

Der Staat ist einer der wichtigsten Akteure in unserer Gesellschaft. Er beeinflusst durch sein Handeln den Alltag aller Bürger und Unternehmen in Deutschland – sei es durch die Erhebung von Steuern (z.B. Einkommensteuer) oder das Angebot staatlicher Leistungen (z.B. Bildung, innere Sicherheit, Sozialtransfers). Entsprechend wichtig ist es, zumindest ein grundlegendes Verständnis des Staates und seiner Finanzen zu erlangen.

Dieser Beitrag soll Ihnen eine kurze Einführung in die Grundzüge der deutschen Staatsfinanzen geben. Er richtet sich primär an Einsteiger in die Thematik (z.B. Studenten, interessierte Bürger).

Was zählt zum „Staat“?

Der Zweck des Staates ist die Verschönerung des Lebens. “

”

Aristoteles, griechischer Philosoph

Das oberste Ziel des Staates ist die sog. Maximierung des Gemeinwohls. Zur Erreichung dieses Ziels nimmt der Staat eine **Vielzahl von Aufgaben** für seine Bürger wahr. Zu den staatlichen Aufgaben zählen z.B. die Bereiche Soziales, innere Sicherheit, äußere Sicherheit, Bildung und Verkehr. Unter dem Staat versteht man hierbei nicht eine einzelne zentrale Einheit, die alle staatlichen Leistungen erbringt. Vielmehr sind die staatlichen Aufgaben auf tausende Einheiten verteilt.

Der deutsche Staat kann in **vier Teilsektoren** untergliedert werden:

- Bund
- (Bundes-)Länder
- Kommunen der Flächenländer
- Gesetzliche Sozialversicherung

Jeder dieser Teilsektoren übernimmt andere Aufgaben. Beispiele für Aufgaben des **Bundes** sind die Landesverteidigung durch die Bundeswehr, der Grenzschutz durch die Bundespolizei und die Pflege diplomatischer Beziehungen mit anderen Staaten durch das Auswärtige Amt.

Typische Leistungen, die von den **16 Bundesländern** erbracht werden, sind z.B. die innere Sicherheit durch die Polizei und die Hochschulbildung. Die Bundesländer lassen sich in zwei Grup-

pen unterteilen: die Flächenländer und die Stadtstaaten. Die drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg nehmen sowohl die Landesaufgaben als auch die kommunalen Aufgaben selbst wahr. Daher sind Flächenländer und Stadtstaaten bei Finanzkennzahlen (z.B. Personalausgaben) häufig nicht oder nur eingeschränkt vergleichbar.

Im Jahr 2015 gab es in den 13 Flächenländern rund **12.000 Kommunen**. Unter die Kommunen fallen insbesondere die Städte, Gemeinden und Landkreise. Die meisten Städte und Gemeinden gehören einem der 295 Landkreise an. Ein Beispiel für eine kreisangehörige Stadt ist die Stadt Weinheim im Rhein-Neckar-Kreis. Insgesamt 103 einwohnerstärkere Städte sind nicht Teil eines Landkreises. Sie werden daher als „kreisfrei“ bezeichnet. Beispiele für kreisfreie Städte sind die Städte Dresden, Köln, Lübeck und München. Zu den kommunalen Aufgaben zählen u.a. der Betrieb von Kindertagesstätten, der Brandschutz, der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) sowie die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung.

Unter die **gesetzliche Sozialversicherung** fallen die gesetzliche Kranken-, Pflege-, Renten- und Unfallversicherung sowie die Alterssicherung für Landwirte und die Bundesagentur für Arbeit.

Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherung können ihre Aufgaben zum einen selbst durch ihre **(Kern-)Verwaltungen** erfüllen. Zum anderen können sie jedoch auch **Staatsunternehmen** gründen (z.B. in der Rechtsform der GmbH) und diese mit der Erbringung einer staatlichen Leistung beauftragen. Ende 2013 gab es in Deutschland etwa 15.300 Unternehmen, die mehrheitlich in staatlichem Eigentum standen.

Die Staatsunternehmen sind aus wirtschaftlicher Sicht ebenfalls dem Staat zuzurechnen. Je mehr Staatsunternehmen in Finanzanalysen einbezogen werden, desto vollständiger ist der Blick auf das staatliche Handeln. Es werden jedoch nur zu einem Teil der Staatsunternehmen detaillierte Finanzdaten von den Statistischen Ämtern publiziert: Diese Unternehmen werden in der Statistik als sog. **„Extrahaushalte“** bezeichnet. Im Jahr 2015 gab es in Deutschland ca. 6.500 Extrahaushalte. In den folgenden Darstellungen werden neben den staatlichen Kernverwaltungen jeweils nur die Extrahaushalte einbezogen. Für die übrigen Staatsunternehmen sind die zu Analysezwecken notwendigen Finanzdaten meist nicht verfügbar.

Wofür gibt der Staat Geld aus?

Finanzpolitik – das ist die Auseinandersetzung zwischen jenen Leuten, die eine Mark haben und zwei ausgeben wollen, und jenen anderen, die wissen, dass das nicht geht.

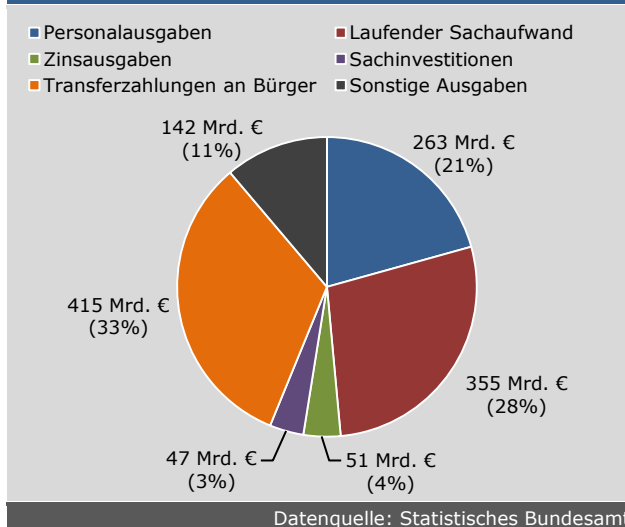
„ Manfred Rommel, deutscher Politiker

Der Staat ist damit betraut, bestimmte Aufgaben für seine Bürger wahrzunehmen (siehe Seite 1). Um diese Aufgaben erfüllen zu können, braucht der Staat v.a. Personal und Betriebsmittel. Unter das Personal fallen die für den Staat tätigen Beamten, Richter, Berufs-/Zeitsoldaten und Tarifbeschäftigten. Zu den Betriebsmitteln zählen z.B. Grundstücke, Gebäude, Autos, Tische und PCs.

Menschen, die für den Staat arbeiten, haben ein Recht auf eine Entlohnung ihrer Tätigkeit. Für den Staat führt dies zu **Ausgaben**. Auch für die Betriebsmittel muss der Staat Ausgaben tätigen (z.B. Kauf von PCs). Die Aufgaben des Staates sind eng mit entsprechenden Ausgaben verknüpft.

Im Jahr 2015 hatte der deutsche Staat Ausgaben von 1.273 Mrd. Euro. Bei 81,46 Mio. Einwohnern zum 30.6.2015 sind das rund 15.600 Euro je Einwohner. **Wichtige Ausgabearten** sind die Personalausgaben (z.B. Entlohnung von Beamten), die Transferzahlungen an Bürger (z.B. Rente, Sozialhilfe), der laufende Sachaufwand (z.B. Kauf von Papier), die Zinsausgaben und die Investitionsausgaben (z.B. Bau einer Brücke). Merkmal von Investitionen ist, dass sie für Gegenstände getätigt werden, die über mehrere Jahre genutzt werden.

Staatsausgaben von Deutschland im Jahr 2015



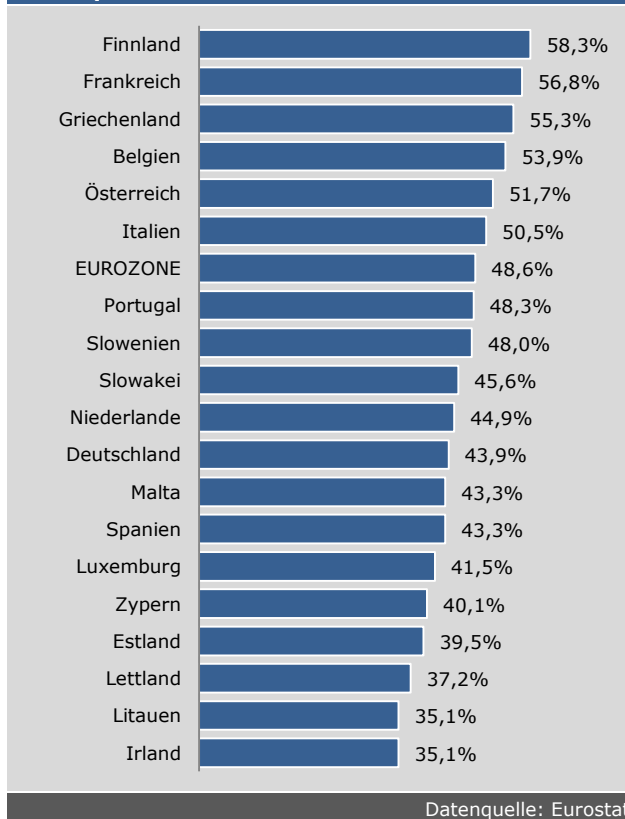
Von den gesamten **Personalausgaben** des Staates entfallen 48 Mrd. Euro (18 Prozent) auf den Bund, 135 Mrd. Euro (51 Prozent) auf die Länder, 61 Mrd. Euro (23 Prozent) auf die Kommunen und 20 Mrd. Euro (8 Prozent) auf die Sozialversicherung. Ein Grund für die relativ hohen Personalausgaben der Länder ist, dass die meisten Polizisten und Lehrer bei den Ländern beschäftigt sind.

Im Kontext der Staatsausgaben wird häufig die sog. „**Staatsquote**“ berechnet. Sie soll zeigen, welchen Anteil der Staat an der Gesamtleistung einer Volkswirtschaft hat. Die Staatsquote wird mittels folgender Formel bestimmt. Das Bruttoinlandsprodukt ist der Wert der innerhalb der Grenzen eines Wirtschaftsgebiets (z.B. in Deutschland) in einem bestimmten Zeitraum (z.B. in einem Jahr) produzierten Waren und Dienstleistungen.

$$\text{Staatsquote} = \frac{\text{Staatsausgaben}}{\text{Bruttoinlandsprodukt}}$$

Im Jahr 2015 liegen die Staatsausgaben von Deutschland bei 43,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Nachstehende Abbildung vergleicht die deutsche Staatsquote mit der Staatsquote der anderen 18 Mitglieder der Eurozone.

Staatsquote der Eurostaaten im Jahr 2015



Wie finanziert sich der Staat?

Steuern sind keine schöne Sache, aber wenn man öffentliche Leistungen will, so muss irgendjemand für sie bezahlen; d.h. sie sind ein notwendiges Übel.

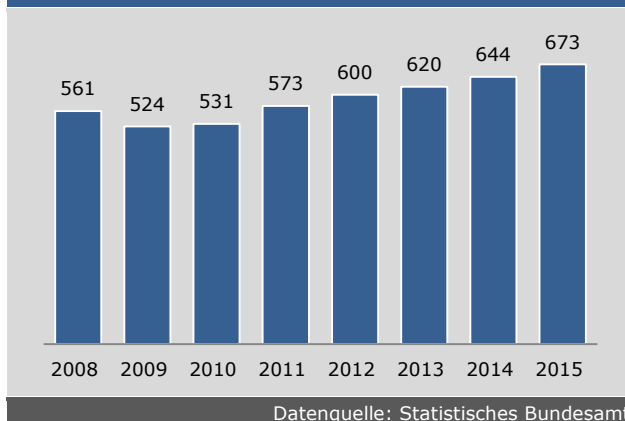
Michael Bloomberg, US-amerik. Politiker

Um seine Ausgaben (siehe Seite 2) finanzieren zu können, benötigt der Staat **Einnahmen**. Einnahmen generiert der Staat u.a. aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben. Zu den steuerähnlichen Abgaben zählen v.a. die Sozialversicherungsbeiträge (z.B. Beiträge zur Kranken-, Renten- und Unfallversicherung), die an die Sozialversicherungsträger entrichtet werden. Ein Beispiel für eine weitere Einnahmeart sind die Zinseinnahmen.

Insgesamt verzeichnete der deutsche Staat im Jahr 2015 **Einnahmen** in Höhe von 1.302 Mrd. Euro (rund 16.000 Euro je Einwohner). Hiervon entfielen 673 Mrd. Euro (52 Prozent) auf die Steuereinnahmen, 469 Mrd. Euro (36 Prozent) auf die steuerähnlichen Abgaben und 13 Mrd. Euro (1 Prozent) auf die Zinseinnahmen.

Die Steuereinnahmen fließen dem Staat aus **verschiedenen Steuerarten** zu. Wichtige Steuerarten sind die Einkommensteuer, die Umsatzsteuer, die Energiesteuer, die Körperschaftsteuer und die Gewerbesteuer. Darüber hinaus gibt es auch zahlreiche kleinere Steuerarten, die nur ein geringes Aufkommen generieren. Beispiele sind die Pferdesteuer, die Schankerlaubnissteuer, die Alkopopsteuer, die Jagdsteuer und die Fischereisteuer.

Steuereinnahmen von Deutschland in Mrd. Euro



Die Höhe der Steuereinnahmen hängt von zahlreichen Faktoren ab. Der Staat kann über die **Festsetzung der Steuersätze** direkt auf die Steuer-

einnahmen einwirken. Einen Einfluss auf die Steuereinnahmen hat auch die **allgemeine Wirtschaftslage**. Sie wird häufig am Wachstum des Bruttoinlandsprodukts gemessen. Die Wirtschaftslage ist für den Staat nur indirekt beeinflussbar und unterliegt im Zeitablauf Schwankungen. So verursachte z.B. die jüngste Finanzkrise im Jahr 2009 einen Rückgang in den Steuereinnahmen.

Die **Verteilung der gesamten Steuereinnahmen** auf Bund, Länder und Kommunen erfolgt nach verschiedenen Verfahren. Wem welche Einnahmen zustehen, hängt u.a. von der Steuerart ab. Die Gemeinschaftsteuern (z.B. Umsatzsteuer, Einkommensteuer) stehen Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam zu. Die Bundessteuern (z.B. Tabaksteuer, Energiesteuer) fließen dem Bund, die Landessteuern (z.B. Erbschaftsteuer, Biersteuer) den Ländern und die Gemeindesteuern (z.B. Grundsteuer, Hundesteuer) den Kommunen zu. Ein Sonderfall ist die Gewerbesteuer: Sie wird meist zu den Gemeindesteuern gezählt, wengleich Bund und Länder über die Gewerbesteuerumlage an den Einnahmen beteiligt werden.

Darüber hinaus existieren v.a. mit dem Länderfinanzausgleich, den Bundesergänzungszuweisungen und dem Kommunalen Finanzausgleich weitere innerstaatliche Umverteilungssysteme. Die Systeme sollen u.a. zur Schaffung bundesweit gleichwertiger Lebensverhältnisse beitragen.

Im Zuge des **Länderfinanzausgleichs** erhalten die finanzschwächeren Länder (z.B. Berlin, Bremen, Saarland) zusätzliche Finanzmittel von den finanzstärkeren Ländern (z.B. Bayern, Hessen). Im Jahr 2015 wurden insgesamt 9,6 Mrd. Euro über den Länderfinanzausgleich umverteilt. Durch die **Bundesergänzungszuweisungen** überweist der Bund weitere Gelder an finanzschwache Länder. Im Jahr 2015 beliefen sich die Bundesergänzungszuweisungen auf 10,2 Mrd. Euro.

Der **Kommunale Finanzausgleich** dient dazu, den Kommunen (insbesondere den finanzschwächeren Kommunen) ausreichende Finanzmittel zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben bereitzustellen. Im Kommunalen Finanzausgleich kann es Finanztransfers vom Land an die Kommunen und Finanztransfers von den finanzstärkeren an die finanzschwächeren Kommunen geben. Im Vergleich der 13 Flächenländer gibt es erhebliche Unterschiede in der rechtlichen Ausgestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs.

Was ist der „Finanzierungssaldo“?

Der Staat wird bestimmt keine Wohlfahrt schaffen, wenn er mehr ausgibt als er einnimmt.

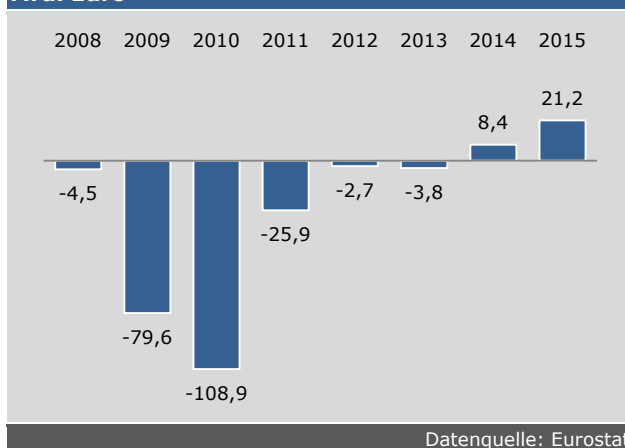
„ Abraham Lincoln, US-amerik. Politiker

Die Differenz aus den Einnahmen und Ausgaben heißt **Finanzierungssaldo** (Überschuss oder Defizit). Nach der Definition der deutschen Statistik lag der Finanzierungssaldo des deutschen Staates im Jahr 2015 bei einem Überschuss von 30 Mrd. Euro (364 Euro je Einwohner).

Der Begriff des Finanzierungssaldos wird auch im Kontext des **Maastricht-Vertrags** genutzt. Der Maastricht-Vertrag ist ein am 7.2.1992 in der niederländischen Stadt Maastricht unterzeichneter Vertrag zwischen den Mitgliedern der Europäischen Union (EU). Er enthält auch Regeln zum Finanzierungssaldo und zu den Staatsschulden.

Der Finanzierungssaldo nach Maastricht-Vertrag kann aufgrund **methodischer Unterschiede** vom Finanzierungssaldo nach deutscher Statistik abweichen. Gemäß Maastricht-Definition hatte Deutschland im Jahr 2015 einen Überschuss von 21 Mrd. Euro (260 Euro je Einwohner). Im Folgenden wird die Maastricht-Definition verwendet.

Maastricht-Finanzierungssaldo von Deutschland in Mrd. Euro

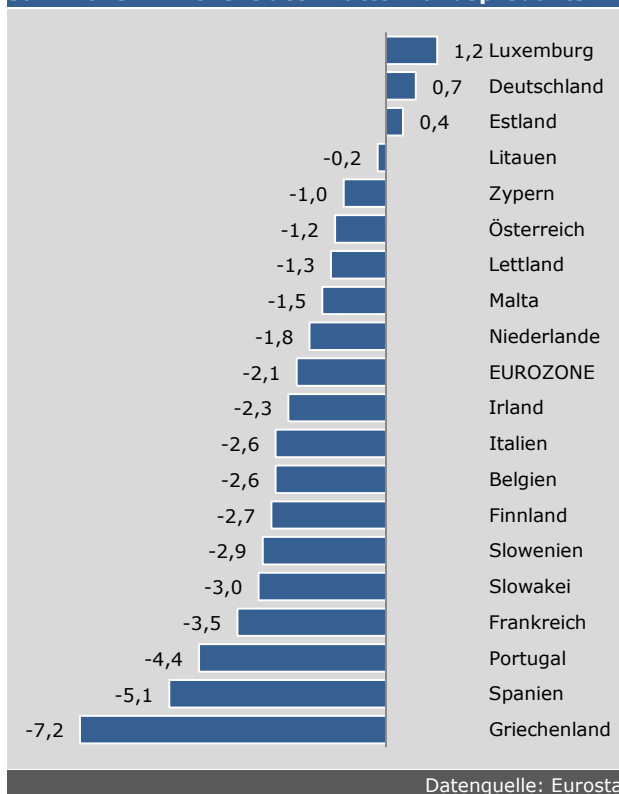


Der Finanzierungssaldo unterliegt im Zeitablauf stärkeren **Schwankungen** (siehe Abbildung). Ein wichtiger Einflussfaktor ist die allgemeine Wirtschaftslage. So fallen die Einnahmen in guten Jahren i.d.R. höher aus (z.B. da die Unternehmen höhere Gewinne versteuern). Zugleich muss der Staat weniger Ausgaben tätigen (z.B. geringere

Sozialtransfers wegen besserer Beschäftigungslage). In Krisenjahren verhält es sich jeweils umgekehrt. Ein Beispiel für eine Krise ist die jüngste Finanzkrise. Sie hat in Deutschland v.a. in den Jahren 2009 und 2010 zu hohen Defiziten geführt.

Gemäß Maastricht-Vertrag soll das **Defizit** nicht über **3,0 Prozent des Bruttoinlandsprodukts** liegen. Deutschland zählte im Jahr 2015 zu den drei Staaten mit Überschüssen. Der deutsche Überschuss lag bei 0,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Das höchste Defizit hatte Griechenland mit 7,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Maastricht-Finanzierungssaldo der Eurostaaten im Jahr 2015 in Prozent des Bruttoinlandsprodukts



Vier Eurostaaten verfehlten im Jahr 2015 die 3-Prozent-Defizitgrenze des Maastricht-Vertrags. Dauerhaft hohe Defizite führen zu hohen Staatsschulden. Die für die Schulden zu entrichtenden Zinsausgaben engen die politischen Handlungsspielräume ein. Um die Defizite abzubauen und die Schulden zu verringern, sind die Einnahmen zu steigern (z.B. Steuersatz erhöhen, neue Steuer einführen) und/oder die Ausgaben zu senken (z.B. Subventionen streichen, Personal reduzieren). Man spricht dabei auch von der Konsolidierung oder Sanierung des Staatshaushalts. Umgangssprachlich ist häufig vom „**Sparen**“ die Rede.

Wie hoch ist der Staat verschuldet?

„Vor Schulden, die man gemacht hat, auch Staatsschulden, kann man nur eine Zeit lang davonlaufen – eingeholt wird man doch.“

„Milton Friedman, US-amerik. Ökonom

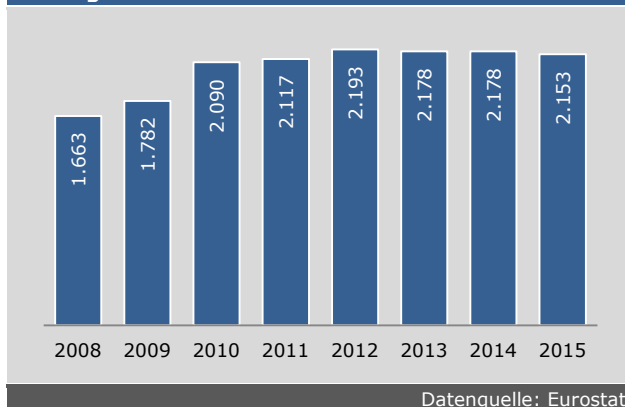
Bei den **Staatsschulden** handelt es sich um die Summe der Zahlungsverpflichtungen des Staates gegenüber seinen Gläubigern. Hierunter fallen z.B. die Staatsanleihen und die bei Banken aufgenommenen Kredite und Kassenkredite. Je höher ein Staat verschuldet ist, desto höher sind i.d.R. die zu zahlenden Zinssätze. Staaten mit sehr hohen Schulden können in einen „Teufelskreis“ aus wachsenden Schulden und zunehmenden Zinsausgaben geraten (sog. „**Schuldenspirale**“). Im Extremfall kann dies zum Staatsbankrott führen.

Um eine zu hohe Verschuldung zu verhindern, ist im deutschen Grundgesetz eine Schuldenbremse eingeführt worden. Zudem enthält der **Maastricht-Vertrag** (siehe Seite 4) eine Obergrenze für die sog. „**Schuldenquote**“. Demnach sollen die Staatsschulden eine Höhe von **60,0 Prozent des Bruttoinlandsprodukts** nicht übersteigen.

$$\text{Schuldenquote} = \frac{\text{Staatsschulden}}{\text{Bruttoinlandsprodukt}}$$

Die Staatsschulden von Deutschland liegen zum 31.12.2015 bei 2.153 Mrd. Euro. Dies entspricht rund 26.400 Euro je Einwohner bzw. 71,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Staatsschulden von Deutschland nach Maastricht-Vertrag zum 31.12. in Mrd. Euro



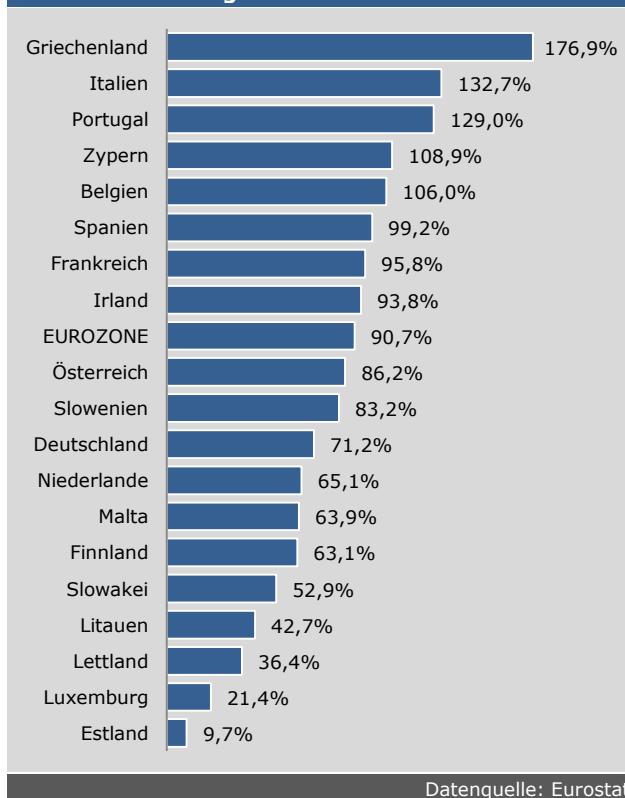
Wenig intuitiv ist der Zusammenhang zwischen dem Maastricht-Finanzierungssaldo und den

Maastricht-Staatsschulden. So entspricht der Finanzierungssaldo eines Jahres nicht exakt der Veränderung des Schuldenstandes in diesem Jahr. Der Grund sind **methodische Unterschiede**.

Methodische Unterschiede gibt es auch zwischen den **Staatsschulden nach deutscher Statistik** und der Staatsverschuldung nach Maastricht-Vertrag. Gemäß deutscher Statistik ist der Staat am 31.12.2015 mit 2.063 Mrd. Euro verschuldet. Zum 31.12.2014 sind auch Schulden unter Berücksichtigung aller Staatsunternehmen verfügbar: Einschließlich sämtlicher Staatsunternehmen liegt die Verschuldung bei 2.820 Mrd. Euro.

Die unten aufgeführte Abbildung enthält einen Vergleich über die Schuldenquoten der 19 Mitglieder der Eurozone. Genutzt wird darin die Schulden-Definition des Maastricht-Vertrags.

Schuldenquote der Eurostaaten im Jahr 2015 nach Maastricht-Vertrag



Die Schuldenaufnahme stellt für den Staat eine Finanzierungsquelle dar. Die schuldenfinanzierte Bereitstellung staatlicher Leistungen ist jedoch nachrangig gegenüber der Finanzierung aus anderen Quellen (z.B. aus Steuern). Damit soll verhindert werden, dass **nachfolgenden Generationen** eine zu hohe Schuldenlast vererbt wird.

Wiederholung

Bitte ankreuzen:	richtig	falsch
01. Das Hauptziel des Staates ist die Gewinnmaximierung.		
02. Der Staat kann Unternehmen gründen und diese mit der Erfüllung staatlicher Aufgaben betrauen.		
03. Die Personalausgaben sind aus Sicht des Staates eine wichtige Ausgabeart.		
04. Die Staatsquote ist das Verhältnis der Staatsausgaben zu den Staatseinnahmen.		
05. Die Sozialversicherungsbeiträge werden zu den steuerähnlichen Abgaben gezählt.		
06. Die Höhe der Steuereinnahmen ist unabhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung.		
07. Der Finanzierungssaldo eines Staates ist in wirtschaftlichen Krisenzeiten häufig negativ.		
08. Nach Maastricht-Vertrag soll Deutschland jedes Jahr einen Überschuss von mindestens 3,0 Prozent des Bruttoinlandsprodukts erzielen.		
09. Nach Maastricht-Definition hatte Deutschland zum 31.12.2015 Staatsschulden von ca. 2.153.000.000 Euro.		
10. Die Schuldenquote soll nach Maastricht-Vertrag bei mindestens 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts liegen.		

Offene Fragen:
11. In welche Teilsektoren kann der Staat untergliedert werden?
12. Wieso sind Flächenländer und Stadtstaaten bei Finanzkennzahlen häufig nur schwer miteinander zu vergleichen?
13. Welche drei Ausgabearten hatten im Jahr 2015 den größten Anteil an den gesamten Staatsausgaben?
14. Wie hoch war im Jahr 2015 in Deutschland und in der Eurozone das Verhältnis der Staatsausgaben zum Bruttoinlandsprodukt?
15. Was unterscheidet die Gemeinschaftsteuern von den Bundessteuern?
16. Welchen Zweck hat der Kommunale Finanzausgleich?
17. Welche Mitglieder der Eurozone hatten im Jahr 2015 einen positiven Finanzierungssaldo erwirtschaftet?
18. Was versteht man unter der Konsolidierung bzw. Sanierung des Staatshaushalts?
19. Wie wird die Schuldenquote eines Staates berechnet?
20. Welche drei Mitglieder der Eurozone hatten im Jahr 2015 die höchste Schuldenquote?

Lösungen:

01. falsch; 02. richtig; 03. richtig; 04. falsch; 05. richtig;
06. falsch; 07. richtig; 08. falsch; 09. falsch; 10. falsch