

Truger, Achim; Eicker-Wolf, Kai; Will, Henner; Köhrsen, Jens

**Research Report**

## Auswirkungen der Schuldenbremse auf die hessischen Landesfinanzen: Ergebnisse von Simulationsrechnungen für den Übergangszeitraum von 2010 bis 2020

IMK Study, No. 6/2009

**Provided in Cooperation with:**

Macroeconomic Policy Institute (IMK) at the Hans Boeckler Foundation

*Suggested Citation:* Truger, Achim; Eicker-Wolf, Kai; Will, Henner; Köhrsen, Jens (2009) : Auswirkungen der Schuldenbremse auf die hessischen Landesfinanzen: Ergebnisse von Simulationsrechnungen für den Übergangszeitraum von 2010 bis 2020, IMK Study, No. 6/2009, Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Düsseldorf, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-201101312979>

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/106230>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



Institut für Makroökonomie  
und Konjunkturforschung  
Macroeconomic Policy Institute

# Studies

6/2009

## Auswirkungen der Schuldenbremse auf die hessischen Landesfinanzen

Ergebnisse von Simulationsrechnungen  
für den Übergangszeitraum von 2010 bis 2020

Achim Truger  
Kai Eicker-Wolf  
Henner Will  
Jens Köhrsen

November 2009

Hans-Böckler-Straße 39  
D-40476 Düsseldorf  
Germany  
Phone: +49-211-7778-331  
IMK@boeckler.de  
<http://www.imk-boeckler.de>

**Hans Böckler  
Stiftung**

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

# **Auswirkungen der Schuldenbremse auf die hessischen Landesfinanzen**

Ergebnisse von Simulationsrechnungen  
für den Übergangszeitraum von 2010 bis 2020

*von Achim Truger, Kai Eicker-Wolf, Henner Will und Jens Köhrsen*

## Inhalt

0.	Das Wichtigste in Kürze .....	3
1.	Einleitung .....	6
2.	Die Schuldenbremse: Grundzüge und grundsätzliche (makro-) ökonomische Probleme.....	8
3.	Umsetzung der Schuldenbremse: Finanztechnische Einzelheiten entscheidend .....	11
4.	Auswirkungen der Schuldenbremse auf die hessische Finanzpolitik: Die Ergebnisse der Simulationsrechnungen .....	14
4.1	Ermittlung des strukturellen Defizits im hessischen Landeshaushalt für das Jahr 2010 .....	14
4.2	Ermittlung des bis 2020 maximal zulässigen Ausgabenwachstums: Das Basisszenario .....	15
4.3	Risikoszenario I: Schwächeres Wirtschaftswachstum .....	17
4.4	Risikoszenario II: Steuersenkungen.....	18
4.5	Illustration der konkreten Auswirkungen eines verminderten Ausgabenwachstums .....	19
4.6	Exkurs: Andere Bundesländer voraussichtlich noch viel stärker betroffen .....	20
5.	Steuersenkungen als Haupthindernis für Haushaltskonsolidierung und Zukunftsinvestitionen in den letzten zehn Jahren .....	21
5.1	Der gesamtstaatliche Rahmen.....	22
5.2	Auswirkungen auf die hessische Finanzpolitik.....	29
6.	Zusammenfassung und finanzpolitische Schlussfolgerungen .....	36
	Literatur.....	39

## **0. Das Wichtigste in Kürze**

**0.1)** Wegen der seit Sommer dieses Jahres im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse muss das Land Hessen, ebenso wie alle anderen Bundesländer, das strukturelle, d.h. das um konjunkturelle Schwankungen bereinigte Defizit im Landeshaushalt bis zum Jahr 2020 komplett abbauen.

**0.2)** Die Vorschriften des Grundgesetzes hierzu sind relativ allgemein gehalten; sie bedürfen von Seiten der Länder noch einer Konkretisierung bezüglich zahlreicher finanztechnischer Fragen. Gerade weil die Defizite auch in den Länderhaushalten krisenbedingt mindestens bis zum Jahr 2010 noch drastisch ansteigen werden und weil die Wachstumserwartungen mittelfristig eher gedämpft sind, müssen sich die Länder möglichst frühzeitig Gedanken darüber machen, wie sie bis zum Jahr 2020 unter die dann von der Schuldenbremse festgelegte Kreditobergrenze von null gelangen wollen.

**0.3)** Erstaunlicherweise sind diesbezüglich bisher keinerlei Pläne publik geworden. Für Hessen ist dies umso erstaunlicher, als sich die hessische Landesregierung bisher immer als Vorreiter in Sachen Schuldenbegrenzung verstand und für den Fall eines Scheiterns einer grundgesetzlichen Schuldenbremse gar eine eigene Schuldenbremse in der Landesverfassung erwogen hatte.

**0.4)** Die Vorgaben des Grundgesetzes lassen den Bundesländern einen erheblichen Spielraum für die konkrete inhaltliche Ausgestaltung der Schuldenbremse(n) auf Länderebene. So können die Länder sowohl das für die Bestimmung der konjunkturbedingt zulässigen Nettokreditaufnahme zu verwendende Konjunkturbereinigungsverfahren als auch die zugrundezulegende Budgetsensitivität selbst wählen. Gerade diese technischen und wissenschaftlich nicht objektiv beurteilbaren Details werden in der Praxis für die Auswirkungen der Schuldenbremse auf Staatsfinanzen und Wirtschaft entscheidend sein. Umso wichtiger ist es, dass die Bundesländer diesbezüglich möglichst bald entsprechende Überlegungen anstellen.

**0.5)** In der vorliegenden Studie wurde aus der Klasse der möglichen technischen Verfahren zur Konjunkturbereinigung mit dem Hodrick-Prescott-Filter ein weit verbreitetes Standardverfahren ausgewählt. Im Hinblick auf reales Wirtschaftswachstum

(1,5% pro Jahr) und nominale Einnahmenentwicklung (+3,3 % pro Jahr) für das Land Hessen bis zum Jahr 2020 wurde ein als verhalten optimistisch anzusehendes Referenzszenario ausgewählt. Selbst unter diesen Bedingungen müsste die Ausgabenpolitik des Landes Hessen deutlich restriktiver ausfallen als in der Zeit seit Anfang der 1990er Jahre. Die Wachstumsrate der nominalen bereinigten Staatsausgaben dürfte nur noch bei 1,7 % pro Jahr liegen – 0,7 Prozentpunkte weniger als im langjährigen Durchschnitt seit Anfang der 1990er Jahre. Allein dies würde für die kommenden zehn Jahre zu einer drastischen Sparpolitik führen.

**0.6)** Noch deutlich restriktiver müsste die hessische Finanzpolitik ausfallen, wenn das Wachstum – auch als Folge der bundesweit in den nächsten Jahren zu erwartenden Sparpolitik in den öffentlichen Haushalten – hinter den Erwartungen zurückbliebe.

**0.7)** Besonders schwere Belastungen drohen zudem durch die von der neuen Bundesregierung für die nächsten Jahre angekündigten Steuersenkungen. Diese würden, wenn sie tatsächlich ohne Kompensation umgesetzt würden, den strukturellen Konsolidierungsbedarf im hessischen Landeshaushalt um voraussichtlich knapp 800 Mio. Euro erhöhen. Ob der hessische Staat unter diesen Bedingungen angesichts des Bedarfs an zentralen Zukunftsinvestitionen bis zum Jahr 2020 tatsächlich handlungsfähig bliebe, darf bezweifelt werden.

**0.8)** Angesichts der zu erwartenden schwerwiegenden finanzpolitischen wie makroökonomischen Konsequenzen wäre es daher rational zu versuchen, die Schuldenbremse noch auf juristischem Wege durch Klage vor dem Bundesverfassungsgericht zu Fall zu bringen.

**0.9)** Sollte dies nicht gelingen, müssten in Hessen wie in den anderen Bundesländern die zur Konkretisierung der Schuldenbremse notwendigen technischen Verfahren so weit angepasst werden, dass größerer Schaden für die öffentlichen Haushalte abgewendet würde. Hierzu müsste die Anpassung des Potenzialpfades bei konjunkturellen Schwankungen möglichst träge ausgestaltet und/oder die Budgetsensitivität möglichst hoch angesetzt werden, um zu gewährleisten, dass die öffentlichen Haushalte in ausreichendem Umfang konjunkturell atmen können. Zudem

wäre dafür Sorge zu tragen, dass das strukturelle Defizit im Jahr 2010 nicht zu hoch ausgewiesen wird, um eine übermäßig restriktive Finanzpolitik in der Anpassungsphase bis 2020 zu verhindern.

**0.10)** Gleichzeitig müssten die geplanten Steuersenkungen auf Bundesebene verhindert und im Gegenteil deutliche Steuererhöhungen ins Auge gefasst werden, die durchaus auch ohne verteilungspolitisch negative Wirkungen möglich wären.

## 1. Einleitung

Im Sommer dieses Jahres hat die Große Koalition kurz vor ihrem Ende noch die so genannte Schuldenbremse im Grundgesetz verankert, die sich am europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt orientiert. Grundsätzlich sollen die öffentlichen Haushalte „strukturell“, d.h. über den Konjunkturzyklus hinweg, annähernd ausgeglichen sein. Nicht zuletzt aufgrund der absehbaren erheblichen Belastungen der Finanz- und Wirtschaftskrise für die öffentlichen Haushalte wurden Übergangszeiträume festgelegt, innerhalb derer die Haushalte von Bund und Ländern noch vorübergehend höhere strukturelle Defizite realisieren dürfen. Der Bund muss seine strukturelle Defizitobergrenze von 0,35% des Bruttoinlandsproduktes (BIP) bis zum Jahr 2016 realisieren. Den Ländern bleibt bis zum Jahr 2020 Zeit, um strukturell ausgeglichene Haushalte, d.h. eine strukturelle Nettokreditaufnahme von null, zu erreichen.

Angesichts der in allen Bundesländern im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise bis 2010 drastisch steigenden Nettokreditaufnahme stellt sich die Frage, welche Konsequenzen die von der Schuldenbremse erzwungene Haushaltskonsolidierung im Übergangszeitraum bis 2020 für die Finanzpolitik der Bundesländer haben wird. Obwohl die meisten Bundesländer im Bundesrat für die Einführung der Schuldenbremse gestimmt haben, und sie sich daher eigentlich intensiv mit diesen Konsequenzen hätten beschäftigen sollen, existieren bisher keine konkreten öffentlichen Aussagen darüber, wie die Länder den Übergangszeitraum finanzpolitisch gestalten wollen und auf welche Maßnahmen sich die Bürgerinnen und Bürger einzustellen haben werden. Das gilt auch für das Land Hessen, dessen Regierung sich bisher immer sehr intensiv für eine verfassungsmäßige Schuldenbremse – notfalls sogar im hessischen Alleingang – ausgesprochen hatte.

Die vorliegende Studie befasst sich daher ausführlich mit den Auswirkungen der Schuldenbremse auf die Finanzpolitik des Bundeslandes Hessen, und zwar insbesondere mit den haushaltspolitischen Folgen des Übergangs zu einem strukturell ausgeglichenen Haushalt bis zum Jahr 2020. Sie basiert erstens auf Arbeiten zu den grundsätzlichen (makro-)ökonomischen Problemen der Schuldenbremse, auf die das *Institut für*



*Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung* bereits vor der Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz hingewiesen hat (vgl. Horn et al. 2008 und Horn/Truger/Proano 2009) und zweitens auf Policy Briefs zu den Auswirkungen der Schuldenbremse auf die Finanzen der Länder Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen, die das IMK anlässlich von öffentlichen Anhörungen in den jeweiligen Landtagen verfasst hat (vgl. Truger/Will 2009 und Truger/Will/Köhrsen 2009).

Die Studie ist wie folgt untergliedert. Im folgenden 2. Abschnitt werden zunächst die Grundzüge der Schuldenbremse skizziert und grundsätzliche (makro-)ökonomische Risiken und Probleme, die von ihr ausgehen, thematisiert. Abschnitt 3 verdeutlicht, dass bisher auf Länderebene völlig ungeklärte finanztechnische Aspekte der Umsetzung der Schuldenbremse für ihre finanzpolitischen Konsequenzen entscheidend sind. Daran anschließend werden in Abschnitt 4 die Ergebnisse der Simulationsrechnungen des IMK zu den möglichen Folgen der Einführung der Schuldenbremse für die hessische Haushaltspolitik bis zum Jahr 2020 präsentiert. Abschnitt 5 gibt wesentliche Hintergrundinformationen zur finanzpolitischen Entwicklung in Deutschland und insbesondere in Hessen in den letzten 10 Jahren und verdeutlicht, dass das Hauptproblem der deutschen wie der hessischen Finanzpolitik nicht in mangelnder Ausgabendisziplin, sondern in drastischen Steuersenkungen bestand, die sowohl die Haushaltskonsolidierung behindert als auch zentrale Zukunftsinvestitionen verhindert haben. Abschnitt 6 fasst die wichtigsten Ergebnisse zusammen und zieht die wesentlichen finanzpolitischen Schlussfolgerungen.

## 2. Die Schuldenbremse: Grundzüge und grundsätzliche (makro-)ökonomische Probleme

Die seit Sommer 2009 im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse weist vier wesentliche Elemente auf:

- Eine *Strukturkomponente*, die mit Blick auf die Gerechtigkeit zwischen den Generationen eine strukturelle Verschuldung nur noch in sehr engen Grenzen zulässt. Der Bund darf sich nur noch mit 0,35 % des BIP pro Jahr neu verschulden, die Länder dürfen sich gar nicht mehr verschulden.
- Eine *Konjunkturkomponente*, die die Verschuldungsmöglichkeiten je nach Konjunkturlage über die strukturelle Komponente hinaus vergrößert oder einschränkt.
- Eine (strenge) *Ausnahmeklausel*, die eine Überschreitung der zulässigen Verschuldung nur bei Vorliegen außergewöhnlicher Ereignisse und dann auch nur mit der absoluten Mehrheit aller Mitglieder des Bundestags ermöglicht.
- Ein *Ausgleichskonto*, das die Einhaltung der Schuldenbremse nicht nur bei Haushaltsaufstellung, sondern auch im Haushaltsvollzug sicherstellen soll.

Zusätzlich ist eine Übergangsregelung, nach der die Grenzen für die strukturelle Verschuldung erst ab dem Jahr 2016 (Bund) bzw. 2020 (Länder) eingehalten werden müssen, festgeschrieben worden. Für fünf Bundesländer sind außerdem Konsolidierungshilfen vorgesehen.

Die mit der Schuldenbremse verbundenen makroökonomischen Risiken lassen sich in zwei zentralen Punkten zusammenfassen (vgl. Horn et al. 2008 und Horn/Truger/Proano 2009):

- Die Schuldenbremse wird erstens aufgrund der Mechanik der üblicherweise verwendeten Konjunkturbereinigungsverfahren – möglicherweise im Gegensatz zur Absicht des Gesetzgebers – *prozyklisch* wirken und daher die wirtschaftliche Entwicklung unnötig destabilisieren. Im Abschwung wird ein Zuviel an Konsolidierung verlangt, im Aufschwung dagegen spiegelbildlich zu wenig, was aufgrund der makroökonomischen Rückwirkungen auch die Haushaltskonsolidierung selbst erschweren wird.
- Zweitens wird die Finanzpolitik im Übergang hin zu den angestrebten (nahezu) ausgeglichenen strukturellen Haushalten sehr restriktiv ausgestaltet sein müssen, was die wirtschaftliche Entwicklung schwer beeinträchtigen kann. So droht eine solche Finanzpolitik einen beginnenden Aufschwung vorzeitig zu beenden, und in diesem Fall würde auch die Haushaltskonsolidierung selbst erneut erschwert.

Allein schon aus diesen Gründen wäre es unter haushaltspolitischen und makroökonomischen Gesichtspunkten vernünftig gewesen, auf die Einführung der Schuldenbremse im Grundgesetz zu verzichten.

Darüber hinaus ist die zukünftig erlaubte strukturelle Verschuldung von 0,35 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP) für den Bund und das Verbot struktureller Neuverschuldung für die Länder willkürlich, da die damit letztlich angestrebte Reduktion der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote auf einen Wert in der Nähe von 10 % des BIP aus ökonomischer Sicht nicht begründbar ist. Die bisherige investitionsorientierte Verschuldungsgrenze des Grundgesetzes und vieler Länderverfassungen ist deutlich fundierter als die Regelungen der Schuldenbremse und wird zudem in ihren Auswirkungen auf die Staatsverschuldung häufig zu negativ eingeschätzt (vgl. Horn/Truger 2007). Auch der *Sachverständigenrat* (SVR 2007) hat sich in seinem Vorschlag für eine Schuldenbremse ausdrücklich für eine (netto-) investitionsorientierte strukturelle Verschuldungsmöglichkeit („*golden rule*“) ausgesprochen. Die Suche nach einer geeigneten Neudefinition des (Netto-) Investitionsbegriffs, der vor allem auch die Bildungsausgaben – ein gerade für die Bundesländer besonders wichtiger Aufgabenbereich – umfasst, wäre daher der deutlich

bessere Ausgangspunkt für eine Reform der Schuldengrenzen in Grundgesetz und Länderverfassungen gewesen (vgl. Vesper 2007).

### **3. Umsetzung der Schuldenbremse: Finanztechnische Einzelheiten entscheidend**

Die im Grundgesetz und den entsprechenden Ausführungsgesetzen formulierten Vorgaben für die Schuldenbremse sind relativ allgemein gehalten und bedürfen daher in der nächsten Zeit noch der (finanz-)technischen Konkretisierung. Im Rahmen der Haushaltsautonomie der Länder dürften hierbei beträchtliche Spielräume bestehen, die allerdings für die Wirkungen der Schuldenbremse entscheidend sein werden.

Zum einen muss ein Verfahren entwickelt werden, mit dem Abweichungen von der konjunkturellen Normallage festgestellt werden können. Zum anderen muss konkret festgelegt werden, wie bei einer gegebenen Abweichung von dieser Normallage die Höhe des zulässigen konjunkturbedingten Defizits oder Überschusses quantifiziert wird. Um dies konsistent und gesamtstaatlich in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes tun zu können, sind umfassende länderspezifische Daten und Prognoseansätze auf Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) erforderlich, die bisher in dieser Form (noch) nicht vorliegen.

Selbst wenn man vom letztgenannten Punkt abstrahiert, bergen schon die Festlegung der konjunkturellen Normallage sowie die Bestimmung der zulässigen konjunkturbedingten Abweichungen erhebliche Probleme und Interpretationsmöglichkeiten. So gibt es kein allgemein akzeptiertes Verfahren, mit dem man zweifelsfrei den Wachstumstrend einer Volkswirtschaft und damit auch eventuelle konjunkturelle Abweichungen davon feststellen könnte (vgl. Horn/Logeay/Tober 2006). Je nach verwendeter Methode ergeben sich ganz beträchtliche Unterschiede.

Man mag die Wahl eines Konjunkturbereinigungsverfahrens als akademische Übung betrachten – im Fall der Schuldenbremse erlangt sie eine zentrale finanzpolitische Bedeutung, weil sie bei der Haushaltsaufstellung über die Höhe des zulässigen Defizits entscheidet. Es ist z.B. möglich, dass ein Verfahren für das nächste Haushaltsjahr eine positive konjunkturelle Abweichung diagnostiziert, während ein anderes eine negative Abweichung feststellt. Im zweiten Fall dürfte der Haushalt unter der Schuldenbremse ein Defizit, im ersten Fall müsste er einen Überschuss aufweisen. Welcher von beiden

Fällen auftritt, hängt von der willkürlichen vorherigen Auswahl der Konjunkturbereinigungsmethode in den technischen Ausführungsbestimmungen ab. Noch gravierender ist das Problem für den Übergang zum strukturell ausgeglichenen Haushalt in der Anpassungsphase von 2011 bis 2020. Die ermittelte konjunkturelle Abweichung entscheidet – zumindest für den Bund und die Länder, die Konsolidierungshilfen empfangen sollen – darüber, welcher Anteil des im Jahr 2010 auftretenden Haushaltsdefizits als „strukturell“ und damit bis zum Jahr 2020 als konsolidierungsbedürftig ausgewiesen wird. Aber auch für die anderen Länder (inklusive des Landes Hessen), die grundsätzlich in der Gestaltung des Übergangszeitraumes bis 2020 frei sind, wird dieses Defizit eine wesentliche Orientierungsgröße für die Ausgestaltung der Finanzpolitik bis zum Jahr 2020 darstellen.

Hinzu kommt das große Problem, dass letztlich bei allen Verfahren der ermittelte „Potenzialpfad“ oder Wachstumstrend mehr oder weniger stark von den konjunkturellen Schwankungen selbst beeinflusst wird. Auch das kann schwerwiegende finanzpolitische Auswirkungen haben: Verschlechtert sich die wirtschaftliche Entwicklung gegenüber der ursprünglichen Planung, so wird dies mit konjunkturbedingten Mindereinnahmen bzw. Mehrausgaben einhergehen – die üblicherweise verwendeten Verfahren zur Konjunkturbereinigung werden jedoch nur einen Teil der Verschlechterung tatsächlich als konjunkturell verbuchen und den mehr oder weniger großen anderen Teil als Absenkung des Potenzialpfads oder Wachstumstrends ansehen. Das aber bedeutet, dass die konjunkturelle Abschwächung unterschätzt und damit gleichzeitig das konjunkturbedingt zulässige Defizit zu niedrig angesetzt wird. Im Falle einer unerwartet positiven Entwicklung passiert spiegelbildlich das Gleiche, d.h. der Finanzpolitik werden zu große Spielräume eingeräumt. Die automatischen Stabilisatoren können nicht voll zur Geltung kommen und die Finanzpolitik wird daher prozyklisch wirken, d.h. sie destabilisiert die wirtschaftliche Entwicklung zusätzlich.

Problematisch ist auch die Ermittlung der Budgetsensitivitäten, mit deren Hilfe man bei gegebener konjunktureller Abweichung die Höhe des zulässigen Budgetsaldos bestimmt. Für diese Sensitivitäten werden üblicherweise bestimmte Durchschnittselastizitäten der staatlichen Einnahmen und Ausgaben in Bezug auf die Veränderungen des Bruttoinlandsproduktes zugrundegelegt. Diese Durchschnittswerte

können jedoch in einer konkreten Situation zu hoch oder zu niedrig ausfallen. Wenn man sich an der von der EU-Kommission (EU-Commission 2005) berechneten Budgetsensitivität orientiert, wie es im Vorschlag des Bundesfinanzministeriums für eine Schuldenbremse vorgesehen war, stellt sich zudem das Problem der Aufteilung dieser Sensitivität auf die Gebietskörperschaften und die Sozialversicherungszweige. Konkret dürfte es bei der Frage, welche Budgetsensitivität für Hessen angesetzt wird, einigen Ermessensspielraum geben.

## **4. Auswirkungen der Schuldenbremse auf die hessische Finanzpolitik: Die Ergebnisse der Simulationsrechnungen**

### **4.1 Ermittlung des strukturellen Defizits im hessischen Landeshaushalt für das Jahr 2010**

Ob der von der Schuldenbremse für das Jahr 2020 vorgeschriebene strukturell ausgeglichene Haushalt in Hessen – einem der reichsten Flächenländer der Bundesrepublik – erreicht werden kann, hängt neben der wirtschaftlichen Entwicklung zentral davon ab, wie hoch das strukturelle Defizit des Jahres 2010 zu veranschlagen ist. Letzteres wiederum ist entscheidend durch die Wahl des in Abschnitt 3 angesprochenen technischen Verfahrens bestimmt. Verwendet man die gängigste Methode eines einfachen HP-Filters und bezieht diesen auf das hessische reale BIP von 1991 bis 2010 – wobei für 2009 und 2010 die vom Arbeitskreis Steuerschätzung (Mai-Schätzung) angesetzten Werte (-6 % bzw +0,5 %) für die Bundesrepublik auf Hessen übertragen werden –, so ergibt sich bei einem Glättungsparameter  $\lambda = 100$  für 2010 eine konjunkturelle Unterauslastung von - 3,0 % des hessischen BIP. Wählt man ein höheres  $\lambda = 1000$  und nähert sich damit einem linearen Trend an, erhält man eine konjunkturelle Unterauslastung von - 4,7 % des BIP.

Zur Berechnung des konjunkturbedingten Defizits wird eine Budgetsensitivität von 0,087 angesetzt. D.h. wenn der konjunkturelle Auslastungsgrad um 1 Prozentpunkt sinkt, dann steigt das Budgetdefizit um 0,087 % des hessischen BIP. Diese Sensitivität ergibt sich, wenn man zunächst die von der EU-Kommission für Deutschland ermittelten Aufkommenselastizitäten der Einkommensteuer der privaten Haushalte, der Gewinnsteuer der Körperschaften und der indirekten Steuern mit Ihrem Anteil am Gesamtsteueraufkommen gewichtet. Dies ergibt eine Gesamtaufkommenselastizität von 1,29. Diese multipliziert mit dem Anteil der hessischen Steuereinnahmen am hessischen BIP von 6,7 % ergibt dann die genannte Budgetsensitivität. Das konjunkturelle – und im Rahmen der Schuldenbremse nach der Übergangszeit später dann einzig zulässige – Defizit läge je nach Glättungsparameter im Jahr 2010 damit bei 574 Mio. Euro bzw. 904 Mio. Euro. Zieht man dieses Defizit vom prognostizierten Gesamtdefizit im Jahr 2010 ab, erhält man das bis 2020 gemäß der Übergangsregelung der Schuldenbremse zu



konsolidierende strukturelle Defizit. Nimmt man als Gesamtdefizit das vom Finanzministerium prognostizierte Finanzierungsdefizit von 3.279,7 Mio. Euro, dann ergibt sich je nach Glättungsparameter für das Jahr 2010 ein zu konsolidierendes strukturelles Defizit von 2.705,3 Mio bzw. 2.375,7 Mio. Euro – angesichts eines geplanten Volumens der bereinigten Ausgaben in Höhe von gut 21 Mrd. Euro im Jahr 2010 offensichtlich ein gewaltiger Konsolidierungsbedarf bis zum Jahr 2020. Angesichts dieser Zahlen stellt sich die Frage, wie realistisch es ist, ein solches strukturelles Defizit bis zum Jahr 2020 abzubauen.

#### **4.2 Ermittlung des bis 2020 maximal zulässigen Ausgabenwachstums: Das Basisszenario**

Sehr grob beantworten lässt sich die aufgeworfene Frage mit einigen zusätzlichen Annahmen mittels einer Überschlagsrechnung. Es lässt sich problemlos ermitteln, um wieviel Prozent die bereinigten nominalen Ausgaben des Landes Hessen pro Jahr im Durchschnitt wachsen dürften, damit im Jahr 2020 das strukturelle Defizit gleich Null ist. Hierfür wurden bis 2013 die – relativ optimistischen – Einnahmenansätze der mittelfristigen Finanzplanung übernommen und danach ein Wachstum des realen BIP von 1,5 % und des nominalen BIP von 2,9 % bis 2020 unterstellt. Bezüglich der bereinigten Einnahmen wurde von einer nominalen Aufkommenselastizität von größer als Eins ausgegangen und nach 2013 ein Einnahmenwachstum von 3,3 % pro Jahr angenommen. Gemessen an den historischen Erfahrungen ist dieser Wert hoch (1990-2008 2,7 % pro Jahr) – es ist jedoch zu berücksichtigen, dass die tatsächliche Einnahmenentwicklung immer wieder durch Steuersenkungen (vgl. Abschnitt 5) gedämpft worden ist. Die Ausgaben wurden mit der durchschnittlichen Wachstumsrate von 1990 bis 2008 von 2,8 % fortgeschrieben.

Unter diesen Bedingungen dürften die Ausgaben von 2011 bis 2020 nur noch um etwa 1,7 % nominal pro Jahr wachsen, wenn 2020 der strukturelle Budgetsaldo (berechnet nach der oben beschriebenen Methode) genau null sein soll. Offensichtlich müsste die Finanzpolitik auf einen im historischen Vergleich sehr niedrigen Ausgabenpfad einschwenken. Von 1990 bis 2008 lag die durchschnittliche Wachstumsrate der bereinigten Ausgaben – bei allerdings erheblichen Schwankungen der Einzelwerte – wie

erwähnt bei 2,8 %, und schon das war kein Ausdruck einer besonders expansiven Ausgabenpolitik. Werden die Jahre des so genannten Einheitsbooms ausgeklammert und der Anstieg der bereinigten Ausgaben im Zeitraum 1993-2008 zugrunde gelegt, dann ergibt sich sogar nur ein jahresdurchschnittlicher Wert von 2,4 %. Berücksichtigt man zusätzlich noch die steigenden Zinslasten aufgrund der von 2010 bis 2020 aufgenommenen Kredite, so dürfte die Wachstumsrate der nicht für zusätzliche Zinszahlungen aufzuwendenden Ausgaben nur bei nominal etwa 1,3 % liegen. Real sowie in Relation zum Bruttoinlandsprodukt würde das eine erneute deutliche Schrumpfung des Staatssektors bedeuten. Die Politik der Entstaatlichung (Bofinger 2007) würde fortgesetzt; die Möglichkeiten für zentrale Zukunftsinvestitionen erheblich vermindert.

Zur Interpretation der vorstehenden Überschlagsrechnung ist es wichtig zu betonen, dass es sich nicht um ein künstlich erzeugtes Horrorszenario handelt: Vielmehr sind die getroffenen Annahmen bezüglich der Entwicklung des BIP und der Einnahmen als realistisch bis moderat optimistisch anzusehen. Zudem ist die Wahl des einfachen HP-Filters keineswegs ungewöhnlich, da dieses Verfahren etwa vom Sachverständigenrat (SVR 2007) in seinem Vorschlag für eine Schuldenbremse ebenfalls angewendet wurde.

Es ist allerdings gut möglich, durch ein anderes Konjunkturbereinigungsverfahren die „gemessene“ konjunkturelle Unterauslastung im Jahr 2010 und damit auch das zulässige konjunkturelle Defizit zu erhöhen und gleichzeitig das strukturelle Defizit zu vermindern. So kommt die Finanzplanung des Bundes mit Hilfe des Produktionsfunktionsansatzes der EU-Kommission trotz relativ ähnlicher Annahmen bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung zu anderen Ergebnissen als die Kommission; die Abweichungen sind erheblich und ausschlaggebend für die Haushaltsplanung.

Im hier verwendeten Ansatz mit dem HP-Filter erhöht die Verwendung eines größeren Glättungsparameters von  $\lambda = 1000$  wie erläutert gegenüber dem Standardwert von  $\lambda = 100$  bereits die konjunkturelle Unterauslastung im Jahr 2010 von lediglich 3,0 % auf 4,7 %. Würde man ganz zu einem linearen Trend übergehen, so würde die Unterauslastung mit gut 5 % angegeben. Man mag sicher noch ein Verfahren finden,

mit dem die Unterauslastung weiter in die Höhe getrieben werden kann. Zudem könnte man die Budgetsensitivität erhöhen, um den konjunkturellen Anteil des Defizits im Jahr 2010 weiter zu vergrößern und entsprechend den strukturellen Anteil zu vermindern. So unterstellen Kastrop/Snelting (2008, S. 377) eine Budgetsensitivität für die Länder (offenbar inklusive Gemeinden) in Höhe von 0,153. Letzteres Vorgehen birgt im Falle eines Aufschwungs jedoch das Risiko, dass das Verfahren auch die konjunkturbedingten Mehreinnahmen überschätzt und somit im Aufschwung das Konsolidierungserfordernis zu hoch ansetzt. Auf die hier durchgeführten Überschlagsrechnungen hat die Wahl einer deutlich höheren Budgetsensitivität aufgrund dieses Effekts nur einen sehr geringen Einfluss. Durch geeignete Auswahl eines Konjunkturbereinigungsverfahrens und einer höherer Budgetsensitivität ließe sich das für 2010 festzustellende strukturelle Defizit und damit auch die Konsolidierungslast wahrscheinlich um etliche 100 Mio. Euro reduzieren. Allerdings würde auch ein strukturelles Defizit von „lediglich“ 1.800 Mio. Euro eine große Herausforderung für die hessische Finanzpolitik bedeuten.

#### **4.3 Risikoszenario I: Schwächeres Wirtschaftswachstum**

Ein gravierendes zusätzliches Risiko besteht in den bereits im 2. Abschnitt angesprochenen negativen makroökonomischen Rückwirkungen der zur Einhaltung der Schuldenbremse notwendigen äußerst restriktiven Finanzpolitik. Geht man von einem restriktiven Impuls von gut 300 Mio. Euro pro Jahr aus, so fällt dieser mit kaum 0,15 % des hessischen BIP zwar nicht allzu groß aus. Wenn man aber berücksichtigt, dass im Anpassungszeitraum bis 2020 der Bund und alle anderen Länder ebenfalls auf eine sehr restriktive Finanzpolitik einschwenken werden, so dürfte die Wirtschaftsentwicklung in Hessen ebenso wie im gesamten Bundesgebiet erheblich beeinträchtigt werden. Dies wird wiederum die Einnahmenentwicklung deutlich verschlechtern und damit die notwendige Konsolidierungsleistung noch erheblich vergrößern.

Wird dies in den Überschlagsrechnungen berücksichtigt, indem das reale BIP in Hessen von 2014 bis 2020 nur um 1,2 % und das nominale BIP nur um 2,4 % wächst, dann reduziert sich die nominalen Einnahmenwachstumsrate auf 2,9 %. Tatsächlich ist gar nicht klar, ob es sich dabei wirklich um ein echtes Risikoszenario oder um ein ziemlich

realistisches Szenario handelt, denn von 1992 bis 2008 betrug die Wachstumsrate des realen BIP 1,3 %, während die nominale bei 2,7 % lag. Unter diesen Bedingungen dürften die Ausgaben in Hessen von 2010 bis 2020 pro Jahr durchschnittlich gerade einmal um 1,4 % wachsen. Ob der hessische Staat unter diesen Bedingungen angesichts des Bedarfs an Zukunftsinvestitionen noch wirklich handlungsfähig bliebe, kann bezweifelt werden.

#### **4.4 Risikoszenario II: Steuersenkungen**

Ein zweites beträchtliches Risiko stellen die von der neuen Bundesregierung trotz aller Warnungen (vgl. SVR 2009, S. 165 ff.) geplanten Steuersenkungen dar. Dies betrifft erstens das bereits kurz vor der parlamentarischen Verabschiedung stehende „Wachstumsbeschleunigungsgesetz“, bei dem mit gesamtstaatlichen Mindereinnahmen von über 8 Mrd. Euro zu rechnen ist. Es betrifft zweitens die im Koalitionsvertrag vorgesehenen zusätzlichen Entlastungen im Bereich der Lohn- und Einkommensteuer im Umfang von zusätzlich etwas 20 Mrd. Euro ab dem Jahr 2011.

Setzt man für das Land Hessen vorsichtig einen Anteil an den Gesamtsteuereinnahmen der Länder von 7 % an, dann ergibt sich allein aus dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz eine Haushaltsbelastung von gut 150 Mio. Euro pro Jahr für Hessen. Käme es tatsächlich im Jahr 2011 zu der anvisierten drastischen zusätzlichen Steuersenkung, würde das Land Hessen jährlich um insgesamt knapp 800 Mio. Euro belastet. Allein durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz müsste das zulässige Ausgabenwachstum von 2010 bis 2020 um knapp 0,1 Prozentpunkte zusätzlich abgesenkt werden. Käme es wirklich zu den noch weitreichenderen Steuersenkungen, müsste die zulässige Ausgabenwachstumsrate insgesamt um gut 0,3 Prozentpunkte abgesenkt werden. Träfen beide Risikoszenarien, d.h. das Wachstums- und das Steuersenkungsrisiko voll ein, dürften die Ausgaben im hessischen Landeshaushalt von 2010 bis 2020 nur noch um knapp 1,1 % wachsen.

#### **4.5 Illustration der konkreten Auswirkungen eines verminderten Ausgabenwachstums**

Welche Auswirkungen eine von 2,4 % auf 1,4 % bzw. 1,7 % abgesenkte Wachstumsrate der Ausgaben hat, lässt sich an einem Beispiel erläutern. Auch in dem Zehnjahreszeitraum ab 1998 belief sich der Anstieg der Ausgaben auf einen Wert von 2,4 %. Wenn die Ausgaben in diesem Zeitraum lediglich mit 1,4 % bzw. 1,7 % zugenommen hätten, dann wären die Ausgaben im Jahr 2008 um rund 1,7 Mrd. bzw. 1,2 Mrd. Euro geringer ausgefallen. Was das bedeutet, wird deutlich, wenn man sich das Volumen des hessischen Haushalts bzw. von ausgewählten Haushaltsposten vor Augen führt: Die Ausgaben beliefen sich im Jahr 2008 auf rund 21 Mrd. Euro, die im Landeshaushalt ausgewiesenen Investitionsausgaben auf rund 1,8 Mrd. Euro und die Personalausgaben auf 7,2 Mrd. Euro. D.h. mit anderen Worten: Im Falle eines Ausgabenanstiegs von nur 1,4 % bzw. 1,7 % wären die Ausgaben um fast 8 % oder 6 % geringer ausgefallen als dies tatsächlich der Fall war. Hätten sich die Minderausgaben komplett bei den Investitionen niedergeschlagen, dann hätte das Land entweder so gut wie gar keine Investitionen mehr getätigt, oder im günstigeren Fall (Ausgabenanstieg 1,7 %) wäre es noch zu öffentlichen Investitionen in Höhe von 600 Mio. Euro gekommen – das wäre nur noch ein Drittel der tatsächlich in 2008 getätigten Investitionsausgaben. Wenn nicht bei den Investitionen, sondern beim Personal gekürzt worden wäre, dann wäre der Personaletat des Landes um 24 % bzw. 17 % kleiner gewesen und im entsprechenden Umfang wäre der Beschäftigungsstand im Landesdienst kleiner ausgefallen.

Noch wesentlich dramatischer fiele die Beispielrechnung für den Fall der Kombination der beiden Risikoszenarien, d.h. im Falle einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate der Landesausgaben von nur 1,1 %, aus. In diesem Fall hätten die bereinigten Ausgaben im Jahr 2008 um knapp 2,4 Mrd. Euro und damit 11,5 % unter ihrem tatsächlichen Wert gelegen. Selbst wenn das Land überhaupt keine Investitionen mehr getätigt hätte, hätte es in anderen Bereichen noch 600 Mio. Euro einsparen müssen. Wäre beim Personal gekürzt worden, wäre der Personaletat gar um ein Drittel geringer ausgefallen.

#### **4.6 Exkurs: Andere Bundesländer voraussichtlich noch viel stärker betroffen**

Wie vom IMK anlässlich schriftlicher Anhörungen der Landtage in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen (NRW) ausgeführt, droht die Schuldenbremse – je nach genauer technischer Umsetzung und unterstellter wirtschaftlicher Entwicklung – auch die Finanzpolitik anderer Bundesländer zu überfordern.

So ist auch die Situation des größten Bundeslandes Nordrhein-Westfalen alles andere als einfach. NRW hat in der Vergangenheit nur ein geringes Wirtschaftswachstum aufgewiesen. Eine Konsolidierung über Wachstum erscheint daher eher schwierig und auch NRW stehen aufgrund der Schuldenbremse drastische Sparmaßnahmen bevor (vgl. Truger/Will/Köhrsen 2009).

Noch weitaus dramatischer stellt sich die Lage für das Land Schleswig-Holstein dar (vgl. Truger/Will 2009): In Schleswig-Holstein werden die von der Landesregierung im Sommer 2008 beschlossenen drastischen Sparmaßnahmen im Personalbereich, die bis 2020 Kürzungen im Personalbestand von fast 8 % bedeuten, lediglich einen Bruchteil der notwendigen Einsparungen ausmachen. Die von Bund und Ländern bereitgestellten Konsolidierungshilfen von 80 Mio. Euro pro Jahr sind viel zu gering dimensioniert und werden fast wirkungslos verpuffen. Bei schlechter wirtschaftlicher Entwicklung ist im Extremfall die finanzpolitische Handlungsfähigkeit der Landesregierung in den nächsten zehn Jahren komplett in Frage gestellt. Insofern ist auch völlig unklar, inwieweit eine Einhaltung der Schuldenbremse insgesamt überhaupt realistisch ist.

## **5. Steuersenkungen als Haupthindernis für Haushaltskonsolidierung und Zukunftsinvestitionen in den letzten zehn Jahren**

In der deutschen Debatte um die Haushaltskonsolidierung halten sich seit Jahren hartnäckig einige Vorurteile, die auch die Diskussion um die finanzpolitischen Implikationen der Schuldenbremse zu belasten drohen. So wird immer wieder suggeriert, dass der deutsche Staat sich durch laxen Ausgabenpolitik auf ein international nicht mehr übliches und nicht tragfähiges Maß ausgedehnt habe, was auch der Hauptgrund für die langjährigen Probleme mit der Haushaltskonsolidierung sei. Diese Entwicklung müsse, so die daraus zu ziehende Schlussfolgerung, umgekehrt werden. Wer solchen Vorstellungen anhängt, den können die im Rahmen der vorliegenden Studie ermittelten drastischen Kürzungsbedarfe durch die Schuldenbremse nicht schrecken. Vielmehr nehmen sie sich wie eine längst überfällige Korrektur aus.

Allerdings trägt die referierte Sichtweise nicht weit; sie hält einer Konfrontation mit den – öffentlich übrigens leicht zugänglichen – Daten in keiner Weise stand. Denn tatsächlich war die Ausgabenpolitik in den letzten 10 Jahren in Deutschland auch im internationalen Vergleich ungewöhnlich restriktiv und es lässt sich zeigen, dass dieser Politik zentrale Zukunftsinvestitionen in erheblichem Umfang zum Opfer gefallen sind. Dass die Haushaltskonsolidierung dennoch lange Zeit nicht gelang, hing zentral damit zusammen, dass die Haushalte durch drastische Steuersenkungen belastet wurden.

All dies wird im Folgenden etwas ausführlicher zunächst für die gesamtstaatliche Ebene und dann für den hessischen Landeshaushalt aufgearbeitet. Es zeigt sich, dass die Ausgabenpolitik sowohl gesamtstaatlich als auch in Hessen in den letzten zehn Jahren nicht für die Probleme mit der Haushaltskonsolidierung verantwortlich gemacht werden kann. Gleichzeitig lassen sich bereits deutliche Defizite bei den Zukunftsinvestitionen nachweisen. Haushaltskonsolidierung und Zukunftsinvestitionen waren gemeinsame Opfer einer drastischen Steuersenkungspolitik.

## 5.1 Der gesamtstaatliche Rahmen

Die Entwicklung des Landeshaushaltes in Hessen muss im Kontext der Gesamtentwicklung der öffentlichen Haushalte gesehen werden, weshalb hier zunächst ein Überblick zu wichtigen haushaltspolitischen Trends in Deutschland insgesamt erfolgt.<sup>1</sup>

Was die Einnahmeseite betrifft, so haben die Steuerrechtsänderungen der rot-grünen Bundesregierung seit dem Jahr 1998 hohe Steuerausfälle verursacht, wobei hier besonders die *Steuerreform 2000* zu erwähnen ist. Diese sollte als das zentrale wachstums- und beschäftigungspolitische Instrument fungieren. Tatsächlich aber hat sie zu erheblichen Steuerausfällen geführt, ohne dass dies erkennbar positiv auf das Konjunkturgeschehen gewirkt hätte.<sup>2</sup> Besonders von ihr profitiert haben aufgrund des von 53 auf 42 % abgesenkten Einkommensteuerspitzenatzes reiche Haushalte. Und auch der Unternehmenssektor ist sowohl durch die Einkommensteuersenkung als auch durch die Reform der Körperschaftsteuer kräftig entlastet worden, nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) um jährlich elf Milliarden Euro.

Die gesamten Steuerausfälle der öffentlichen Hand durch das steuerpolitische Handeln lassen sich mit Hilfe der Finanztableaus der einzelnen Steuerrechtsänderungen, die in den Finanzberichten des BMF enthalten sind, seit 1998 quantifizieren. Danach liegen die reformbedingten Einnahmeausfälle während der Kanzlerschaft Gerhard Schröders in den Jahren 2001 bis 2005 zwischen 24 und 43 Milliarden Euro, was gut 1 bis 2 % des deutschen Bruttoinlandsproduktes entspricht.

Unter der Großen Koalition hat die Steuerpolitik bis zum Ausbruch der Wirtschaftskrise im Herbst 2008 in der Summe einen anderen Kurs eingeschlagen: Zwar hat es auch unter der Regierung Merkel zahlreiche steuerliche Entlastungen vor allem für den Unternehmenssektor gegeben – zu denken ist hier insbesondere an die im Jahr 2007 verabschiedete und im Folgejahr in Kraft getretene *Unternehmensteuerreform 2008*, die die Unternehmen um jährlich fünf Milliarden Euro entlastet hat. Per saldo haben die in

---

<sup>1</sup> Vgl. zur Entwicklung der öffentlichen Haushalte und zur Fiskalpolitik in Deutschland ausführlich Eicker-Wolf/Niechoj/Truger (2009). Dort findet sich auch eine ausführliche Darstellung der Haushaltspolitik vor dem Hintergrund des Konjunkturverlaufs seit dem Jahr 2000.

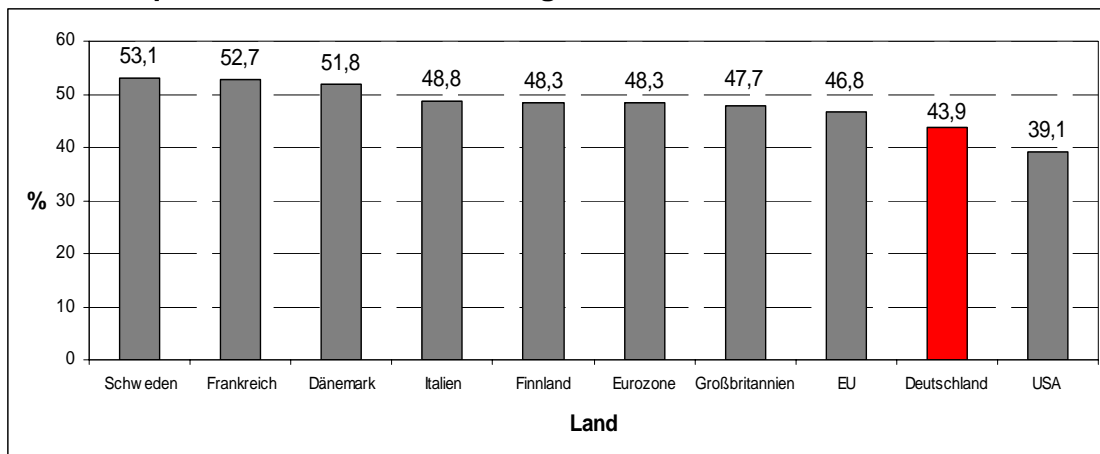
<sup>2</sup> Vgl. hierzu ausführlich Truger (2004 und 2009a).



den Jahren 2006 und 2007 beschlossenen steuerpolitischen Maßnahmen die Haushaltslage jedoch verbessert, da Steuererhöhungen wie der Anstieg der Umsatzsteuer zum 1. Januar 2007 und der Abbau von Steuervergünstigungen quantitativ dominiert haben. Wird die Wirkung der Steuerpolitik von Rot-Grün seit 1998 und von Schwarz-Rot in den Jahren 2006 und 2007 insgesamt betrachtet, dann sind trotz der einnahmeseitigen Konsolidierung durch die Große Koalition hohe steuerreformbedingte Ausfälle in der Größenordnung von jährlich 20 Mrd. Euro auszumachen – auf Hessen entfallen hiervon rund 1 Mrd. Euro an dauerhaften Mindereinnahmen (vgl. Truger/Eicker-Wolf/Blumtritt 2007: 15 ff.).

Nicht zuletzt angesichts der beschriebenen Steuerpolitik ist die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in Deutschland von 1998 bis 2007 atemberaubend restriktiv ausgefallen, dies zeigt ein internationaler Vergleich (vgl. Truger 2009b, S. 246). Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Ausgaben lag in Deutschland von 1998 bis 2007 nominal bei nur 1,4 %. Der Durchschnitt der alten EU (EU-15) lag mit 4,1 % knapp dreimal so hoch. In diesem Zeitraum verzeichnete kein anderes Land, für das die EU-Kommission Daten vorhält (EU-27 ohne Bulgarien plus Island, Norwegen, Schweiz und USA), ein niedrigeres Staatsausgabenwachstum als Deutschland. Das gilt auch für die realen Staatsausgaben, bei denen Deutschland das einzige Land ist, das mit durchschnittlich -0,2 % pro Jahr einen Rückgang zu verzeichnen hatte. Der geschilderte Sachverhalt spiegelt sich auch in der Entwicklung der deutschen Staatsquote wider: Diese ist von rund 48 % Ende der 1990er Jahre auf einen Wert von knapp 44 % im Jahr 2008 gesunken. Die deutsche Staatsquote fällt im internationalen Vergleich vergleichsweise klein aus (vgl. Abbildung 1).

**Abbildung 1**  
**Die Staatsquote im internationalen Vergleich im Jahr 2008**



Quelle: Europäische Kommission

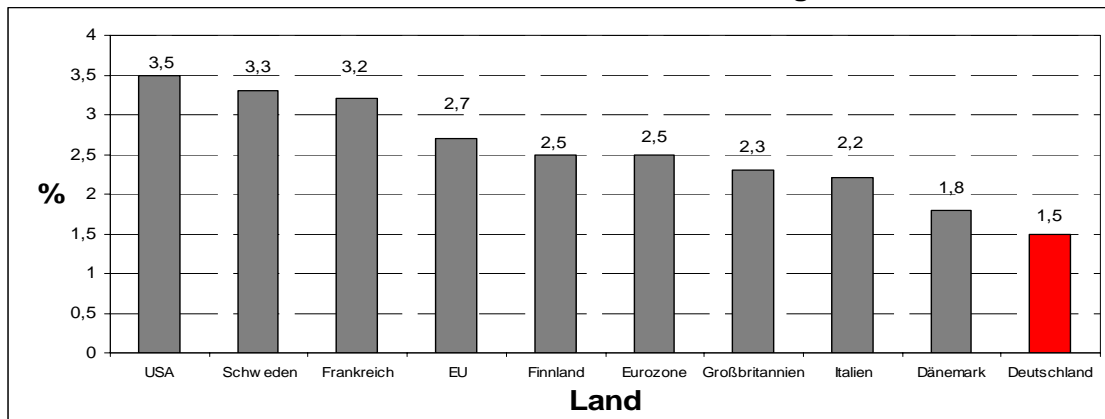
Von besonderem Interesse sind im Zusammenhang mit der öffentlichen Ausgabentätigkeit die wachstumsrelevanten Bereiche öffentliche Investitionen und Erziehung und Bildung.

Es ist allgemein anerkannt, dass die öffentliche Hand einen Teil ihrer Einnahmen für Investitionen ausgeben muss, um in angemessenem Umfang öffentliche Infrastruktur in Form von Straßen, Bildungseinrichtungen, Wasserver- und Abwasserentsorgung usw. für die privaten Haushalte und den Unternehmenssektor zur Verfügung zu stellen. Die staatliche Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur ist eine wesentliche Voraussetzung für private Wirtschaftsaktivitäten. Aus Sicht der Unternehmen weist die öffentliche Infrastruktur eine Vorleistungs- bzw. Komplementärfunktion auf, sie erhöht das unternehmerische Produktionspotential und senkt die Produktionskosten. Fallen die staatlichen Investitionen zu gering aus, wird sich dies in der langen Frist negativ auf das Wirtschaftswachstum in dem entsprechenden Wirtschaftsraum auswirken.

In Deutschland entwickeln sich die öffentlichen Investitionen seit Beginn der 1970er Jahre im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt rückläufig. Hierbei handelt es sich zwar um einen allgemeinen internationalen Trend, aber im Vergleich mit wichtigen anderen Industrienationen war der Rückgang in Deutschland wesentlich stärker ausgeprägt. Im Jahr 2008 weist die deutsche staatliche Investitionsquote mit nur 1,5 % des BIP einen sehr niedrigen Wert auf (Abbildung 2). Ein wesentlicher Grund für diesen Rückgang

und die international unterdurchschnittliche Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand in Deutschland ist in deren Konsolidierungsbemühungen zu sehen: Kürzungen bei den öffentlichen Investitionen sind für die Gebietskörperschaften häufig das bevorzugte Mittel, um die Ausgabentätigkeit zu beschränken.

**Abbildung 2**  
**Staatliche Investitionen in % des BIP im Jahr 2008 in ausgewählten Ländern**



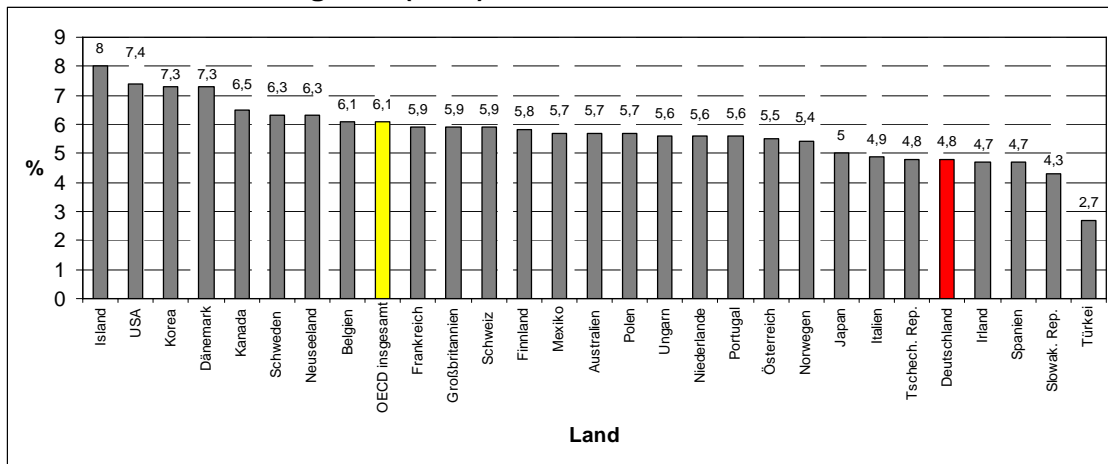
Quelle: Europäische Kommission

Auch bei den öffentlichen Bildungsausgaben, die in Deutschland vor allem durch die wesentliche Zuständigkeit in den Bereichen Schule und Hochschule zum ganz überwiegenden Teil durch die Bundesländer getätigt werden, steht Deutschland im OECD-Vergleich nicht gut dar.<sup>3</sup> Zwar kompensieren die relativ hohen Privatausgaben im Rahmen des dualen Systems zum Teil die geringen öffentlichen Ausgaben, aber auch öffentliche und private Ausgaben zusammen liegen noch deutlich unter dem OECD-Durchschnitt und weit entfernt von jenen Ländern, die 6 % und mehr ihres BIP für Bildung verausgaben (vgl. Abbildung 3): Der deutsche Wert liegt bei 4,8 % und damit um mehr als 1 % unter jenem der gesamten OECD. Während drei Länder zwischen 6 und 7 % und vier Länder sogar über 7 % des nationalen BIP für Bildung aufwenden, stehen nur vier von 28 OECD-Ländern noch schlechter als Deutschland dar. Hinzu kommt, dass der deutsche Wert eine fallende Tendenz ausweist: im Im Jahr 2000 lag der Anteil der Bildungsausgaben am BIP noch bei 4,9 % und 1995 bei 5,1 %.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Vgl. dazu OECD (2009).

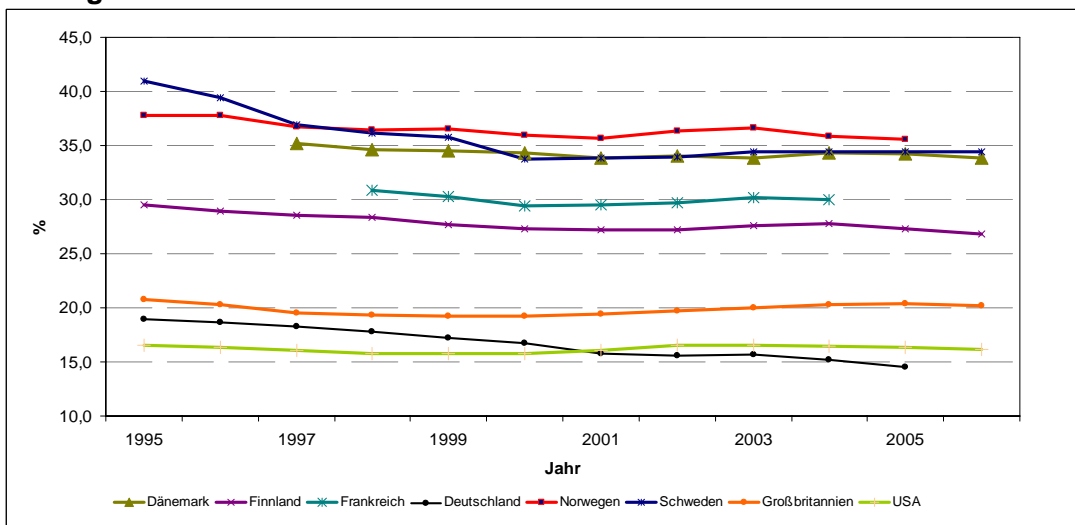
<sup>4</sup> Ansatzweise werden die Defizite des deutschen Bildungssystems und der sich daraus ergebende zusätzliche Ausgabenbedarf herausgearbeitet von Jaich (2008).

**Abbildung 3**  
**Private und öffentliche Bildungsausgaben in % des BIP**  
**im internationalen Vergleich (2006)**



Quelle: OECD

**Abbildung 4**  
**Anteil der öffentlichen Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung**  
**in ausgewählten Ländern 1998-2008\***



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

Quelle: ILO

Die restriktive staatliche Haushaltspolitik in Deutschland schlägt sich auch in der Entwicklung der öffentlichen Beschäftigung nieder. In den meisten anderen entwickelten Industrieländern und insbesondere in Skandinavien ist der Staat ein wesentlich bedeutenderer Arbeitgeber als in Deutschland: Während nach Zahlen der International Labour Organization (ILO), die auch Sozialversicherungen und nicht auf

Gewinnerzielung ausgerichteten und von der öffentlichen Hand finanzierten Institutionen zum Staat zählt, in den nordischen Ländern jeder dritte bis vierte Erwerbstätige in öffentlicher Beschäftigung arbeitet, sind dies in Deutschland nicht einmal mehr 15 % (Abbildung 4). Obwohl der Öffentliche Dienst in Deutschland nach dem zweiten Weltkrieg eine Expansion erlebt hat, hat der Staat als direkter Arbeitgeber nie eine vergleichbare Bedeutung wie in vielen anderen Ländern erreicht. Nach dem Beitritt der fünf neuen Bundesländer ist ein drastischer Beschäftigungsabbau im öffentlichen Dienst erfolgt, nach Berechnungen von Kuhlman<sup>5</sup> ist allein zwischen 1991 und 2000 ein Rückgang von rund 20 % zu verzeichnen. Dabei schlagen natürlich die Privatisierungsmaßnahmen – als Beispiel sei die Post genannt – und die Verkleinerung der Bundeswehr zu Buche. Aber auch die Kommunalverwaltungen haben ihr Personal deutlich reduziert: die ostdeutschen Kommunen zwischen 1991 und 2001 um mehr als

**Tabelle 1**  
**Veränderung der öffentlichen Beschäftigung (in Tsd.)**  
**in ausgewählten Ländern 1998-2008\***

Land	1998	2008**	Differenz	Differenz in %
Kanada	2779,0	3424,0	645,0	23,2
Dänemark	934,7	922,9	-11,8	-1,3
Finnland	630,0	666,0	36,0	5,7
Frankreich	6355,0	6718,0	363,0	5,7
Deutschland	6726,0	5699,0	-1027,0	-15,3
Griechenland	852,7	1022,1	169,4	19,9
Großbritannien	5168,0	5850,0	682,0	13,2
Irland	289,7	373,3	83,6	28,9
Italien	3625,6	3611,0	-14,6	-0,4
Niederlande	1595,1	1756,4	161,3	10,1
Norwegen	832,1	861,5	29,4	3,5
Polen	5017,3	3619,8	-1397,5	-27,9
Spanien	2328,2	2958,6	630,4	27,1
Schweden	1230,6	1267,4	36,8	3,0
USA	19909,0	22500,0	2591,0	13,0

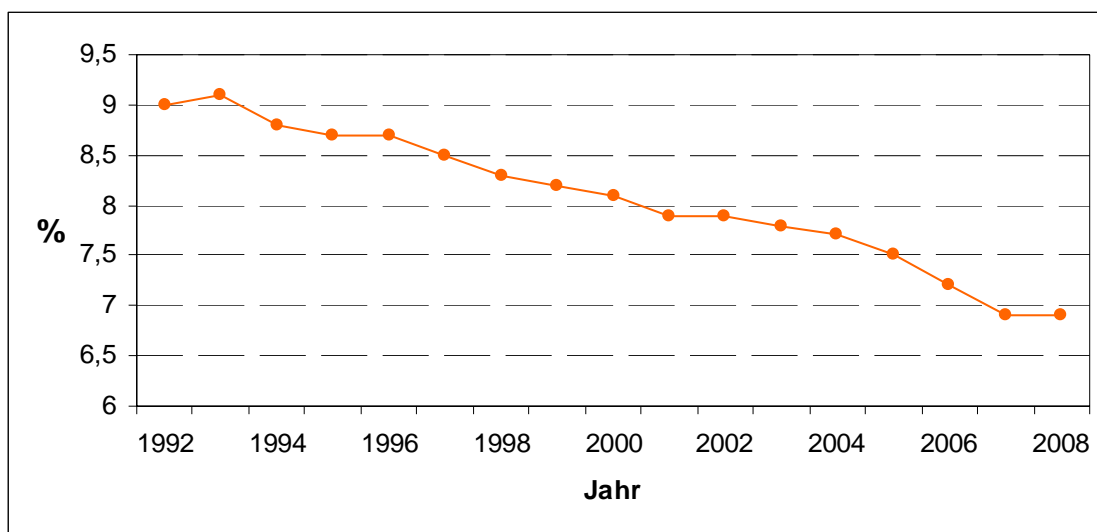
Anmerkungen: \* Alle Gebietskörperschaftsebenen einschließlich Sozialversicherungen, nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtete Institutionen, die hauptsächlich durch die öffentliche Hand finanziert werden, und Unternehmen in öffentlichem Besitz. \*\*Frankreich 2006, Deutschland 2007, Niederlande 2005, Norwegen 2007, Polen 2007, Schweden 2007, Großbritannien 2006.

Quelle: ILO

<sup>5</sup> Vgl. Kuhlmann (2007). Kuhlmann gibt einen kursorischen Überblick über die Entwicklung des Öffentlichen Dienstes in Deutschland seit den 1950er Jahren.

25 %, die westdeutschen Städte und Gemeinden im gleichen Zeitraum um ebenfalls immerhin 13 %. Der Abbau der staatlichen Beschäftigung in Deutschland stellt im internationalen Vergleich eine singuläre Entwicklung dar. Kein anderes Industrieland weist eine auch nur ähnliche Entwicklung auf, im Gegenteil: Absolut gesehen haben andere Industrieländer ihren Beschäftigungsstand gehalten oder ausgebaut (Tabelle 1).<sup>6</sup> Der geschilderte Beschäftigungsabbau in Deutschland korrespondiert mit einem Rückgang der staatlichen Arbeitnehmerentgelte (Abbildung 5).

**Abbildung 5**  
**Entwicklung der deutschen Arbeitnehmerentgelte der öffentlichen Hand**  
**in % des BIP 1992-2008**



Quelle: Europäische Kommission

Insgesamt bleibt damit in Hinblick auf die Haushaltspolitik in Deutschland für den Zeitraum 1998-2008 folgendes festzuhalten: Die Einnahmeentwicklung in Deutschland ist durch steuerpolitische Maßnahmen deutlich geschwächt worden, wobei sich diese Ausfälle auf jährlich 20 Mrd. Euro belaufen. Auf der Ausgabenseite ist ein extremer Sparkurs verfolgt worden, der u.a. gekennzeichnet ist durch geringe Bildungsausgaben, geringe staatliche Investitionen und einen Abbau von Arbeitsplätzen im Bereich der öffentlichen Beschäftigung.

<sup>6</sup> Dies gilt auch, wenn ein größerer Zeitraum als in Tabelle 1 zu Grunde gelegt wird. Wenn die öffentliche Beschäftigung enger gefasst wird und Unternehmen im öffentlichen Besitz ausgeschlossen werden, ändert sich der Befund gemäß den von der ILO zur Verfügung gestellten Zahlen ebenfalls nicht.

Die aktuelle Haushaltslage in Deutschland ist gekennzeichnet durch den konjunkturellen Abschwung im Zuge der Weltwirtschaftskrise: Es sind konjunkturell bedingt hohe Steuerausfälle zu verzeichnen, und die Politik hat auf den dramatischen wirtschaftlichen Einbruch, der Deutschland aufgrund seiner starken Exportabhängigkeit besonders stark trifft, mit diskretionären fiskalpolitischen Maßnahmen in Form von zwei Konjunkturpaketen reagiert.<sup>7</sup> Für die hier interessierende Fragestellung ist dabei relevant, dass im Rahmen der ergriffenen die Konjunktur stützenden Maßnahmen auch erhebliche Steuersenkungen beschlossen worden sind, die auf Dauer zu erheblichen Einnahmeausfällen bei Bund, Ländern und Kommunen führen werden. Insgesamt werden die kassenmäßigen Einnahmen der Gebietskörperschaften nach Berechnungen auf der Basis der Angaben des Bundesfinanzministeriums (BMF 2005, 2009a und 2009b) und der Fortschreibungen von Truger/Eicker-Wolf/Blumtritt (2007) im Jahr 2010 gegenüber dem Rechtsstand des Jahres 1998 um gut 43 Mrd. Euro geschwächt.

## **5.2 Auswirkungen auf die hessische Finanzpolitik**

Vor dem Hintergrund der vorangehenden Schilderungen muss die Entwicklung der Haushaltspolitik in Hessen gesehen werden – dies gilt insbesondere für die Einnahmenseite bzw. die Steuerpolitik.

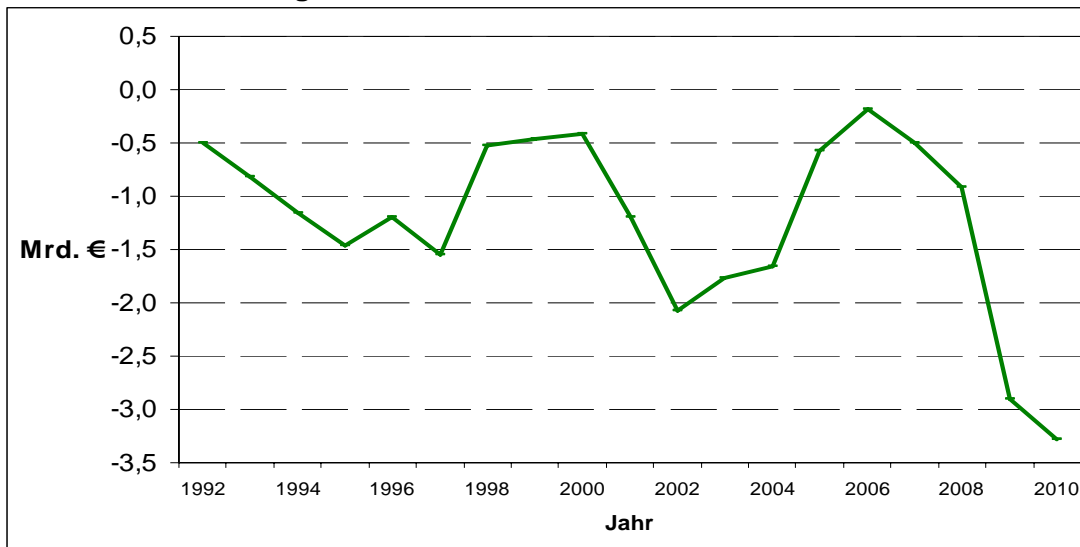
In Hessen waren die haushaltspolitischen Debatten und auch die Haushaltspolitik ab dem Jahr 2000 stark vom Anstieg des Haushaltsdefizits geprägt (vgl. Abbildung 6). Die Ursache für den Anstieg und die Persistenz des hessischen Nettofinanzierungsdefizits von 2001 bis 2004 war nicht die Ausgaben-, sondern die Einnahmenentwicklung.

Abbildung 7 zeigt die Entwicklung der Ausgaben (mit und ohne die Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs und des Kommunalen Finanzausgleichs), der Gesamteinnahmen und der Steuereinnahmen von 1992 bis 2010. Wie ersichtlich vergrößerte sich das Defizit ab dem Jahr 2000 nicht aufgrund eines übermäßigen Ausgabenanstiegs, sondern aufgrund eines Rückgangs der Einnahmen bis zum Jahr 2004.

---

<sup>7</sup> Vgl. dazu Eicker-Wolf/Niechoj/Truger (2009: 49 ff.)

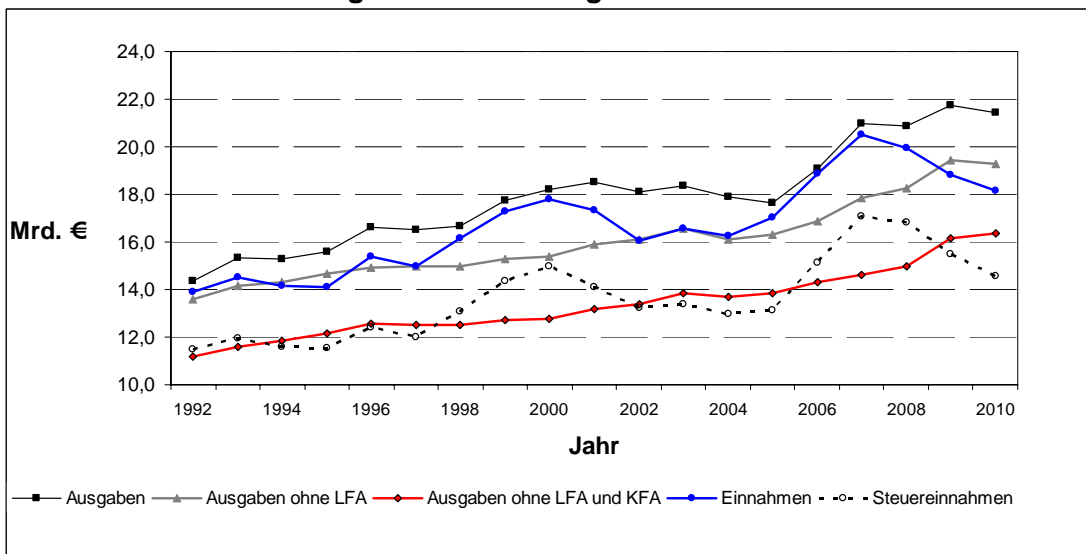
**Abbildung 6**  
**Das Nettofinanzierungsdefizit in Hessen 1992-2010\***



\*2009 = Soll, 2010 = Haushaltsentwurf

Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen, eigene Berechnungen

**Abbildung 7**  
**Die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung in Hessen in Mrd. Euro 1992-2010\***



\* LFA = Länderfinanzausgleich; KFA = Kommunaler Finanzausgleich; 2009 = Soll, 2010 = Haushaltsentwurf.

Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen, eigene Berechnungen

Aufschlussreich sind in diesem Zusammenhang auch die entsprechenden Wachstumsraten (Abbildung 8 und 12), wobei wir uns zunächst den Ausgaben zuwenden wollen.

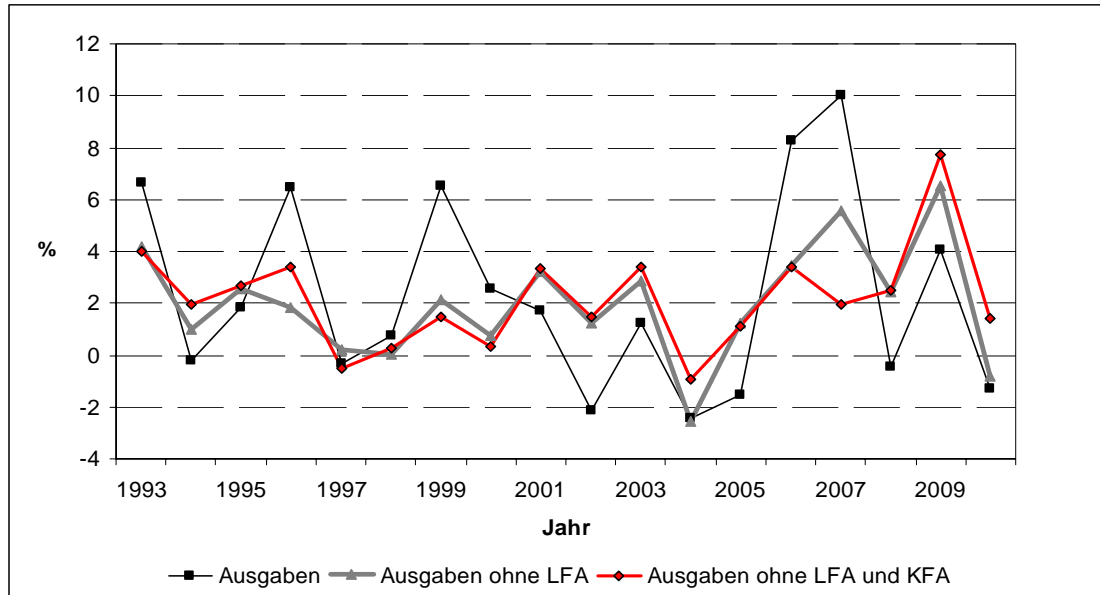


Es fällt sofort auf, dass die Wachstumsraten der Ausgaben gewissen Schwankungen unterliegen, wobei die Ausschläge der Ausgaben einschließlich Länderfinanzausgleich (LFA) und Kommunalfinanzausgleich (KFA) stärker ausfallen als ohne die beiden Ausgabenposten. Insbesondere die Zahlungen im Rahmen des LFA fallen offensichtlich stark ins Gewicht. Die Ausgaben – inklusive LFA und KFA – sind im Zeitraum 1993 bis 2008 mit einem jahresdurchschnittlichen Wert von 2,4 % gewachsen, während der Abzug von LFA bzw. von LFA und KFA zu einem Durchschnittswert von je 1,9 % führt. Alles in allem haben sich die Ausgaben (ohne LFA und KFA) vergleichsweise kontinuierlich entwickelt, wobei der Ausgabenrückgang im Jahr 2004 – dem Jahr der sogenannten „Operation Sichere Zukunft“<sup>8</sup> – besonders auffällt. Generell ist zu bedenken, dass es sich bei den in den Abbildungen 7 und 8 dargestellten Sachverhalten um nominale Entwicklungen handelt. Wenn berücksichtigt wird, dass die Inflationsrate (BIP-Deflator) im Zeitraum 1993-2008 bei durchschnittlich 1,2 % lag, dann haben sich die Ausgaben real im Jahresdurchschnitt um gerade einmal 1,2 % erhöht. Ein Ausklammern des LFA und zusätzlich auch noch des KFA reduziert den Anstieg auf gerade noch 0,7 %. Die sehr zurückhaltende Ausgabenentwicklung ist auch an der Entwicklung der Staatsquote – also der Ausgaben bezogen auf das hessische BIP – ablesbar (Abbildung 9): Die hessische Staatsquote weist vom Trend her seit Mitte der 1990er Jahre nach unten – auch hier gilt, dass dies insbesondere nach Abzug von LFA und KFA der Fall ist.

---

<sup>8</sup> Vgl. zur „Operation Sichere Zukunft“ Eicker-Wolf (2004) und Truger/Eicker-Wolf/Blumtritt (2007: 11 ff.). Dieses Sparprogramm wurde im Jahr 2003 beschlossen, nachdem die Chefgespräche für den Landeshaushalt 2004 abgeschlossen waren: Um das Defizit zu senken, wurden gegenüber der vorherigen Planung Ausgabenkürzungen, Gebührenerhöhungen und die Veräußerung von Landesvermögen in Höhe von insgesamt gut einer Milliarde Euro beschlossen. Im Ist-Vergleich zum Vorjahr sanken die Gesamtausgaben des Landes Hessen um über 400 Millionen Euro.

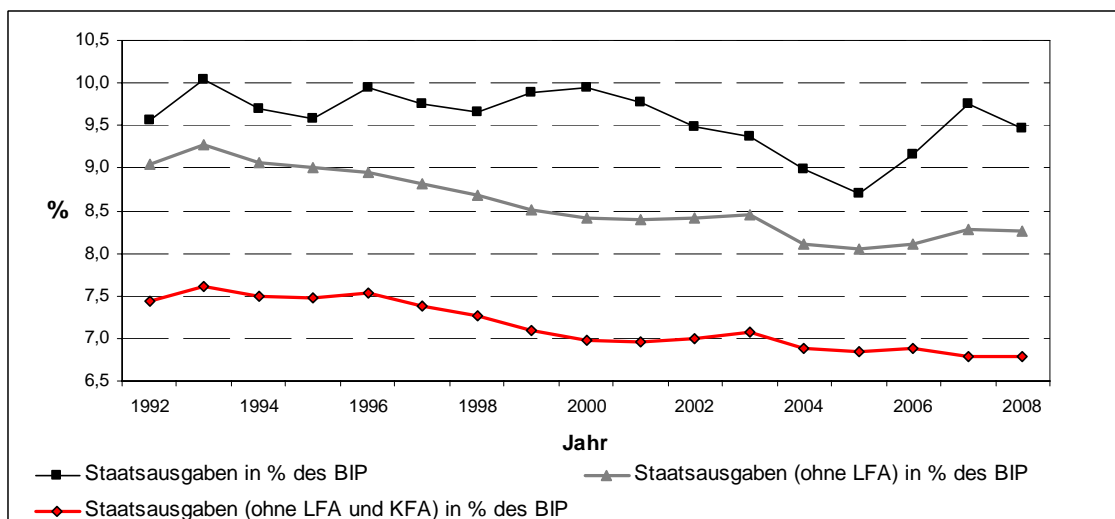
**Abbildung 8**  
**Veränderung der bereinigten Ausgaben in Hessen gegenüber dem Vorjahr**  
**in % 1993-2010\***



\* LFA = Länderfinanzausgleich; KFA = Kommunaler Finanzausgleich; 2009 = Soll, 2010 = Haushaltsentwurf

Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen, eigene Berechnungen

**Abbildung 9**  
**Die hessische Staatsquote**  
**(bereinigte staatliche Ausgaben in % des hessischen BIP) 1992-2008\***



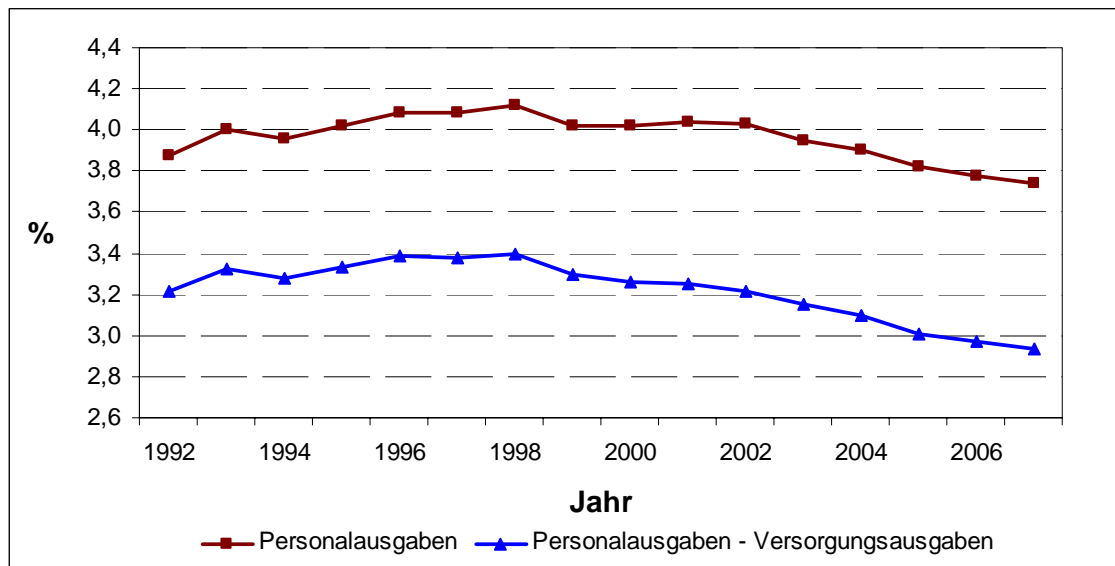
\* LFA = Länderfinanzausgleich; KFA = Kommunaler Finanzausgleich

Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen, eigene Berechnungen.

Genau wie für Deutschland insgesamt ist auch mit Blick auf die Haushaltsentwicklung in Hessen die Frage von besonderem Interesse, welchen Trendverlauf die öffentlichen Personalausgaben und die Investitionen des Landes aufweisen. Um hierzu eine sinnvolle Aussage zu treffen, haben wir die Personalausgaben bzw. die Investitionen des Landes auf Basis der Personal- und Investitionsquoten des *Hessischen Rechnungshofs* berechnet. Der Hessische Rechnungshof bereinigt verschiedene Ausgabenkategorien um Sondereinflüsse, um so die Vergleichbarkeit der Kennzahlen über einen mehrjährigen Zeitraum zu gewährleisten.<sup>9</sup>

In den Abbildungen 10 und 11 ist der Verlauf der hessischen Personalausgaben und auch der Landesinvestitionen dargestellt. Bereits seit Ende der 1990er Jahre weisen die Personalausgaben einen stetigen Rückgang auf – dies gilt sowohl mit als auch ohne die Berücksichtigung der Versorgungsausgaben! Auch die Investitionsausgaben sind im Trend seit Anfang der 1990er Jahre deutlich gesunken.

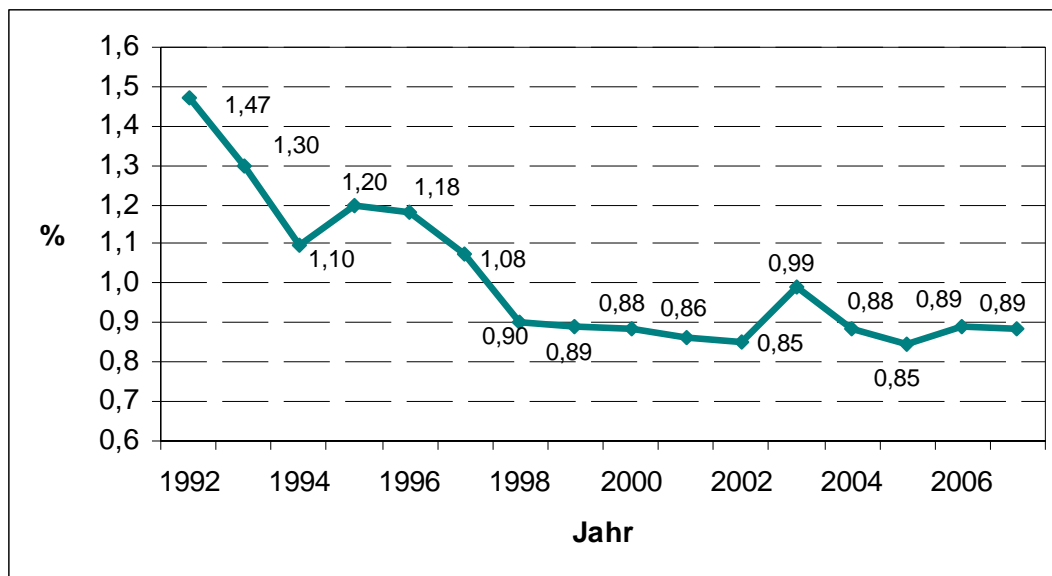
**Abbildung 10**  
**Die Personalausgaben des Landes Hessen in % des hessischen BIP 1992-2007**



Quelle: Hessischer Rechnungshof, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung

<sup>9</sup> Vgl. z.B. Hessischer Rechnungshof (2009: 58 f.). Der Hessische Rechnungshof stellt die absoluten bereinigten Werte der hier interessierenden Personal- und Investitionsausgaben nicht zur Verfügung. Diese Zahlen können aber über indirekt über die vom Hessischen Rechnungshof publizierten Quoten ermittelt werden, da der Nenner dieser Quoten – die Ausgaben des Landes Hessen – für jedes Jahr bekannt ist.

**Abbildung 11**  
**Die Investitionsausgaben des Landes Hessen in % des hessischen BIP**  
**1992-2007**



Quelle: Hessischer Rechnungshof, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung

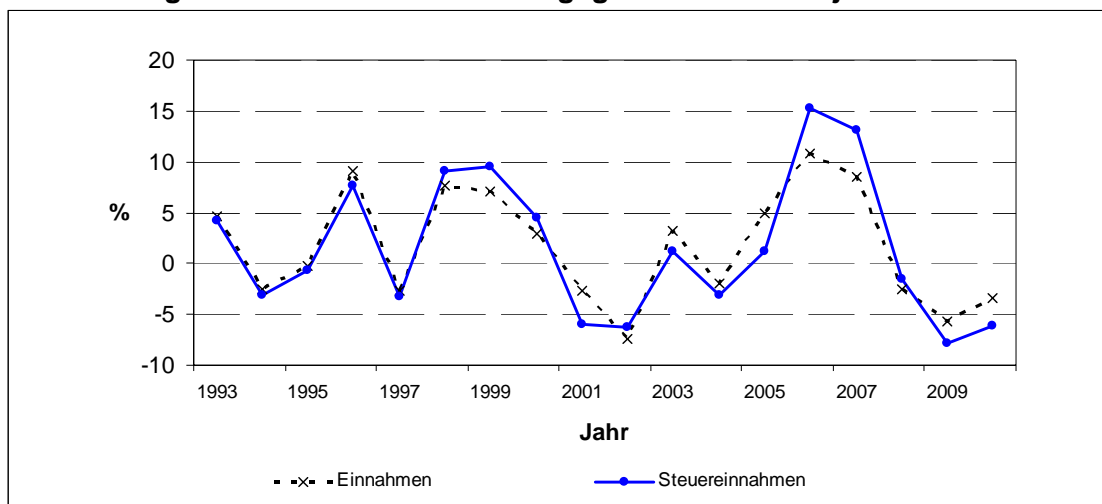
Damit kommen wir zur Einnahmeseite des hessischen Landeshaushalts. Wie Abbildung 12 zu entnehmen ist, weisen die hessischen Einnahmen eine wesentlich höhere Schwankungsbreite auf als die Ausgaben, besonders auffällig sind die hohen absoluten (vgl. Abbildung 7) und prozentualen Rückgänge in den Jahren 2001 ff.: Die Einnahmeentwicklung spiegelt hier auch in Hessen die im Abschnitt 5.1 geschilderten Ausfälle aufgrund der Steuerreformen der rot-grünen Bundesregierung seit 2000 wider. Die überdurchschnittlich gute Einnahmeentwicklung ab 2006 hat ihre Ursache in der vergleichsweise positiven Konjunkturlage sowie den steuerpolitischen Maßnahmen der Großen Koalition.

Mit Blick auf die aktuelle und die zukünftige Einnahmesituation muss bedacht werden, dass die schon angesprochenen Steuersenkungen im Zuge der Konjunkturprogramme auch das Land Hessen belasten. Die Länder haben durch die makroökonomisch sehr zweifelhafte Steuersenkungspolitik (vgl. Truger 2009b) im Jahr 2010 fast 23 Mrd. Euro an Steuereinnahmen verloren. Setzt man für Hessen einen Anteil von 7 %<sup>10</sup> an den gesamten Steuereinnahmen der Länder an, so erhöhen sich die Einnahmenverluste auf

<sup>10</sup> In den vergangenen vier Jahren lag der Anteil Hessens an den Steuereinnahmen der Länder zwischen 7 % und 8 %.

rund 1,6 Mrd. Euro. Abstrahiert man von den erfahrungsgemäß nur sehr schwachen positiven Wachstumseffekten von Steuersenkungen (vgl. Corneo 2005), dann hätte der hessische Haushalt anstatt der veranschlagten 3,3 Mrd. Euro lediglich ein Defizit von 1,7 Mrd. Euro aufgewiesen.

**Abbildung 12**  
**Veränderung der Einnahmen in Hessen gegenüber dem Vorjahr in % 1993-2010\***



\*2009 = Soll, 2010 = Haushaltsentwurf

Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen, eigene Berechnungen

## 6. Zusammenfassung und finanzpolitische Schlussfolgerungen

Wegen der seit Sommer dieses Jahres im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse muss das Land Hessen, ebenso wie alle anderen Bundesländer, das strukturelle, d.h. das um konjunkturelle Schwankungen bereinigte, Defizit im Landeshaushalt bis zum Jahr 2020 komplett abbauen. Die Vorschriften des Grundgesetzes sind relativ allgemein gehalten; sie bedürfen von Seiten der Länder noch einer Konkretisierung bezüglich zahlreicher finanztechnischer Fragen. Gerade weil die Defizite auch in den Länderhaushalten krisenbedingt mindestens bis zum Jahr 2010 noch drastisch ansteigen werden und weil die Wachstumserwartungen mittelfristig eher gedämpft sind, müssen sich die Länder möglichst frühzeitig Gedanken darüber machen, wie sie bis zum Jahr 2020 unter die dann von der Schuldenbremse festgelegte Kreditobergrenze von null gelangen wollen. Erstaunlicherweise sind diesbezüglich bisher keinerlei Pläne publik geworden. Für Hessen ist dies umso erstaunlicher, als sich die hessische Landesregierung bisher immer als Vorreiter in Sachen Schuldenbegrenzung verstand und für den Fall eines Scheiterns einer grundgesetzlichen Schuldenbremse gar eine eigene Schuldenbremse in der Landesverfassung erwogen hatte.

Die Vorgaben des Grundgesetzes lassen den Bundesländern einen erheblichen Spielraum für die konkrete inhaltliche Ausgestaltung der Schuldenbremse(n) auf Länderebene. So können die Länder sowohl das für die Bestimmung der konjunkturbedingt zulässigen Nettokreditaufnahme zu verwendende Konjunkturbereinigungsverfahren als auch die zugrundezulegende Budgetsensitivität selbst wählen. Gerade diese technischen und wissenschaftlich nicht objektiv beurteilbaren Details werden in der Praxis für die Auswirkungen der Schuldenbremse auf Staatsfinanzen und Wirtschaft entscheidend sein. Umso wichtiger ist es, dass die Bundesländer diesbezüglich möglichst bald entsprechende Überlegungen anstellen.

In der vorliegenden Studie wurde aus der Klasse der möglichen technischen Verfahren zur Konjunkturbereinigung mit dem Hodrick-Prescott-Filter ein weit verbreitetes Standardverfahren ausgewählt. Im Hinblick auf reales Wirtschaftswachstum (1,5% pro Jahr) und nominale Einnahmenentwicklung (+3,3 % pro Jahr) für das Land Hessen bis zum Jahr 2020 wurde ein als verhalten optimistisch anzusehendes Referenzszenario

ausgewählt. Selbst unter diesen Bedingungen müsste die Ausgabenpolitik des Landes Hessen deutlich restriktiver ausfallen als in der Zeit seit Anfang der 1990er Jahre. Die Wachstumsrate der nominalen bereinigten Staatsausgaben dürfte nur noch bei 1,7 % pro Jahr liegen – 0,7 Prozentpunkte weniger als im langjährigen Durchschnitt seit Anfang der 1990er Jahre. Allein dies würde für die kommenden zehn Jahre zu einer drastischen Sparpolitik führen.

Noch deutlich restriktiver müsste die hessische Finanzpolitik ausfallen, wenn das Wachstum – auch als Folge der bundesweit in den nächsten Jahren zu erwartenden Sparpolitik in den öffentlichen Haushalten – hinter den Erwartungen zurückbliebe. Besonders schwere Belastungen drohen zudem durch die von der neuen Bundesregierung für die nächsten Jahre angekündigten Steuersenkungen. Diese würden, wenn sie tatsächlich ohne Kompensation umgesetzt würden, den strukturellen Konsolidierungsbedarf im hessischen Landeshaushalt um voraussichtlich knapp 800 Mio. Euro erhöhen. Ob der hessische Staat unter diesen Bedingungen angesichts des Bedarfs an zentralen Zukunftsinvestitionen bis zum Jahr 2020 tatsächlich handlungsfähig bliebe, darf bezweifelt werden.

Angesichts der zu erwartenden schwerwiegenden finanzpolitischen wie makroökonomischen Konsequenzen wäre es daher rational zu versuchen, die Schuldenbremse noch auf juristischem Wege durch Klage vor dem Bundesverfassungsgericht zu Fall zu bringen. Sollte dies nicht gelingen, müssten in Hessen wie in den anderen Bundesländern die zur Konkretisierung der Schuldenbremse notwendigen technischen Verfahren so weit angepasst werden, dass größerer Schaden für die öffentlichen Haushalte abgewendet würde. Hierzu müsste die Anpassung des Potenzialpfades bei konjunkturellen Schwankungen möglichst träge ausgestaltet und/oder die Budgetsensitivität möglichst hoch angesetzt werden, um zu gewährleisten, dass die öffentlichen Haushalte in ausreichendem Umfang konjunkturell atmen können. Zudem wäre dafür Sorge zu tragen, dass das strukturelle Defizit im Jahr 2010 nicht zu hoch ausgewiesen wird, um eine übermäßig restriktive Finanzpolitik in der Anpassungsphase bis 2020 zu verhindern. Gleichzeitig müssten die geplanten Steuersenkungen auf Bundesebene verhindert und im Gegenteil deutliche

Steuererhöhungen ins Auge gefasst werden, die durchaus auch ohne verteilungspolitisch negative Wirkungen möglich wären.



## Literatur

- BMF [Bundesministerium der Finanzen] (2005): Datensammlung zur Steuerpolitik, Ausgabe 2005, Berlin.
- BMF (2009a): Datensammlung zur Steuerpolitik, Ausgabe 2009, Berlin.
- BMF (2009b): Ergebnis der 134. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom 12.-14. Mai 2009 in Bad Kreuznach, Bundesministerium der Finanzen - Referat I A 6, Berlin.
- Bofinger, P. (2008): Das Jahrzehnt der Entstaatlichung, in: WSI Mitteilungen 7, S. 351-357.
- Corneo, G. (2005): Steuern die Steuern Unternehmensentscheidungen?, in: Truger, A. (Hrsg.): Können wir uns Steuergerechtigkeit nicht mehr leisten?, Marburg, S. 15-38.
- Eicker-Wolf, K. (2004): Die Wiedergewinnung finanzpolitischer Spielräume durch die Solidarische Einfachsteuer: Das Beispiel Hessen, in: WSI Mitteilungen 12, S. 662-668.
- Eicker-Wolf, K./Truger, A./Niechoj, T. (2009): Vom unerwarteten Aufschwung in den Sog der Weltrezession, in: Eicker-Wolf, K./Körzell, S./Niechoj, T./Truger, A. (Hg.), In gemeinsamer Verantwortung. Die Sozial- und Wirtschaftspolitik der Großen Koalition 2005-2009, S. 19-73.
- European Commission (2005): New and updated budgetary sensitivities for the EU budgetary surveillance, Directorate General Economics and Financial Affairs, September 2005, Brussels: European Commission.
- Hessischer Rechnungshof (2009): Bemerkungen 2008, Darmstadt.
- HMF (2003): Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2003 bis 2007.
- HMF(2005): Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2005 bis 2009.
- Horn, G./ Logeay, C./ Tober, S. (2007): Estimating Germany's potential output, IMK Working Paper 2/2007, Düsseldorf: Macroeconomic Policy Institute (IMK), Hans Böckler Foundation.
- Horn, G./ Niechoj, T./Proaño,C./Truger,A./Vesper, D./ Zwiener, R. (2008): Die Schuldenbremse - eine Wachstumsbremse? IMK Report 29.
- Horn, G./ Truger, A. (2007): Für eine makroökonomisch rationale Konsolidierungspolitik: Antworten des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung auf den Fragenkatalog zur Anhörung des Landtags Nordrhein-Westfalen zum Antrag der Fraktionen der CDU und der FDP – Drucksache 14/2578 – Düsseldorf, 10. Mai 2007: Wider den Staatsbankrott – Streichung des kreditverfassungsrechtlichen Ausnahmetatbestands der „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“, IMK Policy Brief, Mai 2007.
- Horn, G./ Truger, A./ Proano, C. (2009): Stellungnahme zum Entwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform (BT Drucksache 16/12400) und Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT Drucksache 16/12410), IMK Policy Brief, Mai 2009.
- Jaich, R. (2008) Gesellschaftliche Kosten eines zukunftsfähigen Bildungssystems, Düsseldorf (Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung).
- Kastrop, C./ Snelting, M.(2008): Das Modell des Bundesfinanzministeriums für eine Schuldenbremse, in: Wirtschaftsdienst 6/2008, S. 375-382.

- Kuhlmann, S. (2007): Öffentlicher Dienst in Deutschland: Reformfähig oder -resistent?, in: Kißler, L., Lasserre, R., Pautrat, H. (Hg.), Öffentliche Beschäftigung und Verwaltungsreform in Deutschland und Frankreich, Frankfurt, S.71-96.
- OECD (2009): Education at a Glance 2009, Paris.
- SVR [Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung] (2007): Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.
- SVR (2009): Die Zukunft nicht verspielen. Jahrgutachten 2009/10, Wiesbaden.
- Truger, A. (2004): Rot-grüne Steuerreformen, Finanzpolitik und makroökonomische Performance – was ist schief gelaufen?, in: Hein, E., Heise, A., Truger, A. (Hg.): Finanzpolitik in der Kontroverse, Marburg, S. 169-208.
- Truger, A. (2009a): Ökonomische und soziale Kosten von Steuersenkungen. Prokla 154 (1/2009), S. 27-46.
- Truger, A. (2009b): Die makroökonomische Bedeutung öffentlicher Investitionen und ihre Finanzierbarkeit, in: WSI Mitteilungen 05/2009, S. 243-250.
- Truger, A./ Eicker-Wolf, K./ Blumtritt, M. (2007): Auswirkungen der (Wieder-)Einführung einer Vermögensteuer auf die hessischen Landesfinanzen, IMK Studies 07, Düsseldorf.
- Truger, A./ Will, H. (2009): Finanzpolitische und makroökonomische Risiken der Schuldenbremse in Schleswig-Holstein. Stellungnahme des IMK in der Hans-Böckler-Stiftung im Rahmen der schriftlichen Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Antrag der Fraktionen von CDU und SPD „Haushalt konsolidieren – Neuverschuldung auf Null reduzieren“(Drucksache 16/2771 Absatz 4), IMK Policy Brief September.
- Truger, A./ Will, H. / Köhrsen, J. (2009): Die Schuldenbremse: Eine schwere Bürde für die Finanzpolitik. Stellungnahme des IMK in der Hans-Böckler-Stiftung im Rahmen der öffentlichen Anhörung des nordrhein-westfälischen Landtags am 17. September 2009, IMK Policy Brief September.
- Vesper, D. (2007): Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen, IMK Policy Brief November 2007.

---

**Publisher:** Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Germany

**Phone:** +49-211-7778-331, [IMK@boeckler.de](mailto:IMK@boeckler.de), <http://www.imk-boeckler.de>

**IMK Studies is an online publication series available at:**

<http://www.boeckler.de/cps/rde/xchg/hbs/hs.xls/31939.html>

**ISSN:** 1861-2180

The views expressed in this paper do not necessarily reflect those of the IMK or the Hans-Böckler-Foundation.

All rights reserved. Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.

**Hans Böckler  
Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

---