

Auswirkungen der Finanzkrise auf die Handlungsspielräume der deutschen Verwaltung

Färber, Gisela

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Färber, G. (2013). Auswirkungen der Finanzkrise auf die Handlungsspielräume der deutschen Verwaltung. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 6(1), 211-230. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59592-8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Gisela Färber

Auswirkungen der Finanzkrise auf die Handlungsspielräume der deutschen Verwaltung¹

Zusammenfassung

Die Finanzkrise, genauer: die Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008-2010 und die nachfolgende Euro-Schulden-Krise haben erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland gehabt. Krisenbedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben haben die Schuldenstände von Bund, Ländern und Gemeinden stark ansteigen lassen, wenngleich in unterschiedlichem Maße. Auch zwischen den Ländern und den auf Länderebene aggregierten Kommunen bestehen sehr große Unterschiede im Hinblick auf die kriseninduzierten Finanzierungsdefizite. Je größer allerdings die Finanzierungsdefizite in der Krise und je höher die Vorkrisenverschuldung waren, umso stärker wachsen die Staatsschulden bis zum Haushaltsausgleich und umso geringer sind die im Jahr 2020 noch finanzierbaren Primärausgaben. Die niedrigen Zinsen der Euro-Schuldenkrise leisten indes einen erheblichen Sanierungsbeitrag für alle öffentlichen Haushalte, wenn sie denn als solche genutzt werden. Angesichts der unterschiedlich hohen Zinsen in den Euro-Ländern wird außerdem der Frage nachgegangen, ob Strukturreformen und leistungsfähige öffentliche Verwaltungen Schutz vor Spekulationen der Finanzmärkte gewähren und ob die Krise selbst günstige politische Entscheidungskonstellationen für notwendige Strukturreformen schafft. Eine weitergehende Zentralisierung von Kompetenzen auf die EU erscheint zur Krisenprävention nicht förderlich.

Schlagerworte: Finanz- und Wirtschaftskrise, Euro-Schuldenkrise, konjunkturbedingte Mehrausgaben und Mindereinnahmen, finanzielle Handlungsspielräume, Strukturreform als Schutzschild gegen Spekulationen der Finanzmärkte, Krise als Motor für Strukturreformen....

Abstract

Impacts of the Economic and Financial Crisis on the Financial Scopes of Public Administrations in Germany

The financial and economic crisis and the continuing Euro debt crisis have had considerable impacts on the public sector budgets. Increasing expenditures and declining tax revenues provided sharply growing deficits and increasing public debt. Public debt will continue to grow due to the increase of interest payment until the budgets must be balanced in 2020 in Germany. The budgetary burdens strongly vary among the Länder and their communities providing divergent developments of the per capita disburseable expenditures. The paper also discusses whether structural reforms protect economies and public sectors against speculation of the financial markets as well the role of crisis for the decision making of structural reforms under social conflicts. Further centralization of competences to the European level should not be a helpful solution.

Key words: financial and economic crisis, Euro debt crisis, impacts on public budgets, public debt and long term financial scopes of Bund, Länder and communities, structural reforms as *protection against speculations of the financial markets, crisis as motor of public sector reforms.*

1. Einleitung

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat in Deutschland in den Jahren 2008-2010 eine Rezession ausgelöst, wie sie seit den beiden Erdölpreiskrisen nicht mehr erlebt worden war. Die Bundesregierung reagierte – im Konzert mit praktisch allen anderen Industriestaaten – mit verschiedenen Konjunkturprogrammen und Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanz- und Kreditmärkte fast lehrbuchmäßig keynesianisch auf den Einbruch des Wirtschaftswachstums.² Es gelang, die Wirtschaft zu stabilisieren, und es folgte ein starker Aufschwung im Jahr 2010 dank der stabilen Binnen- und der wieder anziehenden Exportnachfrage.

Unerwartet stabilisierte sich die Wirtschaftsentwicklung in verschiedenen Ländern Süd- und Westeuropas nicht. Vor allem ungelöste Strukturprobleme verhinderten die vollständige Wirksamkeit der nachfrageseitigen Konjunkturprogramme. Die Defizite der öffentlichen Haushalte stiegen weiter, die Defizitquoten gingen nicht zurück, weil auch die wirtschaftliche Wertschöpfung weiter schrumpfte.³ Diese an und für sich schon wirtschaftspolitisch schwierige Situation wurde durch die Spekulationen gegen diese Länder an den Finanzmärkten verschärft und wuchs sich schließlich zu der bis heute nicht beendeten Euro-Schuldenkrise aus. Die gemeinsamen Rettungsmaßnahmen und -schirme zur Stabilisierung der Eurozone wurden und werden nicht nur wegen seiner Größe und Wirtschaftsstärke von Deutschland entscheidend mitfinanziert, sondern sind durchaus im deutschen Eigeninteresse, da von den wirtschaftlich weiter schrumpfenden Krisenländern erneute massive Konjunkturprobleme auch für die deutsche Wirtschaft ausgehen.

Beide Krisen haben in Deutschland in allen öffentlichen Haushalten Einnahmenausfälle und zusätzliche Ausgaben in erheblichem Umfang erfordert und damit große Finanzierungsdefizite bewirkt. Viele Gebietskörperschaften haben nachfolgend auch Konsolidierungsmaßnahmen unternommen, insbesondere auch um ihre Haushalte auf die mitten in der Krise verfassungsrechtlich verabschiedete neue „Schuldenbremse“ vorzubereiten, die im übrigen in der Euro-Schuldenkrise auch für die anderen Länder der Eurozone vereinbart wurde.⁴ Hohe Defizite in einem Haushaltsjahr erfordern immer Einnahmenerhöhungen und/oder Ausgabenkürzungen, um die durch die zusätzliche Verschuldung steigenden Zinsausgaben finanzieren zu können. Sie sind als die dauerhaften Kosten der Krise anzusehen, da sie die budgetären Handlungsspielräume der öffentlichen Verwaltungen ausgangs der Krise einschränken. Sie werden im Folgenden mit Hilfe eines Modells berechnet, wobei auch die Frage beantwortet wird, inwieweit Bund, Länder und Gemeinden einerseits und die verschiedenen Länder und die auf Länderebene aggregierten Kommunen andererseits unterschiedliche Haushaltsfolgen zu tragen haben. Die Modellrechnung beschränkt sich allerdings auf die „ursprüngliche“ Wirtschafts- und Finanzkrise, da die nachfolgende Euro-Schuldenkrise noch nicht abgeschlossen ist und deshalb auch noch keine belastbaren Haushaltsdaten vorliegen. Es werden allerdings einige Tendenzaussagen für die Folgen dieser zweiten Krise für die deutschen öffentlichen Haushalte aufgestellt.

Zwei weitere Abschnitte des vorliegenden Beitrags widmen sich überdies den Fragen, inwieweit Strukturreformen, wie sie Deutschland im letzten Jahrzehnt unternommen hat und wie sie die Krisenländer derzeit politisch qualvoll unternehmen müssen, vor destabilisierenden Finanzmarkt Spekulationen schützen und ob Krisen bei allen schlimmen Folgen, die sie haben, wenigstens die Reformfähigkeit von Staaten fördern, damit ihre Stabilität und Wettbewerbsfähigkeit in Zukunft, nach der Krise, besser gesichert werden können.

2. Dimensionen und Zusammenhänge der jüngsten Finanz-, Wirtschafts- und Euro-Schuldenkrisen

Vor Präsentation der Modellrechnungen für die öffentlichen Haushalte in Deutschland ist es erforderlich, die Dimensionen und Zusammenhänge der beiden Krisen kurz zu rekapitulieren, insb. auch um die Rolle der Regierungen und des Staatssektors für ihre Entstehung herauszuarbeiten. Denn daran bemisst sich auch der strukturelle Reformbedarf, der seinerseits wieder Folgen für die öffentlichen Haushalte hat.

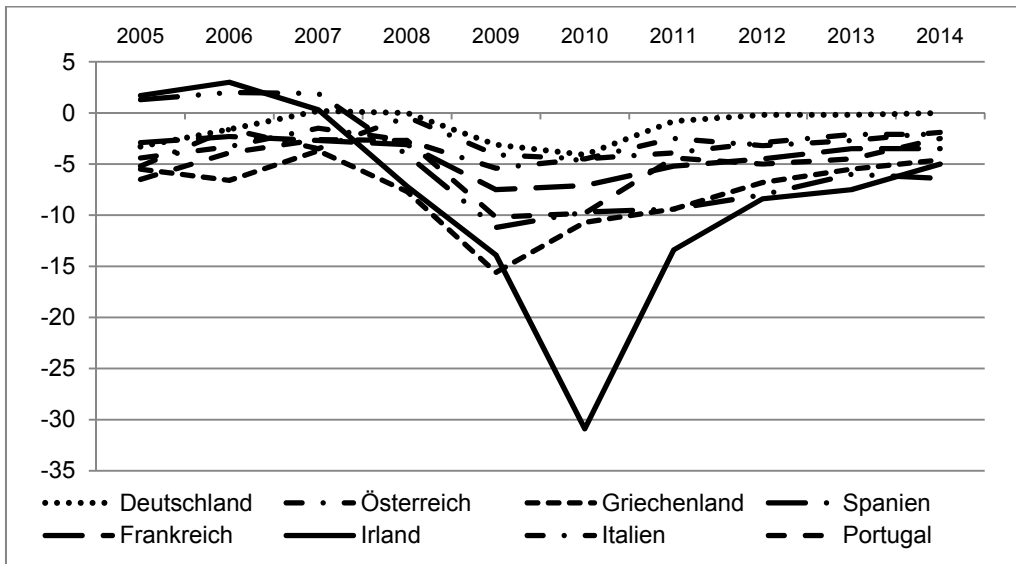
Der 15.9.2007, der Tag, an dem das Finanzhaus Lehman Brothers zusammenbrach, ist als formaler Beginn der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise anzusehen. Dahinter stehen allerdings Fehlentwicklungen auf den Kapitalmärkten, der sog. Subprime-Krise⁵ als Folge einer auch politisch gewollten Immobilienblase in den USA, in der die Banken mit der Verbriefung von Hypothekendarlehen ihre Risikoselektionsaufgabe auf weitere Spekulanten „ausgelagert“ und sich so neue, für sie weitgehend risikolos aussehende Kreditmöglichkeiten beschafft hatten. Der Hintergrund der Krise ist aber durchaus ein politischer, denn

- alle Regierungen hatten seit Mitte/Ende der 90er Jahre ihre Finanzmärkte dereguliert und somit die rechtlichen Voraussetzungen für die Schaffung dieser neuen Finanzprodukte geschaffen⁶;
- die amerikanische Notenbank hatte seit langer Zeit mit einer Politik extrem niedriger Zinsen das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung gefördert⁷ (und damit sogar die Entschuldung des amerikanischen Staatshaushalts unter Präsident Clinton unterstützt); nach Einführung des Euro musste die EZB dieser Zinspolitik folgen, wenn sie nicht europäische Exporte durch einen zu hohen Wechselkurs behindern wollte; die dann auch in Europa zumindest real säkular niedrigen Zinsen in den Ländern mit höheren Inflationsraten forcierten dann wieder Immobilienblasen (u.a. Großbritannien mit einer eigenständigen, aber ähnlichen Geldpolitik, Spanien, ...);
- die Rating-Agenturen, denen mit der Deregulierung eine wichtigere Rolle bei der Risikobeurteilung von Unternehmen und insb. auch Banken und Bankprodukten zuge wachsen war, hatten schlicht versagt.⁸

Die Bankenkrise weitete sich schnell zur Konjunkturkrise aus, auch weil die Banken einander nicht mehr trauten und den Unternehmen keine Kredite mehr gaben. Die nationalen Regierungen, denen abrupt die Steuereinnahmen wegbrachen, reagierten weltweit und unmittelbar mit Bankenrettungen, Stützung der Liquiditätssicherung und erweiterter Einlagensicherung, Konjunkturprogrammen in Form von schuldenfinanzierter zusätzlicher Nachfrage. Deutschland nutzte zudem das Kurzarbeitergeld und eine erweiterte Übernahme von Sozialversicherungsbeiträgen, wenn Unternehmen bei Auftragsmangel ihre Belegschaften nicht entließen; die Unternehmen nahmen das Programm angesichts des schon zuvor beklagten Facharbeitermangels sehr gut an, so dass sich der Beschäftigungsabbau in Grenzen hielt.

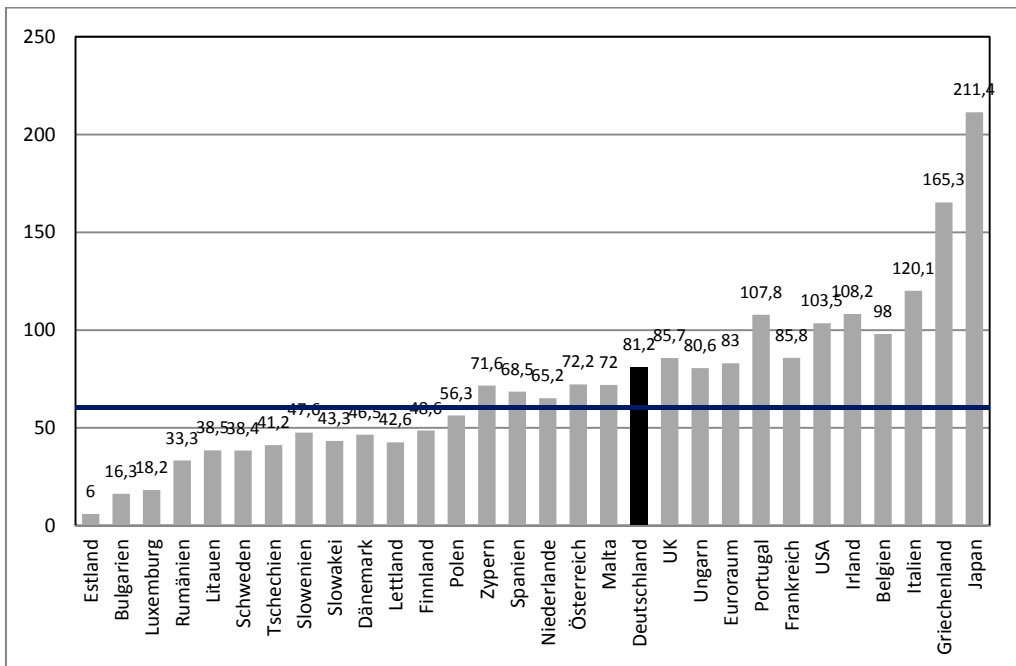
Als Folge der wegbrechenden Steuereinnahmen und zusätzlichen Staatsausgaben war ein weltweiter Anstieg der Defizit- und Staatsschuldenquoten zu beobachten (vgl. Abb.1). Die Defizitgrenze des Maastricht-Vertrags wurde mehr als deutlich überschritten. Der irische Staat nahm für die Rettung seiner Banken im Jahr 2010 eine Neuverschuldung in Höhe von fast einem Drittel des Bruttoinlandsprodukts auf. Griechenland und Großbritannien erreichten 2009 eine Defizitquote von mehr als 12% des BIP, Portugal 2010 fast 10%.

Abb. 1: Defizitquoten ausgewählter Staaten als Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise



Quelle: BMF; EU-Kommission

Abb. 2: Staatsschuldenquoten ausgewählter Staaten Ende 2011



Quelle: EU-Kommission

Die Schuldenstandsquoten hatten Ende 2011 als Folge der hohen Kreditaufnahmen ebenfalls Rekordwerte erreicht (vgl. Abb. 2). Deutschland, das in seiner Wirtschaftskrise und

nach Steuerreformen zu Beginn des Jahrzehnts die 60%-Marke überschritten hatte, hatte seine Staatsschulden auf mehr als 80% des BIP erhöht. In Portugal, den USA, Irland, Italien und Griechenland sowie – als weltweit am stärksten verschuldetem Staat – Japan hatten die Staatsschulden ein Volumen von z.T. deutlich mehr als die wirtschaftliche Wertschöpfung eines Jahres erreicht. Lediglich verschiedene mittel- und osteuropäische EU-Länder sowie Luxemburg und die skandinavischen Länder lagen noch unter der 60%-Grenze.

Inwieweit die Reaktionen der Kapitalmärkte und die z.T. nur als aggressiv zu klassifizierende Spekulationen gegen einzelne hochverschuldete Staaten zum Auslöser der nachfolgenden Euroschuldenkrise wurden – nachdem die Verschuldungspolitik zuvor nachweislich bei der Bekämpfung der Finanz- und Wirtschaftskrise geholfen hatte – oder ob es, da nur einige Länder betroffen waren, ein Zusammentreffen von Strukturproblemen bzw. fehlenden Strukturreformen und unzureichenden Konsolidierungsanstrengungen war, kann nicht an dieser Stelle diskutiert werden, zumal die Ursachenanalyse keinen Einfluss auf die Folgen der fortgesetzten Krise der deutschen öffentlichen Haushalte hat. Diese aber sind Gegenstand dieses Beitrags.

3. Finanzpolitische Krisenfolgen für Bund, Länder und Gemeinden in Deutschland

Vor dem Hintergrund des Ausmaßes der wirtschafts- und finanzpolitischen Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrisen stellt sich die Frage, wie „teuer“ dies für die öffentlichen Haushalte in Deutschland war, ob alle Haushalte gleichermaßen betroffen waren und sind und ob aus den budgetären Krisenfolgen in Zukunft Veränderungen der interföderalen Finanzbeziehungen resultieren werden. Für Deutschland lassen sich zwei Phasen der Krise abgrenzen: zunächst die originäre Wirtschafts- und Finanzkrise mit ihren budgetären Folgen und danach die Euroschuldenkrise, von der Deutschland bislang wenigstens noch nicht unmittelbar wirtschaftspolitisch betroffen ist, aber finanzielle Beiträge zu erbringen hat.

3.1 Die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008-10

Die Wirtschafts- und Finanzkrise erreicht im Jahr 2009 ihren Höhepunkt, als das BIP in Deutschland um 5,1% real schrumpfte. Auch der nominale Rückgang der Wirtschaftsleistung um 4% muss als exzeptionelles Ereignis eingestuft werden. Völlig unerwartet, wengleich im Nachhinein als Folge der erfolgreichen Wirtschaftspolitik identifizierbar, trat bereits 2010 die wirtschaftliche Erholung ein: Das Bruttoinlandsprodukt stieg real um 3,7% (nominal um 4,3%). Die gute Entwicklung setzte sich 2011 mit Wachstumsraten von real 3% und nominal 3,8% fort.

Es gab allerdings deutliche Unterschiede bei der regionalen Wirtschaftsentwicklung. Während das BIP von Mecklenburg-Vorpommern und Berlin nur unwesentlich zurückging, schrumpfte das des Saarlands um 11,9%. In Baden-Württemberg ging die Wirtschaftsleistung um 9,5% zurück, in Bremen um 7,6% und in Hessen, dem größten Bankenplatz Deutschlands, um 6,3% (vgl. Tab.1). Ähnlich asymmetrisch verlief der Wiederaufschwung. Hier lag Baden-Württemberg vorne mit einer realen Wachstumsrate des BIP von 6,3%, gefolgt von Bremen (5,7%) und Niedersachsen (4,9%). Die geringsten Wachs-

tumsraten realisierten im Jahr 2010 die Länder Mecklenburg-Vorpommern mit nur 0,3% und Schleswig-Holstein mit 0,4%. 2011 gingen die Differenzen der regionalen Wachstumsraten deutlich zurück. Es lagen aber weiter die vorne, die in der Krise die größten Einbrüche hatten hinnehmen müssen. In der Summe der drei Jahre war das Bruttoinlandsprodukt bundesweit um gerade einmal 1,6% gewachsen, d.h. der Rückgang des Jahres 2009 war wieder aufgeholt worden. Das Saarland (-3,9%), Sachsen-Anhalt (-1,1%) und Hessen (-0,3%) lagen allerdings immer noch im Minus. Die Wirtschaft Berlins (4,5%), Niedersachsens (4,3%) und Bayerns (3,5%) konnten die besten Ergebnisse erzielen.

Tab. 1: Regionale Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts 2009 - 2011

Jahr	2009	2010	2011	Summe 09-11
BW	-9,5	6,3	4,3	1,2
By	-3,4	4,2	2,7	3,5
Be	-0,4	2,5	2,3	4,5
Bb	-3,4	1,9	2,4	0,8
HB	-7,6	5,7	3,9	2,0
HH	-1,9	2,9	1,9	2,9
He	-6,3	2,8	3,2	-0,3
MV	-0,3	0,3	1,3	1,3
Nds	-4,0	4,9	3,3	4,3
NW	-5,6	3,2	2,6	0,2
RP	-4,5	3,4	3,3	2,3
Saar	-11,9	3,9	4,1	-3,9
Sn	-4,1	1,9	2,7	0,5
SAT	-5,6	2,0	2,4	-1,1
SH	-2,1	0,4	2,1	0,3
Th	-5,3	2,9	3,4	1,1
Insg.	-5,1	3,7	3,0	1,6

Quelle: VGR der Länder

Die unterschiedlichen regionalen Wirtschaftsentwicklungen schlugen sich unmittelbar in den Steuereinnahmen nieder, allerdings für Bund, Länder und Gemeinden in sehr unterschiedlichem Maße. Während die Sozialversicherungen, die üblicherweise bei Konjunkturunbrüchen unmittelbare Einnahmenverluste erleiden, wegen der erfolgreichen Arbeitsmarktpolitik noch leicht steigende Einnahmen verbuchen konnten, und der Bund 2009 „nur“ 3,1% weniger Steuern als 2008 einnahm und 2010 bereits wieder geringe Mehreinnahmen hatte, erlitten Länder und Gemeinden im Jahr 2009 Verluste bei ihren Steuereinnahmen in Höhe von 8,8% vor Länderfinanzausgleich und BEZ, sogar 9,5% nach Finanzausgleich, und die Gemeinden ein höchst schmerzhaftes Minus von 11,4% (vgl. Tab. 2). Die unterdurchschnittlichen Verluste von Ländern, die im Länderfinanzausgleich zu den Empfängerländern gehören, vergrößerten die Verluste, weil ihre defizitäre Steuerkraft gegenüber dem Durchschnitt der Länder sank und sie deshalb weniger Bundesergänzungszuweisungen erhielten; zudem gingen 2009 die teilungsbedingten Sonderbedarfs-BEZ weiter zurück. Die Veränderungsdaten nach Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen belegen, dass der bundesstaatliche Finanzausgleich die größten Diskrepanzen bei den Verlusten glättete, indes nicht völlig ausglich.

Tab. 2: Veränderung der Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden und Sozialversicherungen 2008-2010

	2009			2010			2008-2010		
	Land	nach LFA + BEZ	Gemein- den	Land	nach LFA + BEZ	Gemein- den	Land	nach LFA + BEZ	Gemein- den
BW	-11,7%	-10,7%	-14,5%	-0,2%	-0,4%	1,0%	-11,8%	-11,0%	-13,6%
By	-7,0%	-9,0%	-8,8%	0,0%	0,2%	1,7%	-7,0%	-8,8%	-7,2%
He	-12,2%	-11,9%	-14,7%	0,7%	2,3%	2,5%	-11,6%	-9,9%	-12,6%
Nds	-2,0%	-5,8%	-11,3%	-4,3%	-0,9%	5,0%	-6,2%	-6,6%	-6,9%
NW	-8,7%	-9,3%	-9,9%	-1,5%	0,4%	1,6%	-10,1%	-8,9%	-8,5%
RPL	-9,1%	-11,5%	-16,4%	-0,0%	2,1%	10,4%	-9,1%	-9,6%	-7,7%
Saar	-11,5%	-13,1%	-16,2%	1,5%	0,6%	-1,3%	-10,1%	-12,6%	-17,3%
SH	-9,8%	-8,9%	-6,8%	-0,3%	-1,4%	0,8%	-10,1%	-10,2%	-6,0%
HB	-10,6%	-11,3%		-3,1%	-1,9%		-13,3%	-13,0%	
HH	-15,1%	-12,1%		4,3%	4,1%		-11,5%	-8,5%	
Be	-9,0%	-8,7%		7,7%	5,5%		-1,9%	-3,6%	
Bb	-10,3%	-10,3%	-6,5%	2,5%	-0,1%	0,7%	-8,1%	-10,4%	-5,9%
MV	-6,8%	-7,3%	-2,7%	-4,3%	-3,9%	5,7%	-10,8%	-10,9%	2,9%
Sn	-6,0%	-8,5%	-10,8%	-3,0%	-2,1%	5,0%	-8,8%	-10,4%	-6,4%
SAT	-5,9%	-8,3%	-12,1%	-3,7%	-2,7%	3,0%	-9,5%	-10,8%	-9,4%
Th	-8,3%	-10,7%	-13,9%	-1,9%	-1,6%	3,0%	-10,0%	-12,2%	-11,3%
Flächenl	-8,4%	-9,4%	-11,4%	-1,1%	-0,1%	2,5%	-9,4%	-9,5%	-9,2%
StSt	-11,7%	-10,1%		5,2%	4,3%		-7,1%	-6,3%	
insg.	-8,8%	-9,5%	-11,4%	-0,4%	0,3%	2,5%	-9,1%	-9,2%	-9,2%
Bund	-3,1%			0,8%			-2,3%		
Soz.Vers.	0,5%			2,3%			2,8%		

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.2, 2008-2010.

2010 setzten sich die Verluste nicht überall fort. Außer dem Bund verzeichneten einige Länder und im Durchschnitt der Länder fast alle Gemeinden wieder Steuermehreinnahmen. Die Steuereinnahmen der Länder gingen allerdings vor Finanzausgleich noch einmal um 0,4% zurück, wieder erhöhte BEZ ließen sie um 0,3% ansteigen. Bei den Gemeinden stiegen die Steuereinnahmen insb. durch den Wiederanstieg der Gewerbesteuer um durchschnittlich 2,5%. Bemerkenswert sind allerdings Steuerverluste einiger Länder, die wie Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern 2009 vom Wirtschaftseinbruch und bei den Steuereinnahmen noch unterdurchschnittlich getroffen worden waren. Insgesamt hat die Wirtschafts- und Finanzkrise zwischen 2008 und 2010 den Bund 2,3% seiner Steuereinnahmen „gekostet“, Länder und Kommunen fast identisch 9,1% resp. 9,2% ihrer Steuereinnahmen, wobei die Verluste sich regional trotz Länderfinanzausgleich sehr unterschiedlich verteilen. Die höchsten Verluste erlitten die ohnehin nicht reichen saarländischen Kommunen mit 17,3%. Unter den Ländern ist ebenfalls das Saarland der größte Verlierer, gefolgt von Thüringen, während die Länder Berlin und Niedersachsen die geringsten Mindereinnahmen verzeichneten.

Die Krise verursachte aber auch eine Reihe von Mehrausgaben für die Konjunkturprogramme und die Maßnahmen zur Rettung von Banken. Den größten Anteil an den Mehrausgaben trug der Bund, der dies aber nicht nur über seinen Haushalt abwickelte, sondern über neu eingerichtete Sondervermögen.

- Hier ist einerseits der Investitions- und Tilgungsfonds (ITF) zu nennen, der den Ländern und insb. den Gemeinden zur Konjunkturstabilisierung Finanzhilfen nach Art. 104 d GG für Investitionen gewährte, die zwischen dem 27.1.2009 und dem 31.12.

- 2010 begonnen wurden. Der ITF hatte Ende 2011 Kredite in Höhe von 21,2 Mrd. Euro aufgenommen,⁹ mit denen diese Investitionen finanziert worden waren.
- Für die Bankenrettung legte der Bund schon im Oktober 2008 den Finanzmarktstabilisierungsfonds auf, der Ende 2009 Kredite in Höhe von 36,5 Mrd. Euro aufgenommen, daneben aber Bürgschaften über 140,7 Mrd. Euro übernommen hatte. Ende 2011 waren die Kredite bereits wieder auf 17,3 Mrd. Euro, die Bürgschaften auf 28,2 Mrd. Euro zurückgegangen¹⁰. Ende 2012 betrug die Verluste des Fonds für abgerufene Leistungen 22,5 Mrd. Euro.¹¹
 - Allein zur Rettung der Hypo Real Estate-Gruppe wurde unter dem Namen FMS Wertmanagement eine Bad Bank gegründet, in die die Risikopositionen der Bank übertragen wurden und die Ende 2010 Kredite über 192 Mrd. Euro am Kapitalmarkt aufgenommen hatte.¹²
 - Einen weiteren wichtigen Beitrag zur Konjunkturstabilisierung leisteten die Sozialversicherungen, hier insb. die Bundesagentur für Arbeit. Die Ausgaben der Sozialversicherungen stiegen 2009 um 5,9%, 2010 dann nur noch um 1,3%, nachdem die wirtschaftliche Erholung eingetreten war. Der Bund selbst erhöhte seine Ausgaben im Jahr 2009 um 9,4%, 2010 nur noch um 2%.

Tab. 3: Veränderung der Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden und Sozialversicherungen 2008-2010

	2.009		2.010		2008-2010	
	Land	Gemeinden	Land	Gemeinden	Land	Gemeinden
BW	-0,4%	10,4%	3,2%	-3,0%	2,8%	7,1%
By	15,3%	9,4%	-11,7%	4,5%	1,8%	14,3%
He	-3,8%	-3,1%	-1,0%	9,5%	-4,7%	6,1%
Nds	3,7%	6,4%	-0,4%	0,8%	3,3%	7,3%
NW	1,5%	2,9%	6,1%	3,9%	7,7%	6,9%
RPL	-2,0%	1,0%	3,8%	8,1%	1,8%	9,2%
Saar	4,1%	6,3%	10,4%	5,1%	15,0%	11,7%
SH	1,2%	0,2%	4,7%	-0,8%	6,0%	-0,5%
HB	0,8%		7,3%		8,2%	
HH	-7,5%		5,1%		-2,8%	
Be	0,2%		3,0%		3,2%	
Bb	-0,3%	3,4%	-0,1%	1,4%	-0,4%	4,8%
MV	-1,7%	1,8%	0,8%	1,2%	-0,8%	3,0%
Sn	4,7%	8,7%	-0,1%	3,1%	4,6%	12,1%
SAT	-0,3%	3,7%	1,0%	1,7%	0,7%	5,5%
Th	-0,7%	5,3%	2,6%	-0,4%	1,9%	4,8%
Flächenl.	3,0%	5,0%	0,0%	2,8%	3,1%	7,9%
StSt	-2,1%		4,1%		1,9%	
insg.	2,4%	5,0%	0,5%	2,8%	2,9%	7,9%
Bund	9,4%		2,0%		11,6%	
Soz.Vers.	5,9%		1,3%		7,3%	

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.2, 2008-2010.

Auf der Ebene der Länder bietet sich ein sehr uneinheitliches Bild. Einige Länder mussten für die Verluste ihrer Landesbanken aufkommen; hier sind insb. Bayern für die Bayern LB, Schleswig-Holstein und Hamburg für die HSH Nordbank, Nordrhein-Westfalen für die West-LB, und Baden-Württemberg für die LBBW (incl. der zuvor übernommenen Sachsen-LB¹³) zu nennen. Nicht alle Rettungsaktionen wurden in der Krise unmittelbar

haushaltsrelevant wie z.B. in Bayern, sondern wurden auch mit Bürgschaften abgedeckt oder ziehen sich wie bei der WestLB bis ins Jahr 2012 und weiter hin. Zudem mussten die Länder für die Konjunkturprogramme des Bundes einen Eigenanteil aufbringen. Dennoch verzeichneten 2009 und 2010 nur wenige Länder größere Ausgabensteigerungen. Hier sind eigentlich nur Bayern vor allem mit den Ausgaben zur Rettung seiner Landesbank und das Saarland hervorzuheben. Viele Länder, vor allem in Ostdeutschland senkten sogar ihre Ausgaben (Ausnahme: Sachsen im Jahr 2009), um ihre Haushalte weiter an den Wegfall der teilungsbedingten SoBEZ und ihre schrumpfenden Bevölkerungen anzupassen. Aber auch Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg senkten ihre Ausgaben und verhielten sich somit prozyklisch. Auch 2010 bleibt das Bild uneinheitlich. Es ist jedoch festzustellen, dass die meisten Länder zu dem Zeitpunkt, in dem die Konjunktur wieder ansprang, ihre Ausgaben mehr steigerten als während der Krise. Ursache hierfür könnten aber – fast lehrbuchmäßig – die Zeitverzögerungen bei der Durchführung der Konjunkturprogramme des Bundes gewesen sein.

Bei den Gemeinden werden die Effekte der Konjunkturprogramme stärker sichtbar. Sie konnten dank der Zuweisungen von Bund und Ländern ihre Ausgaben konjunkturgerecht steigern, auch wenn ein Teil der Nachfragewirkungen erst im Wiederaufschwung einkommensrelevant wurden. Die stärksten Ausgabensteigerungen für den Gesamtzeitraum 2009 und 2010 verzeichneten die Kommunen in Bayern, im Saarland und in Sachsen mit zweistelligen Zuwachsraten.

Mindereinnahmen und Mehrausgaben ließen die Finanzierungsdefizite nach oben schnellen. Der Bund gab im Jahr 2009 56 Mrd. Euro mehr aus, als er einnahm, die Länder 25,8 Mrd. Euro und die Gemeinden 7,2 Mrd. Euro, nachdem sie noch im Vorjahr einen Überschuss in Höhe von 6,1 Mrd. Euro erwirtschaftet hatten. Auch 2010 verbesserten sich die Finanzierungssalden wegen der weiter zurückbleibenden Steuereinnahmen insgesamt kaum; sie betragen für den Bund 50,2 Mrd. Euro, für die Länder 22,3 Mrd. Euro und für die Gemeinden 7,7 Mrd. Euro.

Zwischen den Ländern gab es extreme Unterschiede, zumal nicht alle Haushalte defizitär waren. So realisierten Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern sogar noch Überschüsse, erst 2010 wurden auch deren Finanzierungssalden negativ. Einwohnergrößenbereinigt lagen 2009 Bremen, das Saarland und Bayern an der Spitze der Defizite. Bayern konsolidierte 2010 bereits wieder, während die Defizite der beiden Länder, die über Jahre hinweg Haushaltsnotlagendotationen erhalten hatten, um ihre Haushalte zu sanieren, mit 944 Euro und 1927 Euro je Einwohner ein Rekordniveau der Unterdeckung erreichten. Nicht ganz so groß waren die Finanzierungsdefizite der Kommunen, obwohl sie die größten relativen Einnahmenverluste zu verkraften hatten: 2009 gaben die Kommunen in Baden-Württemberg je Einwohner 237 Euro mehr aus als sie einnahmen in Rheinland-Pfalz 213 Euro und im Saarland 184 Euro. 2010 nahmen die hessischen Kommunen den Spitzenplatz mit 437 Euro je Einwohner ein, gefolgt von den saarländischen mit 217 Euro und den rheinland-pfälzischen mit 173 Euro. In Ostdeutschland waren 2010 die Finanzierungssalden der Kommunen in Brandenburg und Thüringen ins Negative gekippt.

Tab. 4: Finanzierungssalden von Ländern und Gemeinden 2008-2010

	Land			Gemeinden			Land + Gemeinden		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
BW	104,7	-125,1	-79,0	163,9	-237,0	-64,0	268,6	-362,1	-143,0
By	-2,7	-645,8	-105,8	144,7	-12,8	-27,2	141,9	-658,6	-133,1
He	-275,0	-444,4	-316,5	-65,1	-138,5	-437,0	-340,1	-582,9	-753,5
Nds	-88,9	-184,5	-237,1	79,4	-108,4	-75,1	-9,5	-292,9	-312,3
NW	-69,5	-271,8	-360,9	35,6	-103,6	-133,4	-34,0	-375,5	-494,3
RP	-353,2	-403,6	-480,2	-62,5	-212,5	-172,7	-415,8	-616,1	-652,9
Saar	-548,9	-969,3	-944,3	1,9	-184,3	-219,7	-547,0	-1153,6	-1163,9
SH	-173,4	-357,9	-469,7	-135,7	-166,8	-113,7	-309,1	-524,7	-583,5
HB	-859,6	-1383,2	-1927,0				-859,6	-1383,2	-1927,0
HH	-176,8	-564,1	-469,9				-176,8	-564,1	-469,9
Be	208,4	-426,3	-411,1				208,4	-426,3	-411,1
Bb	58,4	-203,8	-196,6	203,9	44,9	-43,1	262,3	-158,9	-239,7
MV	185,8	253,4	-106,9	133,4	49,5	23,7	319,1	302,9	-83,2
Sn	289,6	46,0	-42,6	220,6	66,1	50,8	510,2	112,0	8,2
SAT	2,9	-109,4	-305,0	145,1	51,1	23,9	148,0	-58,3	-281,1
Th	110,1	-94,4	-262,8	121,4	7,5	-8,9	231,5	-86,8	-271,7
Länder	-39,6	-315,4	-272,9	74,4	-87,6	-94,4	34,7	-402,9	-367,3
Bund							-143,5	-422,1	-990,7

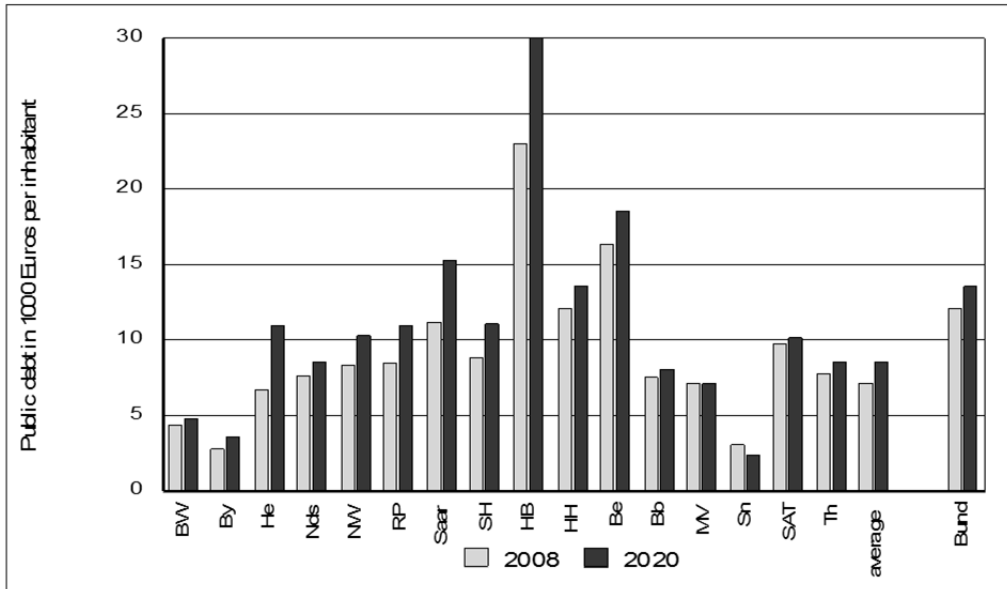
Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.2, 2008-2010, eigene Berechnungen.

Mit einer Modellrechnung lassen sich die Folgen der Finanzkrise für die öffentlichen Haushalte berechnen. Diese wurde auf der Basis der Daten der Finanzstatistik 2010 für die Jahre 2011 bis 2020 durchgeführt und quantifiziert die Folgekosten der erhöhten Staatsverschuldung in der Krise. Ab dem Jahr 2014 wurde ein einheitlicher Zinssatz mit 4% nominal angenommen. Es wurde angenommen, dass alle Gebietskörperschaften ihre Defizite bis spätestens 2020 schließen und ausgeglichene Haushalte vorlegen. Beim Bund wurden zudem die Einnahmeverbesserungen aus den Steuererhöhungen 2011 eingerechnet, bei den Ländern und Gemeinden für alle gleiche Steigerungsraten wie zunächst die Steuerschätzung 2012 angenommen, danach wurden die Steuereinnahmen mit 3% fortgeschrieben.¹⁴ Die Defizite können vor diesem Hintergrund nur durch Ausgabensteigerungen abgeschmolzen werden, welche hinter der Einnahmenentwicklung zurückbleiben. Aufgrund der budgetären Eigendynamik von Staatsschulden wächst der Schuldenstand umso stärker, je größer das Ausgangsdefizit in der Krise war und je langsamer die Konsolidierung betrieben wird.

Abb. 3 bildet die Ergebnisse der Modellrechnung ab, wobei Länder und Gemeinden zur größeren Deutlichkeit aggregiert wurden. So werden allein durch die zusätzlichen Defizite in der Krise die Staatsschulden in Bremen von gut 23 Tsd. Euro je Einwohner Ende 2008 auf über 30 Tsd. Euro ansteigen. Das Saarland und seine Kommunen erreicht im Jahr 2020 als Folge der Krise einen Schuldenstand von knapp 15,3 Tsd. Euro, Ende 2008 hatte die Staatsschuld (einschl. Kassenkredite) noch knapp 11,3 Tsd. Euro betragen. Stark belastet sind neben diesen beiden Ländern noch Hessen (von 6,8 Tsd. auf 11 Tsd. Euro je Einwohner) und Rheinland-Pfalz mit +2,5 Tsd. Euro je Einwohner, Berlin (+2,2 Tsd. Euro) und Schleswig-Holstein (+knapp 2,2 Tsd. Euro). Alle anderen Länder liegen unter einem Schuldenzuwachs von 2.000 Euro je Einwohner, Mecklenburg-Vorpommern gar nur bei rd. 700 Euro. Sachsen hatte 2010 seinen Haushalt als Folge der unerwartet guten

Steuereinnahmen in diesem Jahr bereits ausgeglichen und netto getilgt, so dass seine Staatsschulden in der Modellrechnung im Jahr sogar unter denen des Jahres 2008 liegen. Auch der Bund hat nur eine Nettobelastung von rd. 1450 Euro je Einwohner, wobei hier allerdings die später noch eintretenden Verluste aus den Bankenfonds, jedoch auch deren potentielle Gewinne nicht eingerechnet werden konnten.

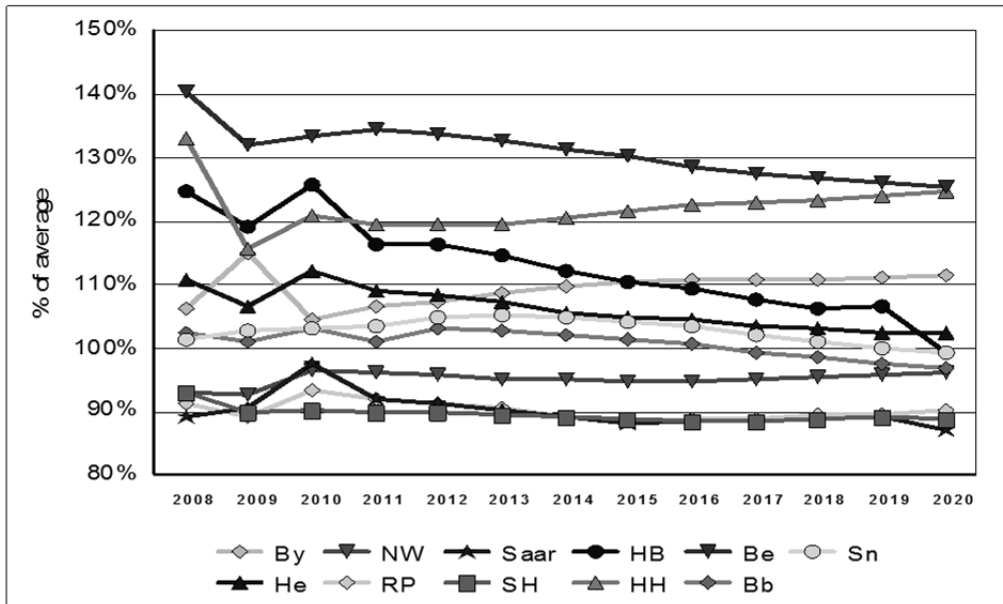
Abb. 3: Folgen der Finanzkrise – ausgedrückt in Schulden je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.2, 2008-2010, eigene Berechnungen.

Die Folgen der Finanzkrise können allerdings auch durch die Ausgaben einer Gebietskörperschaft, die nach Zinszahlung übrigbleiben, die sog. Primärausgaben,¹⁵ indiziert werden. Denn bei ausgeglichenen Haushalten bemisst sich das für Leistungen verfügbare Finanzvolumen nach den Einnahmen, die nicht durch Zinszahlungen auf die aufgenommene Staatsschuld gebunden sind. Solange die Haushalte nicht ausgeglichen sind, wachsen die Zinszahlungen weiter. Abb. 4 zeigt die diesbezüglichen Ergebnisse der Modellrechnung ausgedrückt in Primärausgaben je Einwohner zum Länderdurchschnitt. Die rückläufigen Primärausgaben der ostdeutschen Länder resultieren aus den bis 2020 schrumpfenden Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Bei den hochverschuldeten Ländern Bremen, Saarland, Berlin, aber auch noch in Hessen und Nordrhein-Westfalen, die alle in der Krise neben den Einnahmerückgängen besonders hohe Ausgabensteigerungen vornahmen, führt die Krise dazu, dass ihr Leistungsniveau – ausgedrückt in Primärausgaben – gegenüber dem Länderdurchschnitt starke Einbußen erleiden wird, selbst wenn sie ihre Defizite ab 2011 unmittelbar reduziert hätten.¹⁶ Berlin wird sich nur noch Ausgaben wie Hamburg leisten können, das Saarland deutlich weniger als 90% des Länderdurchschnitts und Bremen erleidet die größten Einschnitte, denn sein schon vor der Krise extrem hoher Schuldenstand bewirkt zusammen mit den extremen Defiziten in der Krise, dass die Primärausgaben bis 2020 von ca. 125% des Länderdurchschnitts auf unter 100% fallen werden!

Abb. 4: Folgen der Finanzkrise – ausgedrückt in Primärausgaben je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.2, 2008-2010, eigene Berechnungen.

Bemerkenswert ist, dass die Krise trotz der hohen Ausgaben des Bundes keine Verschiebungen zwischen dem Bund und den Ländern bewirken, also auch keine Änderung des vertikalen Umsatzsteuerschlüssels erforderlich machen wird.¹⁷ Dies liegt zum einen daran, dass der Bund sich mit der Einführung der Luftverkehrsabgabe und der Kernbrennstoffsteuer Einnahmen von knapp 2 Mrd. Euro jährlich verschafft hat und mit dem Solidaritätszuschlag über eine Einnahme von immerhin 13 Mrd. Euro im Jahr 2011 verfügt, mit deren Aufkommen keine entsprechenden und weiter sinkende Ausgaben mehr korrespondieren. Insoweit ist für Deutschland die Krise weitgehend glimpflich abgegangen, was aber insbesondere auch auf die erfolgreiche Konjunkturpolitik, die mit der Agenda 2010 bereits durchgeführten Strukturreformen und die erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik in der Krise zurückzuführen ist.

3.2 Die Euro-Schulden-Krise

Die Euro-Schulden-Krise ist das zweite Kapitel der Finanz- und Wirtschaftskrise, die Ende 2010 erstmals sichtbar wurde, als die Kapitalmärkte anfangen, die Preise für die Kreditabsicherungen für Staatsschulden in extrem hochverschuldeten Ländern, darunter auch Euro-Ländern, anzuheben. Diese Länder, insb. Irland, Portugal, Spanien, Italien und Griechenland, erlebten auch keinen schnellen Wiederaufschwung wie in Deutschland. Vielmehr hatte die Finanz- und Wirtschaftskrise die Strukturprobleme dieser Volkswirtschaften offenkundig gemacht. Die Rating-Agenturen reagierten mit deutlichen Abstufungen der Bonität der Krisenländer¹⁸.

Die Euro-Schulden-Krise bescherte Europa gespaltene Kapitalmärkte für die staatliche Kreditaufnahme: Hohe Risikoaufschläge auf Staatsanleihen verteuerten die Zinskos-

ten für die Krisenländer, während Staaten mit gesunder Wirtschaft und außerhalb des Euro-Raums singulär sinkende Zinssätze erleben und z.T. sogar Kredite für weniger als 0% aufnehmen konnten. Griechenland erlebte in der Spitze Zinssätze von über 25%, Portugal und Irland 12-13%, Spanien und Italien 6%, während Deutschland, Finnland, Österreich, die Niederlande und Luxemburg ihre Staatsschulden zu immer geringeren Zinssätzen revolvieren konnten. Entsprechend entwickelten sich die Konsolidierungschancen. Während die stabilen Länder die günstigen Refinanzierungskosten sogar noch zur Haushaltskonsolidierung verwenden konnten, wurden die Sanierungsmaßnahmen in den Krisenländern allein durch die hohen Zinszahlungen zunichte gemacht.¹⁹ Sie mussten und müssen alle extreme Einschnitte in die staatlichen Leistungen vornehmen, um den weiteren Anstieg der Staatsschuldenquoten zu begrenzen. Denn von solchen Maßnahmen machen es die Kapitalmärkte abhängig, ob sie die Risikoaufschläge wieder zurücknehmen.

Die Euroländer ergriffen eine Reihe von Maßnahmen, um die zinstreibenden Spekulationen gegen die Eurokrisenländer zu begrenzen: Sie schufen 2010 die Europäische Finanzierungsfazilität (EFSF) und 2012 den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) um die Krisenstaaten und deren Wirtschaft mit weiteren Krediten zu erträglichen Konditionen auszustatten. Gegenleistung der Länder sind Strukturreformen und Maßnahmen zur Haushaltsanierung. Die Euroländer vereinbarten außerdem den Europäischen Fiskalpakt, der allen Eurostaaten auferlegte, die deutsche Schuldenbremse zu übernehmen. Erwähnenswert sind schließlich die recht umstrittenen Interventionen der Europäischen Zentralbank, die in einem nie gekannten Maße private und staatliche Schulden aufkaufte, Liquidität über die unausgeglichenen Target-Salden in die Krisenländer spülte und mit diesen Maßnahmen zumindest mittelbar das Verbot der Staatsfinanzierung touchierte. Zuletzt wurde die Einrichtung einer gemeinsamen Europäischen Finanzaufsicht beschlossen, die als Bankenunion auch die Absicherung von Insolvenzrisiken der Banken übernehmen soll.²⁰

Für die öffentlichen Haushalte in Deutschland hatte diese Politik eine Reihe von Folgen. Zwar verursachten EFSF und ESM bislang nur in begrenztem Umfang unmittelbare Zahlungen aus dem Bundeshaushalt. Es bestehen aber hohe Haushaltsrisiken, wenn die abgesicherten Risiken eintreten. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 12.9.2012 die Risiken auf 190 Mrd. Euro begrenzt und eine Beteiligung des Bundestages an den Einzelentscheidungen zu den Rettungsmaßnahmen gefordert.²¹ Welche Lasten hier aber auf Deutschland am Ende zukommen werden, ist noch nicht absehbar.

Teuer kam den Bund auch die Zustimmung der Länder zum Europäischen Fiskalpakt. So muss er eventuelle Strafzahlungen bei Überschreiten der Europäischen Schuldengrenze, die für die Länder nach deutscher Verfassungsregelung zur Schuldenbremse erst ab 2020 gelten, alleine schultern. Es wurde außerdem vereinbart, dass die Länder als Gegenleistung zusätzlich 580 Mio. Euro für den KiTa-Ausbau erhalten und dass sich der Bund zukünftig an der Eingliederungshilfe beteiligt.²²

Diese Kosten sind indes gering verglichen mit den Risiken, dass die mit Bürgschaften abgesicherten Hilfsleistungen eintreten und tatsächlich zahlungsrelevant würden. Hier droht neben den hohen unmittelbaren Haushaltsbelastungen zudem der Verlust der guten Bonität und eine Erhöhung der Zinsausgaben sowie der Wiederanstieg der Nettokreditaufnahme. Noch nicht absehbar ist zudem der Eintritt von Inflation als Folge der von der EZB ausgereichten Liquidität zu einem späteren Zeitpunkt, wenn die Krisenstaaten sich wieder erholen, zumindest dann, wenn es der EZB nicht gelingt, diese Liquidität ohne negative Folgen für die Konjunktur wieder abzuschöpfen. Hier drohen den öffentlichen Haushalten Kostensteigerungen bei Beschaffungen und Tarifabschlüssen einerseits, aber

auch zusätzliche Steuereinnahmen andererseits sowie eine „passive“ Entwertung der Staatsschulden. Den Schaden davon trägt wiederum überwiegend die Allgemeinheit.

Tab. 5: Finanzierungssalden von Ländern und Gemeinden 2008-2010

	Bund		Länder		Gemeinden	
	Schuldenstand	Zinsausgaben	Schuldenstand	Zinsausgaben	Schuldenstand	Zinsausgaben
2009	1.032.599	38.099	526.357	19.934	82.787	4.250
2010	1.287.460	32.617	600.110	19.601	123.569	4.013
2011	1.279.583	32.800	615.399	19.291	129.643	4.532
2012*	1.302.402	30.487	620.981	18.564	n.a.	n.a.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.2 und 14.4, 2008-2010, eigene Berechnungen sowie für 2012(*) vorläufige Daten des Bundesministeriums der Finanzen und geschätzte Berechnung auf der Basis der Finanzierungssalden.

Das verblüffendste Ergebnis der Krisenfolgen resultiert indes aus den für Deutschland so stark gesunkenen Zinsen. Trotz der sehr hohen Kreditaufnahme zur Finanzierung der Einnahmenverluste und der Maßnahmen zur Krisenbekämpfung, trotz steigender Staatsschuldenstände sind die Zinsausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden nicht entsprechend gestiegen, sondern überwiegend sogar gesunken. Eine erste Auswertung der Haushalte des Bundes und der Länder ergibt, dass sich diese Entwicklung auch 2012 fortgesetzt hat. Insofern haben die Kapitalmärkte einen erheblichen Beitrag zur Finanzierung der Krisenfolgen für Deutschland erwirtschaftet. Angesichts der unterschiedlichen Schuldenstände von Bund, Ländern und Gemeinden profitiert der Bund am meisten von dieser Entwicklung. Länder und Gemeinden nutzen die konjunkturell bedingt hohen Steuereinnahmen allerdings nur zum Teil zur Konsolidierung, wengleich hochverschuldete Gebietskörperschaften hier auch deutliche Schwierigkeiten haben, die Zinsersparnisse tatsächlich in sinkende Ausgaben umzusetzen. Und sie sollten bedenken, dass die Zinsen auch wieder steigen werden und der günstige Effekt für die nicht sanierten Haushalte dann ins Gegenteil umschlägt. Sie sollten außerdem das Risiko in Zukunft unterschiedlicher Ratings für Länder und Gemeinden auch in Deutschland im Auge behalten, denn die Reaktionen der Kapitalmärkte auf Überschuldungssituationen öffentlicher Haushalte werden trotz guter Gesamtlage und trotz Länderfinanzanzausgleich und Haushaltsnotlagendotationen auch an Deutschland nicht vorbeigehen.

4. Reformfähigkeit als Schutz vor Staatsschuldenrisiken?

Angesichts der „gespaltenen“ Eurozone stellt sich die Frage, inwieweit leistungsfähige, effizient arbeitende Verwaltungen und funktionsfähige Institutionen im Staatssektor nicht auch als die beste Prävention gegen negative Spekulationswellen auf den globalisierten Kapitalmärkten anzusehen sind. Denn offensichtlich stellt die Anpassungs- und Reformfähigkeit der öffentlichen Verwaltung einen wesentlichen Standortfaktor in der Krise dar. Die Krisenstaaten müssen all die schmerzhaften Strukturreformen (insb. in den Arbeits- und Dienstleistungsmärkten, in den Renten- und Sozialsystemen, in der Finanzverwaltung) nun durchführen. Diese Reformen sollen die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften (wieder-) herstellen, sollen die Kosten so senken, dass die nationalen Produkte und Dienstleistungen wieder international wettbewerbsfähig sind, sollen somit das Vertrauen der Märkte und die Bonität der gesamten Wirtschaft wiederherstellen.

Dass die Effizienz des privaten Sektors der wichtigste Faktor für die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft ist, ist heute unbestritten. Dies gilt erst recht für Währungsunionen, in denen ein einzelnes Land seine Kostennachteile nicht mehr durch eine Abwertung der Währung „heilen“ kann. Inwieweit aber ein leistungsfähiger Staatssektor nicht unbedingt mit den niedrigsten Steuerquoten ebenfalls vor Spekulationen der Finanzmärkte schützen kann, ist bislang wenig untersucht. Aus der Debatte um den Wettbewerb der Systeme²³ kann jedoch geschlossen werden, dass nicht nur die Regulierung und Deregulierung der Märkte durch den Staat, sondern auch die gesamten politischen Rahmenbedingungen und institutionellen Regelungen innerhalb des Staatssektors nicht nur die Reformfähigkeit von Staaten beeinflussen, sondern womöglich auch ihre „Angreifbarkeit“ durch die globalisierten Finanzmärkte. Hier scheint durch die aktuellen Ereignisse eine Forschungslücke entstanden zu sein, denn diese könnten bedeuten, dass Regierungen nicht nur durch Wahlen dahingehend beeinflusst werden, die Wählerpräferenzen zu beachten, sondern auch über die internationalen Kapitalmärkte gezwungen werden könnten, ggf. sogar eine Politik gegen eine Mehrheit von Wählern zu unternehmen, wenn diese nicht dem Postulat der Markteffizienz entspricht.

Die starke Stellung Deutschlands in der Krise lässt außerdem die Frage aufkommen, inwieweit der stark ausgleichende Länderfinanzausgleich und die prinzipielle Möglichkeit von Haushaltsnotlagendotationen für überschuldete Bundesländer – wenngleich als *Ultima ratio!*²⁴ – sowie die Existenz von Entschuldungsfonds auf Länderebene für Kommunen nicht auch ein Faktor zur Absicherung gegenüber Spekulationen der Kapitalmärkte gegen hochverschuldete Bundesländer und Kommunen ist. Zwar erscheint die Idee eines Haftungsverbandes für die Schulden des Bundes und der Länder, sog. Deutschlandbonds, wie dies im Sommer und Herbst 2012 diskutiert wurde,²⁵ hier zu weit zu gehen, indes sind gewisse Solidaritätsbände unzweifelhaft geeignet, Spekulationen gegen einzelne Teile eines bündischen Nationalstaats unattraktiv erscheinen zu lassen. Auch sollte hier weiter analysiert werden, ob föderative Systeme unitarischen generell überlegen sind. Es gilt allerdings den Trade-off zwischen Verantwortungsverlust durch die Verteilung der Risiken auf (alle) anderen Mitglieder des föderalen Staats und die dadurch verursachte Tendenz zur Überlastung und Ineffizienz des Staatsektors einerseits und das Bündische Prinzip des Eintretens füreinander andererseits sorgsam abzuwägen.

Indes darf nicht verschwiegen werden, dass auch Deutschland unter der Perspektive der Angreifbarkeit durch die Kapitalmärkte noch weitere „Hausaufgaben“ in Sachen Reformen machen muss. Hier sind zuvorderst die zukünftig weiter stark wachsenden, weitgehend ungedeckten Pensionslasten und der doppelte Alterungsprozess des öffentlichen Dienstes²⁶ genauso zu nennen. Ein weiteres seit Jahren nicht gelöstes Problem sind die vertikalen Verteilungskonflikte zwischen Bund, Ländern und Gemeinden durch die Übertragung ungedeckter Ausgabenverpflichtungen und durch unterschiedliche Kostenentwicklungen bei der Erfüllung der ebenspezifischen Aufgaben einerseits und die zu geringe Variabilität der Verteilung der Steuereinnahmen andererseits, deren Volumen angesichts der Zentralisierung der Gesetzgebungskompetenz fast ausschließlich der Bund allein bestimmt. Diese interföderale Gemengelage hat nicht zuletzt auch zu einer Überforderung und zur Überkomplexität des Steuerrechts geführt. Schließlich ist bei den großen Reformbaustellen auch das Thema e-Government zu nennen, bei dem Deutschland gegenüber manchem unitarisch verfassten, wirtschaftlich weit weniger erfolgreichen Land in Sachen Zeitbedarf und Reichweite der am Ende gefundenen Lösungen wie ein Entwicklungsland aussieht.²⁷

5. Krise als Reformmotor?

Die systematisch spiegelverkehrte Frage zur Bedeutung von Strukturreformen für die Angreifbarkeit von Nationalstaaten durch Kapitalmarktspekulationen stellt sich dergestalt, ob und inwieweit die Krise denn als Reformmotor anzusehen ist und auf diese Weise am Ende dazu beiträgt, dass sich die derzeitigen Erfahrungen so schnell nicht wiederholen werden. Gleichzeitig ist aber angesichts der Diskussion um den Kompetenzzuwachs der EU und insb. auch der Kommission auch der Frage nachzugehen, ob die Lösung der Probleme in einer Zentralisierung von Kompetenzen liegen kann oder ob dies eher geeignet ist, die Probleme wieder zu verschärfen.

5.1 Zur Reformfähigkeit von Krisenländern in der Krise

Zur Reformfähigkeit von Nationalstaaten in der Krise gibt es Erfahrungen und Analysen aus den 1980er Jahren. Damals unternahmen eine Vielzahl von Industrieländern Strukturreformen. Die drastischsten Reformen führte damals Neuseeland durch, nachdem die Regierung ihre Volkswirtschaft zuvor überreguliert und jegliches Wirtschaftswachstum abgewürgt hatte.²⁸ Es waren nicht nur konservativ regierte Länder, wie insb. Großbritannien, die diese Reformen unternahmen, sondern etwas später auch Länder mit ausgeprägten Sozialstaatsmodellen wie Schweden und andere skandinavische Länder, weil sie die Schere zwischen wachsenden Staatsausgaben durch persistent hohe Arbeitslosigkeit und in Relation dazu unzureichend steigenden Steuereinnahmen nicht mehr schließen konnten.²⁹ Hier baute die Krise den Druck auf, der als „fiscal stress“³⁰ bezeichnet wurde, mit dessen Hilfe die nicht unbedingt und überall populären Reformen durchgesetzt wurden.

Unter anderen Vorzeichen und durch die Auflagen für Gewährung von Hilfen durch die Rettungsschirme der anderen Euro-Länder und den IWF müssen die Krisenländer in Europa recht weitreichende Strukturreformen durchführen, die von der Liberalisierung von Dienstleistungsmärkten über Arbeits- und Sozialmarktreformen bis hin zur Modernisierung und Effektivierung der Finanzverwaltung gehen. Zudem werden Ausgaben aller Art gekürzt und Steuern erhöht, um die Defizite zu reduzieren. Dabei gibt es Krisenländer, in denen diese Reformen eher „geräuschlos“ oder mit wenig Protest hingenommen werden (Irland, Portugal), und andere wie Spanien, Italien und am krassesten Griechenland, wo der Widerstand gegen die Kürzungen und Reformen als „geräuschvoll bis lautstark, z.T. sogar gewaltsam“ bezeichnet werden muss. Indes bittere Opfer müssen die Menschen in allen Krisenstaaten bringen.

Bei der eingeschlagenen Strategie gibt es einige Probleme:

- Die starke Kürzung von Staatsausgaben und Erhöhung der Steuern verstärkt die konjunkturelle Krise in diesen Ländern, erhöht die Arbeitslosigkeit noch einmal mehr, hat in jedem Fall auch Folgen für die Nicht-Krisen-Länder, weil auch dort Exportnachfrage ausfällt.
- Die meisten Sanierungsprogramme weisen größere Gerechtigkeitsprobleme auf, weil Menschen mit geringerem Einkommen von den Kürzungen relativ stärker getroffen werden als reichere. Indes erfordert das Ausmaß der Krise die Einschnitte bei den Masseneinkommen und großen Transfers, weil sonst die notwendigen Summen nicht zusammenkommen würden. Kritisch müssen aber die Länder beurteilt werden, in de-

nen die soziale Symmetrie der Reformen sei es in der Konzeption, sei es in der Umsetzung auch nicht ansatzweise gewahrt wird, weil dies die Akzeptanz der Eingriffe weiter senkt.

- Generell kann konstatiert werden, dass Korruptionskulturen, die in einigen der Krisenländer die Probleme mitbestimmen, extrem schwierig zu brechen sind. Sie sind aber ein Zeichen dafür, wie wenig effizient diese Länder organisiert waren, denn Korruption ist nur dort möglich, wo es ineffiziente Renten zu verteilen gibt.
- Schließlich benötigen die Strukturreformen insb. in den öffentlichen Verwaltungen selbst erhebliche Zeit für ihre Umsetzung. Fast alle Krisenländer mit Ausnahme Irlands haben Lebenszeitsysteme im öffentlichen Dienst, die Entlassungen fast unmöglich machen. Die Lernprozesse benötigen ebenso Zeit wie Personalumsetzungen und die Erneuerung des Personals über die natürliche Fluktuation. Reformen können von innen blockiert werden. Der wegen der Krise in allen Ländern erforderliche Stellenabbau verstärkt alle diese Probleme noch, weil kein neues frisch ausgebildetes Personal eingestellt werden kann und Beförderungstellen wegfallen.

Ohne die Krise hätten sich aber in allen Krisenländern vermutlich keine politischen Mehrheiten dafür gefunden, überhaupt Strukturreformen durchzusetzen. Das Wirtschaftswachstum der niedrigen (Real-)Zinssätze nach der Euroeinführung hatte die Strukturprobleme zugeklebt und die Verteilung weiterer sozialer Wohltaten finanziert. Insoweit ist die Krise möglicherweise die einzige Chance, um den für die Reformen notwendigen politischen Druck aufzubauen, die nun einmal nachgerade das Gegenstück zu Wahlgeschenken zum Zwecke der Wiederwahl³¹ darstellen und damit amtierende Regierungen bei der Verfolgung ihrer „Überlebensziele“ bedrohen. Es sieht so aus, als hinge die Durchsetzbarkeit von Strukturreformen in der Krise nicht nur von äußerem Druck, sondern auch von den Regierungs-, Parteien- und Wahlsystemen ab. Das aber ist ein anderes Thema.

Letztlich zeigt die Krise aber auch, dass nicht allein die quantitativen Kriterien des Maastricht-Vertrages allein, selbst in ihrer verschärften Form des Europäischen Fiskalpakts, die Funktionsfähigkeit einer Währungsunion sichern können. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen in der Krise sind weitergehende Maßstäbe für die Staatssektoren im Sinne von „good governance“ in Nicht-Euro-Staaten erforderlich, wenn diese der Währungsunion beitreten wollen. Sie könnten aber auch bereits auf Beitrittskandidaten angewandt werden. Auf diese Weise könnte der Integrationsprozess in der EU vertieft werden, bevor die Erweiterung eintritt. Das muss im Interesse Deutschlands, des größten Zahlerlands der EU, durchsetzbar sein.

5.2 Zentralisierung als Schutz vor zukünftigen Krisen?

Mit der Euro-Schulden-Krise werden häufig auch Forderungen nach einer Zentralisierung weiterer Kompetenzen auf EU-Ebene verbunden, die unterschiedlich weit gehen: Die EU-Bankenaufsicht, ein europäischer „Banken-ESM“ aus Bankmitteln und damit eine volle Bankenunion, der Europäische Fiskalpakt und eine weitergehende Zentralisierung von Budgetaufsichts- und Budgetkompetenzen, die Vergemeinschaftung von Schulden bis hin zur Einführung von Eurobonds zur gemeinschaftlichen Kreditaufnahme nationaler Schulden, der ESM als Europäischer Währungsfonds oder gar weiter koordinierte Sozialreformen. Auch über institutionelle Reformen wie die direkte Wahl des Kommissionspräsidenten wird diskutiert.

Es sollte allerdings beachtet werden, dass eine Zentralisierung dann keine Stärkung bewirkt, wenn sie dezentrale Verantwortungen verwischt und einen automatischen Ressourcentransfer befördert. Auch besteht die Gefahr fortgesetzter Strukturmängel und nicht umgesetzter Strukturreformen, wenn der fiskalische Druck nachlässt. Die Föderalismustheorie besagt das Gegenteil: Dezentrale Verantwortung stärkt die Föderation, das Ganze, um so eher, je stärker und eindeutiger die Kompetenzen abgegrenzt sind.³² Das lässt allerdings die Schlussfolgerung zu, dass es eher darauf ankommt, institutionelle Strukturen zu schaffen, die den Mitgliedstaaten die Verantwortung für ihre Wirtschafts-, Sozial- und Budgetpolitik aufnötigen. Diese Konstruktion schließt Solidarität nicht aus, im Gegenteil. Es werden aber klare Sanktionen bei Transfers aus dem EU-Budget oder anderen Rettungsschirmen benötigt. Eine klare Trennung von Verantwortung heißt schließlich auch, dass die EU selbst mehr Demokratie wagen, auf manche Richtlinie verzichten und Bürokratie abbauen muss, die auch die Verwaltungen der Mitgliedstaaten belastet. Denn der Ruf nach Strukturreformen darf auch vor dem, was die EU selbst macht, nicht haltmachen.

6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Finanz- und Wirtschaftskrise dauerhafte Lasten im öffentlichen Gesamthaushalt in Deutschland über die steigende Staatsverschuldung verursacht hat. Es sind trotz großer Unterschiede bei den Belastungsvolumina in vertikaler Hinsicht keine Ungleichgewichte festzustellen. Im Vergleich der Bundesländer allerdings sind starke horizontale Verwerfungen auszumachen, insb. dort, wo eine vor der Krise schon hohe Verschuldung mit überdurchschnittlichen Defiziten zusammengetroffen war. Die Kosten der Rettungsmaßnahmen in der nachfolgenden Euro-Schulden-Krise liegen insb. beim Bund. In welcher Höhe sie auftreten werden, ist derzeit noch nicht absehbar.

Ein Gegengewicht zu den hohen Lasten der Krise liegt in den derzeit säkular niedrigen Zinssätzen. Sie schaffen Sanierungsspielräume für alle hochverschuldeten Gebietskörperschaften, soweit diese bereit sind, die Ersparnisse nicht in zusätzliche Ausgaben umzusetzen. Solange sich die Kapitalmärkte nicht beruhigen, ergeben sich allerdings weitere Haushaltsrisiken sowie Risiken von Inflation (Preise und Nominalzinssätze!) einerseits und divergierenden Ratings mit steigenden Risikoaufschlägen auf Zinssätze andererseits. Das finanziell größte Risiko besteht derzeit jedoch darin, dass die Konjunkturkrise aus den Euro-Schulden-Staaten auf Deutschland übergreift. Für diesen Fall stellen sich weitere Fragen: Greifen die erfolgreichen Instrumente der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008-2010 wieder? Reichen die finanziellen Reserven der Gebietskörperschaften? Oder werden die Kapitalmärkte dann auch gegen Deutschland spekulieren, was dann keine besonders andersartigen Folgen für die öffentlichen Haushalte als in den Krisenländern haben wird. Insoweit wäre es empfehlenswert, die mittelfristige Finanzplanung um Instrumente des Risikomanagements zu erweitern, was derzeit wohl nirgendwo in Deutschland bei diesem altherwürdigen Instrument gemacht wird.

Schließlich sollte man die Krise als Chance für Strukturreformen auch bei öffentlichen Verwaltungen und staatlichen Institutionen generell begreifen. Die EU benötigt – das ist eine Quintessenz der Krise – nicht unbedingt mehr Zentralisierung, sondern mehr Vertiefung und Demokratisierung. Wenn aber im Zuge der Krisenbekämpfung und weitergehender Maßnahmen zur Krisenprävention Kompetenzen von den Mitgliedstaaten auf die EU übergehen sollten, dann ist auch eine grundlegende Überprüfung der Aufgaben-

verteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten erforderlich. Dann sollte auch überprüft werden, was die EU wieder an die Mitgliedstaaten abgeben kann.

Anmerkungen

- 1 Der vorliegende Beitrag basiert auf einem Vortrag, der bei der Dreiländertagung der deutschsprachigen Sektionen des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften am 28.9.2012 in Wien gehalten wurde.
- 2 Vgl. von *Usslar, Ludolf von*: Effizienz staatlicher Förder- und Stabilisierungsmaßnahmen in der Finanz- und Wirtschaftskrise; in: Wirtschaftsdienst 6/2010, S. 385ff sowie *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*: Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen, Jahresgutachten 2009/10, Wiesbaden 2009, S. 46ff und S. 165ff.
- 3 Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*: Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland, Jahresgutachten 2012/13, Wiesbaden 2012, S. 31ff.
- 4 Vgl. ebenda, S. 128ff.
- 5 Vgl. *Sommer, Rainer*: Die Subprime-Krise in den Vereinigten Staaten, Dossier Finanzmärkte, Berlin 2012 (<http://www.bpb.de/politik/wirtschaft/finanzmaerkte/55766/subprime-krise?p=all>; download v. 25.2.2013)
- 6 Vgl. *Dieter, Heribert*: Regulierung der Finanzmärkte, Dossier Finanzmärkte, Berlin 2012 (<http://www.bpb.de/politik/wirtschaft/finanzmaerkte/65435/regulierung-der-finanzmaerkte>; download v. 25.2.2013).
- 7 Vgl. *Mildner, Stormy-Annika*: Ursachen der Finanzkrise, Dossier Finanzmärkte, Berlin 2012 (<http://www.bpb.de/politik/wirtschaft/finanzmaerkte/135463/ursachen-der-finanzkrise>; download v. 25.2.2013).
- 8 Aus institutionenökonomischer Sicht durchaus nachvollziehbar, denn sie verdienen ihr Geld mit im Zweifel guten Bonitätsnoten und haben bislang auch keine Haftung für ihre Fehlurteile übernehmen müssen.
- 9 Vgl. *Statistisches Bundesamt*: Fachserie 14.4, 2011, Wiesbaden 2012.
- 10 Vgl. ebenda.
- 11 Vgl. *Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung*: Stabilisierungsmaßnahmen des SoFFin (<http://www.fmsa.de/fmsa/soffin/instrumente/massnahmen-aktuell/>; download vom 14.2.2013)
- 12 Vgl. Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.4, 2011, Wiesbaden 2012.
- 13 Hier haftet allerdings Sachsen noch für dauerhafte Verluste bis zu 2 Mrd. Euro.
- 14 Die abschmelzenden SoBEZ an die neuen Länder wurden in der Einnahmenmodellierung ebenso berücksichtigt wie die Konsolidierungshilfen an fünf finanzschwache Länder nach Einführung der Schuldenbremse. Genaueres zu den Modellannahmen vgl. *Färber, Gisela*: Impacts of the Global Financial Crisis in a Federation: Evidence from Germany; in: *John Kinkaid; Alan Tarr; Sonja Wälti* (Hrsg.): Federalism and the Global Financial Crisis: Impacts and Responses, Oxford University Press (OUP) (erscheint demnächst), wobei in dieser älteren Rechnung noch ein Zinssatz von 4,5% angenommen worden war.
- 15 Vgl. Blanchard, O.J. u.a.: The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question; in: OECD Economic Studies 15/1990 und Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik – Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 71, Bonn 2001.
- 16 Dies gilt leider nur für einige der Länder. Insb. Nordrhein-Westfalen, aber auch Bremen und das Saarland haben diese finanzpolitischen Konsequenzen noch nicht oder doch erst zu einem späteren Zeitpunkt gezogen (erste Daten für die Länderhaushalte 2012 vgl. *Bundesministerium der Finanzen*: Entwicklung der Länderhaushalte bis Dezember 2012, [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderhaushalte/2012/Entwicklung-der-Laenderhaushalte-bis-Dezember-2012%20\(vorläufiges-Ergebnis\).pdf?__blob=publicationFile&v=1](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderhaushalte/2012/Entwicklung-der-Laenderhaushalte-bis-Dezember-2012%20(vorläufiges-Ergebnis).pdf?__blob=publicationFile&v=1); download v. 20.2.2013), so dass die Ergebnisse im Jahr 2020, wenn die Haushalte ausgeglichen sein müssen, noch schlechter ausfallen dürften. Das ist dann aber nicht mehr Folge der Krise,
- 17 Vgl. *Färber, Gisela*: Impacts ... a.a.O.
- 18 Vgl. *Kaiser, Stefan*: Herabstufung durch Moody's: Krisenländer zittern vor Banken-Stürmung; in SPIEGEL-online v. 18.5.2012 (<http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/herabstufung-durch-moody-s-angst-vor-dem-sturm-auf-die-banken-a-833794.html>; download v. 26.2.2013)
- 19 Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*: Stabile Architektur ... a.a.O., S. 64ff.
- 20 In welchem Umfang dies geschehen soll, ist bislang nicht geklärt.

- 21 Vgl. BVergE, 2 BvR 1390/12 vom 19.9.2012.
- 22 Vgl. *Hildebrand, Jan*: Deutschland zahlt hohen Preis für Euro-Rettung; in: Die WELT v. 25.6.2012 (<http://www.welt.de/politik/deutschland/article107266393/Deutschland-zahlt-hohen-Preis-fuer-Euro-Rettung.html>; Download v. 20.2.2013)
- 23 Vgl. u.a. *Apolte, Thomas*: Regulierungswettbewerb in föderalen Strukturen: Königswettbewerb zwischen Staatsversagen und Marktversagen? In: *Heine, Klaus; Kerber, Wolfgang* (Hrsg.): Zentralität und Dezentralität von Regulierung in Europa, Stuttgart 2007, S. 55ff.
- 24 Vgl. BVerfGE, 2 BvF 3/03 vom 19.10.2006
- 25 Eine Vorform stellen die Bund-Länder-Anleihen dar, die schon 2013 von der Bundesfinanzagentur aufgenommen werden sollen (vgl. o.V.: Bund-Länder-Anleihen: Deutschland-Bonds sollen 2013 kommen; in: SPIEGEL online v. 20.11.2012 - <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/deutschland-bonds-anleihen-von-bund-und-laendern-kommen-2013-a-868250.html>; download v. 26.2.2013)
- 26 Vgl. *Färber, Gisela; Funke, Melanie; Walther, Steffen*: Nachhaltige Finanzierung der Beamtenversorgung – Möglichkeiten und Grenzen einer Modernisierung bei leeren Kassen; in: Zeitschrift für Beamtenrecht, H. 1-2/2011, S. 14-31.
- 27 Das letzte große Beispiel für die interföderale Kunst in Deutschland, e-Government-Projekte nach extrem langer Entwicklungsdauer zu Fall zu bringen, stellt ELENA dar (vgl. *Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags*: Aktueller Begriff – ELENA-Verfahren; <http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2010/ELENA-Verfahren.pdf>; download v. 26.2.2013).
- 28 Vgl. *Evans, Lewis; Grimes, Arthur; Wilkinson, Bryce; Teece, David*: Economic Reform in New Zealand 1984-95: The pursuit of Efficiency; in: Journal of Economic Literature, Vol XXXIV, 1996, S. 1863ff sowie *Scott, Graham C.*: Government Reform in New Zealand, IMF Occasional Paper 140, Washington 1996, S. 7ff.
- 29 Vgl. *Tarschys, Daniel*: The Scissor Crisis in Public Finance; in: Policy Science, Vol. 15, 1983.
- 30 Vgl. *Scorsone, Eric S.; Plerhoples, Christina*: Fiscal Stress and Cutback Management Amongst State and Local Governments: What Have We Learned and What Remains to Be Learned? In: State and Local Government Review 2010, 176ff sowie *Finegold, Kenneth, Schardin, Stephanie, Steinbach, Rebecca*: How are States responding to Fiscal Stress? In: New Federalism, hrsg. v. The Urban Institute, Series A, No. A-58, 2003.
- 31 Vgl. *Vis, Barbara*: The importance of socio-economic and political losses and gains in welfare state reforms; in: Journal of European Social Policy 2009, S. 395ff.
- 32 Vgl. bereits *Musgrave, Richard A.*: The Theory of Public Finance, New York 1959, *Brennan, Geoffrey; Buchanan, James M.*: The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge 1980 sowie jüngeren Datums *Wildasin, David E.*: The Institutions of Federalism: Towards an Analytical Framework; in: National Tax Journal 2004, S. 247ff.

Anschrift der Autorin:

Prof. Dr. rer.pol. Gisela Färber, Lehrstuhl für Wirtschaftliche Staatswissenschaften, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Freiherr-vom-Stein-Straße 2, D-67346 Speyer
E-Mail: faerber@uni-speyer.de