge-

leistet hat, wo die ostdeutsche Wirtschaft und Infrastruktur heute im regionalen Vergleich steht und wie die Finanzkraft und damit der politische Handlungsspielraum der ostdeutschen Länder und Gemeinden vor dem Hintergrund des Erreichten, aber auch vor dem Hintergrund weiterhin bestehender Defizite sowie neuer Herausforderungen zu beurteilen ist.

Die vorliegende Studie zeigt faktenreich auf, dass seit der Wiedervereinigung bis heute in den neuen Bundesländern in vielen Bereichen enorme Erfolge und Fortschritte gegenüber der Ausgangslage erzielt worden sind. Dennoch bestehen zugleich immer noch merkliche Unterschiede in der Wirtschafts- und Finanzkraft zwischen Ost und West. Auch in den kommenden Jahren werden daher Finanztransfers und Unterstützungsleistungen zugunsten der ostdeutschen Länder und Gemeinden notwendig sein. Allerdings wird im Rahmen der Studie auch deutlich, dass die ökonomischen Diskrepanzen mittlerweile nicht mehr nur zwischen Ost und West, sondern zunehmend auch zwischen Nord und Süd und zwischen städtisch und ländlich geprägten Regionen bestehen. Das Ziel der Politik, die Schaffung und Erhaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Landesteilen und Regionen, sollte sich daher in Zukunft nicht mehr primär nur am Ost-West-Vergleich, sondern stärker an den regionalen Disparitäten in allen Landesteilen orientieren.

Infolge der langjährigen Vernachlässigung öffentlicher Investitionen existieren mittlerweile in vielen Teilen Deutschlands erhebliche Defizite in der öffentlichen Infrastruktur und Daseinsvorsorge. Damit diese Investitionslücke geschlossen werden kann, muss die Finanzausstattung der öffentlichen Haushalte, insbesondere die der Gemeinden, verbessert werden. Daher werden weitere Reformen der Finanzverfassung unumgänglich sein. Zugleich bedarf es aber auch eines grundlegenden finanzpolitischen Kurswechsels in Deutschland. Es gilt, statt der „schwarzen Null“ in Zukunft den öffentlichen Investitionsbedarf stärker in den Mittelpunkt des politischen Handelns zu stellen.

Wir wünschen allen Leser_innen der vorliegenden Studie eine interessante und erkenntnisreiche Lektüre.

MARKUS SCHREYER

Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Friedrich-Ebert-Stiftung

ZUSAMMENFASSUNG

Von Anfang an hatte die Politik auf eine hohe Geschwindigkeit und damit auf eine möglichst kurze Dauer des Transformationsprozesses in Ostdeutschland gesetzt. Versprochen wurde eine rasche Angleichung der Lebensverhältnisse („blühende Landschaften“). Die beschleunigte Entstaatlichung der ostdeutschen Wirtschaft wurde als Schlüssel zur Etablierung einer funktionsfähigen, auf Privateigentum basierenden Marktwirtschaft angesehen. Tatsächlich war der Weg dornreicher als gedacht, und im zurückliegenden Jahrzehnt ist die Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen Ost und West trotz anhaltenden konjunkturellen Rückenwinds kaum mehr vorangekommen.

Auch drei Jahrzehnte nach dem Mauerfall zeigen sich noch immer merkliche Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung von Ost- und Westdeutschland. Sie manifestieren sich auch in den verschiedenen finanzpolitischen Indikatoren, die im Rahmen der vorliegenden Studie untersucht wurden. Allerdings wird auch deutlich, dass Diskrepanzen nicht nur zwischen Ost und West, sondern auch zwischen Nord und Süd, zwischen städtisch und ländlich geprägten Regionen bestehen. Ein Spiegelbild der Entwicklungsunterschiede ist die kommunale Steuerkraft, die im Osten noch immer weit hinter dem westdeutschen Durchschnitt zurückbleibt.

Bezogen auf die Zahl der Einwohner_innen lag das nominale Bruttoinlandsprodukt Ostdeutschlands zuletzt bei fast 70 Prozent, die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte lagen bei etwa 85 Prozent des westdeutschen Niveaus. Der Abstand wird noch kleiner, wenn man die deutlich niedrigeren Lebenshaltungskosten im Osten berücksichtigt oder auch als Vergleichsmaßstab nicht den westdeutschen Durchschnitt, sondern die wirtschaftsschwächeren Länder heranzieht. Beim Vergleich der öffentlichen Haushalte zeigt sich, dass die Ausgaben der ostdeutschen Flächenländer im Durchschnitt um ein Zehntel über denjenigen der westdeutschen, die Ausgaben der ostdeutschen Gemeinden um knapp 15 Prozent unter denjenigen der westdeutschen liegen. Der Grund für die höheren Länderausgaben sind insbesondere die Zuweisungen zur Deckung des Finanzbedarfs ihrer Gemeinden, da deren Steuerkraft längst nicht ausreicht, um einen adäquaten Beitrag zur Finanzierung der kommunalen

Aufgaben, insbesondere der Investitionen in die kommunale Infrastruktur, zu leisten.

Wenn der Anpassungsprozess im vergangenen Jahrzehnt sehr viel langsamer vorangekommen ist, dann lag dies auch daran, dass in Ostdeutschland die öffentlichen Investitionsausgaben deutlich zurückgefahren worden sind und zwar weit mehr, als der Rückgang der Solidarpaktmittel es erfordert hätte. Weil von der öffentlichen Investitionstätigkeit keine Impulse mehr ausgegangen sind, ist der Aufholprozess fast zum Erliegen gekommen. Doch nicht nur im Osten, auch im Westen bestehen gravierende Defizite in der Infrastrukturausstattung. Die Infrastrukturlücke ist ein gesamtdeutsches Problem.

Eng verbunden mit der Investitionstätigkeit ist die Frage, ob die Kommunen als Hauptinvestor der öffentlichen Hand auskömmlich finanziert sind. Dabei offenbaren sich erhebliche regionale Disparitäten – die kommunale Steuerkraft korreliert ebenso wie das Problem der Altschulden eng mit der regionalen (lokalen) Wirtschaftskraft. Letztlich muss es darum gehen, die finanzielle Situation der finanzschwachen Gemeinden durch höhere Zuweisungen zu stärken. Die bestehenden Ausgleichsmechanismen, darunter auch der Länderfinanzausgleich, reichen offenbar nicht aus. Die Neuregelung des Finanzausgleichs ist mitnichten ein politisches Signal zum Abbau der räumlichen Disparitäten, kann es auch nicht sein. Hier sind andere Instrumente gefragt, vor allem die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, die um das Element „Verbesserung der regionalen Daseinsvorsorge“ erweitert werden sollte.

Die Corona-Krise hat drastisch vor Augen geführt, dass in der öffentlichen Infrastruktur und Daseinsvorsorge zum Teil gewaltige Defizite existieren und sich ein riesiger Nachhol- und Modernisierungsbedarf aufgestaut hat. Eine Infrastruktur-offensive ist auch das geeignete Mittel, der Wirtschaft beim Weg aus der Krise wichtige Wachstumsimpulse zu geben. Dies bedeutet aber auch, das Instrument der Schuldenbremse zumindest für einen längeren Zeitraum außer Kraft zu setzen, denn allein der Verzicht auf Steuersenkungen (Abbau des „Soli“) und die Erschließung zusätzlicher Einnahmen – etwa in Form einer Vermögensabgabe – dürften nicht ausreichen. Auch Steuererhöhungen sollten wegen ihrer negativen Nachfragewirkungen nicht in Betracht gezogen werden.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht bergen kreditfinanzierte öffentliche Investitionen mehrere Vorteile: Sie erhöhen (ohne die Nachfrage nach Gütern und Diensten einzuschränken) zwar den Schuldenstand. Sie vergrößern aber auch den öffentlichen Kapitalstock und damit das Produktionspotenzial künftiger Generationen. Als Nutznießer der Investitionen werden diese nach dem Pay-as-you-use-Prinzip über den Schuldendienst zur Finanzierung herangezogen. Je mehr das Wachstum stimuliert wird, umso weniger fällt der Schuldenstand ins Gewicht, denn bei höherem Wachstum sinken Defizitquote und Schuldenstandsquote. Und auch die Finanzierungsfrage wird relativiert, denn eine solche Offensive entfaltet erhebliche Multiplikatorwirkungen auf Produktion und Beschäftigung mit nicht unbeträchtlichen Mittelrückflüssen in Form von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen.

Was in keinem Fall von den politischen Entscheidungsträger_innen ins Auge gefasst werden sollte, ist der Versuch, so schnell wie möglich zu einer Politik zurückzukehren, die bemüht ist, den Anforderungen der Schuldenbremse gerecht zu werden. Nicht nur auf kurze Sicht würde dies eine desaströse Entwicklung vorzeichnen. Auch langfristig könnten dringliche Transformations- und Modernisierungsaufgaben nicht in Angriff genommen werden.

1

DIE WIEDERVEREINIGUNG – WIRTSCHAFTLICH VOR ALLEM EIN TRANSFERPROBLEM

30 Jahre Deutsche Einheit haben die wirtschaftliche Entwicklung in Ost- und Westdeutschland höchst unterschiedlich geprägt. Für die ostdeutsche Wirtschaft war die Vereinigung ein Schock. Mit der abrupten Einführung der Marktwirtschaft und der Marktöffnung wurden ihre wirtschaftlichen Mängel schlagartig offengelegt. Die Währungsumstellung bedeutete eine in ihrer Höhe beispiellose Aufwertung, der ein dramatischer Einbruch bei Produktion und Beschäftigung folgte, da die Märkte für viele heimische Produkte wegbrachen. Beschleunigt wurde dieser Prozess durch exorbitante Lohnsteigerungen, die in keinem Verhältnis zur Produktivitätsentwicklung standen und die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft unterminierten. Ging es in den ersten Monaten nach der Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion zunächst darum, die ostdeutschen Unternehmen mit genügend Liquidität zu versorgen, so wurde schon bald aus dem Liquiditätsproblem ein gesamtwirtschaftliches Rentabilitätsproblem.

Die westdeutsche Wirtschaft hingegen gewann Absatzmärkte und erlebte den „Vereinigungsboom“. Freilich war dies nur möglich, weil der Staat enorme – kreditfinanzierte – Transferzahlungen leistete und damit Einkommen und Konsum in Ostdeutschland stabilisierte. Diese Transfers ermöglichten Ostdeutschland zum damaligen Zeitpunkt Konsum und Investitionen weit oberhalb seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Sie wurden über viele Jahre gewährt, wobei ihr Volumen auf einem anfänglich steigenden, dann stagnierenden Niveau verharrte und schließlich in degressiven Schritten abgebaut wurde. Gleichzeitig verringerte sich die Lücke zwischen Endverwendung und Produktion von etwa sechs Prozent (relativ zum westdeutschen Bruttoinlandsprodukt) Mitte der 1990er Jahre auf nur noch etwa ein Prozent im Jahre 2015 (IWH 2019).¹

Unter den gegebenen Bedingungen profitierten vor allem die westdeutschen Unternehmen. Die Transfers bedeuteten für sie kein „konjunkturelles Strohfeuer“, sondern stellten langfristig eine stabile Zusatznachfrage und entsprechend sichere

Zusatz Einkommen dar – die westdeutsche Wirtschaft konnte sich auf einem höheren Niveau entwickeln.² Und auch die westdeutschen Gebietskörperschaften und die Sozialversicherungsträger konnten transferinduziert hohe Mehreinnahmen verbuchen, sodass sich die Transfers zu einem erheblichen Teil selbst finanzierten. Die Wirkungen der Transfers für die ostdeutsche Wirtschaft waren indes anders gelagert: Zunächst hinderte ihre mangelnde Wettbewerbsfähigkeit die Unternehmen daran, an der transferinduzierten Mehrnachfrage zu partizipieren. Im weiteren Verlauf verbesserte sich zwar die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Unternehmen, sodass Ostdeutschland aufholte. Doch mit den stagnierenden und später sogar rückläufigen Transferzahlungen kamen die Anpassungsfortschritte ins Stocken – die endogenen Wachstumspotenziale entwickelten sich viel zu zögerlich, weil viel zu wenig investiert wurde.

Auch wenn die staatlichen Transfers über all die Jahre die ostdeutschen Einkommen erheblich stützten, stellt sich immer wieder die Frage, ob die gewählte Form des Anpassungsprozesses die beste aller politischen Möglichkeiten war, zumal dieser Prozess mit einer beispiellosen Entwertung des bisherigen Lebens vieler ostdeutscher Arbeitnehmer_innen verbunden war. Eine andere Variante wäre etwa jene gewesen, die auf eine deutlich langsamere Entstaatlichung bzw. Privatisierung der ostdeutschen Betriebe und Kombinate gesetzt hätte. Ein Teil der Unternehmen hätte mehr Zeit zur Verfügung gehabt, sich an die veränderten Marktbedingungen anzupassen und aus eigener Kraft, wohl aber mit staatlicher Unterstützung, Modernisierungsprozesse einzuleiten bzw. umzusetzen.

Als Orientierung für dieses Vorgehen hätte die Politik in Westdeutschland dienen können, wo staatliche Unternehmen über einen langen Zeitraum zumeist im Rahmen von Teilprivatisierungen veräußert wurden. Doch die Politik entschied sich stattdessen für ein Modell, in dem die Treuhandanstalt, eine dem Bundesfinanzministerium unterstellte Anstalt des

¹ Sie resultiert vor allem aus den Arbeitseinkommen der Pendler_innen mit ostdeutschem Wohnsitz und aus Transfers der gesetzlichen Rentenversicherung.

² Auch das Ausland profitierte von den Transfers, denn aufgrund der starken wirtschaftlichen Verflechtungen Westdeutschlands wurde ein Teil der vereinigungsbedingten Mehrnachfrage von ausländischen Produzent_innen befriedigt.

öffentlichen Rechts, ostdeutsche Betriebe direkt, schnell und vollständig an private Investor_innen verkaufte.³ Diese „Hochgeschwindigkeitsprivatisierung“ (Böick 2018) wurde als alternativlos angesehen. Es gab nur einen kurzen Moment gegen Ende 1991, in dem die forcierte Privatisierungspolitik selbst von der damaligen Treuhandchefin kritisch hinterfragt wurde und sie die Formel von volkswirtschaftlich erhaltenswerten industriellen Kernen ins Spiel brachte. Doch dies sollte nur eine kurze Episode bleiben.⁴

Der damals herrschende ökonomische Zeitgeist ließ eine andere Variante als die Hochgeschwindigkeitsprivatisierung nicht zu. Die Wiedervereinigung fiel in eine Zeit, in der im westdeutschen Politikbetrieb intensiv die Frage diskutiert wurde, inwieweit staatliche Aufgaben durch Deregulierung, Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung besser erfüllt werden könnten. Im Ergebnis hatte sich die neoliberale bzw. angebotspolitische Sicht, die Forderung nach einer Verringerung des staatlichen Einflusses auf das Wirtschaftsgeschehen durchgesetzt: Mittels Steuersenkungen und Subventionsabbau sollte die Leistungsbereitschaft der Wirtschaftssubjekte und damit die gesamtwirtschaftliche Dynamik gesteigert, durch ein Weniger an Sozialleistungen sollten die Anreize zur Arbeitsaufnahme erhöht werden. Ein geringerer Staatsanteil würde Platz für mehr produktive Ressourcen in den nicht-staatlichen Verwendungsbereichen schaffen. Zudem galt für die wirtschaftlichen und politischen Eliten durch den Fall der Mauer der „Systemwettbewerb“ als entschieden – es bedurfte nicht mehr der Sozialleistungen im bisher gewährten Umfang, um die Überlegenheit der Marktwirtschaft zu demonstrieren.

Die Politik hatte von Anfang an auf eine hohe Geschwindigkeit und damit eine möglichst kurze Dauer des Transformationsprozesses (Stichworte: rasche Angleichung der Lebensverhältnisse, blühende Landschaften) gesetzt. Tatsächlich

kam der Kurs der Treuhandanstalt einer Schocktherapie gleich und war auch so gewollt (Goschler/Böick 2017; Böick 2018). Eine beschleunigte „Entstaatlichung“ der ostdeutschen Wirtschaft war aus dieser Perspektive der Schlüssel zur Etablierung einer funktionsfähigen, auf Privateigentum und Wettbewerb basierenden Marktwirtschaft wie auch dafür, die Belastungen für den Staat in Grenzen zu halten (Sinn/Sinn 1993). Das Ziel, die ostdeutsche Wirtschaft rasch zu privatisieren, den Anteil des Staates an Produktion und Beschäftigung zurückzuführen, hatte die Treuhandanstalt bis zu ihrer Auflösung zur Jahreswende 1994/95 durchaus erfüllt. Doch die Kosten waren hoch: In den Unternehmen der Treuhandanstalt und den von ihr privatisierten Unternehmen wurden drei von vier Arbeitsplätzen abgebaut, rund ein Drittel der Unternehmen wurde liquidiert; die Privatisierungserlöse in Höhe von rund 65 Milliarden D-Mark blieben weit hinter den ursprünglichen Erwartungen⁵ zurück (Brücker 1995).

³ Ursprünglich war die Treuhandanstalt von DDR-Bürgerrechtler_innen zur treuhänderischen Verwaltung des Volkseigentums ins Leben gerufen worden.

⁴ Vgl. hierzu die äußerst kenntnisreiche Schilderung der Debattenstränge um Wesen und Wirken der Treuhandanstalt in den frühen 1990er Jahren in Böick (2018).

⁵ Der ehemalige Präsident der Treuhandanstalt Karsten Rohwedder hatte ursprünglich auf Privatisierungserlöse in einer Größenordnung von 600 Milliarden D-Mark gehofft (Schröder 2015).

2

STAATSFINANZEN IM SOG DER GESAMT-WIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG

Die Entwicklung der Staatsfinanzen ist eng an die gesamtwirtschaftliche Entwicklung gekoppelt. Die Jahre vor 2000 waren durch die Folgen der Wiedervereinigung geprägt – erst der Vereinigungsboom, später die „Normalisierung“ –, die Jahre nach 2000 zunächst durch eine hartnäckige Stagnation. Ein wesentlicher Grund für diese Stagnation war eine unzureichende Anpassung an die Rahmenbedingungen der Europäischen Währungsunion, die 1999 in Kraft getreten war. Infolge der geringen Inflationsrate war in Deutschland der Realzins relativ hoch, wodurch die Wirtschaftsaktivitäten gebremst wurden. Die Politik suchte ihr Heil darin, die Unternehmen von Kosten zu entlasten, um deren Stellung im internationalen Wettbewerb zu stärken. Die Steuerlast sowohl der Unternehmen wie der privaten Haushalte wurde massiv gesenkt. Zudem blieben die Lohnabschlüsse merklich hinter dem gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt zurück. Tatsächlich gelang es so, die Exporttätigkeit zu stimulieren und Leistungsbilanzüberschüsse aufzubauen, nachdem im Gefolge der Wiedervereinigung der deutsche Leistungsbilanzsaldo ins Minus gerutscht war.⁶

In den Jahren nach 2000 expandierten zwar die Exporte, doch die Binnennachfrage stagnierte lange Zeit. Obwohl die Lohnstückkosten sanken und die Gewinne explodierten, belebte sich die Investitionstätigkeit nicht. Statt in Realkapital zu investieren, legten die Unternehmen ihre Mittel auf den Finanzmärkten an. Die umfangreichen Steuersenkungen stimulierten nicht das Wachstum, sodass der „Refinanzierungseffekt“ ausblieb und die hohen Staatsdefizite trotz zum Teil massiver Einsparungen auf der Ausgabenseite nicht abgebaut werden konnten.⁷ Erst Ende 2005 setzte exportgetrieben ein Aufschwung ein, und die Finanzen des Staates erholten

sich rasch. Doch mit der Finanzkrise 2008/09, die sich zu einer veritablen Wirtschaftskrise ausweitete, endete der Konjunkturaufschwung schon bald. Auf die mit Wucht einsetzende Krise reagierte die Politik mit einem massiven – kreditfinanzierten – Einsatz des fiskalpolitischen Instrumentariums. Diese Maßnahmen trugen zur zügigen Bewältigung der Krise bei. Der finanzpolitische Kurswechsel rief umso mehr Erstaunen hervor, als all die Jahre zuvor die politische und publizistische Rhetorik der Majorität staatliche Eingriffe zur Stabilisierung der Märkte als ineffizient und deshalb nicht willkommen gebrandmarkt hatte.

Auf die schwere Krise folgte beginnend 2009 ein lang anhaltender Aufschwung, der rasch sinkende Staatsdefizite nach sich zog. Bereits 2014 standen im staatlichen Gesamthaushalt Überschüsse zu Buche. Wie im Abschwung sich die Finanzierungsposition des Staates quasi automatisch verschlechtert, so verbessert sie sich im Aufschwung fast ebenso zwangsläufig; je länger die Prosperität anhält, umso größer werden die Finanzierungsüberschüsse. Doch nicht nur konjunkturbedingte Mehreinnahmen, auch eine abermals sparsame und restriktiv wirkende Ausgabenpolitik trugen dazu bei. Die Folgen dieser Politik waren gravierend, traten doch Versorgungsgpässe mit öffentlichen Gütern immer stärker zutage. Nicht nur offenbarten sich riesige Lücken in der staatlichen Infrastruktur, also im Verkehrssektor, im Bildungssektor oder im öffentlich geförderten Wohnungsbau. Auch im öffentlichen Dienst fehlt es als Folge der Unterlassungen in der Vergangenheit mittlerweile in fast allen Aufgabenbereichen an Personal. Geradezu dramatisch ist die Situation im Bildungssektor.

Wenn hierzulande die wirtschaftliche Entwicklung dennoch besser als in vielen anderen europäischen Volkswirtschaften verlaufen ist, so lag dies insbesondere an den deutschen Exporten. Die Forcierung der Exporte trug zweifelsohne zur Stabilisierung der deutschen Wirtschaft bei, ebenso zweifellos aber auch zur Destabilisierung der europäischen Wirtschaft. Die wirtschaftlichen Ungleichgewichte in Europa vergrößerten sich. Eine expansivere Wirtschaftspolitik in Deutschland hätte die ungleichgewichtige Entwicklung wohl nicht verhindern, doch spürbar abmildern können, denn der Binnennachfrage in Deutschland wäre mehr Schub verliehen und der Export-

⁶ In den Jahren nach der Wiedervereinigung gingen enorme Impulse auf die Binnennachfrage aus, gleichzeitig litten die Exportmärkte unter einer weltweiten Rezession. Unter diesen Umständen konnte das Inflationspotenzial des vereinigungsbedingten Nachfrageschubs nicht zum Tragen kommen.

⁷ Die Impulse der Steuerentlastungen wurden nicht nur durch die Sparpolitik konterkariert. Ein großer Teil der Entlastungen kam den oberen Einkommensbezieher_innen mit geringerer marginaler Konsum- und entsprechend höherer Sparquote zugute, wodurch sich die Nachfragebelegung in Grenzen hielt.

lastigkeit des Aufschwungs entgegengewirkt worden. Tatsächlich aber besaß für die deutsche Finanzpolitik der Abbau der staatlichen Defizite Priorität. Erst seit etwa 2015 lassen sich von der Binnennachfrage deutlich höhere Beiträge für das Wirtschaftswachstum messen, weil die Realeinkommen aufgrund höherer Lohnabschlüsse und steigender Beschäftigtenzahlen die privaten Konsumausgaben stimulierten. Aber die Investitionstätigkeit – sowohl die private wie auch die öffentliche – blieb über all die Jahre hinter dem Notwendigen zurück.

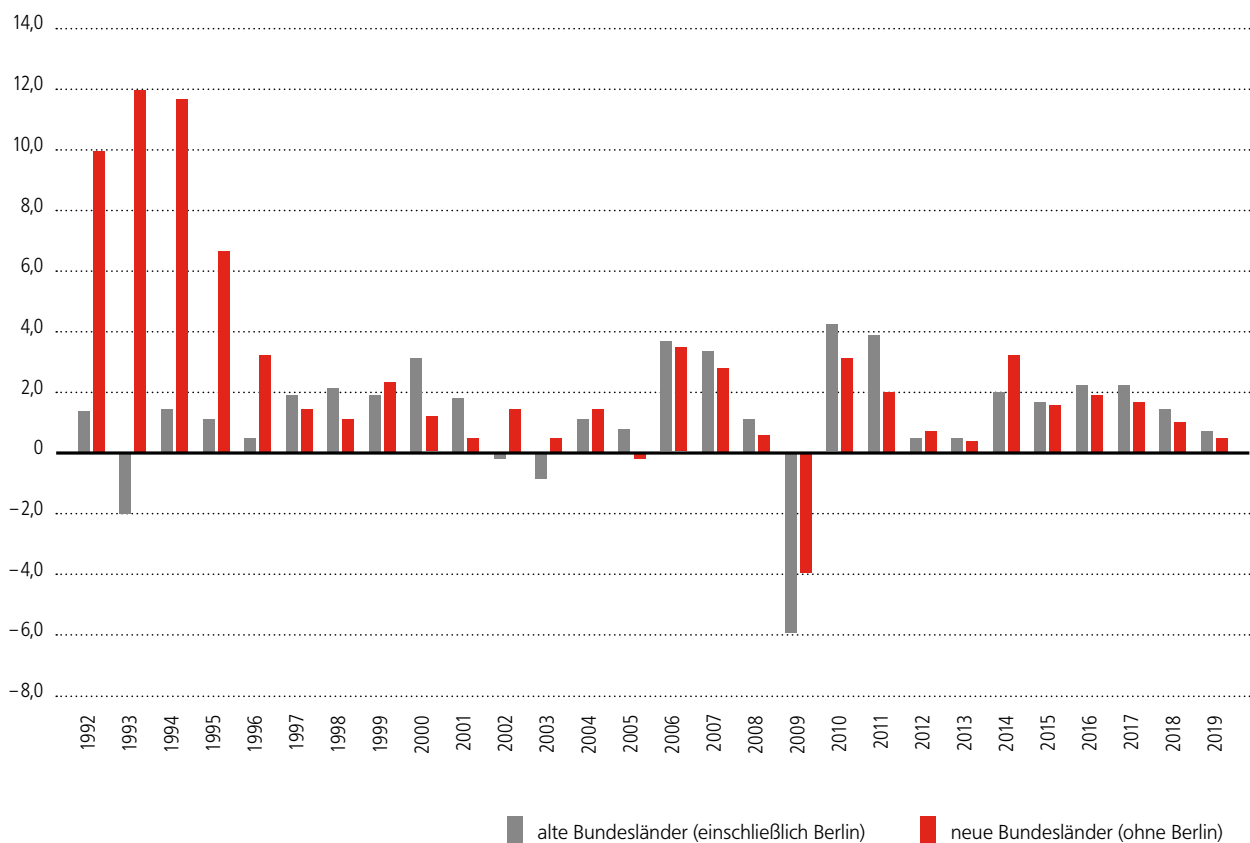
3

WO STEHT DIE OSTDEUTSCHE WIRTSCHAFT IM REGIONALEN VERGLEICH?

Aufwertungs- und Lohnanpassungsschock erforderten in Ostdeutschland einen gewaltigen Zufluss an privatem und öffentlichem Kapital. Dieser Kapitalzufluss bescherte der ostdeutschen Wirtschaft nach dem Einbruch Anfang der 1990er Jahre hohe Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts (BIP) (vgl. Abbildung 1).

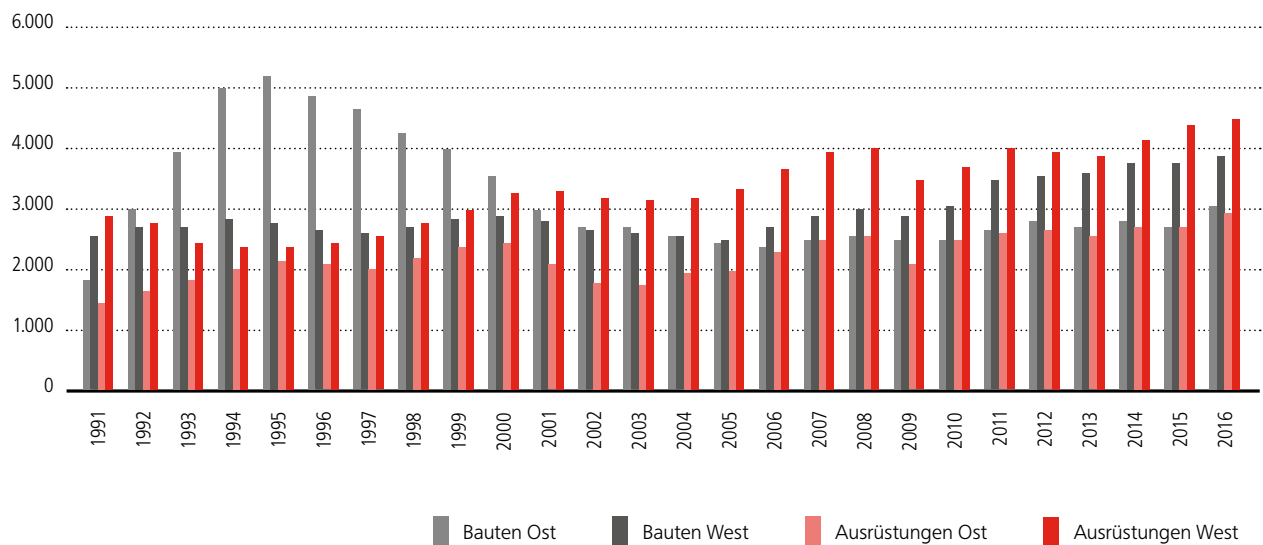
Getragen wurde diese Entwicklung vor allem von den Bauinvestitionen im öffentlichen wie im nichtstaatlichen Bereich. Doch war der Aufholprozess nicht von Dauer, sondern kam zum Erliegen, weil die Investitionstätigkeit schrumpfte. Trotz des starken Nachholbedarfs blieb die Bautätigkeit nach 2005 deutlich hinter der im Westen zurück. Die Höhe der ostdeut-

Abbildung 1
Reales Bruttoinlandsprodukt in West- und Ostdeutschland, Veränderung geg. Vorjahr in %



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Abbildung 2
Anlageinvestitionen je Einwohner_in, in Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt, Schätzungen des ifo Instituts.

schen Ausrüstungsinvestitionen erreichte – je Einwohner_in gerechnet – in keinem Jahr westdeutsches Niveau (vgl. Abbildung 2). Seit dem Ende der 1990er Jahre waren dann keine signifikanten Unterschiede im Entwicklungstempo der ost- und westdeutschen Wirtschaft mehr erkennbar, wobei aber das konjunkturelle Verlaufsmuster etwas differierte: In Westdeutschland waren die konjunkturellen Aufschwungsphasen etwas kräftiger, und auch die Abschwungs- bzw. Stagnationsphasen verliefen etwas ausgeprägter. Der Grund hierfür ist im höheren Gewicht des konjunktur reagiblen Verarbeitenden Gewerbes in Westdeutschland zu sehen, obgleich sich dieser Sektor in Ostdeutschland schon bald zum Wachstumsmotor entwickelt hatte.⁸

Zwischen 1997 und 2018 ist das nominale BIP in Ostdeutschland so stark wie das BIP in Westdeutschland (einschließlich Berlin) gestiegen, nämlich um zwei Drittel. Auch im Zeitraum 2008 bis 2018 zeigen sich keine Unterschiede, in beiden Teilräumen betrug der Zuwachs knapp ein Drittel. Allerdings ist bei dem Vergleich die unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung in Rechnung zu stellen. In Ostdeutschland ist die Zahl der Einwohner_innen in den vergangenen zehn Jahren um etwa fünf Prozent zurückgegangen, in Westdeutschland indes um drei Prozent gestiegen. Bezogen auf die Zahl der Einwohner_innen lag zuletzt das nominale BIP Ostdeutschlands bei 69 Prozent des Westniveaus; 2008 waren es 65 Prozent. Die Bruttolöhne und -gehälter sowie die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte erreichen heute etwa 85 Prozent des westdeutschen Niveaus, wobei sich der Abstand noch verringert, wenn man die im Durchschnitt deutlich niedrigeren Lebenshaltungskosten in Ostdeutschland berücksichtigt (Bundesregierung 2019).

⁸ Innerhalb von zehn Jahren konnte hier die Bruttowertschöpfung um knapp das Zweieinhalbfache zulegen, und die Pro-Kopf-Produktivität stieg sogar um fast das Fünffache (Fortschrittsbericht 2003: 13).

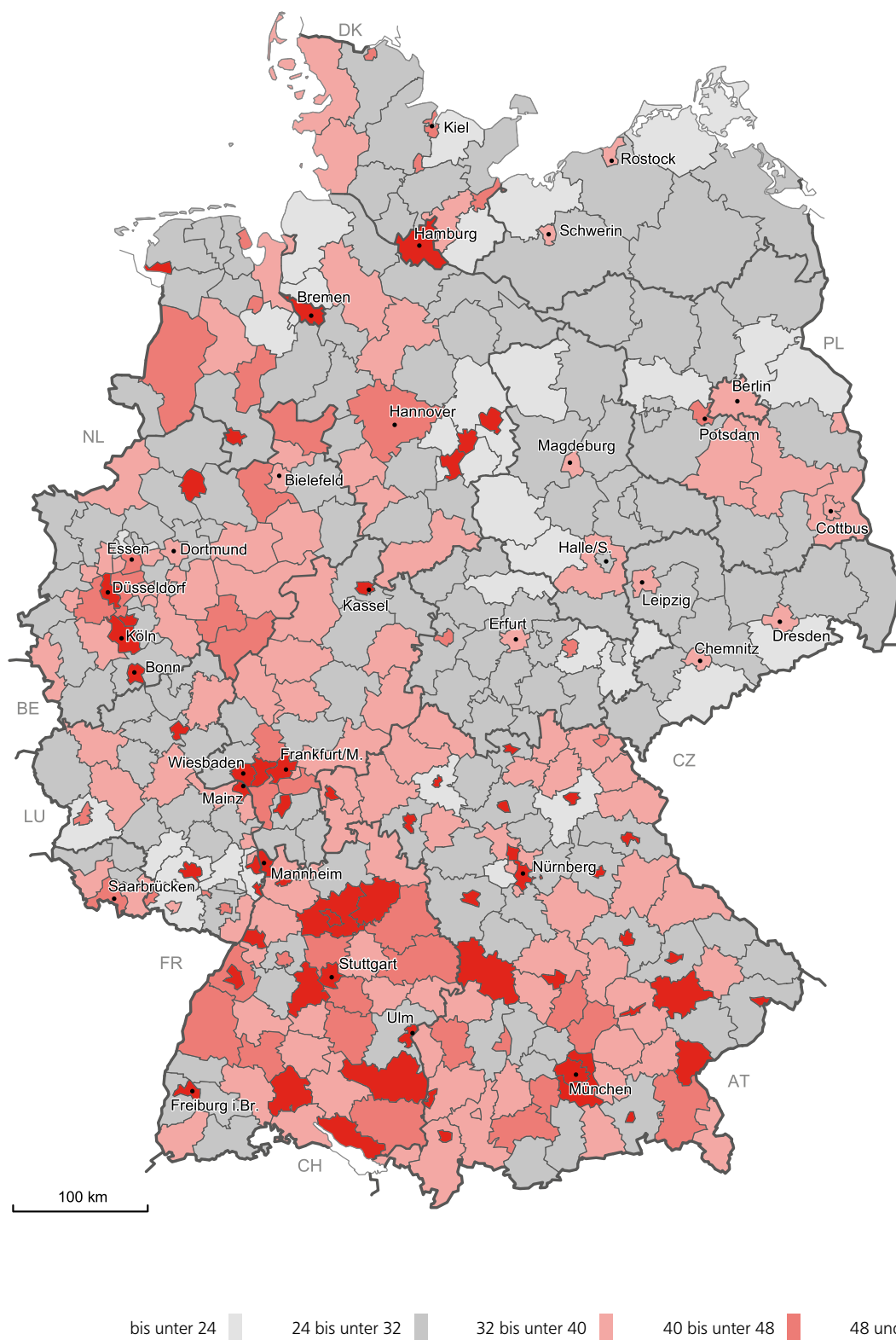
Eine wichtige Rolle im Aufholprozess spielte der europäische Binnenmarkt und die Integration Ostdeutschlands in die internationale Arbeitsteilung. Die Exportquote der ostdeutschen Wirtschaft ist nach der Wende von acht Prozent auf 25 Prozent im Jahre 2018 gestiegen; der Abstand zu Westdeutschland (32 Prozent) hat sich erheblich verringert. Positiv hat sich der Arbeitsmarkt in Ostdeutschland entwickelt, die Arbeitslosenquoten haben sich deutlich angenähert.⁹

Trotz aller Fortschritte muss man von einem bislang unvollendeten Prozess der wirtschaftlichen Angleichung zwischen Ost- und Westdeutschland sprechen. Zur Begründung dafür, dass der Prozess nicht weiter vorangekommen ist, wird eine Reihe struktureller Faktoren genannt, insbesondere die stärker ländliche Prägung der ostdeutschen Regionen sowie die „Kleinteiligkeit“ der ostdeutschen Wirtschaft. Der Mangel an größeren Unternehmen bewirkt eine Innovations- und Investitionsschwäche, auch sammeln sich im Umfeld von großen Unternehmen besonders wertschöpfungsintensive Betriebe. Die ostdeutsche Wirtschaft ist stärker auf Vorprodukte mit geringerer Wertschöpfung ausgerichtet als die westdeutsche (Bundesregierung 2019: 21). Negativ macht sich auch die Altersstruktur der Bevölkerung bemerkbar: Viele junge und gut ausgebildete Menschen sind in all den Jahren nach der Wende auf der Suche nach Arbeit in die westdeutschen Länder gezogen. Erst jüngst hat sich der Trend umgekehrt, 2017 sind erstmals mehr Menschen von West nach Ost gezogen als von Ost nach West.

Ein globaler Vergleich der ostdeutschen mit der westdeutschen Wirtschaft ist nur von bedingter Aussagekraft. Die

⁹ Zuletzt betrug die Differenz nur noch zwei Prozentpunkte nach zehn Prozentpunkten ein Jahrzehnt zuvor. Dabei ist freilich die ungünstige demografische Entwicklung – der Geburtenrückgang in den frühen 1990er Jahren sowie die Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte – in Rechnung zu stellen.

Abbildung 3
Bruttoinlandsprodukt 2017 je Einwohner_in, in 1.000 Euro



Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

westdeutschen Regionen weisen ein zum Teil beträchtliches Gefälle in ihrer Wirtschaftskraft auf (vgl. Abbildung 3). Deshalb bietet sich eher ein Vergleich Ostdeutschlands mit den wirtschaftsschwächeren westdeutschen Regionen an. Bei diesen Regionen handelt es sich vor allem um die altindustriellen Problemgebiete (Montanregionen wie Ruhrgebiet und Saarland) sowie um Werftenstandorte, denen es nicht gelungen ist, den Zusammenbruch der alten Strukturen durch den Aufbau neuer hinreichend zu kompensieren. Es handelt sich aber auch – wie in Ostdeutschland – um Regionen mit einer geringeren Siedlungsdichte und einer ungünstigen räumlichen Lage, die nicht auf Agglomerationsvorteile bauen können (Ragnitz 2019). Die Probleme dieser Regionen manifestieren sich nicht nur in einer unterdurchschnittlichen Wirtschaftskraft, sondern auch in einer niedrigen Steuerkraft und höheren Verschuldung der Kommunen. Auch in der Infrastrukturausstattung bestehen vielfach Defizite, zum einen als Folge der Finanzprobleme, zum anderen weil sich infolge von Auslastungsproblemen ein entsprechendes Angebot an Einrichtungen nicht lohnt.¹⁰

Vergleicht man das BIP je Einwohner_in in den ostdeutschen Flächenländern mit dem der wirtschaftsschwächeren westdeutschen Länder Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Saarland, so verringert sich der Abstand merklich – für die ostdeutschen Länder errechnet sich in dieser Betrachtung ein Grad der Angleichung von immerhin 84 Prozent. Bei einem Vergleich der west- und ostdeutschen Nehmerländer im Finanzausgleich – hinzu kommen im Westen Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen – beträgt die Angleichung 78 Prozent. Hier schlägt natürlich das bevölkerungsreiche Nordrhein-Westfalen, das in seiner Wirtschaftskraft extrem gespalten ist, zu Buche.¹¹

¹⁰ Ähnlich sind die Gründe für eine Unterversorgung mit marktbestimmten Dienstleistungen gelagert.

¹¹ Während im Raum Bonn/Köln/Düsseldorf im Durchschnitt eine Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung von 45.000 Euro gemessen wird, liegt sie im Ruhrgebiet etwa bei 30.000 Euro, also nur knapp so hoch wie etwa im Raum Halle-Leipzig. In Düsseldorf sind es 80.000 Euro, in Gelsenkirchen, Bottrop oder auch Recklinghausen deutlich weniger als 30.000 Euro.

4

DIE FINANZPOLITIK – HERAUSFORDERUNGEN UND LEISTUNGEN IM VEREINIGUNGSPROZESS

4.1 DAS HANDELN DER POLITISCHEN AKTEURE

Die Finanzpolitik spielte eine herausragende Rolle im Transformationsprozess. Mit der Übernahme der Wirtschafts- und Sozialordnung der alten Bundesrepublik Deutschland – geregelt im Staatsvertrag und im Einigungsvertrag – wurden zugleich die Weichen für die Transferzahlungen gestellt. Hierzu wurden im Laufe der Zeit – die Anforderungen nahmen stetig zu – verschiedene Sonderhaushalte eingerichtet (Vesper 2015a). Zunächst wurde der sogenannte Kreditabwicklungsfonds etabliert, der die Staats- und Auslandsschulden der DDR einschließlich der unmittelbar im Zusammenhang mit der Währungsunion entstandenen Schulden umfasste (zusammen 52 Milliarden Euro). Im Rahmen des „Fonds Deutsche Einheit“ wurden den neuen Bundesländern Zuweisungen zur Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs gewährt. Insgesamt flossen aus diesem Topf, der mehrmals aufgefüllt werden musste, weil die wirtschaftliche Entwicklung schlechter als erwartet verlief, Mittel in Höhe von 83 Milliarden Euro.

2005 wurde die Finanzierung der Transferleistungen auf eine dauerhafte Grundlage gestellt, indem die neuen Länder fest im Gefüge der föderalen Finanzbeziehungen verankert wurden. Erklärtes Ziel der Politik war es, die ostdeutschen Länder finanziell so zu stellen, dass sie in der Lage wären, die hohe Infrastrukturlücke gegenüber dem Westen zu schließen. Dies erforderte zum einen eine kräftige Anhebung des Umsatzsteueranteils der Länder, wodurch die Geberländer im horizontalen Ausgleich in die Lage versetzt wurden, die Ansprüche der ostdeutschen Nehmerländer zu finanzieren. Zum anderen, und diese Mittel machten den Löwenanteil aus, gewährte der Bund zusätzliche Ergänzungszuweisungen. Auch die Investitionshilfen zur Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur und des Wohnungs- und Städtebaus wurden kräftig angehoben.

Besondere Belastungen für den Staatshaushalt entstanden durch die Aktivitäten der Treuhandanstalt. Nicht ein Milliardengewinn, wie ursprünglich erhofft, sondern ein gewaltiger Schuldenberg stand nach Auflösung der Treuhandanstalt zu Buche, insgesamt 168 Milliarden Euro, die zusammen mit den Schulden des Kreditabwicklungsfonds in den sogenannten

Erblastenfonds überführt und 1999 in den Bundeshaushalt integriert wurden.

Es war naturgemäß der Bund, der den weitaus größten Teil der Transferleistungen finanzierte. Dabei spielte die Kreditaufnahme eine zentrale Rolle – angesichts der säkularen Bedeutung des Ereignisses Wiedervereinigung fraglos eine richtige Weichenstellung, hätte doch eine stärkere Steuer- und Beitragsfinanzierung die damalige Generation übermäßig stark finanziell belastet und die wirtschaftliche Entwicklung gehemmt. Von 1990 bis 1995 hatten sich die Schulden des Bundes mehr als verdoppelt. Auch die ostdeutschen Länder und Gemeinden verschuldeten sich kräftig, eine Entwicklung, die im Einklang mit dem politischen Konsens stand, dass die ostdeutschen Länder und Gemeinden ähnlich hoch verschuldet wie die westdeutschen sein sollten, wenn sie über ein ähnlich hohes Infrastrukturkapital verfügen wollten. Wenn der hohe staatliche Kapitalbedarf in den 1990er Jahren keine nennenswerten Friktionen nach sich gezogen hatte, so lag dies daran, dass die internationalen Kapitalmärkte sehr flexibel waren und Deutschland als Schuldner eine herausragende Bonität besaß.

Trotz des hohen Anteils an Kreditmarktmitteln wurden zur Finanzierung der einigungsbedingten Belastungen auch die Steuern und Sozialbeiträge erhöht. So wurden bereits 1991 die Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung und schrittweise bis 1997 die Beiträge zur Rentenversicherung angehoben; per saldo errechnet sich ein einigungsbedingter Anstieg um etwa fünf Prozentpunkte. Dieser formidable Zuwachs war Folge davon, dass infolge der Transformationskrise eine hohe Arbeitslosigkeit finanziert werden musste und relativ mehr Personen in Ostdeutschland eigenständige Ansprüche auf Unterstützungszahlungen hatten, weil in der DDR (bei niedrigerer Produktivität) mehr Erwerbspersonen beschäftigt waren. Die Steuererhöhungen fielen zunächst nur moderat aus. Der Solidaritätszuschlag in Höhe von 7,5 Prozent auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer war zunächst nur auf ein Jahr befristet; 1995 wurde er wieder eingeführt, diesmal unbefristet.¹² Sein Volumen beläuft sich

¹² Seit 1998 beträgt der Satz 5,5 Prozent.

gegenwärtig auf rund 18 Milliarden Euro. Erhöht wurde 1993 auch der Normalsatz der Mehrwertsteuer, und zwar auf 15 Prozent. Zusammen mit der Anhebung der Sozialbeiträge war verteilungspolitischer Zündstoff entstanden. Auf Kritik stieß vor allem, dass den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten eine Sonderabgabe aufgebürdet wurde, den Beamt_innen und Selbstständigen aber nicht.

Der starke Anstieg der Staatsverschuldung ebenso wie die zusätzliche Belastung der Beitrags- und Steuerzahler_innen zogen Konsequenzen für die Finanzpolitik nach sich, die lange nachwirkten. Zum einen waren es die im Vertrag von Maastricht genannten Verschuldungsgrenzen, die Deutschland zu schaffen machten, zum anderen wurde in der Öffentlichkeit massiver Druck auf die Politik ausgeübt, die Steuerbelastung zu senken. In den Jahren 2000 bis 2005 wurden umfangreiche Steuerentlastungen realisiert, die über Ausgabekürzungen und Kredite finanziert wurden, doch negative Verteilungseffekte und nur geringe positive Nachfrageeffekte bewirkten. Eine langwährende wirtschaftliche Stagnation, die wiederum Einnahmeausfälle im Staatshaushalt verursachte, konnte unter diesen Umständen nicht verhindert werden.

Die politischen Entscheidungen, die im Zusammenhang mit der Finanzierung des Wiedervereinigungsprozesses getroffen worden sind, hatten enorme Auswirkungen für die Haushalte der ostdeutschen Länder und Gemeinden. Aus der finanzwirtschaftlichen Perspektive von heute stellen sich vor allem folgende Fragen:

- Wo stehen die Haushalte der ostdeutschen Länder und Kommunen heute im Vergleich zu Westdeutschland? Wie unterscheiden sich die Einnahme- und Ausgabestrukturen? Wie hat sich die Steuerkraft zwischen Ost und West entwickelt?
- Gibt es noch immer teilungsbedingte Rückstände in der staatlichen Infrastruktur? Wie weit konnten die ostdeutschen „Überhänge“ im personellen Bereich abgebaut werden?
- Sind auch in Zukunft Transfers von West nach Ost zum Ausgleich teilungsbedingter Belastungen erforderlich?

4.2 OST-WEST-VERGLEICH DER LÄNDERHAUSHALTE

Seit dem Fall der Mauer bis 2013 hat die Gesamtheit der Länder mit Ausnahme von 2007 in jedem Haushaltsjahr defizitär abgeschlossen. Erst im Zuge des Aufschwungs, der 2012 einsetzte, wurden über mehrere Jahre Überschüsse erzielt. Über den gesamten Zeitraum gesehen sind die Ausgaben der Länder genauso stark gestiegen wie das nominale BIP, die Einnahmen sogar etwas stärker.

Die Entwicklung der ostdeutschen Länderhaushalte war in den 1990er Jahren von starken Ausgabenzuwächsen und einer rasch steigenden Verschuldung geprägt. Am Ende des Jahrzehnts gelang es durch einen Tritt auf die Ausgabenbremse, die Finanzierungsdefizite deutlich zu verringern. Dieses Bemühen wurde ähnlich wie im Westen durch die steuerreform- und konjunkturbedingten Einnahmeausfälle in den Jahren 2001 bis 2005 konterkariert. Vor dem Hintergrund der im Vertrag von Maastricht formulierten Verschuldungs-

kriterien verschärften die ostdeutschen Länder ihren Sparkurs; dabei fiel das Minus bei den Investitionsausgaben überaus kräftig aus. Die Krise 2008/09 hinterließ in den ostdeutschen Länderhaushalten deutlich geringere Spuren als in Westdeutschland. Und früher als in Westdeutschland drehen die Haushalte nach Überwindung der schweren Krise in eine Überschussposition (vgl. Abbildung 4).

Die Länder sind für alle Bereiche eigenverantwortlich zuständig, die in der Verfassung nicht explizit dem Bund zugewiesen sind. So wird ihnen eine umfängliche Verwaltungskompetenz eingeräumt; sie exekutieren nicht nur Landesgesetze, sondern auch Bundesgesetze, entweder als eigene Angelegenheit oder im Auftrag des Bundes. Von zentraler Bedeutung sind die Bereiche Bildung und Wissenschaft, innere Sicherheit und Ordnung sowie der Rechtsschutz. Auch sind sie verantwortlich für eine ausreichende Finanzausstattung der Gemeinden, die verfassungsrechtlich Teile der Länder sind. Kern des kommunalen Finanzausgleichs ist der Steuerverbund. Danach fließt den Gemeinden ein vom Land zu bestimmender Prozentsatz von den Steuereinnahmen des Landes zu. Ergänzend gewährt das Land spezielle Zuweisungen. Da es weder einen bundesweit definierten Aufgabenkatalog der Gemeinden noch bundesweit festgelegte Ausstattungsstandards gibt, streuen die Zahlungen von Land zu Land. Doch ist durch die Beteiligungsquoten im Steuerverbund prinzipiell gewährleistet, dass sich die Einnahmen der Gemeinden aus dem Ausgleich weitgehend parallel zu den jeweiligen Steuereinnahmen des Landes entwickeln.¹³

4.2.1 EINNAHMEN

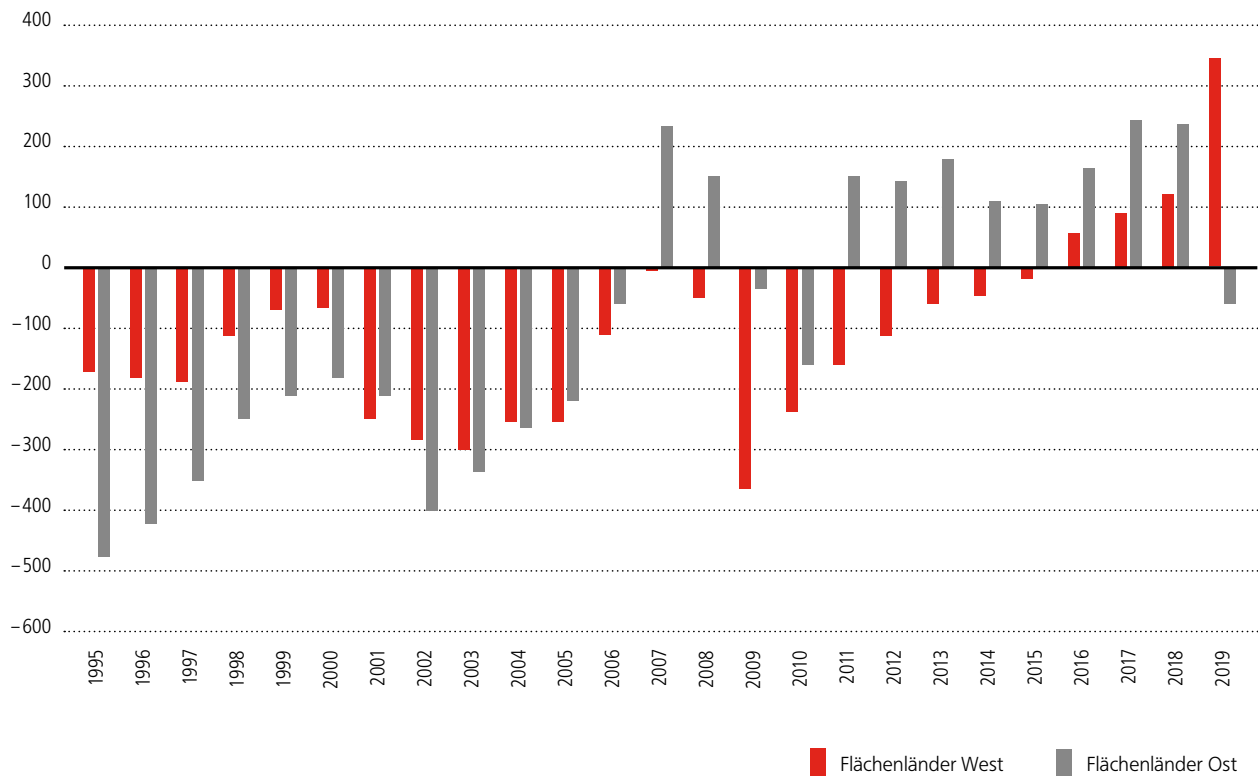
Wichtigste Einnahmequelle der Länder sind die sogenannten gemeinschaftlichen Steuern, also vor allem die Lohn- und veranlagte Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer sowie die Steuern vom Umsatz, die sie sich mit dem Bund und – zu einem kleinen Teil – mit den Gemeinden teilen. Ein komplexer vertikaler wie horizontaler Finanzausgleich mindert Unterschiede in der Finanzkraft der Länder und damit in ihrem Angebot an öffentlichen Gütern. Dabei spielen die Ergänzungszuweisungen des Bundes an die finanzschwachen Länder eine herausragende Rolle.

Die Entwicklung der Länderfinanzen ist wegen des hohen Gewichts der Steuereinnahmen eng an die gesamtwirtschaftliche Entwicklung gekoppelt – die Elastizität der Steuereinnahmen bezüglich des nominalen BIP liegt bei etwa 1,2.¹⁴ Auch auf der Ausgabenseite gibt es Positionen, die konjunkturellen

¹³ Darüber hinaus sind die Aufgaben zu nennen, an denen sich der Bund teilweise beteiligt, wie die Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen. Bei diesen Aufgaben können die Länder mitentscheiden, verfügen aber nicht über volle Handlungsautonomie. Mit dem Einsatz dieser Instrumente will der Bund sicherstellen, dass bestimmte öffentliche Güter auch dort angeboten werden, wo Länder und Gemeinden aus eigener Kraft überfordert wären.

¹⁴ Die Aufkommenselastizität gibt an, um wie viel Prozent sich das Steueraufkommen verändert, wenn das BIP um ein Prozent steigt oder sinkt. Wegen des starken Gewichts der Einkommensteuer und der dort verankerten Steuerprogression nimmt die Aufkommenselastizität in Deutschland im Normalfall einen Wert von über 1 an. Für die Lohnsteuer errechnet sich eine Elastizität von etwa 1,8 (bezogen auf die Bruttolohn- und -gehaltssumme).

Abbildung 4
Finanzierungssalden der Flächenländer je Einwohner_in, in Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Einflüssen unterliegen, so die Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst und die Einstellungspolitik, die Zinsausgaben, die Leistungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs oder auch die Zahl der Bezieher_innen staatlicher Sozialleistungen.

Infolge des starken Gewichts des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs werden die Einnahmen der einzelnen Länderhaushalte nur bedingt von den Unterschieden in der Wirtschaftskraft geprägt. Auch 30 Jahre nach der Deutschen Einheit verfügen die ostdeutschen Länder über höhere Pro-Kopf-Einnahmen als die westdeutschen Flächenländer. Aktuell beträgt der Abstand im Durchschnitt sechs Prozent, nachdem er 2005 noch bei 42 Prozent gelegen hatte. Zwischen den westdeutschen Nehmerländern im Finanzausgleich und den ostdeutschen Ländern ist der Unterschied mit 13 Prozent deutlich ausgeprägter; 2005 waren es sogar 51 Prozent (vgl. Tabelle 1). In den höheren Einnahmen kommt der politische Wille zum Ausdruck, den ostdeutschen Ländern zur Finanzierung ihres infrastrukturellen Nachholbedarfs und der kommunalen Aufgaben zusätzliche Mittel zu gewähren. Wenn die Unterschiede kleiner geworden sind, so ist dies auf die im Zeitablauf abgeschmolzenen Mittel aus dem Solidarpakt II zurückzuführen.¹⁵

¹⁵ Dabei handelt es sich um die sogenannten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) in Höhe von insgesamt 105 Milliarden Euro zur Deckung der teilungsbedingten Sonderlasten aus dem infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft (Korb I). Zu Beginn, im Jahre 2005, flossen 10,5 Milliarden Euro, am Ende, im Jahre 2019, waren es 2,1 Milliarden Euro.

Diskrepanzen sind auch zwischen den einzelnen ostdeutschen Ländern erkennbar. Das Land mit der geringsten Bevölkerungsdichte, Mecklenburg-Vorpommern, weist die höchsten, Brandenburg die niedrigsten Pro-Kopf-Werte auf, obwohl in Brandenburg mit seinem Speckgürtel um Berlin die Pro-Kopf-Steuerereinnahmen höher als in den übrigen ostdeutschen Ländern sind (vgl. Tabelle 2). Die Unterschiede dürften zum Teil darauf zurückzuführen sein, dass die ostdeutschen Länder in unterschiedlichem Maße auf jene Mittel zurückgreifen, die vom Bund für Wirtschaftsförderung, Verkehrsinfrastrukturen, Wohnungs- und Städtebau, Innovation, Forschung und Entwicklung, Bildung, Beseitigung ökologischer Altlasten oder den Bau von Sportstätten zur Verfügung gestellt werden (sogenannter Korb II der Solidarpaktverpflichtungen des Bundes). Auch auf EU-Mittel verzichteten einzelne Länder, weil sie die geforderte Ko-Finanzierung nicht leisten konnten oder wollten. Eine gewichtige Rolle für die Diskrepanzen spielen auch institutionelle Unterschiede, so die von Land zu Land differierende Aufgabenteilung zwischen Landes- und kommunaler Ebene.¹⁶

Mit den Unterschieden in der Wirtschaftskraft korrespondieren die Diskrepanzen bei den Steuerereinnahmen der Länder – trotz Länderfinanzausgleich. Überall haben die Steuerereinnahmen der Länder kräftiger zugenommen als das nominale

¹⁶ In der vorliegenden Analyse wurden die Ergebnisse der Kernhaushalte aufbereitet. Allerdings bleibt dadurch ausgeblendet, dass in einigen Ländern bestimmte Aktivitäten aus dem Haushalt ausgelagert werden, in anderen nicht.

Tabelle 1

Bereinigte Pro-Kopf-Einnahmen der Flächenländer

	2005	2010	2015	2019	2019/2005	2019/2010	2019/2015
	Euro				Veränderung in %		
Flächenländer West	2.594	3.024	3.872	4.660	79,7	54,1	20,3
Geberländer	2.773	3.267	4.127	4.961	78,9	51,9	20,2
Nehmerländer	2.440	2.813	3.646	4.389	79,9	56,0	20,4
Flächenländer Ost	3.688	4.018	4.528	4.947	34,1	23,1	9,3
Brandenburg	3.600	3.825	4.411	4.910	36,4	28,4	11,3
Mecklenburg-Vorpommern	3.903	4.163	4.818	5.332	36,6	28,1	10,7
Sachsen	3.644	4.084	4.432	4.754	30,5	16,4	7,3
Sachsen-Anhalt	3.774	4.061	4.820	5.123	35,7	26,2	6,3
Thüringen	3.613	3.963	4.322	4.887	35,3	23,3	13,1
FL Ost in % FL West	142,2	132,9	116,9	106,2			
FL Ost in % Nehmerländer	151,1	142,8	124,2	112,7			

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Tabelle 2

Pro-Kopf-Steuereinnahmen der Flächenländer

	2005	2010	2015	2019	2019/2005	2019/2010	2019/2015
	Euro				Veränderung in %		
Flächenländer West	1.987	2.295	2.981	3.640	83,2	58,6	22,1
Geberländer	2.121	2.460	3.191	3.866	82,3	57,2	21,2
Nehmerländer	1.871	2.152	2.795	3.436	83,7	59,7	22,9
Flächenländer Ost	1.707	2.073	2.703	3.300	93,4	59,2	22,1
Brandenburg	1.712	2.084	2.704	3.316	93,7	59,1	22,6
Mecklenburg-Vorpommern	1.699	2.050	2.744	3.330	96,0	62,4	21,4
Sachsen	1.697	2.076	2.689	3.277	93,1	57,9	21,9
Sachsen-Anhalt	1.737	2.062	2.701	3.297	89,8	59,9	22,1
Thüringen	1.693	2.083	2.698	3.305	95,2	58,7	22,5
FL Ost in % FL West	85,9	90,3	90,7	90,7			
FL Ost in % Nehmerländer	91,2	96,3	96,7	96,0			

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Tabelle 3
Bereinigte Pro-Kopf-Ausgaben der Flächenländer

	2005	2010	2015	2019	2019/2005	2019/2010	2019/2015
	Euro				Veränderung in %		
Flächenländer West	2.851	3.268	3.836	4.312	51,2	31,9	12,4
Geberländer	2.896	3.409	4.066	4.790	65,4	40,5	17,8
Nehmerländer	2.840	3.180	3.704	3.882	36,7	22,1	4,8
Flächenländer Ost	3.889	4.166	4.430	5.005	28,7	20,1	13,0
Brandenburg	3.801	4.031	4.260	5.351	40,8	32,7	25,6
Mecklenburg-Vorpommern	4.101	4.223	4.610	5.316	29,6	25,9	15,3
Sachsen	3.681	4.117	4.470	4.753	29,1	15,4	6,3
Sachsen-Anhalt	4.161	4.307	4.628	5.166	24,2	19,9	11,6
Thüringen	3.924	4.216	4.208	4.678	19,2	11,0	11,2
FL Ost in % FL West	136,4	127,5	115,5	116,1			
FL Ost in % Nehmerländer	136,9	131,0	119,6	128,9			

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Bruttoinlandsprodukt. Im Zeitablauf ist der Vorsprung der finanzschwachen westdeutschen Nehmerländer gegenüber den ostdeutschen Flächenländern geschmolzen: Noch 2005 betrug der Vorsprung bei den Pro-Kopf-Steuerereinnahmen neun Prozent, 2019 waren es nur noch vier Prozent (vgl. Tabelle 2). Bei den originären Steuerereinnahmen, das Einkommen ohne die Einnahmen aus der nivellierenden Umsatzsteuer, lassen sich deutlich größere Unterschiede feststellen. Die Umsatzsteuerverteilung als wesentlicher Bestandteil des horizontalen Finanzausgleichs nivelliert in erheblichem Maße die Steuerkraft: Drei Viertel des Länderanteils an der Umsatzsteuer werden nach der Einwohner_innenzahl verteilt; ein Viertel wird zur Auffüllung der Steuerkraft der besonders finanzschwachen Länder eingesetzt.

4.2.2 AUSGABEN

Ein Blick auf die Ausgabenseite der Länderhaushalte zeigt, dass die ostdeutschen Länder ihre Ausgaben moderater ausgeweitet haben, als dies in den westdeutschen Flächenländern der Fall war, sodass sich die Pro-Kopf-Unterschiede zwischen den west- und ostdeutschen Ländern weiter verringert haben (vgl. Tabelle 3).

Im Jahre 2019 betrugen die Pro-Kopf-Ausgaben im ostdeutschen Durchschnitt 5.005 Euro, das waren 16 Prozent mehr als im Westen; im Jahre 2005 machte der Unterschied noch 36 Prozent aus. Gegenüber den westdeutschen Nehmerländern im Finanzausgleich errechnen sich noch größere

Unterschiede, nämlich 29 Prozent im Jahre 2019 und 37 Prozent im Jahre 2005 – die Ausgaben in den Geberländern liegen deutlich höher als in den westdeutschen Nehmerländern. Das Ausgabenniveau im Osten wird noch immer von den Aufwendungen zur Deckung des infrastrukturellen Nachholbedarfs sowie des überproportionalen kommunalen Finanzbedarfs geprägt. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Entwicklung im Osten mehr als in Westdeutschland von einer schrumpfenden Bevölkerung bestimmt wird und somit die Änderungsraten der Absolutbeträge bei Ausgaben (und auch Einnahmen) merklich voneinander abweichen. Bei sinkender Einwohner_innenzahl sinkt zwar auch der Finanzbedarf, aufgrund von Kostenremanenzen allerdings nicht im gleichen Umfang. Häufig lassen sich die Kapazitäten im öffentlichen Leistungsangebot nur langfristig und mit zusätzlichem Aufwand an geänderte Bedarfe anpassen.

Korrespondierend zur Einnahmenseite sind auch bei den Pro-Kopf-Ausgaben der ostdeutschen Länder zum Teil größere Unterschiede feststellbar. Neben den schon genannten institutionellen Unterschieden handelt es sich dabei um Unterschiede in Umfang und Qualität der Aufgabenwahrnehmung. Sie drücken sich z. B. im schulischen Bereich in differierenden Schüler-Lehrer-Relationen, Pflichtstundenzahlen der Lehrkräfte, Schulstrukturen (beispielsweise Ganztagesbetreuung) oder Besoldungsstrukturen, an den Hochschulen in einer unterschiedlich kostenintensiven Fächerkombination oder Betreuungssituation aus. Die Gründe sind vielfältiger Natur und im Einzelnen nur schwer zu ermitteln.

Tabelle 4

Pro-Kopf-Personalausgaben der Flächenländer

	2005	2010	2015	2019	2019/2005	2019/2010	2019/2015
	Euro				Veränderung in %		
Flächenländer West	1.156	1.269	1.435	1.631	41,1	28,5	13,6
Geberländer	1.192	1.353	1.516	1.595	33,8	17,9	5,2
Nehmerländer	1.125	1.195	1.363	1.451	29,0	21,4	6,4
Flächenländer Ost	968	955	1.062	1.218	25,8	27,5	14,7
Brandenburg	827	866	985	1.186	43,4	37,0	20,4
Mecklenburg-Vorpommern	1.055	1.023	1.188	1.311	24,3	28,2	10,4
Sachsen	986	882	982	1.168	18,5	32,4	18,9
Sachsen-Anhalt	945	1.037	1.112	1.194	26,3	15,1	7,4
Thüringen	1.052	1.056	1.152	1.306	24,1	23,7	13,4
FL Ost in % FL West	83,7	75,3	74,0	74,7			
FL Ost in % Nehmerländer	86,0	79,9	77,9	83,9			

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Tabelle 5

Personalausstattung (Vollzeitäquivalente) im Landesdienst der Flächenländer je 1.000 Einwohner_innen

	2005	2010	2015	2018
Flächenländer West	22,4	24,5	23,3	23,6
Geberländer	22,9	23,9	21,2	23,9
Nehmerländer	21,9	22,4	22,9	23,4
Flächenländer Ost	25,8	24,4	24,7	25,1
Brandenburg	24,2	21,7	21,6	22
Mecklenburg-Vorpommern	27,2	25,4	25,7	25,5
Sachsen	25,8	24,5	25,3	26,2
Sachsen-Anhalt	26,6	25,4	25	25
Thüringen	25,7	25,2	26,4	26,7
FL Ost in % FL West	115,2	99,6	106,0	106,4
FL Ost in % Nehmerländer	117,8	108,9	107,9	107,3

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Bedeutsamster Bestandteil der Länderausgaben ist der Personalaufwand (vgl. Tabelle 4). Fast alle Länder haben in den Jahren nach 2000 versucht, ihre Haushalte durch Einsparungen im Personalbereich zu entlasten. Moderate Tarifierhebungen im öffentlichen Dienst kamen ihnen dabei zugute. Ein vergleichsweise hoher Personalstand wie auch der Bevölkerungsrückgang waren ein Grund für teilweise massive Stellenkürzungen in den ostdeutschen Länderhaushalten. Nach der schweren Finanz- und Wirtschaftskrise haben viele Bundesländer die Zahl der Stellen wieder erhöht, und zwar im Osten wie im Westen. Waren die ostdeutschen Personalausgaben je Einwohner_in 2005 um 16 Prozent niedriger als im Westen, so haben sich die Unterschiede im Lauf der Zeit noch vergrößert; für 2019 errechnet sich eine Differenz von einem Viertel. Im Vergleich zu den westdeutschen Nehmer-

ländern betrug der Unterschied 14 bzw. 16 Prozent. Wenn die Personalausgaben je Einwohner_in gerechnet in Ostdeutschland noch immer deutlich niedriger sind, so liegt dies nicht an einem geringeren Personaleinsatz, sondern daran, dass die Tarife im öffentlichen Dienst in Ostdeutschland unter dem Westniveau liegen. Eine Rolle spielt auch, dass weit weniger Beschäftigte im Beamtenstatus tätig sind. In den westdeutschen Bundesländern schlugen die Versorgungsbezüge der Beamt_innen immer stärker ins Gewicht. Während 2019 die Versorgungsbezüge in den westdeutschen Flächenländern rund 30 Milliarden Euro ausmachten, waren es in den ostdeutschen Ländern gerade einmal 1,3 Milliarden Euro.

Über den gesamten Beobachtungszeitraum hinweg haben die ostdeutschen Länder die Zahl ihrer in Vollzeitäquivalente umgerechneten Beschäftigten etwas verringert, wobei der Rückgang in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen ausgeprägt war (vgl. Tabelle 5). Insbesondere zwischen 2005 und 2010 wurde Personal abgebaut. Dennoch sind noch immer im ostdeutschen Landesdienst mehr Vollzeitkräfte als im Westen beschäftigt, und zwar sowohl im Vergleich zu den Geber- als auch den Nehmerländern im Finanzausgleich.

Bezieht man die Zahl der erteilten Wochenunterrichtsstunden auf die Zahl der Schüler_innen, so zeigen sich an den allgemeinbildenden Schulen zwischen Ost und West keine signifikanten Unterschiede. Etwas größer sind die Differenzen, wenn man die Situation insgesamt vergleicht, d. h. an den berufsbildenden Schulen in Ostdeutschland wird mehr Unterricht erteilt (vgl. Tabelle 6).

Die regionalen Unterschiede in den Betreuungsrelationen an den Hochschulen beruhen vielfach auf den landesspezifischen Hochschul- und Fächerstrukturen. Nicht überall wird die betreuungsintensive Humanmedizin als Studienfach angeboten, und in den einzelnen Fächergruppen zeigen sich

Tabelle 6
Wochenunterrichtsstunden 2017 je Schüler_in in den Flächenländern

	insgesamt	allgemeinbildende Schulen
Flächenländer West	1,53	1,68
Geberländer	1,56	1,71
Nehmerländer	1,5	1,66
Flächenländer Ost	1,63	1,72

Quelle: Kultusministerkonferenz.

Tabelle 7
Studierende je wissenschaftliches Personal (Vollzeitäquivalente) in den Flächenländern

	2005	2010	2015	2017
Flächenländer West	12,4	11,2	11,7	11,9
Geberländer	11,2	10,2	10,7	10,9
Nehmerländer	13,8	12,3	12,8	13
Flächenländer Ost	11,4	10,8	9	9
Brandenburg	15,7	16,1	12,6	12,3
Mecklenburg-Vorpommern	10,4	9,9	8,2	8,1
Sachsen	11,2	9,9	8	8
Sachsen-Anhalt	10,4	11	10,2	10,2
Thüringen	11,3	10,2	8,5	8,6

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Tabelle 8

Personalausstattung (Vollzeitäquivalente) 2018 im allgemeinen Dienst der Flächenländer je 1.000 Einwohner_innen

	allgemeine Dienste	politische Führung, zentrale Verwaltung	öffentliche Sicherheit	Rechtsschutz	Finanzverwaltung
Flächenländer West	7,56	1,25	2,94	1,87	1,5
Geberländer	7,68	1,43	2,96	1,76	1,53
Nehmerländer	7,45	1,09	2,92	1,97	1,47
Flächenländer Ost	8,72	1,79	3,52	1,94	1,48
Brandenburg	8,74	1,87	3,56	1,98	1,34
Mecklenburg-Vorpommern	8,83	1,96	3,47	1,94	1,46
Sachsen	8,66	1,68	3,61	1,92	1,45
Sachsen-Anhalt	8,9	1,78	3,53	1,96	1,63
Thüringen	8,58	1,8	3,32	1,88	1,57

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

zum Teil signifikante Unterschiede.¹⁷ Grundsätzlich ist der Personaleinsatz an den Universitäten höher als an den Fachhochschulen. Fakt ist, dass sich in Westdeutschland die Geberländer im Finanzausgleich personell besser ausgestattete Hochschulen leisten als die Nehmerländer. Gemessen an den Betreuungsrelationen sind die Studienbedingungen an den ostdeutschen Hochschulen besser als im Westen der Republik (vgl. Tabelle 7).

Auch in den allgemeinen Diensten weisen die ostdeutschen Länder höhere Werte auf als die westdeutschen. Und die personelle Ausstattung ist in den Geberländern ebenfalls besser als in den westdeutschen Nehmerländern (vgl. Tabelle 8). Ein Grund ist die unterschiedlich hohe Einwohner_innendichte; in den bevölkerungsschwachen Flächenländern wird mehr Personal zur Abdeckung der politischen und administrativen Aufgaben benötigt. Vergleichsweise gering ist die Schwankungsbreite im Bereich der Gerichte und Staatsanwaltschaften sowie der Finanzverwaltung (mit Ausnahme des Ausreißers in Brandenburg).

Entwicklung und Niveau der investiven Ausgaben der Länder werden in erster Linie durch die Zuweisungen an die Gemeinden geprägt. Bei den Sachinvestitionen sind es die Ausgaben für den Ausbau der Hochschulen und den Bau von Verwaltungsgebäuden, die ins Gewicht fallen; für den Schul-

bau sind die Gemeinden zuständig. Ein Teil der Mittel stammt aus dem Bundeshaushalt, die zur Weiterleitung an die Kommunen bestimmt sind. Mitunter beklagen sich Gemeindevertreter_innen über ein restriktives Verhalten der Länder, wenn sie die vorgesehenen Mittel nicht entsprechend der Zweckbestimmung weiterleiten; von „klebrigen Händen“ ist die Rede.

Betrachtet man alle investiven Ausgaben der Länder, also die Sachinvestitionen und die investiven Zuweisungen an Gemeinden sowie die Investitionszuschüsse an Dritte, so kommt die Investitionskrise der öffentlichen Hand nur bedingt zum Vorschein. Im Jahre 2005 investierten die Länderhaushalte pro Kopf der Bevölkerung 426 Euro, im Jahre 2019 waren es 516 Euro, was per saldo ein Plus um 21 Prozent ergibt. Zwischen 2010 und 2015 sind die Ausgaben allerdings zurückgefahren worden, 2010 war im Gefolge der damals aufgelegten Konjunkturprogramme ein Höchststand erreicht worden. Nach 2015 wurden die Ausgaben deutlich gesteigert, was vor allem auf das Sondervermögen Kommunalinvestitionsförderungsfonds (KlnvF) zurückzuführen ist, das der Bund mit 3,5 Milliarden Euro ausgestattet hatte und aus dem von 2015 bis 2018 Investitionen in strukturschwachen Kommunen gefördert wurden; das Programm wurde über die Länderhaushalte abgewickelt.¹⁸ Eine Rolle spielte natürlich auch die verbesserte Finanzlage.

¹⁷ Die Fächergruppe Humanmedizin (einschließlich Gesundheitswissenschaften) hat aufgrund der personalintensiven Leistungen im Bereich der Krankenbehandlung mit Abstand die günstigste Betreuungsrelation. Am niedrigsten ist der Personaleinsatz in der Fächergruppe Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften.

¹⁸ Als Schlüssel für die Verteilung der Mittel auf die Länder dienen zu je einem Drittel die Einwohner_innenzahl, die Höhe der kommunalen Kassenkredite sowie die Arbeitslosenquote.

Tabelle 9
Pro-Kopf-Investitionsausgaben der Flächenländer

	2005 Euro	2010	2015	2019	2019/2005 Veränderung in %	2019/2010	2019/2015
Flächenländer West	312	359	328	421	35,1	17,4	28,5
Geberländer	289	393	394	512	77,3	30,4	30,0
Nehmerländer	331	329	270	340	2,7	3,3	25,8
Flächenländer Ost	784	780	739	781	-0,4	0,1	5,7
Brandenburg	692	665	533	910	31,5	36,8	70,7
Mecklenburg-Vorpommern	761	735	656	958	25,9	30,3	46,0
Sachsen	874	988	1.050	708	-19,0	-28,3	-32,6
Sachsen-Anhalt	829	672	629	747	-9,9	11,2	18,8
Thüringen	692	674	564	669	-3,3	-0,7	18,6
FL Ost in % FL West	251,3	217,3	225,3	185,5			
FL Ost in % Nehmerländer	236,9	237,1	273,7	229,7			

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Die Pro-Kopf-Werte zeigen, dass sich die Geberländer deutlich höhere Investitionsausgaben leisten können als die Nehmerländer. Die Ausgaben der ostdeutschen Länder reflektieren ihren infrastrukturellen Nachholbedarf. In der Summe haben die ostdeutschen Länder ihre Investitionsausgaben seit 2005 geringfügig gekürzt (vgl. Tabelle 9).

4.3 BERLINS FINANZIELLER ABSTURZ UND WIEDERAUFSTIEG

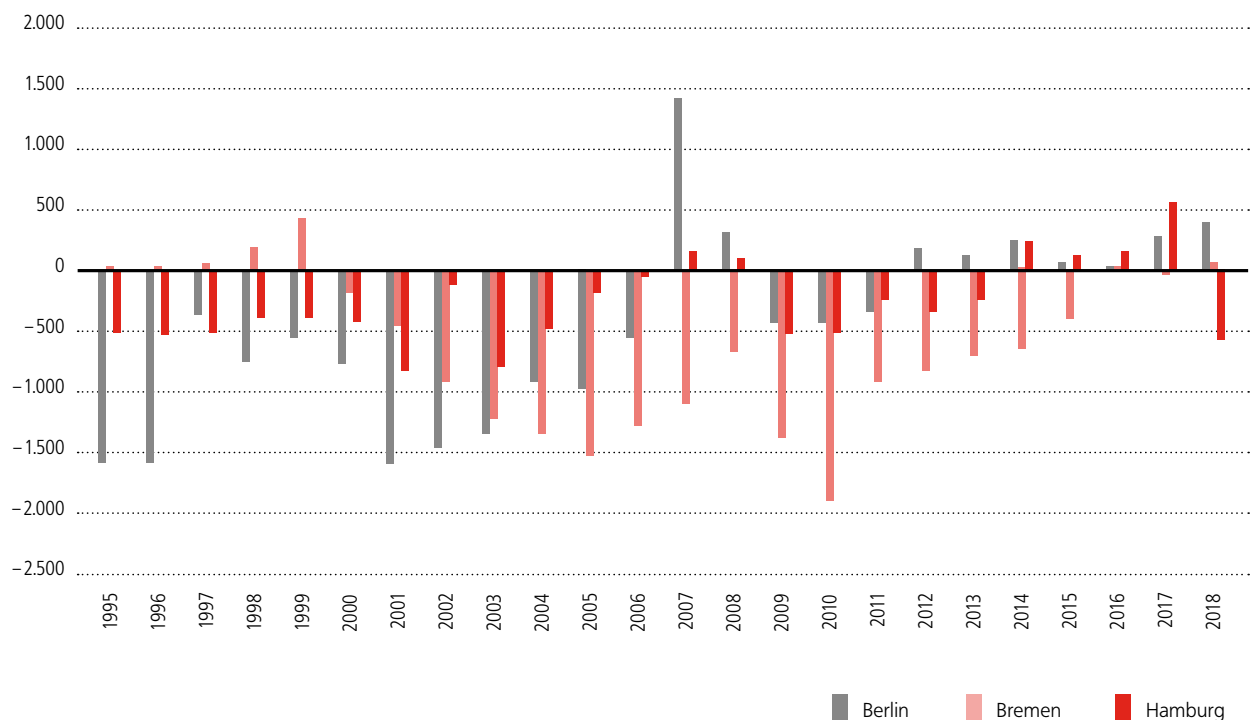
Die wirtschaftlichen und finanziellen Folgen der Vereinigung trafen den Stadtstaat Berlin mit voller Wucht. Zunächst profitierte (West-)Berlin enorm vom Fall der Mauer und von dem Wiedervereinigungsboom. Gleichzeitig durchschritt (Ost-)Berlin noch heftiger als die ostdeutschen Flächenländer das Tal der Tränen, als dort die wirtschaftliche Basis, insbesondere die Industrie, einem Kartenhaus gleich zusammenbrach. Zudem verlor Ostberlin seine „Hauptstadtfunktion“ und Arbeitsplätze in der staatlichen Administration. Und auch im Westteil der Stadt erodierte im Gleichklang mit dem Abbau der Subventionen die wirtschaftliche Basis. Zugleich wurden von Berlin mehr als anderswo Integrationsleistungen gefordert, um ein weitgehend sozialverträgliches Zusammenwachsen beider Stadthälften zu ermöglichen. Doch standen die verfügbaren finanziellen Mittel in keinem Verhältnis zu dieser Herausforderung, zumal die Bundesmittel, die bis da-

hin in den Westteil der Stadt geflossen waren, binnen Kurzem zusammengestrichen und längst nicht durch die Mittel für den Aufbau Ost kompensiert wurden.

Berlin geriet in eine Finanz- und Haushaltskrise, die lange anhalten sollte, und dies, obwohl Berlin eine überaus harte Sparpolitik betrieb. Von Mitte der 1990er Jahre an bis etwa 2015 – also über einen Zeitraum von 20 Jahren – sah sich Berlin zu einer solch extrem restriktiven Politik gezwungen. Verschärft wurde der Sparzwang durch die gewaltigen reform- und konjunkturbedingten Steuerausfälle der Jahre 2001 bis 2005. In dieser Zeit haben die Ausgaben im Landeshaushalt stagniert, obwohl die Zinsbelastung infolge des starken Schuldenanstiegs zunächst enorm in die Höhe geklettert war (und sie dann durch den Abbau der jährlichen Neuverschuldung und später durch die sehr niedrigen Kapitalmarktzinsen auch absolut zurückgegangen ist). Die wirtschaftliche Entwicklung der Stadt wurde massiv gehemmt. Nicht nur die Wirtschaftskraft, auch die Steuerkraft Berlins blieb schwach, finanzpolitischer Spielraum für eine eigenständige Politik war so gut wie nicht vorhanden. Vor diesem Hintergrund wurde die Abhängigkeit der Hauptstadt vom Länderfinanzausgleich immer größer und die Stellung im föderalen Gefüge immer schwächer (Vesper 2015b).

Gemessen am Finanzierungssaldo nimmt der Berliner Landeshaushalt seit etwa sechs Jahren eine Entwicklung, die noch vor wenigen Jahren kaum für möglich gehalten wurde, zumal die Steuerkraft Berlins nach wie vor vergleichsweise

Abbildung 5
Finanzierungssalden der Stadtstaaten je Einwohner_in, in Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

niedrig ist (vgl. Abbildung 5).¹⁹ Der Landeshaushalt erwirtschaftet Überschüsse, und endlich können wieder mehr Mittel für die dringend notwendigen Investitionen fließen.

Das Beispiel Berlin zeigt sehr eindrucksvoll, dass eine harte Sanierungspolitik riesige Folgeprobleme verursacht: Nicht nur die Infrastrukturausstattung in der Hauptstadt wurde im wahrsten Sinn des Wortes kaputtgespart; auch in der Personalausstattung, insbesondere in der Verwaltung und an den Schulen, sind die riesigen Versorgungsdefizite nicht mehr zu übersehen. Zudem schwächte der rigide Sparkurs die wirtschaftliche Basis der Stadt; jahrelang bildete sie im Ländervergleich das Schlusslicht. Das Beispiel Berlin zeigt zudem, dass ohne gesamtwirtschaftlichen Rückenwind eine Sanierungspolitik sehr rasch an Grenzen stößt – ebenso, dass bei konjunkturellem Rückenwind der Defizitabbau enorm begünstigt wird. Doch es war nicht nur der gesamtwirtschaftliche Rückenwind, der geholfen hat. Auch die lange verzögerte „Hauptstadtwerdung“ und mehr noch die Dynamik in den Bereichen Forschung und Entwicklung, Digitalwirtschaft,

Medien, aber auch im Tourismus und im Bausektor haben eine eigenständige Entwicklung erzeugt, die Berlin in den vergangenen fünf, sechs Jahren beim Wirtschaftswachstum an die Spitze aller Bundesländer geschoben hat. Dennoch ist Berlins Wirtschaftskraft auf die Einwohner_innenzahl bezogen nur im unteren Mittelfeld anzusiedeln. In München etwa ist die Wirtschaftsleistung pro Kopf rund doppelt so hoch, ebenso die gemeindliche Steuerkraft. Auch verglichen mit Hamburg liegt Berlin weit hinten, und selbst das finanzschwache Bremen rangiert noch vor Berlin.

Vergleicht man die Pro-Kopf-Ausgaben Berlins mit denen der beiden anderen Stadtstaaten, so wird das Ausmaß deutlich, in dem Berlin seine Ausgaben reduziert hat. 1995 lagen Berlins Pro-Kopf-Ausgaben um fast ein Zehntel bzw. ein Fünftel über denen von Bremen und Hamburg, 2015 waren sie deutlich niedriger. In den Jahren danach vergrößerte sich der Abstand noch (vgl. Tabelle 10). Im Zentrum der Berliner Sanierungspolitik standen die Personalausgaben. Nachdem zunächst die Belastungen durch die jährlichen Tarifierhebungen durch den Abbau von Stellen im Landesdienst kompensiert worden waren, wurde in den Jahren nach 2000 die restriktive Personalpolitik in einem Ausmaß verschärft, das in dieser Form zuvor nirgends in Deutschland zu beobachten war: Die Personalausgaben sanken bis 2007 um über 1 Milliarde Euro, nämlich von 7,3 auf 6,2 Milliarden Euro. Freilich spielte dabei eine Rolle, dass vermehrt organisatorische Einheiten aus dem Kernhaushalt ausgegliedert worden sind (z. B. Kindertages-

¹⁹ Die niedrige Steuerkraft drückt sich in den Gewerbesteuereinnahmen aus, denn die Schwäche bei den Einkommensteuern wird durch die Mechanismen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs kompensiert. Zum Vergleich: Während 2013 in Berlin das Gewerbesteueraufkommen 404 Euro je Einwohner_in ausmachte, waren es in Hamburg 1.109 Euro. Wäre in Berlin die Wirtschaftskraft so hoch wie in Hamburg, könnte die Stadt nicht über 1,87 Milliarden Euro an Gewerbesteueraufkommen, sondern über 4,16 Milliarden Euro, also ein Plus um 2,3 Milliarden Euro disponieren.

Tabelle 10
Pro-Kopf-Einnahmen und -Ausgaben Berlins im Stadtstaatenvergleich

	1995 Euro	2005	2015	2019	1995 Berlin = 100	2019
Einnahmen insgesamt						
Berlin	4.836	5.653	7.071	8.179	100	100
Bremen	5.894	4.727	7.258	8.728	122	107
Hamburg	4.861	5.743	7.240	8.799	101	108
Steuern						
Berlin	2.331	2.490	3.899	4.811	100	100
Bremen	2.753	2.746	4.072	4.937	118	103
Hamburg	3.454	4.391	5.725	7.062	148	147
Ausgaben insgesamt						
Berlin	6.431	6.624	7.012	7.743	100	100
Bremen	5.876	6.249	7.649	8.590	91	111
Hamburg	5.367	5.920	7.114	8.423	83	109

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

stätten). Noch stärkere Wirkungen gingen aber von dem zwischen Senat und Gewerkschaften vereinbarten „Solidarpakt“ aus. Danach sollten die Einkommen der Landesbediensteten genau wie die Arbeitszeit je nach Vergütungsgruppe um acht bis zwölf Prozent sinken.²⁰

4.4 OST-WEST-VERGLEICH DER GEMEINDEHAUSHALTE

Die Gemeinden erfüllen eine Vielzahl von Aufgaben, auf deren Ausgestaltung sie nur bedingt Einfluss haben. Dies zeigt sich, wenn man die Aufgaben nach dem Grad der Pflichtigkeit abgrenzt: Weisungsaufgaben, pflichtige und freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben. Bei den Weisungsaufgaben wird das „Ob“ und das „Wie“ durch die Länder vorgeschrieben. Bei den Pflichtaufgaben – sie dominieren das Aufgabenspektrum – sind die Kommunen grundsätzlich zum Handeln verpflichtet, doch verbleibt ihnen für das „Wie“ ein Entscheidungsspielraum. Über den Umfang der freiwilligen Aufgaben können

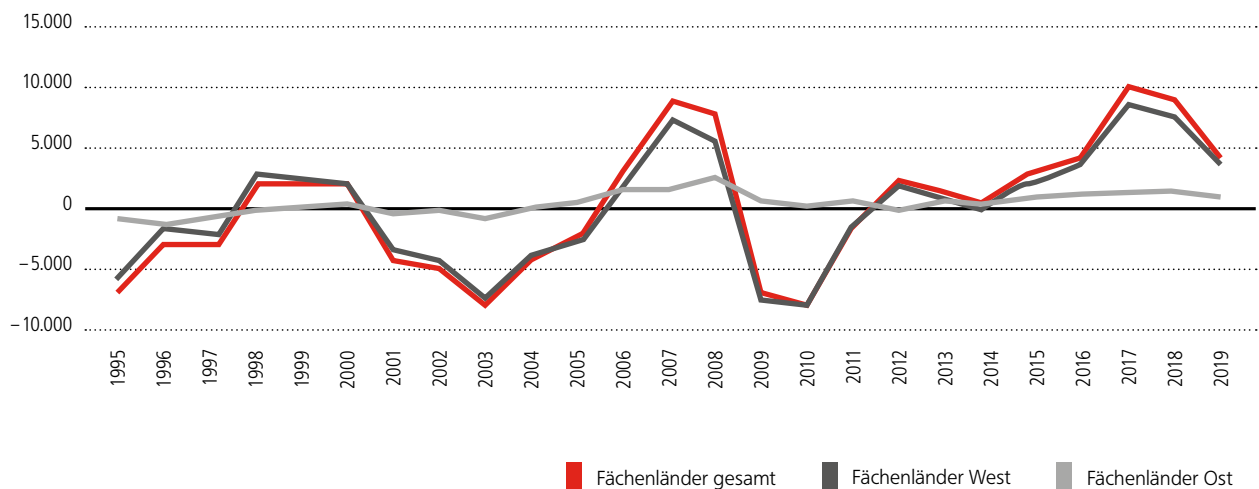
die Gemeinden – im Rahmen ihrer Budgetrestriktionen – frei entscheiden. Zu den übertragenen Aufgaben zählen vornehmlich die Aufgaben im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, während es sich bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben insbesondere um die Gewährung sozialer Leistungen, um den Bau und Unterhalt von Kindertagesstätten, um die Jugendhilfe, um Investitionen im schulischen Bereich und im Verkehrssektor handelt. Freiwillige Aufgaben werden schwerpunktmäßig in den Bereichen Kultur, Sport, Erholung und Wirtschaftsförderung erfüllt.

Die Steuereinnahmen der Gemeinden, sie machen rund 40 Prozent aller Einnahmen aus, gründen sich einmal auf die Teilnahme am Verbundsystem der gemeinschaftlichen Steuern, zum anderen verfügen sie über das Recht, die Hebesätze bei der Grund- und bei der Gewerbesteuer zu gestalten. Anteilig entfällt der größte Teil der kommunalen Steuereinnahmen auf die Gewerbesteuer, gefolgt von der den Gemeinden zustehenden Einkommensteuer, an deren Aufkommen sie mit 15 Prozent beteiligt sind.²¹ Die Gewerbesteuer repräsentiert

²⁰ Von 2009 an wurden die Einkommen im Landesdienst wieder sukzessive an die allgemeine Entwicklung herangeführt.

²¹ Bei der Verteilung des Einkommensteueranteils auf die einzelnen Gemeinden nach Maßgabe der Einkommensleistungen der Bürger_innen werden die kommunalen Aufkommensunterschiede durch das Festsetzen von Höchstbeträgen stark nivelliert.

Abbildung 6
Finanzierungssalden der Gemeinden, in Mio. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt.

die lokale Wirtschaftskraft und ist starken konjunkturellen Ausschlägen ausgesetzt. Dies widerspricht dem Bedürfnis der Kommunen, ihre Aufgaben stetig zu erfüllen.

Eine zentrale Rolle im Gemeindesystem spielt der kommunale Finanzausgleich. Es liegt in der Verantwortung der Länder, eine angemessene Finanzausstattung ihrer Gemeinden zu sichern. Begrenzt wird der Anspruch durch die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes. Die Regelungen zum kommunalen Finanzausgleich variieren von Land zu Land. Unterschiede bestehen nicht nur hinsichtlich der Verbundgrundlagen und -quoten (welche Einnahmen der Länder werden in welcher Höhe berücksichtigt?). Anders als der Länderfinanzausgleich berücksichtigt der kommunale Finanzausgleich explizit unterschiedliche Finanz- bzw. Ausgabenbedarfe; er ist also nicht allein ein Steuerkraftausgleich. Die Festlegung des Ausgabenbedarfs ist naturgemäß streitbefangen, da nicht nur normative Gesichtspunkte eine große Rolle spielen, sondern der Prozess der Mittelvergabe hochpolitisch ist.

Abbildung 6 vermittelt einen Überblick über die Entwicklung der kommunalen Finanzierungssalden in den Kernhaushalten. Bei pauschaler Betrachtung könnte man zumindest in den vergangenen Jahren von einer befriedigenden Situation der Kommunalfinanzen sprechen. Seit 2012 erzielte die Gesamtheit der Gemeinden Überschüsse, von 2015 bis 2018 stark zunehmend, 2019 leicht sinkend. Die ostdeutschen Gemeinden befinden sich seit 2005 ständig im Plus. Doch eignet sich der Finanzierungssaldo nur bedingt als Gradmesser der finanziellen Lage, denn vielen Gemeinden gelingt es immer weniger, genügend Finanzmittel zur Erfüllung von „freiwilligen“ Aufgaben bereitzustellen, also Kulturangebote, Verkehrsprojekte, Kinder- und Jugendprojekte oder auch Projekte, die Segregation und deren Folgen verhindern, zu finanzieren. Selbst die Finanzierung von Pflichtaufgaben fällt vielen Gemeinden schwer – und dies, obwohl die Gemeinden in der jüngeren Vergangenheit in zunehmendem Maße vom Bund

unterstützt wurden, indem dieser sich an den Kosten für die Kinderbetreuung, für die Unterbringung nach SGB II oder auch an den Kosten für die Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten beteiligt, indem er den Ländern Zuweisungen oder auch einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer gewährt und die Länder die Mittel an die Gemeinden weiterleitet. Im Ergebnis sind aber die Gemeinden nur bedingt entlastet worden, denn die Mehreinnahmen gingen einher mit zusätzlichen Sozialausgaben (Bertelsmann-Stiftung 2017).

Die Durchschnittsbetrachtung verdeckt, dass sich über viele Jahre hinweg regionale Disparitäten aufgebaut haben²² und die Kluft zwischen armen und reichen Kommunen zunehmend größer geworden ist. In den wirtschaftlich schwachen Regionen entwickeln sich die Steuereinnahmen – insbesondere aus der Gewerbesteuer – eher schwach, und diese Schwäche wird durch die kommunalen Finanzausgleichssysteme nur teilweise kompensiert. Pro Einwohner_in erzielen die wirtschaftsstarken Kommunen fast zweieinhalbmal so hohe Steuereinnahmen wie die schwachen. Der wirtschaftliche Aufschwung der vergangenen Jahre hat vor allem in den Agglomerationen bzw. in den ohnedies starken Kommunen stattgefunden. Zugleich sind die wirtschafts- und finanzschwachen Kommunen mit höheren Soziallasten konfrontiert, die ihren Spielraum für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben einschränken, sodass die Ausstattung mit Infrastrukturgütern leidet und die Stellung im interkommunalen Wettbewerb geschwächt wird.

Ein Vergleich der kommunalen Haushalte nach Bundesländern birgt einige gewichtige Probleme. In den Diskrepanzen spiegeln sich vor allem die regional unterschiedlich ausdifferenzierten Kommunalisierungsgrade, aber auch die Unterschiede in der Wahrnehmung der freiwilligen Aufgaben so-

²² Eine eindrückliche Darstellung der regionalen Disparitäten und ihrer sozio-ökonomischen Disparitäten findet sich bei Fink et al. (2019).

wie die unterschiedliche Erfassung von kommunalen Organisationen.²³ Dennoch zeigt ein Ost-West-Vergleich, dass anders als bei den Ländern die ostdeutschen Gemeinden pro

Kopf der Bevölkerung merklich geringere Einnahmen erzielen und entsprechend weniger Ausgaben tätigen (vgl. Tabelle 11). Auch sind Einnahmen wie Ausgaben im Osten merklich langsamer gestiegen, sodass sich im Zeitablauf die Niveauunterschiede vergrößert haben. Dies lag einmal an der Entwicklung der Investitionsausgaben (Sachinvestitionen plus Investitionszuschüsse an Dritte), die über den gesamten Zeitraum im Osten per saldo deutlich schwächer gestiegen und dort zwischen 2010 und 2015 regelrecht eingebrochen sind. Zum anderen sind die Sozialleistungen infolge der niedrige-

²³ Über viele Jahre waren regionale Vergleiche nur von eingeschränkter Aussagekraft, weil in unterschiedlichem Maße kommunale Einrichtungen aus den Kernhaushalten in rechtlich selbstständige Einheiten ausgegliedert wurden. Seit 2011 werden neben den Kern- und Extrahaushalten auch die Daten der sonstigen öffentlichen Einrichtungen wie Zweckverbände, Eigenbetriebe und kommunale Betriebe in privater Rechtsform erfasst.

Tabelle 11
Pro-Kopf-Einnahmen und -Ausgaben der Gemeinden

	2005	2010	2015	2019	2019/2005	2019/2010	2019/2015
	Euro				Veränderung in %		
Einnahmen							
Flächenländer West	2.002	2.353	2.943	3.513	75,5	49,3	19,4
Geberländer	2.054	2.435	3.031	3.582	74,4	47,1	18,2
Nehmerländer	1.958	2.282	2.865	3.451	76,3	51,2	20,5
Flächenländer Ost	1.957	2.258	2.567	3.036	55,2	34,5	18,3
Brandenburg	2.099	2.384	2.837	3.448	64,3	44,6	21,5
Mecklenburg-Vorpommern	2.093	2.368	2.624	3.064	46,4	29,4	16,8
Sachsen	1.911	2.277	2.561	3.060	60,1	34,4	19,5
Sachsen-Anhalt	1.888	2.142	2.401	2.772	46,8	29,4	15,5
Thüringen	1.860	2.123	2.396	2.761	48,4	30,1	15,2
Ausgaben							
Flächenländer West	2.047	2.481	2.906	3.456	68,8	39,3	18,9
Geberländer	2.055	2.562	2.964	3.545	72,5	38,4	19,6
Nehmerländer	2.040	2.409	2.856	3.377	65,5	40,2	18,2
Flächenländer Ost	1.918	2.244	2.509	2.968	54,7	32,3	18,3
Brandenburg	2.062	2.428	2.729	3.307	60,4	36,2	21,2
Mecklenburg-Vorpommern	2.109	2.343	2.556	2.980	41,3	27,2	16,6
Sachsen	1.840	2.225	2.558	3.020	64,1	35,7	18,1
Sachsen-Anhalt	1.926	2.118	2.343	2.756	43,1	30,1	17,6
Thüringen	1.755	2.132	2.300	2.679	52,6	25,7	16,5

>

	2005	2010	2015	2019	2019/2005	2019/2010	2019/2015
	Euro				Veränderung in %		
Investitionsausgaben							
Flächenländer West	299	375	390	528	76,5	40,8	35,4
Geberländer	360	504	521	676	87,7	34,1	29,7
Nehmerländer	246	263	274	395	60,7	50,3	44,2
Flächenländer Ost	349	404	308	431	23,5	6,7	39,9
Brandenburg	366	400	283	399	9,0	−0,3	41,0
Mecklenburg-Vorpommern	336	364	185	425	26,5	16,8	129,7
Sachsen	363	459	442	521	43,5	13,5	17,9
Sachsen-Anhalt	360	365	212	339	−5,8	−7,1	59,9
Thüringen	302	377	273	397	31,5	5,3	45,4

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Tabelle 12

Personalausstattung (Vollzeitäquivalente) 2018 im kommunalen Bereich je 1.000 Einwohner_innen

	FL West	Geberl.	Nehmerl.	FL Ost
insgesamt	16,92	17,96	15,99	16,86
zentrale Verwaltung	4,97	4,62	5,29	5,77
Schule und Kultur	1,75	1,96	1,56	1,61
Soziales und Jugend	4,35	4,51	4,21	5,03
dar. Kitas	2,18	2,52	1,88	3,01
Sonstiges	5,85	6,87	4,93	4,45

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

ren Einkommen und Lebenshaltungskosten geringer.²⁴ Als Hauptinvestor der öffentlichen Hand spielt auf der kommunalen Ebene die Frage der Finanzierung von Investitionen eine besondere Rolle. Ob Investitionen getätigt werden können, hängt vor allem von der sogenannten freien Spitze ab, also dem Überschuss im Verwaltungshaushalt. Je höher die

²⁴ Eine Rolle spielt auch, dass die älteren Frauen in Ostdeutschland aufgrund ihrer Erwerbsbiografien über eine eigene Alterssicherung verfügen und weniger auf Sozialhilfe angewiesen sind.

freie Spitze, umso mehr Mittel stehen für investive Zwecke zur Verfügung. Eine starke Finanzkraft bedeutet zugleich ein höheres Verschuldungspotenzial, da die Wahrscheinlichkeit, Zins- und Tilgungsleistungen aus den laufenden Einnahmen zu finanzieren, von den Prüfbehörden der Länder als hoch angesehen wird. Bei defizitären Verwaltungshaushalten fallen zwangsläufig Investitionsprojekte dem Rotstift zum Opfer, weil eigene Mittel fehlen und damit auch die Möglichkeit der Kreditfinanzierung. Das heißt: Niedrige Investitionen signalisieren fiskalische Armut. Dies war für den Bund der Anlass, im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Möglichkeiten finanzschwachen Gemeinden über die Länder Finanzhilfen für investive Zwecke zur Verfügung zu stellen, zum einen für allgemeine Infrastrukturmaßnahmen, zum anderen gezielt für die Sanierung, den Umbau und die Erweiterung von Schulgebäuden.²⁵

Bei der Personalausstattung lassen sich kaum mehr Differenzen zwischen Ost und West feststellen, wenn man die Durchschnittswerte betrachtet (vgl. Tabelle 12). Im Laufe der drei Jahrzehnte wurde der Personalüberhang in den ostdeutschen Kommunen, gemessen an Westdeutschland, abgebaut. Im Westen zeigen sich signifikante Unterschiede zwischen den Kommunen in den Geberländern und Nehmerländern. In den Geberländern ist mehr Personal in den Kindertagesstätten und in der Kultur gebunden, also dort, wo vermehrt freiwillige

²⁵ Das Gesamtvolumen des Programms beläuft sich auf 7 Milliarden Euro. Verfassungsrechtliche Grundlage ist Artikel 104c GG, der 2017 angesichts der gewaltigen Ausstattungsmängel in der kommunalen Bildungsinfrastruktur neu geschaffen wurde. Danach kann der Bund Investitionen finanzschwacher Kommunen in die Schulinfrastruktur unabhängig von der Gesetzgebungskompetenz fördern.

Aufgaben erfüllt werden. In den ostdeutschen Kommunen ist mehr Personal in der zentralen Verwaltung und in den Kindertagesstätten beschäftigt. Insgesamt ist die Personaldecke in den kommunalen Verwaltungen über die Jahre eher dünner geworden. Dies zeigt sich exemplarisch in den Bauverwaltungen, wo vielfach im Zuge der Ausgründung kommunaler Eigenbetriebe Planungskapazitäten aufgelöst, ausgelagert oder im Bestand dezimiert wurden (Schmid/Wilke 2016).

Die Kommunen in den westdeutschen Nehmerländern sind mehr als doppelt so hoch verschuldet wie die Gemeinden in den Geberländern (vgl. Tabelle 13). Deutlich weniger Schulden weisen die ostdeutschen Gemeinden auf, wobei hier die Pro-Kopf-Verschuldung in Sachsen und Brandenburg besonders niedrig ist. Der niedrigere Schuldenstand der Gemeinden in den westdeutschen Geberländern wie auch in Sachsen und Brandenburg geht einher mit höheren Investitionsausgaben pro Kopf der Bevölkerung, wobei die Investitionsfähigkeit in Ostdeutschland durch die Mittel aus dem Solidarpakt II gestützt wird.

Die Tatsache, dass die kommunalen Haushalte in ihrer Gesamtheit seit 2012 keine Defizite, sondern Haushaltsüberschüsse erzielen und ihre Verschuldung abbauen konnten, unterzeichnet die Finanzprobleme der Kommunen in West wie in Ost. Ein repräsentativer Indikator ist der sogenannte Kassenkredit, der im vergangenen Jahrzehnt auf kommunaler Ebene erheblich an Bedeutung gewonnen hat.

Obwohl eigentlich nur zur Überbrückung von Liquiditätseingpässen gedacht, wird er als langfristiges Finanzierungsinstrument eingesetzt. Die finanzielle Situation vieler wirt-

schafts- und finanzschwacher Gemeinden war infolge geringer Steuereinnahmen, stark steigender Sozialausgaben und teils harter Konsolidierungsaufgaben so angespannt, dass sie trotz des kommunalen Finanzausgleichs nicht in der Lage waren, ihre laufenden Ausgaben auskömmlich zu finanzieren und die Pflichtzuführung an den Investitionshaushalt zu erwirtschaften. In ihrer finanziellen Not griffen die Kommunen auf das Instrument der Kassenkredite zurück. Kommunalrechtlich ist dieses Vorgehen unzulässig, wurde aber von den Ländern geduldet. Ein bedrohliches Ausmaß erreichen die Kassenkredite in vielen nordrhein-westfälischen Gemeinden, in Teilen Niedersachsens, Sachsen-Anhalts und Mecklenburg-Vorpommerns (vgl. Abbildung 7). Die räumliche Verteilung der Kassenkredite ist negativ korreliert mit der Verteilung der kommunalen Gewerbesteuer, die wiederum Indikator für die Wirtschaftskraft einer Kommune ist. Ein fast deckungsgleiches Bild zeigt sich, wenn man einen ganz anderen Indikator, nämlich die regionalen Armutsquoten zugrunde legt (Der Paritätische Gesamtverband 2019).²⁶

In den ostdeutschen Kommunen betragen die Steuereinnahmen nur 62 Prozent des westdeutschen Durchschnitts und 67 Prozent der westdeutschen Nehmerländer (vgl. Tabelle 14). In Ostdeutschland ist die Steuerkraft am höchsten in Brandenburg, das erheblich von seiner Nähe zu Berlin profitiert.

²⁶ Einer Armutsquote von 17 Prozent im Osten steht im Süden eine Quote von knapp zwölf Prozent entgegen. Mit 18 Prozent lag die Armutsquote in Nordrhein-Westfalen deutlich über dem Bundesdurchschnitt und war auch höher als im Osten.

Tabelle 13

Finanzierungssalden und Schulden der Gemeinden pro Kopf, in Euro

	2005	2010	2015	2019	2019*
	Euro				Schulden
Flächenländer West	-45	-127	37	57	1.863
Geberländer	-1	-127	68	37	1.129
Nehmerländer	-82	-127	9	74	2.522
Flächenländer Ost	39	14	58	68	876
Brandenburg	37	-44	108	141	690
Mecklenburg-Vorpommern	-17	24	69	84	1.059
Sachsen	71	52	3	39	643
Sachsen-Anhalt	-38	24	58	15	1.182
Thüringen	-21	72	5,5	-36	1.084

* einschl. Extrahaushalte

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Abbildung 7
Kassenkredite der Gemeinden 2017 je Einwohner_in, in Euro

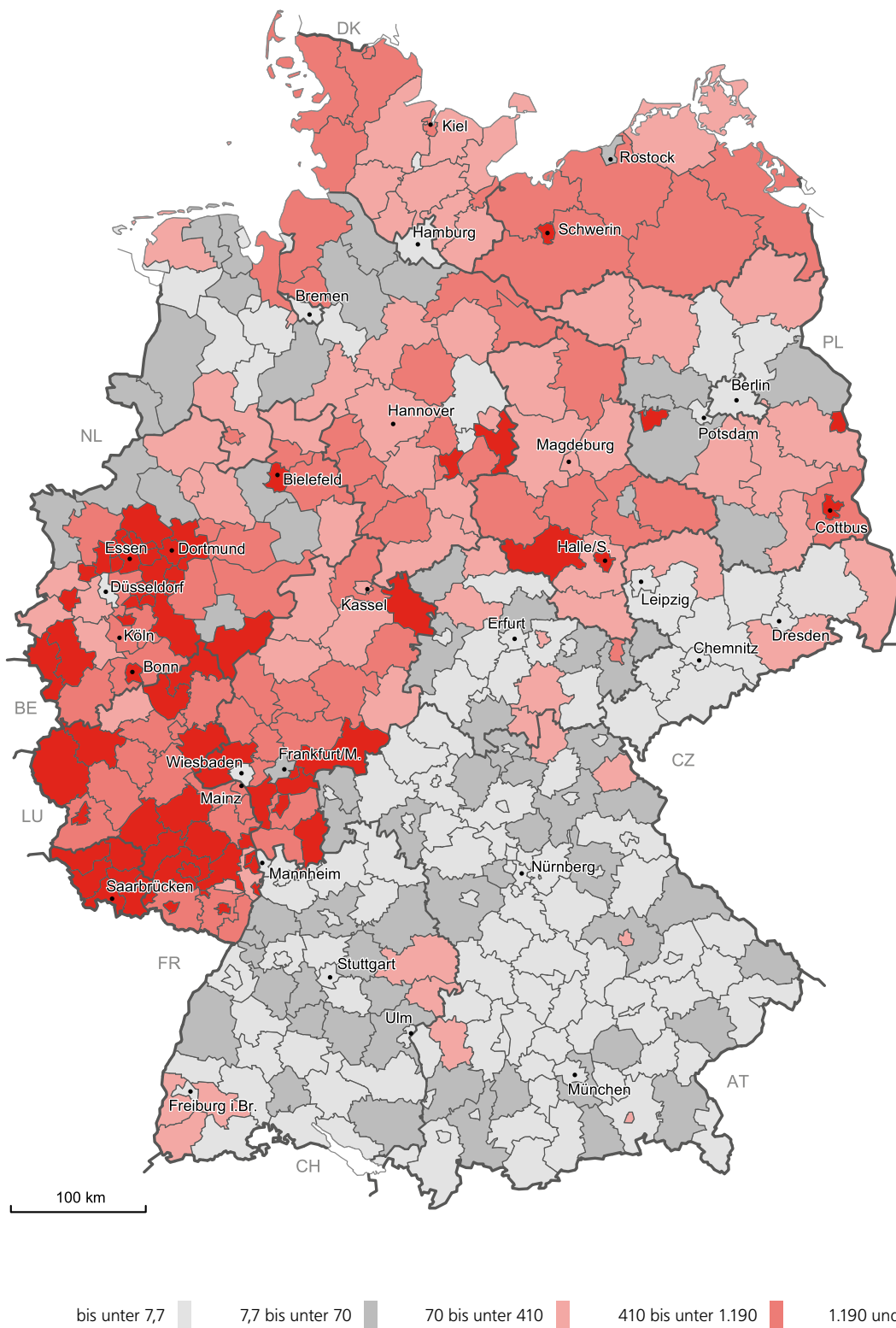


Tabelle 14
Kommunale Steuereinnahmen 2018 je Einwohner_in, in Euro

Flächenländer West	1.447
Geberländer	1.568
Nehmerländer	1.338
Flächenländer Ost	898
Brandenburg	982
Mecklenburg-Vorpommern	836
Sachsen	919
Sachsen-Anhalt	850
Thüringen	858

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Tabelle 15
Anlagevermögen je Einwohner_in (Jahresanfang), in Euro

	1999	2012	2019
Flächenländer West	17.804	21.764	24.425
Flächenländer Ost	10.378	16.481	19.200
Ost in % West	58,3	75,7	78,6

Quelle: Statistisches Bundesamt, Vesper (2001), eigene Berechnungen.

2012 hat sich der Anstieg auf einen halben Prozentpunkt abgeschwächt; zuletzt lag der Angleichungsgrad bei knapp 79 Prozent – von 2015 an überstiegen die Pro-Kopf-Ausgaben der westdeutschen Flächenländer (einschließlich Gemeinden) die ostdeutschen. Eine getrennte Berechnung für die westdeutschen Geber- und Nehmerländer konnte nicht vorgenommen werden. Da aber die Investitionen in den Geberländern ein höheres Niveau aufweisen, ist davon auszugehen, dass der Abstand zwischen den westdeutschen Nehmerländern und den ostdeutschen Ländern deutlich geringer ist.

4.5 STAATLICHES INVESTITIONSVERHALTEN UND INFRASTRUKTURKAPITAL

Von Anfang an war der Ausbau und die Modernisierung der staatlichen Infrastruktur in Ostdeutschland von zentraler Bedeutung für den Angleichungsprozess der Lebensverhältnisse. Die Leistungsfähigkeit der Verkehrswege und die Substanz der öffentlichen Einrichtungen galten als Hemmschuh für eine moderne Volkswirtschaft. Erstmals im Jahre 2000 wurde eine Schätzung der Infrastrukturausstattung in Ostdeutschland vorgenommen, die eine genauere Vorstellung über den Nachhol- und Modernisierungsbedarf zuließ und die Grundlage für die quantitative Ausgestaltung des Solidarpakts II bildete. Als Referenzgröße diente das staatliche Anlagevermögen der westdeutschen Länder und Gemeinden (Seidel/Vesper 2000; Vesper 2001; Vesper 2005). Im Rahmen der Expertise „25 Jahre Deutsche Einheit“ (Vesper 2015a) wurden die Ergebnisse bis zum Jahre 2012 fortgeschrieben und die Ausgaben der Länder und Gemeinden für Sachinvestitionen kumuliert erfasst. In der jetzt vorgelegten Studie wurden die Reihen bis zum Ende des Jahres 2018 verlängert, sodass ein Anhaltspunkt über die Höhe des staatlichen Anlagevermögens (quasi zu Wiederbeschaffungswerten) existiert. Das Anlagevermögen des Bundes (Bundesfernstraßen, Wasserstraßen u. a.) bleibt hierbei ausgeklammert, da Informationen über die regionale Verteilung von Bundesmitteln nicht verfügbar sind.

Für die westdeutschen Flächenländer errechnete sich seinerzeit für Anfang 2012 ein Bruttoanlagevermögen von 21.800 Euro je Einwohner_in, für Ostdeutschland waren es 16.500 Euro, d. h. der Angleichungsgrad betrug rund 76 Prozent, nach 58 Prozent im Jahre 1999 (vgl. Tabelle 15). Im jährlichen Durchschnitt ist der Angleichungsgrad in jenen Jahren um über einen Prozentpunkt gestiegen. In den Jahren nach

4.6 ZWISCHENRESÜMEE

Wenn sich die Finanzlage der ostdeutschen wie auch der westdeutschen Länder und ihrer Gemeinden in den vergangenen Jahren merklich verbessert hat, so ist dies vor allem auf die günstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zurückzuführen. Wichtig war auch, dass es keine nennenswerten Steuerentlastungen gegeben hatte. Allzu lang hatten Länder und Gemeinden, und zwar in Ost wie in West, unter den massiven Steuersenkungen der Jahre 2000 bis 2005 zu leiden. Nach Überwindung der schweren Wirtschaftskrise 2008/09 wurden bei moderater Ausgabenpolitik die konjunkturbedingten Mehreinnahmen zum Abbau der Finanzierungsdefizite und des Schuldenstands bzw. zum Aufbau von Rücklagen verwendet. In Ostdeutschland stiegen die Ausgaben der Länder und Gemeinden nur halb so stark wie im Westen. Allerdings hatte die Haushaltskonsolidierung ihre Schattenseiten:

- Die ostdeutschen Länder haben frühzeitig versucht, sich in ihrem Ausgabeverhalten den rückläufigen Solidarpaktmitteln anzupassen. Im Ergebnis muss man von einer „Überkonsolidierung“ sprechen, denn es waren die Investitionsausgaben, die weit mehr, als es der Rückgang der Solidarpaktmittel erfordert hätte, zurückgefahren worden sind.
- Weil von der öffentlichen Investitionstätigkeit keine Impulse mehr ausgingen, kam der Aufholprozess in Ostdeutschland fast zum Erliegen. Das Anlagevermögen der ostdeutschen Länder und Gemeinden beläuft sich pro Kopf gerechnet auf 79 Prozent der westdeutschen Niveaus; sieben Jahre zuvor waren es bereits 76 Prozent. Zuletzt wendeten die ostdeutschen Flächenländer und

ihre Gemeinden pro Kopf weniger Mittel für Sachinvestitionen auf als die westdeutschen.

- Doch nicht nur im Osten, auch im Westen bestehen gravierende Defizite in der Infrastrukturausstattung. Die Infrastrukturlücke ist ein gesamtdeutsches Problem.
- Auch die Steuerkraft der ostdeutschen Kommunen hat sich kaum weiter angenähert. Noch immer liegt ihre Steuerkraft weit unter dem westdeutschen Niveau, auch dann, wenn man sie mit den Gemeinden in den westdeutschen Nehmerländern im Finanzausgleich vergleicht. Mehr Investitionen in Ostdeutschland hätten ein höheres Wachstum und höhere Einnahmen bei den Kommunalsteuern generiert.

In der Summe unterscheiden sich die Pro-Kopf-Ausgaben der ostdeutschen (Flächen-)Länder- und Gemeindehaushalte kaum mehr voneinander. Die Ausgaben der ostdeutschen Flächenländer liegen im Durchschnitt um ein Zehntel über denjenigen der westdeutschen, die Ausgaben der ostdeutschen Gemeinden um knapp 15 Prozent unter den westdeutschen. Der Grund für die höheren Ausgaben der ostdeutschen Länder sind insbesondere die Ausgaben zur Deckung des Finanzbedarfs ihrer Gemeinden, da deren Steuerkraft längst nicht ausreicht, um einen adäquaten Beitrag zur Finanzierung der kommunalen Aufgaben zu leisten. Auch ist im ostdeutschen Landesdienst noch immer mehr Personal als im Westen beschäftigt.

Im kommunalen Vergleich sind sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben in Ostdeutschland merklich langsamer gestiegen, sodass sich im Zeitablauf die Niveauunterschiede zwischen Ost und West vergrößert haben. Der Grund hierfür war der starke Rückgang der ostdeutschen Investitionsausgaben. Wenn die kommunalen Haushalte in ihrer Gesamtheit seit 2012 Haushaltsüberschüsse erzielten und der Schuldenstand verringert werden konnte, bedeutet dies nicht, dass die Finanzprobleme der Gemeinden im Westen wie im Osten gelöst sind. Die gewaltigen regionalen Differenzen im Schuldenstand oder auch das Volumen der aufgenommenen Kassenkredite zeigen, dass in vielen Kommunen die finanzielle Anspannung noch immer groß ist und sie deshalb gezwungen sind, ihre freiwilligen Aufgaben und damit einen Kern ihres originären Tätigkeitsspektrums zu kürzen oder ganz zu streichen.

5

WAS BEDEUTET DIE SCHULDENBREMSE FÜR DIE LÄNDER?

5.1 ZUR RATIO DER SCHULDENBREMSE

Für die Länder sind ausgeglichene Haushalte zwingend von 2020 an vorgesehen. Noch zu Beginn des Jahres konnte man davon ausgehen, dass die Länder mit dieser Vorgabe keine Probleme haben würden, weder im Osten noch im Westen. Nie zuvor verfügten sie über einen so großen finanziellen Spielraum. Vor einem Jahrzehnt, während und nach der schweren Finanz- und Wirtschaftskrise, mussten die Länder riesige Defizite verkraften. Im Zuge der konjunkturellen Erholung wurden nach dem Abbau der Defizite stetig steigende Überschüsse erzielt. Die ostdeutschen Länder drosselten frühzeitig ihre Ausgaben, um sich den rückläufigen, weil degressiv gestaffelten Solidarpaktmitteln anzupassen. Sanierungshilfen des Bundes haben dabei zur finanziellen Entlastung beigetragen. Sie wurden den Ländern Berlin, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein gewährt, um ihnen den Einstieg in das Zeitalter der Schuldenbremse schmackhaft zu machen.²⁷

Aufgrund der Corona-Krise sind alle Haushalts- und Finanzplanungen der Länder Makulatur. Dies bedeutet auch, dass die Regelungen der Schuldenbremse für die Länder auf absehbare Zeit kaum eine Rolle werden spielen können. Noch niemals in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, auch nicht in der schweren Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09, musste ein solch tiefer Einschnitt in der wirtschaftlichen Entwicklung, wie derzeit zu befürchten ist, hingenommen werden. Die Corona-Wirtschaftskrise ist ohne Präzedenzfall, es gibt kein vergleichbares Ereignis in der Vergangenheit. Deshalb beruhen auch alle Konjunkturprognosen auf Annahmen, die höchst unsicher sind. Und dies gilt natürlich ebenso für die Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte. Bisher zeigt sich, dass die Konjunkturprognosen im Verlauf des Jahres, d. h. mit der Ausbreitung des Coronavirus, immer pessimistischer wurden.

Wie schwer auch immer die Länderhaushalte von den Folgen der Corona-Krise getroffen werden, die Konstruktion der Schuldenbremse ist nicht dazu geeignet, den Länder-

haushalten bei der Bewältigung der fiskalischen Folgen eine Hilfe zu sein. Schon im wirtschafts- und finanzpolitischen Normalfall sind die Vorschriften für die Länder sehr restriktiv gehalten. So wird ihnen – anders als dem Bund – kein struktureller Spielraum für die Aufnahme von Krediten gewährt, was zugleich die Preisgabe eines Stücks ihrer Autonomie bedeutet.²⁸ Allerdings dürfen die sogenannten automatischen Stabilisatoren zur Wirkung kommen,²⁹ wobei die konjunkturbedingten Defizite aus dem Abschwung im nachfolgenden Aufschwung nicht nur beseitigt, sondern durch entsprechende Überschüsse ausgeglichen werden müssen. Für die Kommunen, die einen bedeutsamen Anteil der öffentlichen Investitionen tätigen, ist keine Schuldenbremse vorgesehen. Die Frage wird sein, ob die Länder im Zuge der Kommunalaufsicht, d. h. bei der Prüfung der kommunalen Haushaltspläne, den Gemeinden den Zugang zum Kapitalmarkt verwehren oder auch ihre Zuweisungen an die Gemeinden kürzen, um sich selbst finanziellen Handlungsspielraum zu sichern.

Die Implementierung der Schuldenbremse wurde mit dem Versagen der Politik begründet, die starke Zunahme der Staatsverschuldung nicht verhindert zu haben. Für die Politik müssten daher strenge Verschuldungsregeln vorgegeben werden. Die Botschaft, die sich hinter diesem Ansatz verbirgt, ist eine Neuauflage der Forderung nach wirtschaftspolitischer Abstinenz des Staates: Wirtschaftspolitische Eingriffe wären nicht nur überflüssig, sondern sie seien auch wirkungslos, weil die Akteur_innen ihre Erwartungen „rational“ bilden würden, also politische Entscheidungen antizipieren und um deren Wirkungen wissen (wenn der Staat Kredite aufnimmt, würden höhere Zinsen drohen und private Investitionsvorhaben da-

²⁸ Der Bund darf sich strukturell in Höhe von 0,35 Prozent des nominalen BIP verschulden. Strukturell meint unabhängig von der konjunkturellen Lage.

²⁹ Automatische Stabilisatoren wirken einem konjunkturellen Abschwung entgegen, wenn die konjunkturbedingten Belastungen in Form von Minder-einnahmen und höheren Ausgaben zur Finanzierung der Arbeitslosigkeit hingenommen werden, ohne an anderer Stelle kontraproduktiv wirkende Ausgabenkürzungen und/oder Steuer- und Beitragserhöhungen vorzunehmen. Im Aufschwung sollen die Mehreinnahmen zum Schuldenabbau eingesetzt werden. Bei symmetrisch verlaufenden Zyklen, aber nur dann, kann per saldo eine Neuverschuldung unterbleiben.

²⁷ Von 2011 bis 2019 wurden diesen Ländern Konsolidierungshilfen in Höhe von 800 Millionen Euro pro Jahr vom Bund überwiesen.

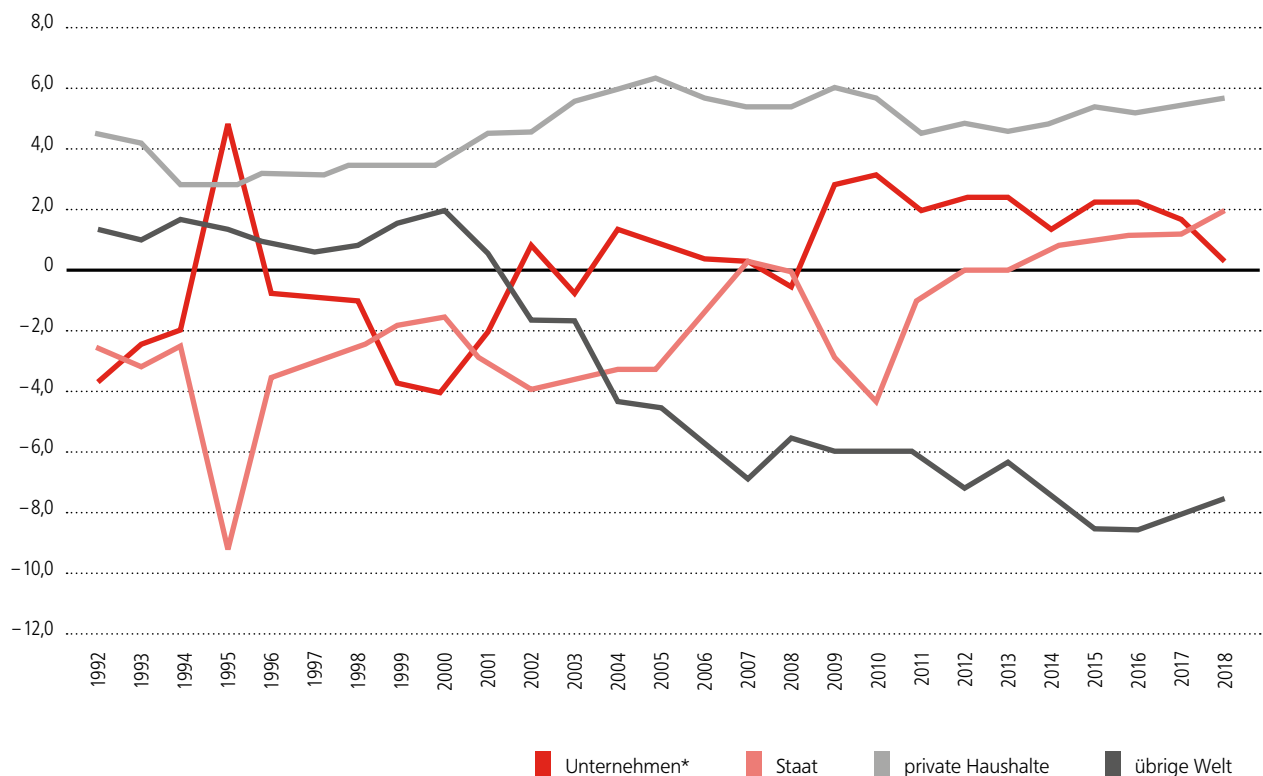
her zurückgestellt). Wenn Krisen aufscheinen, so hätten sie, folgt man dieser Sicht, „exogene“ Ursachen, sind struktureller Natur und nur mit Strukturreformen zu therapieren. Hierzu würden dann auch die Rückführung des Staatsanteils bzw. Steuerentlastungen gehören, um den Druck auf die Kürzung vermeintlich unproduktiver Staatsausgaben zu erhöhen.

Bei der Entscheidungsfindung zur Schuldenbremse wurden die Ursachen für den Anstieg der Staatsschulden in Deutschland kaum thematisiert: Wiedervereinigung, massive Steuerentlastungen in den Jahren 2001 bis 2005, eine lange wirtschaftliche Stagnation, Finanzmarktkrise. Selbst die Diskussion um die Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit liefert keine hinreichende Begründung für eine Begrenzung der Staatsverschuldung. Werden (zukunftsorientierte) Staatsausgaben über Kredite finanziert, schränkt dies nicht, wie behauptet, die Entscheidungsfreiheit künftiger Generationen ein und begünstigt auch nicht einseitig die gegenwärtige Generation, indem ihr ein höheres Steueropfer erspart bleibt und ein höherer Konsum ermöglicht wird. Vielmehr profitieren von der Investition heute durch deren Nutzung auch künftige Generationen. Deshalb ist es nur folgerichtig, wenn diese sich an der Finanzierung in Form von Zins- und Tilgungszahlungen beteiligen. In der Frage der gerechten Lastenverteilung kommt es darauf an, dass jede Generation für ein möglichst hohes Wachstum, also hohe (Infrastruktur-)Investitionen sorgt, da die künftige Schuldenlast vom Einkommenszuwachs und der Höhe des Zinssatzes bestimmt wird.

In welcher Schieflage sich gesamtwirtschaftliche Fakten und öffentliche Diskussion befinden, wird auch deutlich, wenn man sich die Saldenentwicklung in den einzelnen Wirtschaftssektoren Deutschlands vor Augen führt. Die öffentliche Hand weist hohe Finanzierungsüberschüsse auf, denen gleichzeitig eine gigantische Investitionslücke im öffentlichen Bereich gegenübersteht. Zugleich hat das Zinsniveau einen Tiefpunkt erreicht, ohne dass dadurch in hinreichendem Umfang private Investitionen angestoßen werden. In der Summe nehmen die Unternehmen keine Kredite auf, sie finanzieren ihre Investitionen, anders als früher, aus den eigenen Gewinnen. So ist es das Ausland, das auf die Überschüsse (Ersparnisse) der privaten Haushalte und des Staates zur Finanzierung seiner Importe zugreift (vgl. Abbildung 8).³⁰ Will man dieses Ungleichgewicht auflösen, sind vermehrte kreditfinanzierte Investitionen zwingend erforderlich. Hält sich die private Wirtschaft – wie aktuell wieder zu beobachten – zu sehr zurück, muss der Staat in die Bresche springen und die Lücke füllen, zumal unter den Bedingungen der Niedrigzinspolitik der Anlagebedarf von Banken und Versicherungen hoch ist. Die Vorschriften der Schuldenbremse verhindern dies. Doch kann ernsthaft niemandem daran gelegen sein, dass die Schuldenbremse zur Investitionsbremse mutiert.

³⁰ In Abbildung 8 handelt es sich bei den Unternehmen um die nicht-finanziellen Kapitalgesellschaften.

Abbildung 8
Finanzierungssalden der Sektoren, in % des Bruttoinlandsprodukts



* nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Ein Ausweg aus dem Dilemma kann nicht in der Privatisierung von Infrastrukturinvestitionen gesehen werden, auch wenn es naheliegt, unter den Restriktionen der Schuldenbremse die Zuständigkeiten für Investitionen, Betrieb und Instandhaltung der Infrastruktur auf selbstständige Einrichtungen zu übertragen. Doch müssen diese Einrichtungen „staatsfern“ genug sein und dürfen nicht als reine Finanzierungsagenten handeln, um nicht gegen die Regeln der Schuldenbremse zu verstoßen. Dies wäre nicht der Fall, wenn die staatlichen Entscheidungsträger_innen ihre Kontrollfunktion aufgeben oder die Einrichtung unter Marktbedingungen arbeitet (Hermes/Schmidt 2016). Eine solche Konstruktion provoziert natürlich sofort die Frage, worin das öffentliche Interesse an der Leistungserstellung besteht. Abgesehen davon ist verschiedentlich belegt worden, dass die Erstellung öffentlicher Investitionen in staatlicher Regie kostengünstiger ist als in privater.

Andere Fragen im Zusammenhang mit der Schuldenbremse sind eher „technischer“ Natur, gleichwohl politisch brisant, wie etwa die Unterscheidung von strukturellem und konjunkturellem Defizit. Die Berechnung des konjunkturellen Defizits fußt auf der Outputlücke, der Abweichung der tatsächlichen von der möglichen Produktion. Nicht nur die Outputlücke ist eine geschätzte Größe, auch die zweite zentrale Größe, die sogenannte Budgetsensitivität,³¹ beruht auf Schätzungen. Unterschiedliche Methoden bringen voneinander abweichende Resultate hervor;³² auch werden die Basisdaten im Laufe der Zeit immer wieder revidiert, weil sie der neuesten Datenlage angepasst werden müssen. Das heißt: Die Politik trifft ihre Entscheidungen auf einer sehr unsicheren Grundlage. Ein Handicap für das Funktionieren der Schuldenbremse ist schließlich der Fakt, dass das Konzept auf einem idealtypischen, nämlich symmetrischen Konjunkturverlauf fußt. In der realen Welt verlaufen Auf- und Abschwungsphasen indes nicht symmetrisch, sondern unterscheiden sich in der Stärke und Länge. In fast allen vergangenen Zyklen waren die Abschwungsphasen länger und ausgeprägter als die Aufschwungsphasen, was zur Folge hat, dass der Trend nach unten gezogen wird und sich zyklische Abweichungen vom Trend vermindern, die konjunkturbedingten Verschuldungsspielräume damit – folgt man dem Konzept – kleiner werden.³³

In einigen Ländern wird die konjunkturelle Wirksamkeit der Politik, d. h. die Auswirkung der automatischen Stabilisatoren noch abgeschwächt (gedeckelt), indem Sicherheitsabstände zu den (errechneten) Budgetobergrenzen eingebaut werden. Doch welcher Sinn steckt dahinter, wenn bereits im Vorfeld einer konjunkturellen Abschwächung der finanzpolitische Handlungsspielraum begrenzt und damit in Kauf genommen wird, dass die Krise einen noch schärferen Verlauf nimmt, als sie bei vollem Einsatz des Instrumentariums nähme. In die gleiche Richtung zielt die Befürchtung, dass die Wirkung der automatischen Stabilisatoren unterdrückt wird, wenn die fiskalpolitischen Akteur_innen nervös werden und aus Angst vor „zu hohen“ Defiziten, die ja im Aufschwung (wann aber kommt dieser?) abgebaut werden müssen, viel zu früh und viel zu heftig auf die Ausgabenbremse treten, sodass die gewünschte Stabilisierung ausbleibt bzw. viel zu spät einsetzt. Die Politik hat sich dann selbst ausmanövriert, denn die wirtschaftliche Konsolidierung wie auch die der Staatsfinanzen dürfte auf sich warten lassen.

5.2 KÖNNEN LÄNDER UND GEMEINDEN DIE AUSWIRKUNGEN DER CORONA-KRISE VERKRAFTEN?

Covid-19 bedrängt Wirtschaft und Gesellschaft in einem bisher kaum für möglich gehaltenen Umfang. Mit riesig dimensionierten Sofortmaßnahmen haben die Staaten auf den wirtschaftlichen Einbruch reagiert. Das grundsätzliche Problem besteht darin, dass das Wissen um den Virus und dessen Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft gering und der Grad an Unsicherheit über das, was kommen wird, extrem hoch ist.

Die Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise haben unterschiedliche Wirkungen auf den staatlichen Finanzierungssaldo. So werden die umfangreichen Kreditgarantien nur bei einem tatsächlichen Ausfall der Kredite budgetwirksam. Unmittelbar zu Buche schlagen die verminderten Steuereinnahmen aufgrund von Entlassungen oder Kurzarbeit sowie infolge verringerter Vorauszahlungen bei den Gewinnsteuern (veranlagte Einkommen- und Körperschaftsteuer). Auch bei der Umsatzsteuer ergeben sich konjunkturbedingte Ausfälle. Da es sich bei diesen Steuern um sogenannte Gemeinschaftsteuern handelt, müssen Länder und Gemeinden entsprechend ihren jeweiligen Anteilen an diesen Steuern (vgl. Tabelle 16) Einbußen hinnehmen.

Derzeit geht die Bundesregierung davon aus, dass infolge der Corona-Krise die Gesamtwirtschaft in Deutschland in diesem Jahr preisbereinigt um 6,3 Prozent schrumpfen wird; nominal rechnet sie mit einem Rückgang um etwa fünf Prozent. Im nächsten Jahr könnte die Wirtschaft, so die Projektion der Bundesregierung, im Zuge eines Aufholprozesses preisbereinigt um über fünf Prozent wachsen; in jeweiligen Preisen läge der Zuwachs des BIP bei etwa 6,5 Prozent. In diesem Szenario nähme die Wirtschaftsentwicklung einen v-förmigen Verlauf, 2022 wäre bereits wieder das Aktivitätsniveau von 2019 erreicht – sicherlich keine pessimistische Vorstellung. Sie ähnelt in Intensität und Verlauf der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009. Vor diesem Hintergrund rechnet der „Arbeitskreis Steuerschätzungen“³⁴ bei den Steuerein-

³¹ Die Budgetsensitivität beschreibt die Reaktion des Budgets auf die konjunkturelle Entwicklung. Sie setzt sich aus den Elastizitäten auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite zusammen. Dabei wird der Einnahmenseite eine größere Konjunkturrelevanz eingeräumt, da die Elastizitäten der einzelnen Steuern auf die jeweiligen Bemessungsgrundlagen konjunkturell ausgeprägter sind als die der Ausgaben; allein die Ausgaben für die Arbeitslosigkeit werden als zyklisch relevant angesehen.

³² Für die konkrete Umsetzung der Schuldenbremse verwenden die einzelnen Länder verschiedene Methoden. Die konjunkturellen Abweichungen werden allein für die Steuereinnahmen ermittelt, wobei unterschiedliche Verfahren zur Anwendung kommen (Deutsche Bundesbank 2017; Deutsche Bundesbank 2018).

³³ Die konjunkturell bedingten Einnahme- und Ausgabeschwankungen sollen im Konzept der Schuldenbremse in einem sogenannten Kontrollkonto verbucht werden. Dabei handelt es sich um solche Veränderungen, die sich in der Zeit zwischen der Aufstellung des Haushaltsplans einschließlich des ursprünglich berechneten konjunkturellen Defizits und dem Haushaltsabschluss, also dem Ist-Ergebnis, ergeben haben.

Tabelle 16
Anteile an den Gemeinschaftsteuern, in %

	Bund	Länder	Gemeinden
veranl. Einkommensteuer	42,5	42,5	15,0
Lohnsteuer	42,5	42,5	15,0
Körperschaftsteuer	50,0	50,0	–
Umsatzsteuer	51,5	46,3	2,2
Kapitalertragsteuer	44,0	44,0	12,0

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Tabelle 17
Projektion der Einnahmen und Ausgaben der Flächenländer

	2019	2020	2021	2022	2020	2021	2022
	Mrd. Euro				Veränd. geg. Vorjahr in %		
westdeutsche Flächenländer							
bereinigte Einnahmen	299,6	284,2	305,0	311,0	–5,1	7,3	2,0
dar. Steuereinnahmen	234,0	214,5	238,5	242,0	–8,3	11,2	1,5
bereinigte Ausgaben	289,5	298,2	312,0	317,0	3,0	4,6	1,6
Finanzierungssaldo	10,1	–14,0	–7,0	–6,0			
ostdeutsche Flächenländer							
bereinigte Einnahmen	62,1	58,7	63,5	65,5	–5,5	8,2	3,1
dar. Steuereinnahmen	41,4	38,0	42,0	43,5	–8,2	10,5	3,6
bereinigte Ausgaben	62,8	64,7	65,5	67,0	3,0	1,3	2,3
Finanzierungssaldo	–0,7	–6,0	–2,0	–1,5			

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Projektion.

nahmen von Bund, Ländern und Gemeinden für 2020 mit einem Minus um zehn Prozent und für 2021 mit einem Plus in der gleichen Größenordnung. Der starke Rückgang ist

34 Der Arbeitskreis Steuerschätzungen ist ein Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Ihm gehören Vertreter_innen des federführenden BMF, des BMWi, der fünf Wirtschaftsforschungsinstitute, des Statistischen Bundesamts, der Deutschen Bundesbank, des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der Länderfinanzministerien sowie der Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände an. Diese Zusammensetzung soll die Unabhängigkeit des Arbeitskreises sichern. Die Schätzergebnisse für den Bund sind unmittelbar Bestandteil des Bundeshaushaltsplans.

Folge des Gewinneinbruchs bei den Unternehmen, der großzügigen Regelungen zu Steuerstundungen und zu Verlustrückträgen, aber auch der rückläufigen Umsätze sowie des enormen Umfangs an Kurzarbeit.

Was bedeuten nun diese Perspektiven für die Haushalte der west- und ostdeutschen Länder und ihrer Gemeinden? Nach überschlägigen Berechnungen würde sich die Finanzierungsposition der westdeutschen Flächenländer 2020 massiv verschlechtern: Nach dem Rekordüberschuss im Jahre 2019 in Höhe von 10 Milliarden Euro müssten sie ein Defizit von 14 Milliarden Euro hinnehmen. In Ostdeutschland erhöht sich das Defizit von 1 auf 6 Milliarden Euro (vgl. Tabelle 17).

Tabelle 18

Projektion der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden

	2019	2020	2021	2022	2020	2021	2022
	Mrd. Euro				Veränd. geg. Vorjahr in %		
westdeutsche Gemeinden							
bereinigte Einnahmen	225,9	215,0	225,0	229,0	-4,8	4,7	1,8
dar. Steuereinnahmen	93,0	82,4	93,0	95,0	-11,4	12,9	2,2
bereinigte Ausgaben	222,2	228,9	232,0	234,0	3,0	1,4	0,9
Finanzierungssaldo	3,7	-13,9	-7,0	-5,0			
ostdeutsche Gemeinden							
bereinigte Einnahmen	38,1	37,0	38,0	39,3	-2,9	2,7	3,4
dar. Steuereinnahmen	11,3	10,0	11,3	11,6	-11,5	13,0	2,7
bereinigte Ausgaben	37,3	38,4	39,0	40,3	3,0	1,5	3,3
Finanzierungssaldo	0,8	-1,4	-1,0	-1,0			

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Projektion.

Auch die Gemeinden müssen, folgt man der Projektion, 2020 riesige Fehlbeträge verkraften, die es in dieser Größenordnung noch nie gegeben hat (vgl. Tabelle 18). Wegen des hohen Gewichts der extrem konjunktur- bzw. gewinnabhängigen Gewerbesteuer dürfte der Rückgang bei den Steuereinnahmen der Gemeinden noch stärker ausfallen als bei den Ländern. Einbußen erleiden die Gemeinden auch bei den Zuweisungen von den Ländern, da diese an deren Steueraufkommen gekoppelt sind. Doch wird unterstellt, dass die Länder 2020 keine nennenswerten Kürzungen vornehmen, um die Gemeinden nicht zusätzlich zu belasten. Dafür werden sie in den Jahren danach ihre Zuweisungen entsprechend anpassen. Die Projektion berücksichtigt nur die Auswirkungen der Krise auf die Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden sowie mögliche Auswirkungen im kommunalen Finanzausgleich.³⁵

Im Zuge der Corona-Krise werden west- wie ostdeutsche Länder und deren Gemeinden tief ins Minus rutschen. Die Lage wäre noch dramatischer, wenn die Ausgangsbedingungen 2019, als sehr hohe Überschüsse gebildet werden konnten, nicht so günstig gewesen wären. Sofern es zu keinen Corona-bedingten wirtschaftlichen Rückschlägen kommt und die Wirtschaftsentwicklung einen v-förmigen und keinen u-förmigen Verlauf nimmt, sollte die Erholung 2021 auch zu rückläufigen Defiziten in den öffentlichen Haushalten führen.

³⁵ Nicht berücksichtigt in der Projektion sind all die Maßnahmen, mit denen die Länder die Auswirkungen der Corona-Krise für Freiberufler_innen und kleinere Unternehmen abzufedern versuchen. Hierfür hat der Bund ein Soforthilfeprogramm aufgelegt, das von den Ländern umgesetzt wird; zugleich wird die Bundeshilfe vielfach durch Landesprogramme ergänzt.

Dennoch müssen auch dann noch beträchtliche Fehlbeträge hingenommen werden, selbst wenn – wie hier – ein nur moderater Ausgabenanstieg angenommen wird. Dabei wird erwartet, dass die Gemeinden als Reaktion auf die Krise ihre Investitionsausgaben kürzen werden, um ihre Finanzierungsposition zu verbessern.

Wollten die finanzpolitischen Entscheidungsträger_innen in dieser Situation die Vorgaben der Schuldenbremse umsetzen, indem sie Ausgaben kürzen und/oder Steuern erhöhen, wären die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen desaströs. Doch scheint zumindest im Moment ein solches Verhalten unwahrscheinlich, denn die Politik kann sich neben der konjunkturellen Komponente auf den Tatbestand einer außergewöhnlichen Notsituation berufen, die auch in Zeiten der Schuldenbremse eine Aufnahme von Krediten zur Finanzierung der krisenbedingten Lasten ermöglicht. In jedem Falle wird sie einen langen Atem benötigen, um die öffentlichen Haushalte wieder zum Ausgleich zu bringen, aber auch um Versuchen zu widerstehen, zu früh auf die Ausgabenbremse zu treten.

Die Corona-Krise führt noch einmal drastisch vor Augen, dass in der öffentlichen Daseinsvorsorge in Deutschland zum Teil gewaltige Lücken existieren und sich ein riesiger Nachhol- und Modernisierungsbedarf aufgestaut hat. Nicht nur besteht erheblicher Ersatzbedarf aufgrund unterlassener Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen. Auch die Größenordnung des Zusatzbedarfs ist nicht zuletzt aufgrund der Bevölkerungsentwicklung gewaltig. Immer mehr Gewicht erhält die Bewältigung der Folgen des Klimawandels; massive Investitionen in den Ausbau des ÖPNV, in die Entwässerungsinfrastruktur, in den Hochwasserschutz und in eine klimage-

rechte Stadtentwicklung sind erforderlich. Dies gilt für Ost- wie für Westdeutschland; in Ostdeutschland ist der Modernitätsgrad des staatlichen Anlagevermögens insgesamt höher, so dass die Aufwendungen für Modernisierungen etwas niedriger veranschlagt werden können. Doch nicht nur ein kräftiges Mehr an Investitionen gilt es zu finanzieren. Auch im öffentlichen Dienst, vornehmlich in der allgemeinen Verwaltung und im Bildungswesen, wird hoher zusätzlicher Personalbedarf reklamiert (Vesper 2016).

6

EINIGE OFFENE FRAGEN

6.1 TAUGT DER NEUE LÄNDERFINANZAUSGLEICH ZUR VERRINGERUNG REGIONALER DISPARITÄTEN?

Zwar ist die Angleichung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Lebensverhältnisse zwischen Ost- und Westdeutschland vorangeschritten, doch hat der Aufholprozess im vergangenen Jahrzehnt an Dynamik verloren, nicht zuletzt, weil die Finanztransfers von West nach Ost degressiv ausgestaltet waren und in den vergangenen Jahren eher spärlich flossen. Auch verläuft „die Bruchkante der wirtschaftlichen Entwicklung nicht immer ausschließlich entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze (...), sondern neben dem West-Ost-Gefälle (treten) auch Süd-Nord- oder Stadt-Land-Unterschiede zutage“ (IWH 2019). So ist das Pro-Kopf-Einkommen in den Autoregionen Wolfsburg und Ingolstadt etwa zehnmal so hoch wie jenes in der Südwestpfalz. Die räumlichen Disparitäten spiegeln sich vor allem – wie bereits dargestellt – in den kommunalen Haushalten, aber auch in den Länderhaushalten.

Diese Disparitäten werden fiskalisch durch die Finanzausgleichssysteme auf der Länder- und Gemeindeebene gemildert, aber nicht aufgehoben – und sollen es auch nicht, weil sie sich aus dem (marktbedingten) Zusammenspiel von Agglomerationsvor- und -nachteilen ergeben, so etwa wenn hohe nominale Einkommen durch urbane Kosten relativiert werden, oder wenn die Disparitäten auch Ausdruck unterschiedlicher Präferenzen für das Leben in Stadt und Land sind. Es wird immer wachsende und schrumpfende Regionen geben. Auf diesen Prozess kann die Politik nur begrenzt Einfluss nehmen, weil es in der Regel mannigfaltige Treiber der regionalen Entwicklung gibt (Pflüger 2019). Insofern ist die Politik gut beraten, weitgehend auf das Instrumentarium zu vertrauen, über welches sie mit den Finanzausgleichssystemen verfügt. Die entscheidende Frage dabei ist, ob das Mittelvolumen problemadäquat dimensioniert ist.

Durch die Neuregelung der Finanzbeziehungen, 2016 beschlossen und Anfang 2020 in Kraft getreten, wird die Mechanik der horizontalen Steuerumverteilung grundlegend verändert, denn es entfällt der Finanzausgleich zwischen den Ländern. Das bisher geltende System bestand aus ver-

schiedenen Elementen, der horizontalen Umsatzsteuerverteilung, dem horizontalen Finanzausgleich sowie den Bundesergänzungszuweisungen. Im neuen System erfolgt der Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft im Wesentlichen innerhalb der Umsatzsteuerverteilung, d. h. Umsatzsteuer-vorwegausgleich und horizontaler Finanzausgleich werden in einer Ausgleichsstufe zusammengefasst. Die Umsatzsteuer wird nunmehr grundsätzlich nach Maßgabe der Einwohner_innenzahl verteilt, modifiziert durch Zu- und Abschläge entsprechend der Finanzkraft der Länder. Die Gemeindefinanzkraft wird höher als bisher angerechnet, zudem wird der Bund zusätzlich Zuweisungen zum Ausgleich der Finanzkraftunterschiede auf Gemeindeebene leisten. Den extrem verschuldeten Ländern Bremen und Saarland gewährt der Bund Sanierungshilfen. Insgesamt bewirkt die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, dass die Länder Mehreinnahmen von fast 9,4 Milliarden Euro erhalten (bezogen auf das Jahr 2019). Gegenüber dem Status quo kann jedes Bundesland ein Plus in seinen Kassen verbuchen (vgl. Tabelle 19).

Die Schlechterstellung der ostdeutschen Länder im horizontalen Ausgleich wird durch den vertikalen Ausgleich, also die zusätzlichen Bundesergänzungszuweisungen, überkompensiert. Das Pro-Kopf-Gefälle innerhalb der westdeutschen Länder ist vergleichsweise gering, wobei auffällt, dass in die wirtschaftsstarken Länder, allen voran nach Bayern, mehr zusätzliche Mittel fließen als in die wirtschafts- und finanzschwächeren Länder. Der Preis für die zusätzliche Finanzkraft aller Länder besteht darin, dass der Bund in verschiedenen Bereichen³⁶ mehr Kompetenzen erhält, die Abhängigkeit der Länder vom Bund also steigt. Gleichzeitig geben die Länder die – freilich höchst streitbefangene – Solidarität untereinander auf (Glinka/Lenk 2017).

Aus der fiskalischen Perspektive ist die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen für alle Länder ein Gewinn, denn die Mehreinnahmen mindern für sie den Druck, Mittel auf den Kapitalmärkten aufnehmen zu müssen. Damit wird die Restriktion der Schuldenbremse gemildert. Der für 2020

³⁶ So in der Steuerverwaltung, in der Verwaltung der Fernstraßen, in der Finanzierung der Bildungsinfrastruktur oder auch bei den Gemeinschaftsaufgaben.

Tabelle 19
Finanzielle Auswirkungen des reformierten Finanzausgleichs, in Mio. Euro*

	horizontaler Ausgleich				vertikaler Ausgleich			Differenz	
	Umsatzsteuer		LFA	Diffe- renz	BEZ	BEZ	Diff. BEZ	insg.	je Einw.
	neu	alt	alt	neu/alt	neu	alt	neu/alt		
Baden-Württemberg	10.623	12.422	-2.679	880				880	80
Bayern	9.490	14.675	-6.472	1.287				1.287	99
Brandenburg	4.721	4.337	554	-170	690	249	441	271	108
Hessen	5.547	7.047	-2.009	509				509	82
Mecklenburg-Vorp.	3.508	3.217	547	-256	840	220	620	364	226
Niedersachsen	12.477	11.623	631	223	710	342	368	591	74
Nordrhein-Westfalen	24.774	21.480	1.245	2.049		668	-668	1.381	77
Rheinland-Pfalz	5.899	5.067	402	430	175	217	-42	388	95
Saarland	1.786	1.639	180	-33	203	86	117	84	84
Sachsen	8.625	8.101	1.161	-637	1.873	488	1.385	748	183
Sachsen-Anhalt	4.857	4.563	683	-389	1.114	282	832	443	199
Schleswig-Holstein	4.405	3.896	295	214	192	159	33	247	85
Thüringen	4.686	4.395	662	-371	1.112	273	839	468	218
Berlin	8.465	4.143	4.173	149	1.654	1.130	524	673	186
Bremen	1.605	880	730	-5	312	237	75	70	103
Hamburg	2.073	2.036	-104	141				141	77
Länder insgesamt	113.541	109.521	0	4.021	8.875	4.351	4.524	8.545	103

* ohne Sanierungshilfen für das Saarland und Bremen

LFA: Länderfinanzausgleich; BEZ: Bundesergänzungszuweisungen

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen.

geplante Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlage der Gemeinden³⁷ belastet indes die westdeutschen Länder (und entlastet die Gemeinden). Hier nun wiederum bahnt sich Streit zwischen den Ebenen an, denn die Länder dürften nicht ohne Weiteres bereit sein, auf Mittel zu verzichten, während die Gemeinden befürchten, dass die Länder sich über Kür-

zungen im kommunalen Finanzausgleich schadlos halten werden; das Wort von den „klebrigen Fingern“ der Länder macht in diesem Zusammenhang die Runde. Tatsächlich gibt es keinen sachlichen Grund dafür, den Gemeinden die Mittel aus dem Wegfall der höheren Gewerbesteuerumlage vorzuenthalten, denn der „Fonds Deutsche Einheit“ ist abfinanziert.

Der Blick auf die regionale Verteilung der Mittel zeigt, dass die ostdeutschen Länder begünstigt werden und sie damit Mittel zur Verfügung haben werden, um die bestehenden Versorgungsdefizite insbesondere im kommunalen Bereich zu mildern. Man kann dies als eine kleine Kompensation für den Wegfall der Mittel aus dem Solidarpakt interpretieren. Gleichwohl wird man kaum davon sprechen können, dass der Länder-

³⁷ Seit 1995 werden die westdeutschen Kommunen an den Länderlasten zur Mitfinanzierung der deutschen Einheit zu bundesdurchschnittlich 40 Prozent – bei landesspezifisch davon abweichenden Quoten – herangezogen. Dieser Finanzierungsbeitrag (derzeit rund 4 Milliarden Euro) wurde je zur Hälfte über die Anhebung der Gewerbesteuerumlage zugunsten der Länder und über die Kürzung der Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich aufgebracht.

finanzausgleich durch die Reform als Instrument zur Angleichung der regionalen Disparitäten aufgewertet worden ist. Im Gegenteil: Gemessen an den Pro-Kopf-Differenzen profitieren die Geberländer stärker als die westdeutschen Nehmerländer von der Reform. Ein politisches Signal zum Abbau der räumlichen Diskrepanzen ist die Neuregelung des Finanzausgleichs nicht, kann es auch nicht sein. Hier sind andere Instrumente gefragt, vor allem die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, die um das Element „Verbesserung der regionalen Daseinsvorsorge“ erweitert werden sollte (Kersten et al. 2015).

6.2 ABSCHAFFUNG DES „SOLI“ – EINE SINNVOLLE MASSNAHME?

Zur (Teil-)Finanzierung der Kosten der Deutschen Einheit wird seit 1995 der sogenannte Solidaritätszuschlag, und zwar als Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer, erhoben. Seine Höhe beträgt 5,5 Prozent der Steuerschuld. Mit dem Auslaufen des Solidarpakts II Ende 2019 und der Neuordnung des Länderfinanzausgleichs stellt sich auch die Frage, wie mit dem Solidarzuschlag in Zukunft verfahren werden soll. Müssen weiterhin spezifische Finanzbedarfe in Ostdeutschland gedeckt werden? Oder sollten die Mittel zur Finanzierung des gewaltigen infrastrukturellen Nachholbedarfs in Ost- und in Westdeutschland eingesetzt werden? Oder sollte die Steuerlast gesenkt werden?

Nach geltendem Recht ist der Solidaritätszuschlag von 2021 an zu einem großen Teil abzuschaffen; knapp 11 Milliarden Euro des Aufkommens von dann insgesamt rund 20 Milliarden Euro sollen zur Entlastung zur Verfügung stehen. Für 90 Prozent der heutigen Zahler_innen soll der Zuschlag vollständig entfallen. Die Freigrenze, bis zu der kein Solidaritätszuschlag anfällt, soll von heute 972 Euro auf künftig 16.956 Euro der Steuerzahlung angehoben werden, sodass bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 61.717 Euro kein Zuschlag mehr fällig wird. Daran schließt sich eine sogenannte Milderungszone an, und erst ab einem zu versteuernden Einkommen von 96.409 Euro muss ein Zuschlag in bisheriger Höhe geleistet werden. Für Verheiratete gelten die doppelten Beträge. Da das Aufkommen des Zuschlags – derzeit rund 19 Milliarden Euro – stark auf die Besser- und Hochverdienenden konzentriert ist, bedeutet dies, dass die Entlastungswirkungen der kleinen und mittleren Einkommen bescheiden ausfallen: Die einkommensreichsten zehn Prozent der Bevölkerung zahlen 62 Prozent des Aufkommens, allein das reichste Hundertstel, das bei einem Einkommen von 157.000 Euro im Jahr beginnt, zahlt 28 Prozent des Aufkommens. Die ärmere Hälfte der Bevölkerung (mit einem Einkommen von unter 23.000 Euro im Jahr) trägt nur 1,7 Prozent zum Aufkommen bei (Bach 2018).

Die Pläne der Bundesregierung stehen jedoch in der Kritik. Die eine Seite fordert den vollständigen Abbau, weil die weitere Belastung der „Leistungsträger_innen“ deren Motivation, Leistung zu erbringen, schmälere, damit wachstumsfeindlich wirke. Immerhin werde nahezu das gesamte Aufkommen des Solidaritätszuschlags von der oberen Hälfte der Einkommensbezieher_innen erbracht. Von der anderen Seite wird kritisiert, dass dem Staat Mittel entzogen werden,

die dringend zum Abbau der Infrastrukturdefizite benötigt werden.

Der erste Kritikpunkt wird entkräftet, wenn man berücksichtigt, wie stark die Steuerbelastung in den beiden vergangenen Jahrzehnten verringert wurde: Nicht nur wurde der Spitzensteuersatz von 53 Prozent auf 42 Prozent bzw. 45 Prozent gesenkt, ebenso wurde die Belastung der Unternehmen deutlich reduziert, die Abgeltungsteuer eingeführt, die Vermögensteuer abgeschafft und die Erbschaftsteuer auf Unternehmensübertragungen beseitigt – alles Maßnahmen, die die oberen Einkommensbezieher_innen entlasteten. Zugleich sind deren Einkommen weit überproportional gestiegen, während die unteren und mittleren Einkommensbezieher_innen nur geringe Zuwächse zu verzeichnen hatten, die zudem durch höhere indirekte Steuern, hohe Sozialbeiträge und die kalte Progression bei der Einkommensteuer aufgezehrt wurden.³⁸ Aber auch die Teilabschaffung verhindert nicht, dass es in vielen Fällen, insbesondere bei Familien mit niedrigen und mittleren Einkommen, zu keiner oder nur zu einer geringen Entlastung kommen wird, da der Solidaritätszuschlag hier kaum anfällt. Deshalb werden auch die stimulierenden Wirkungen für den Konsum bescheiden ausfallen. Die vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags hätte die Diskussion um die Schieflage in der Einkommensverteilung zweifellos weiter angeheizt.

Der zweite Kritikpunkt gewinnt vor dem Hintergrund der Implementierung der Schuldenbremse an Gewicht. Länder und insbesondere deren Gemeinden benötigen zusätzliche Mittel, in Ost wie in West, damit die personellen und materiellen Infrastrukturdefizite beseitigt werden können. Spezifischer Bedarf besteht bei den ostdeutschen Kommunen, denn deren Steuerkraft liegt noch immer deutlich unter dem westdeutschen Durchschnitt (und auch unter dem Durchschnitt der finanzschwachen Nehmerländer). Wollte man die ostdeutschen Gemeinden finanziell ähnlich ausstatten wie die Gemeinden in den westdeutschen Nehmerländern, so müssten über 3 Milliarden Euro zusätzlich zur Verfügung gestellt werden. Bereits der Solidarpakt II war ja so konstruiert, dass ein Teil der Mittel dem Ausgleich der unterproportionalen Steuerkraft der Kommunen diene. Der Solidaritätszuschlag eignet sich in besonderer Weise zur Finanzierung der Mehrausgaben des Bundes, da sein Aufkommen allein dem Bund zusteht. In dem Maße, in dem der Solidaritätszuschlag nicht abgebaut bzw. umgewidmet wird, müssten die Steuern nicht erhöht werden. Gemessen an dem riesigen Bedarf an Mitteln zum Ausbau und zur Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur ist der Abbau des „Soli“ der falsche Weg. Dies gilt erst recht in der Corona-Krise. Aber nicht nur wachstumspolitisch, auch aus konjunktureller Perspektive sind Zweifel angebracht: Ausgaben für öffentliche Güter schaffen direkt Nachfrage, während Steuersenkungen teilweise verpuffen, wenn die Mittel in die Ersparnisse fließen.

³⁸ Von 1998 bis 2015 ist die Steuerbelastung im untersten Einkommensdezil um 5,4 Prozent des Haushaltsbruttoeinkommens und bei den mittleren Einkommen um zwei Prozent gestiegen. Entlastet wurden in diesem Zeitraum vor allem die oberen Einkommen: das oberste Einkommensdezil um 2,3 Prozent und das reichste Prozent der Bevölkerung um 4,8 Prozent (Bach et al. 2016).

6.3 ZUR ALTSCHULDENENTLASTUNG DER KOMMUNEN

Von zentraler Bedeutung im Hinblick auf eine zukunftsste, nachhaltige Finanzpolitik, die darauf zielt, die gravierenden Mängel in der Infrastrukturausstattung zu beseitigen und ihre Modernisierung voranzutreiben, ist eine bessere kommunale Finanzausstattung. Diese Forderung wird seit Langem erhoben, wurde politisch aber zu wenig umgesetzt – dies gilt für die ostdeutschen ebenso wie für viele westdeutsche Gemeinden in den wirtschaftlichen Problemregionen, die mit hohen Altschulden belastet sind. Und dies gilt erst recht, seit die Gemeinden durch die Corona-Krise in noch schwierigeres Fahrwasser geraten sind. Im Gefolge der coronabedingten Belastungen für die Gemeinden hat die Diskussion um einen kommunalen Rettungsschirm, der auch eine Lösung der Altschuldenproblematik beinhaltet, erneut an Fahrt aufgenommen. Medienberichten zufolge plant der Bundesfinanzminister, einen Schuttschirm bestehend aus zwei Komponenten aufzuspannen, zum einen eine akute Nothilfe zum Ausgleich für die wegbrechenden Gewerbesteuerereinnahmen sowie zum anderen eine Altschuldenhilfe für hoch verschuldete Kommunen. Das Volumen wird mit 57 Milliarden Euro veranschlagt und soll – so der Vorschlag des Bundesfinanzministers – von Bund und Ländern je zur Hälfte finanziert werden.

Die Reaktionen auf diesen Vorschlag zeigen, dass die regionalen Disparitäten in der Finanzausstattung bzw. Verschuldung eine Lösung des Problems erschweren. Die Entscheidungsträger_innen der reicheren Regionen/Länder verweigern sich einer „solidarischen“ Lösung. Sie brandmarken die Altschulden als Folge einer verschwenderischen Politik, die von den kommunalen Aufsichtsbehörden der jeweiligen Länder nicht unterbunden worden sei. Kommunen, die schlecht gewirtschaftet hätten, würden belohnt, Gemeinden, die sparsam gewirtschaftet hätten, würden benachteiligt werden. Ein Fonds zur Altschuldenentlastung der Gemeinden – so die Gegner_innen einer solchen Lösung – würde einen weiteren verdeckten Finanzausgleich bedeuten und falsche Anreize im Umgang mit der Verschuldung setzen. Da die Länder für eine auskömmliche Finanzierung der Kommunen verantwortlich seien, müssten sie das Altschuldenproblem lösen. Die wohlhabenden Länder sehen keine Veranlassung für „solidarisches“ Verhalten und sperren sich gegen eine asymmetrische Verteilung von Bundesmitteln.

Viele Länder haben bereits eigene Hilfsprogramme gestartet, um das Problem der Altschulden anzugehen. Hilfen werden den Gemeinden nicht nur in finanzschwachen Ländern – so im Saarland, in Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Niedersachsen und auch in Nordrhein-Westfalen – angeboten, auch Hessen und selbst Bayern haben Programme aufgelegt (Heinrich-Böll-Stiftung 2019). Die Ziele reichen von einer (Teil-)Entschuldung der Kommunen (Brandenburg, Niedersachsen, Hessen, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz) über Hilfen zur Haushaltskonsolidierung (Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Schleswig-Holstein) und zur Wiederherstellung und Sicherung einer dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit (Hessen, Niedersachsen) bis hin zum Haushaltsausgleich (Nordrhein-Westfalen).³⁹ In manchen Ländern haben die Pro-

gramme bereits Wirkung gezeigt, in anderen nicht, wohl auch weil die Dosierung zu gering war. In Nordrhein-Westfalen wird über ein weiteres Programm zum Abbau von kommunalen Altschulden diskutiert, doch soll es erst konkretisiert werden, wenn der Bund konkrete Vorschläge unterbreitet hat.

In Anbetracht der Tatsache, dass rund zwei Drittel der Altschulden auf Nordrhein-Westfalen entfallen, ist offenkundig, dass dieses Land ein besonderes Interesse an einer möglichst raschen Lösung hat. Weil der räumliche Nutzen der Bundeshilfen ziemlich einseitig verteilt wäre, zeigen sich die meisten anderen Länder eher weniger an einer gemeinsamen Lösung interessiert, zumal unklar ist, wie der Bund die Maßnahmen finanzieren will, d. h. ob zusätzliches Geld fließt oder die Maßnahme „gegenfinanziert“ wird. So befürchtet der Deutsche Landkreistag Abstriche in der bisherigen Förderpolitik, im Breitband- und Mobilfunkausbau oder auch bei den Maßnahmen der geplanten Verkehrswende und spricht von einer „gigantischen Fehlpriorisierung“. Die Altschuldenproblematik sei ein Problem weniger Städte in wenigen Ländern (Deutscher Landkreistag 2019). Er befürchtet, dass die Belange des strukturschwachen ländlichen Raumes zu wenig berücksichtigt werden. Doch steht dieser Sorge entgegen, dass die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ausgebaut werden soll, um der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im ländlichen Raum näherzukommen.

Die Diskussionen um die Altschuldenentlastung der Kommunen und die Beteiligung des Bundes zeigen, wie kompliziert es in der bundesdeutschen Finanzverfassungswirklichkeit ist, den Gemeinden gezielt zu helfen. Allen möglichen Finanzierungswegen haften Vor- und Nachteile an:

- Soll die Steuerbasis der Gemeinden erhöht werden, kann es nur darum gehen, den kommunalen Anteil an der Einkommens- oder Umsatzsteuer anzuheben, also Mittel ohne den Umweg über die Länderhaushalte in die Kommunalhaushalte zu lenken. Von dieser Maßnahme profitieren alle Gemeinden, auch die finanzstarken, sodass – bezogen auf das Ziel, die finanzschwachen Kommunen zu fördern – erhebliche „Sickerverluste“ kalkuliert werden müssten. Die Frage ist auch, ob und wie weit die Länder im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs versuchen, sich zu „refinanzieren“, d. h. die zusätzlichen Mittel, über die die Gemeinden dann verfügten, im Finanzausgleich anzurechnen. Eine Erhöhung der Gewerbesteuer wäre eher kontraproduktiv, da bereits heute viele finanzschwache Kommunen hohe Hebesätze aufweisen und ein weiteres Anziehen der Steuerschraube problematisch wäre, zumal in den wirtschaftsschwachen Regionen das Steueraufkommen eher gering ist.
- Wird die Altschuldenentlastung der Gemeinden als eine besondere Aufgabe angesehen, könnte der Bund Sonderbedarfszuweisungen gewähren. Die Mittel könnten, da sich der Bedarf aus der Höhe der Altschulden ergibt, zielgenau eingesetzt werden. Doch ist hierbei fraglich, ob

³⁹ Teilweise müssen die Gemeinden einen eigenen Beitrag leisten, teilweise werden die Mittel im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs verrechnet. Vielfach müssen die Kommunen einen (verbindlichen) Sanierungsplan für ihren Haushalt erstellen, der Auskunft über den Eigenbeitrag gibt.

eine Einigung mit den wirtschafts- und finanzstarken Ländern, die keine Bundeshilfe erhalten, möglich ist.

Ohne Mittel für sie wird eine Lösung kaum gelingen.

- Eine Kompensation der coronabedingten Gewerbesteuer ausfälle könnte wohl nur über die Länderhaushalte erfolgen. Diesem Paket müssten wohl auch die „reichen“ Länder zustimmen können, wenn als Maßstab der Steuer ausfall zugrunde gelegt würde. Hierbei stellt sich die Frage, ob die Länder die Mittel in voller Höhe weiterleiten.
- Beteiligt sich der Bund an weiteren Kosten der Unterkunft, so käme es zu einer auf Dauer angelegten Lastverschiebung hin zum Bund. Diese Maßnahme wäre freilich zielgenau.

7

WIE WEITER?

Die Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen Ost und West ist im vergangenen Jahrzehnt kaum mehr vorangekommen, und dies trotz anhaltenden konjunkturellen Rückenwinds in West wie in Ost. Ein Grund hierfür waren die stark nachlassenden Transferleistungen, was sich insbesondere in rückläufigen Investitionsausgaben in Ostdeutschland niedergeschlagen hat. Dennoch stehen die ostdeutschen Länderhaushalte infolge der günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der Wirkungen des Länderfinanzausgleichs sowie von Ausgabekürzungen finanziell bisher – bis vor Ausbruch der Corona-Krise – gut da. Probleme bereiten die ostdeutschen Gemeinden, deren Steuerkraft im Vergleich zum westdeutschen Durchschnitt noch immer niedrig ist. Weit mehr als im Westen hängen die ostdeutschen Kommunen am Tropf der Länder, die ihre Gemeinden nur teilweise bedarfsgerecht unterstützten. Auch in Westdeutschland gibt es in den wirtschaftsschwachen Regionen zahlreiche Gemeinden mit enormen Finanzproblemen.

Neben den Diskrepanzen zwischen steuerstarken und steuerschwachen Gemeinden sticht die Investitionskrise der Kommunen in Verbindung mit stark gestiegenen Sozialausgaben ins Auge. Letztlich wird die kommunale Investitionskrise nur gelöst werden können, wenn mehr Mittel in das System der Gemeindefinanzen eingespeist werden. Bei realistischer Einschätzung werden Bund und/oder Länder aber kaum auf Mittel zugunsten der Kommunen verzichten. Denkbar ist eher, dass zusätzliche Einnahmequellen erschlossen werden. Möglichkeiten gibt es deren viele: eine Tarifierhebung im hohen Einkommensbereich, eine Anhebung der Erbschaftsteuer, die Wiedereinführung der Vermögensteuer, die Einführung einer Finanztransaktionssteuer. Auch der Verzicht auf eine (Teil-)Rückzahlung des Solidarzuschlags wäre eine Option. Zwar kämen die Mehreinnahmen meist nicht direkt der kommunalen Ebene zugute, doch würde ein Einnahmeplus der Länder über den kommunalen Finanzausgleich auch die Gemeinden finanziell besserstellen. Eine Besserstellung der Kommunen würde auch über die konsequentere Handhabung des Konnexitätsprinzips, d. h. der Kostenübernahme des Bundes/der Länder für von ihnen veranlasste Leistungsgesetze, erreicht. Hier ist in den vergangenen Jahren einiges vorangekommen, manches aber noch ausbaufähig. Für eine

weitere Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund spricht sich im Übrigen selbst die Deutsche Bundesbank aus (Deutsche Bundesbank 2019).

Auch wenn für eine angemessene Finanzausstattung der Gemeinden die Länder die Verantwortung tragen, so findet diese ihre Grenze in der Leistungsfähigkeit der Länderhaushalte. Und diese Leistungsfähigkeit wird in Zukunft durch das Wirksamwerden der Schuldenbremse beschnitten. Ihre mittelfristigen Finanzplanungen haben die Länder – sowohl in Ost- wie in Westdeutschland – bereits dem restriktiven Regime der Schuldenbremse angepasst: Die Investitionsausgaben spielen auch in den kommenden Jahren eine stiefmütterliche Rolle. Die Ansätze korrespondieren in keiner Weise mit den Anforderungen, die an künftiges staatliches Handeln zu stellen sind, nämlich eine längst überfällige Infrastrukturoffensive zu starten.

Die Dimensionen sind bekannt: Allein auf kommunaler Ebene wird der Investitionsrückstand auf nahezu 140 Milliarden Euro geschätzt (KfW 2019), und auch Bund und Länder müssen sehr viel mehr als bisher investieren. Hinzu kommen Investitionen der öffentlichen Unternehmen (Bahn, Unternehmen des ÖPNV, Ver- und Entsorgungsbetriebe), die diese alleine nicht werden stemmen können. Wie hoch die gesamte Größenordnung zu veranschlagen ist, veranschaulicht ein gemeinsam vom Institut der deutschen Wirtschaft (IW) und dem Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) verfasstes Papier: Hier wird, verteilt auf einen Zeitraum von zehn Jahren, der Investitionsbedarf des Bundes, der Länder und der Gemeinden mit 460 Milliarden Euro beziffert; dies wären 1,3 Prozent des jährlichen BIP (Bardt et al. 2019). Auch wenn nicht ganz klar wird, ob es sich bei dieser Größenordnung um einen reinen Zusatzbedarf handelt, d. h. einen Bedarf, der über die Ansätze in den mittelfristigen Finanzplanungen hinausgeht, oder ob die dort veranschlagten Investitionsprojekte in der genannten Summe enthalten sind, ist unstrittig, dass gewaltige Investitionsprojekte⁴⁰ darauf warten, realisiert zu werden – im Osten wie im Westen.

⁴⁰ Neben dem bereits erwähnten Investitionsbedarf auf kommunaler Ebene werden der ÖPNV (20 Milliarden Euro), der Bildungsbereich (110 Milliarden Euro), die Bahn (60 Milliarden Euro), Fernstraßen (20 Milliarden Euro) oder auch die Dekarbonisierung (75 Milliarden Euro) genannt.

Bis vor Ausbruch der Corona-Krise wurde darüber diskutiert, ob ein öffentliches Investitionsprogramm, das sowohl in West- wie in Ostdeutschland seine Wirkung entfalten müsste, in der genannten Größenordnung die deutsche Wirtschaft überfordern würde. Der Gefahr möglicher Kapazitätsengpässe etwa in der Bauwirtschaft kann entgegengewirkt werden, wenn sich die Unternehmen darauf verlassen können, dass der Staat seine Nachfrage stetig und auf längere Sicht ausweitete, sodass die Unternehmen eine gewisse Sicherheit bei ihren Kapazitätsplanungen haben. Zudem geht es ja bei einem solchen Programm nicht nur um die Bauwirtschaft, sondern es sind angesichts der Programmvvielfalt (Dekarbonisierung der Wirtschaft, Digitalisierung, Bildung, ÖPNV) viele unterschiedliche Bereiche gefragt. Auch geht es nicht um ein kurzfristiges, vielleicht nur Strohfeuer entzündendes Konjunkturprogramm, sondern um eine langfristig wirkende und auf Nachhaltigkeit zielende Modernisierungsstrategie. Je mehr es gelingt, bei Konzeption und Durchsetzung dieser Strategie prozyklische Schwankungen sowie hektische und abrupte Kehrtwendungen zu vermeiden, vielmehr eine verlässliche, auf Planungssicherheit zielende Politik zu implementieren, umso leichter sollte es gelingen, ein stetiges und weitgehend friktionsfreies Wachstum herbeizuführen – und dies erst recht, wenn die Finanzpolitik ihr Verhalten mit den anderen Politikbereichen, vornehmlich der Geld- und Einkommenspolitik abstimmt.

Die Folgen der Corona-Krise für die Finanzpolitik lassen sich derzeit kaum verlässlich abschätzen. Sicher ist, dass im Zuge ihrer Bewältigung enorme finanzielle Ressourcen erforderlich sein werden, was bedeutet, dass die Schuldenbremse außer Kraft gesetzt werden muss. Faktisch ist dies bereits geschehen. Hielten sich die finanzpolitischen Entscheidungsträger_innen in dieser Situation an die Vorgaben der Schuldenbremse, hätte dieses Verhalten unabsehbare negative Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Die Politik kann sich derzeit nicht nur auf konjunkturelle Erfordernisse, sondern auch auf den Tatbestand einer außergewöhnlichen Notsituation berufen, die eine Aufnahme von Krediten ermöglicht. Doch geht es längst nicht nur darum, mittels Liquiditätshilfen für Unternehmen und die Zahlung von Kurzarbeiter- und Arbeitslosengeld die aktuelle Rezession möglichst rasch zu überwinden. Vielmehr muss die Politik auch langfristig Wachstumsimpulse setzen. Das oben skizzierte Investitionsprogramm ist ein hervorragender Ansatzpunkt. Die Corona-Krise hat noch einmal drastisch vor Augen geführt, dass in der öffentlichen Infrastruktur in Deutschland zum Teil gewaltige Defizite existieren und sich ein riesiger Nachhol- und Modernisierungsbedarf aufgestaut hat.

Natürlich ist in diesem Zusammenhang die Finanzierungsfrage zu klären. Naheliegender ist es, auf den Abbau des „Soli“ zu verzichten und ihn in einen „Corona-Fonds“ umzuwidmen. Zusätzliche Einnahmen könnten durch die Erhebung einer Vermögensabgabe erschlossen werden. Eine solche Abgabe hätte den Vorteil, dass die konsumrelevanten Einkommensanteile kaum betroffen und somit keine negativen Nachfragewirkungen zu befürchten wären, wie es bei einer Erhöhung der Einkommen- oder auch der Mehrwertsteuer der Fall wäre. Letztere sollten aufgrund der negativen Nachfragewirkungen keinesfalls in Betracht gezogen werden. Eine weitere Finanzierungsquelle lässt sich aus den Regeln zur Schulden-

bremse ableiten, wonach dem Bund die Möglichkeit eines strukturellen Defizits in Höhe von 0,35 Prozent des nominalen BIP, das sind derzeit rund 12 Milliarden Euro, zusteht. Doch auch diese Mittel dürften kaum ausreichen, den Finanzbedarf zu decken. Ob man will oder nicht, man wird sich in Zukunft auch dem Kredit als Finanzierungsquelle wieder stärker zuwenden müssen.

Für eine Kreditfinanzierung spricht schon das Argument, dass aufgrund der extrem niedrigen Zinsen und der Wahrscheinlichkeit, dass sie noch lange auf niedrigem Niveau verharren werden (Bardt et al. 2019), die Zinslasten als Restriktion für künftige Budgets zu vernachlässigen sind. Aber auch die „goldene Finanzierungsregel“ sollte man sich – in modifizierter Form – in Erinnerung rufen: Kreditfinanzierte öffentliche (Netto-)Investitionen erhöhen (ohne die Nachfrage nach Gütern und Diensten einzuschränken) zwar den Schuldenstand. Sie erhöhen aber auch den öffentlichen Kapitalstock und damit das Produktionspotenzial künftiger Generationen. Als Nutznießer der Investitionen werden diese nach dem Pay-as-you-use-Prinzip über den Schuldendienst zur Finanzierung herangezogen.⁴¹ Je mehr das Wachstum stimuliert wird, umso weniger fällt der Schuldenstand ins Gewicht, denn bei höherem Wachstum sinken Defizit- und Schuldenstandsquote. Da dem höheren Schuldenstand ein größeres Vermögen gegenübersteht, verändert sich auch die Nettovermögensposition des Staates nicht. Und die Finanzierungsfrage wird auch dadurch relativiert, dass ein solches Programm erhebliche Multiplikatorwirkungen auf Produktion und Beschäftigung entfaltet und nicht unbeträchtliche Selbstfinanzierungseffekte generiert.

Was in keinem Fall von den politischen Entscheidungsträger_innen ins Auge gefasst werden sollte, ist der Weg, so schnell wie möglich zu einer Politik zurückzukehren, die versucht, den Anforderungen der Schuldenbremse gerecht zu werden. Nicht nur auf kurze Sicht würde dies eine desaströse Entwicklung vorzeichnen. Auch langfristig könnten dringliche Transformations- und Modernisierungsaufgaben nicht in Angriff genommen werden. Die Finanzpolitik muss endlich eine bedeutsamere Rolle in der Konjunktur- und Wachstumspolitik spielen. Sie kann sich dieser Aufgabe nicht länger entziehen. Dann endlich würde auch die Geldpolitik entlastet. Nicht nur hat die Geldpolitik fast im Alleingang durch ihre Anleihekäufe die Eurokrise aufgelöst; auch entlastet das Notkaufprogramm in der Corona-Krise viele Mitgliedstaaten.⁴²

⁴¹ Bereits 2012 haben Truger/Will (2012) diese Idee wieder ins Spiel gebracht. Auch das IMK und das IW haben jüngst für diesen Weg plädiert.

⁴² Das jüngste Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den Staatsanleihekäufen der Europäischen Zentralbank (EZB) zeugt indes von der Unkenntnis der Richter_innen bezüglich der den Maßnahmen der EZB zugrundeliegenden gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge. Die Käufe waren und sind die Garantie dafür, dass der Euroraum als gemeinsamer Wirtschaftsraum funktionsfähig ist und Europa als politische Idee weiterhin existiert. Muss eine Zentralbank bei ihrer Entscheidung detailliert erklären, warum sie welche Staatsanleihen kauft bzw. welche währungspolitischen Entscheidungen sie trifft? Die EZB ist unabhängig (zum Glück). Eine solche Forderung ist früher nie an die Bundesbank gerichtet worden.

Abbildungsverzeichnis

- 10 Abbildung 1
Reales Bruttoinlandsprodukt in West- und Ostdeutschland, Veränderung geg. Vorjahr in %
- 11 Abbildung 2
Anlageinvestitionen je Einwohner_in, in Euro
- 12 Abbildung 3
Bruttoinlandsprodukt 2017 je Einwohner_in, in 1.000 Euro
- 16 Abbildung 4
Finanzierungssalden der Flächenländer je Einwohner_in, in Euro
- 23 Abbildung 5
Finanzierungssalden der Stadtstaaten je Einwohner_in, in Euro
- 25 Abbildung 6
Finanzierungssalden der Gemeinden, in Mio. Euro
- 29 Abbildung 7
Kassenkredite der Gemeinden 2017 je Einwohner_in, in Euro
- 33 Abbildung 8
Finanzierungssalden der Sektoren, in % des Bruttoinlandsprodukts

Tabellenverzeichnis

- 17 Tabelle 1
Bereinigte Pro-Kopf-Einnahmen der Flächenländer
- 17 Tabelle 2
Pro-Kopf-Steuereinnahmen der Flächenländer
- 18 Tabelle 3
Bereinigte Pro-Kopf-Ausgaben der Flächenländer
- 19 Tabelle 4
Pro-Kopf-Personalausgaben der Flächenländer
- 19 Tabelle 5
Personalausstattung (Vollzeitäquivalente) im Landesdienst der Flächenländer je 1.000 Einwohner_innen
- 20 Tabelle 6
Wochenunterrichtsstunden 2017 je Schüler_in in den Flächenländern
- 20 Tabelle 7
Studierende je wissenschaftliches Personal (Vollzeitäquivalente) in den Flächenländern
- 21 Tabelle 8
Personalausstattung (Vollzeitäquivalente) 2018 im allgemeinen Dienst der Flächenländer je 1.000 Einwohner_innen
- 22 Tabelle 9
Pro-Kopf-Investitionsausgaben der Flächenländer
- 24 Tabelle 10
Pro-Kopf-Einnahmen und -Ausgaben Berlins im Stadtstaatenvergleich
- 26 Tabelle 11
Pro-Kopf-Einnahmen und -Ausgaben der Gemeinden
- 27 Tabelle 12
Personalausstattung (Vollzeitäquivalente) 2018 im kommunalen Bereich je 1.000 Einwohner_innen
- 28 Tabelle 13
Finanzierungssalden und Schulden der Gemeinden pro Kopf, in Euro
- 30 Tabelle 14
Kommunale Steuereinnahmen 2018 je Einwohner_in, in Euro
- 30 Tabelle 15
Anlagevermögen je Einwohner_in (Jahresanfang), in Euro
- 35 Tabelle 16
Anteile an den Gemeinschaftsteuern, in %
- 35 Tabelle 17
Projektion der Einnahmen und Ausgaben der Flächenländer
- 36 Tabelle 18
Projektion der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden
- 39 Tabelle 19
Finanzielle Auswirkungen des reformierten Finanzausgleichs, in Mio. Euro*

Literaturverzeichnis

- Bach, S. 2018: Solidaritätszuschlag bei Hochverdienenden in den Einkommensteuertarif integrieren, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), DIW aktuell Nr. 18, Berlin.
- Bach, S.; Beznoska, M.; Steiner, V. 2016: Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Verteilungswirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), DIW Politikberatung kompakt Nr. 114, Berlin.
- Bardt, H.; Dullien, S.; Hüther, M.; Rietzler, K. 2019: Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), IMK Report Nr. 152, Düsseldorf.
- Böck, M. 2018: Die Treuhand, Göttingen.
- Bertelsmann-Stiftung 2017: Die Nettobelastung der Kommunen aus Sozialausgaben: Regionale Entwicklungen im Zuge wachsender Transfers und Steuereinnahmen, Analysen und Konzepte, Gütersloh.
- Brücker, H. 1995: Die Privatisierungs- und Sanierungsstrategie der Treuhandanstalt: Eine Analyse aus transaktionskostentheoretischer Sicht, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 3 (1995), Berlin, S. 444–460.
- Bundesregierung 2019: Jahresbericht zum Stand der deutschen Einheit, Berlin.
- Der Paritätische Gesamtverband 2019: 30 Jahre Mauerfall: Ein viergeteiltes Deutschland, Der Paritätische Armutsbericht 2019, Berlin.
- Deutsche Bundesbank 2017: Zur Konjunkturbereinigung der Länder im Rahmen der Schuldenbremse, in: Monatsbericht März 2017, Frankfurt a. M., S. 35–58.
- Deutsche Bundesbank 2018: Länderfinanzen: Entwicklungen im Vergleich, Schuldenbremsen und Haushaltsüberwachung, in: Monatsbericht Oktober 2018, Frankfurt a. M., S. 13–47.
- Deutsche Bundesbank 2019: Monatsbericht Juli 2019, Frankfurt a. M.
- Deutscher Landkreistag 2019: Altschuldenhilfe des Bundes wäre gigantische Fehlpriorisierung, Pressemitteilung vom 30.9.2019.
- Fink, P.; Hennicke, M.; Tiemann, H. 2019: Ungleiches Deutschland: Sozio-ökonomischer Disparitätenbericht, Friedrich-Ebert-Stiftung, Projekt „Für ein besseres Morgen“, Bonn.
- Glinka, P.; Lenk, T. 2017: Länderfinanzausgleich: Reform mit (zu) hohen Risiken, in: Wirtschaftsdienst 97 (1), S. 6.
- Goschler, C.; Böck, M. 2017: Wahrnehmung und Bewertung der Arbeit der Treuhandanstalt, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Bochum.
- Heinrich-Böll-Stiftung 2019: Kommunalwiki: Konsolidierungshilfen, <http://kommunalwiki.boell.de/index.php/Konsolidierungshilfen> (27.5.2020).
- Hermes, G.; Schmidt, A. 2016: Privatisierung der Infrastruktur als Weg aus der Schuldenbremse? Rechtliche Rahmenbedingungen der Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen durch öffentliches und privates Kapital im Kontext der Schuldenbremsen, Frankfurt a. M.
- Kersten, J.; Neu, C.; Vogel, B. 2015: Der Wert gleicher Lebensverhältnisse, Friedrich-Ebert-Stiftung, Projekt „gute gesellschaft – soziale demokratie 2017plus“, Bonn.
- Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) 2019: KfW-Kommunalpanel 2019, Frankfurt a. M.
- Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) 2019: Vereintes Land – drei Jahrzehnte nach dem Mauerfall, Halle (Saale).
- Pflüger, M. 2019: Regionale Disparitäten und Regionalpolitik: Treiber der Veränderung, Handlungsbedarf und Handlungsoptionen, in: Wirtschaftsdienst 99 (13), S. 10–18.
- Ragnitz, J. 2019: Dimensionen des regionalen Gefälles: Gibt es ein gemeinsames Muster?, in: Wirtschaftsdienst 99 (13), S. 19–23.
- Regionalverband Ruhr 2019: Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr, <https://www.rvr.ruhr/politik-regionalverband/ueber-uns/kommunalfinanzbericht/> (27.5.2020).
- Schmid, K.; Wilke, P. 2016: Branchenanalyse kommunale Verwaltung: Zwischen Finanzrestriktionen und veränderten Arbeitsanforderungen – welche Trends bestimmen die Beschäftigungsentwicklung in der kommunalen Verwaltung?, Hans-Böckler-Stiftung, Study Nr. 314, Düsseldorf.
- Schröder, R. 2015: Ruin – lieber mit als ohne Einheit, in: Einigkeit und Recht und Freiheit? 25 Jahre Wiedervereinigung – eine Bilanz, Frankfurter Allgemeine Archiv, Frankfurt a. M.
- Seidel, B.; Vesper, D. 2000: Anlagevermögen der ostdeutschen Länder und Gemeinden: Noch erheblicher Handlungsbedarf, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), DIW Wochenbericht Nr. 24 (2000), Berlin, S. 365–373.
- Sinn, G.; Sinn, H.-W. 1993: Kaltstart: Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, München.
- Truger, A.; Will, H. 2012: Eine Finanzpolitik im Interesse der nächsten Generationen – Schuldenbremse weiterentwickeln: Konjunkturpolitische Handlungsfähigkeit und öffentliche Investitionen stärken, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), IMK Studies Nr. 24, Düsseldorf.
- Vesper, D. 2001: Zum infrastrukturellen Nachholbedarf in Ostdeutschland, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), DIW Wochenbericht Nr. 20 (2001), Berlin, S. 293–298.
- Vesper, D. 2005: Holt der Osten auf? Entwicklung der öffentlichen Investitionen in Ost- und Westdeutschland, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), DIW Wochenbericht Nr. 25 (2005), Berlin, S. 393–400.
- Vesper, D. 2015a: 25 Jahre Deutsche Einheit: Was hat die Finanzpolitik im Anpassungsprozess geleistet?, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs, Bonn.
- Vesper, D. 2015b: Berlins Finanzen 25 Jahre nach der Wirtschafts- und Währungsunion – wo steht die Stadt?, Gutachten im Auftrag des DGB Bezirks Berlin-Brandenburg, Berlin.
- Vesper, D. 2016: Aktuelle Entwicklungstendenzen und zukünftiger Personalbedarf im Öffentlichen Dienst, Gutachten im Auftrag des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), IMK Studies Nr. 51, Düsseldorf.
- Wirtschaftswissenschaftliche Institute 2003: Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, Sonderheft Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) Nr. 7 (2003), Halle (Saale).

Impressum:

© 2020

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Godesberger Allee 149/D-53175 Bonn

Fax 0228 883 9205, www.fes.de/wiso

Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

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

ISBN: 978-3-96250-582-0

Titelmotiv: © picture alliance/Andreas Franke

Gestaltung: www.stetzer.net

Druck: www.bub-bonn.de

Soziale Orte – Ein Konzept zur Stärkung lokalen Zusammenhalts
WISO DISKURS – 05/2020

Finanzieren, beschleunigen, investieren –
Empfehlungen für eine öffentliche Investitionsoffensive
WISO DIREKT – 03/2020

Strukturwandel im Ruhrgebiet –
Was wir für zukünftige Transformationsprozesse daraus lernen können
WISO DIREKT – 02/2020

Europas Regionen besser fördern –
Ideen aus Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt
FÜR EIN BESSERES MORGEN – 2019

Ungleiches Deutschland – Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019
FÜR EIN BESSERES MORGEN – 2019

Ressourcen für mehr Wohlstand in Europa –
Ansatzpunkte für ein progressives EU-Budget
WISO DISKURS – 17/2018

Den Teufelskreis durchbrechen –
Neue Strukturpolitik als eine Antwort auf wachsende Disparitäten
WISO DIREKT – 21/2017

Zur Neuregelung des Finanzausgleichs:
Ein Beitrag zum Abbau regionaler Ungleichheit?
WISO DISKURS – 17/2017

Nachhaltige Finanzierung für Kommunen schaffen
WISO DIREKT – 12/2017

Gemeinschaftsaufgabe „Regionale Daseinsvorsorge“
WISO DIREKT – 16/2016

Was kann die Finanzpolitik?
Erfahrungen, Perspektiven und Handlungsspielräume
WISO DISKURS – 13/2016

Ungleiches Deutschland: Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2015
GUTE GESELLSCHAFT – SOZIALE DEMOKRATIE #2017PLUS – 2016

Der Wert gleicher Lebensverhältnisse
GUTE GESELLSCHAFT – SOZIALE DEMOKRATIE #2017PLUS – 2015

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

