

Schackmann-Fallis, Karl-Peter; Snelting, Martin

Article — Digitized Version

Probleme der Staatsverschuldung in den neuen Ländern

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schackmann-Fallis, Karl-Peter; Snelting, Martin (1999) : Probleme der Staatsverschuldung in den neuen Ländern, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 79, Iss. 2, pp. 100-106

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/40417>

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.

Karl-Peter Schackmann-Fallis, Martin Snelting

Probleme der Staatsverschuldung in den neuen Ländern

Die Finanzpolitik der neuen Länder befindet sich derzeit in einer schwierigen Situation. Einerseits sind alle Länder aufgrund nicht tragfähiger Primärdefizite zu einer restriktiven Haushaltspolitik gezwungen, andererseits kann gerade diese zu weiteren Verwerfungen im stockenden Aufholprozeß der neuen Länder führen und so die Haushaltsprobleme weiter verschärfen. Können sich die neuen Länder aus eigener Kraft aus diesem Dilemma befreien oder sind sie weiterhin auf die Solidarität der westdeutschen Länder und des Bundes angewiesen?

Die Staatsverschuldung in den neuen Ländern hat mittlerweile pro Kopf das Niveau der westdeutschen Länder erreicht. Derzeit sind die ostdeutschen Gebietskörperschaften (Länder und Gemeinden) mit 117,2 Mrd. DM verschuldet. Je Einwohner sind dies 8585 DM, was 98,1% des Niveaus der westdeutschen Flächenländer entspricht¹. Das hohe Niveau der Verschuldung hat in allen neuen Ländern zu einem restriktiven Kurs der Haushaltspolitik geführt. Seit 1995 – dem Ende der überdurchschnittlichen Wachstumsraten im Osten – hat sich die Nettokreditaufnahme um 6,7 Mrd. DM verringert, in der Folge wurden vor allem die investiven Ausgaben reduziert.

Die Haushaltspolitik in den neuen Ländern ist dabei durch einen Zielkonflikt geprägt: Einerseits schränken die infolge der rasch steigenden Verschuldung dynamisch wachsenden Zinsausgaben die Haushaltsspielräume immer weiter ein, so daß dringend Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich sind, andererseits können gerade diese zu weiteren Verwerfungen im Aufholprozeß Ostdeutschlands führen und damit mittelbar die Haushaltsprobleme noch verschärfen.

Der folgende Beitrag wird die Ursachen und Probleme dieser Dilemma-Situation erörtern. Dabei wird mit Blick auf die aktuelle Diskussion um den Solidaripakt darauf hingewiesen, daß die öffentlichen Haushalte in den neuen Ländern noch für viele Jahre auf die Solidarität der westdeutschen Länder ange-

wiesen sein werden, wenn auch weiterhin an dem Ziel festgehalten werden soll, Ostdeutschland ökonomisch und sozial zu integrieren.

Strukturelle Unterschiede

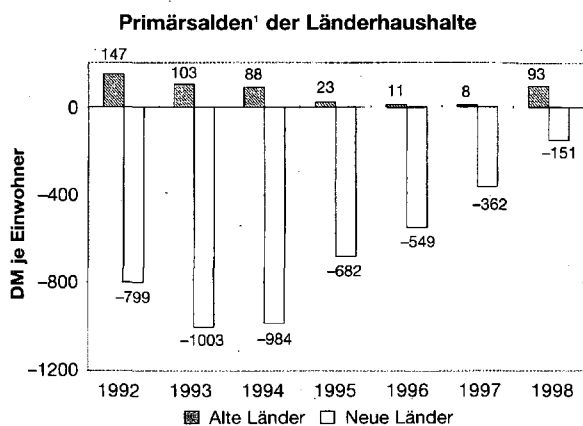
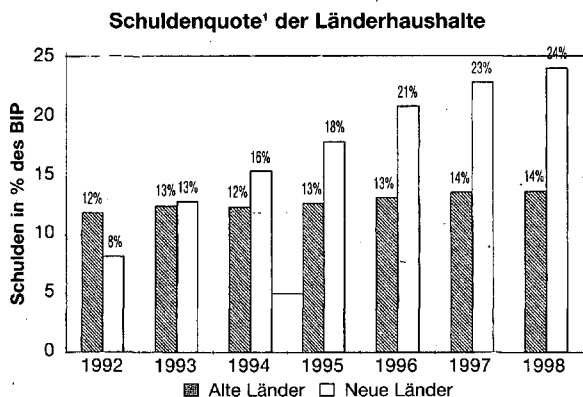
Obwohl die Staatsverschuldung der ostdeutschen Länder vom Niveau her der Verschuldung in Westdeutschland entspricht, zeigt der Schuldenstand in % des Bruttoinlandsprodukts (Schuldenquote), daß sich die finanzwirtschaftliche Situation in den neuen Ländern stark von der in den alten Ländern unterscheidet. Während die Gebietskörperschaften in den westdeutschen Flächenländern 1997 „lediglich“ mit 18,4% ihres Bruttoinlandsproduktes verschuldet waren, hat die Verschuldung in Ostdeutschland im gleichen Jahr knapp 31% der dortigen Wirtschaftsleistung ausgemacht. Dabei zeigt sich für die Schuldenquote in den neuen Ländern eine steigende Tendenz, während die Schuldenquote in den alten Ländern seit 1993 praktisch stagniert (vgl. Übersicht 1).

Dieser strukturelle Unterschied zwischen Ost und West zeigt sich auch an der Entwicklung der Primärsalden (vgl. Übersicht 1). Der Primärsaldo bezeichnet die Differenz von Einnahmen und Ausgaben ohne Zinsaufwendungen (Primärausgaben). Während die Haushalte in den neuen Ländern durchweg Primärdefizite ausweisen, können die alten Länder seit 1992 Primärüberschüsse verbuchen. Aufgrund ihrer Primärdefizite müssen die neuen Länder sich ver-

Dr. Karl-Peter Schackmann-Fallis, 44, ist Staatssekretär im Ministerium der Finanzen Sachsen-Anhalt; Dr. Martin Snelting, 34, ist dort Referent.

¹ Daten nach der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes, Stand August 1998.

Übersicht 1
Strukturelle Unterschiede der Staatsverschuldung
in Ost und West



¹ Schuldenquote = Schulden in % des BIP; Primärsaldo = Bereinigte Einnahmen - Bereinigte Ausgaben ohne Zinsausgaben; Alte Länder = Westdeutsche Flächenländer; Neue Länder = Ostdeutsche Flächenländer.

Quelle: Berechnungen des Finanzministeriums Sachsen-Anhalt nach Angaben des Statistischen Bundesamts (Vierteljährliche Kassenstatistik).

Übersicht 2

Investitionsausgaben 1992-97 (kumuliert)

	Neue Länder DM je Einwohner	Alte Länder DM je Einwohner	Alte Länder = 100
Investive Ausgaben insgesamt	16339	7557	216,2
darunter:			
Bauinvestitionen insgesamt	7171	3640	197
Straßenbau	1804	869	208
Schulen und Hochschulen	1012	564	179
Städterneuerung und Wohnungsbauförderung	726	147	494
Allgemeine Verwaltung	215	88	244

Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik, Berechnungen des Finanzministeriums Sachsen-Anhalt. Einwohnerstand zum 31.12. Neue Länder = Ostdeutsche Flächenländer und Gemeinden, Alte Länder = Westdeutsche Flächenländer und Gemeinden.

schulden, um ihre aktuellen Ausgaben zu decken. Diese Situation ist erheblich ungünstiger als die in den alten Ländern, die einen Teil des Schuldendienstes durch Primärüberschüsse decken können. Etwaige Finanzierungsdefizite ergeben sich in den alten Ländern also allein deshalb, weil Schulden aus der Vergangenheit zu bedienen sind.

Folgen der Transformationspolitik

Die strukturellen Unterschiede in der Verschuldung zwischen Ost und West zeigen, daß die öffentlichen Haushalte in Ostdeutschland typische Merkmale einer Transformationsökonomie aufweisen. In einer Wirtschaft, die die Wettbewerbsfähigkeit der westdeutschen Industrie erreichen will, sind die öffentlichen Haushalte gefordert, durch die Bereitstellung von Infrastruktur in Vorleistung zu treten, um das Ingangkommen eines selbsttragenden Aufholprozesses zu ermöglichen. Erst wenn der Aufholprozeß abgeschlossen ist, kann sich die Schuldenquote stabilisieren.

Mit der ihnen zugewiesenen transformationspolitischen Aufgabe hatten und haben die öffentlichen Haushalte in den neuen Ländern eine gewaltige Last zu bewältigen². Der Zustand der Infrastruktur in Ostdeutschland war zu Beginn der deutschen Vereinigung in fast allen Bereichen desolat. Die DDR hatte vor allem in den letzten Jahren weitgehend von der Substanz gelebt, manche Infrastruktureinrichtungen waren von einer geringeren Qualität als vor dem zweiten Weltkrieg. Für die Infrastrukturpolitik in den neuen Ländern galt zudem, daß sich die Angleichung der Verhältnisse in Ostdeutschland nicht nur ökonomisch, sondern auch sozial vollziehen mußte; denn in einer sozialen Marktwirtschaft muß sich ein ökonomischer Aufholprozeß nicht nur auf die Produktionsbedingungen, sondern auch auf die Lebensbedingungen beziehen.

Entsprechend hoch waren die öffentlichen Investitionen. In den neuen Ländern ist von 1992 bis 1997 von den Gebietskörperschaften mit 16339 DM je Einwohner 2,2mal soviel investiert worden wie in den alten Ländern. Allein die Bauinvestitionen haben in diesem Zeitraum je Einwohner 7171 DM betragen, was 197% des Niveaus in Westdeutschland entspricht (vgl. Übersicht 2). Bereits durch dieses Volumen der Infrastrukturinvestitionen war es ganz

² Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW): Bedeutung der Ergänzungszuweisungen des Bundes zur Linderung der teilungsbedingten Sonderlasten in den neuen Bundesländern, Berlin 1998, S. 11 f.

logisch, daß auch die Verschuldung in einem schnelleren Tempo wachsen mußte.

Insgesamt ist aber nicht nur das hohe Volumen der Infrastrukturinvestitionen für den im Vergleich zu Westdeutschland relativ schnellen Aufbau der Verschuldung verantwortlich. So sind die öffentlichen Investitionen in Ostdeutschland mangels anderer eigener Einnahmen zu einem erheblich größerem Umfang über Kredite finanziert worden. Die Kreditfinanzierungsquote für die von 1992-1997 getätigten selbstfinanzierten Investitionen lag in den neuen Ländern bei 77,1%. In Westdeutschland wurden im gleichen Zeitraum nur 25% der eigenfinanzierten Investitionen durch die Aufnahme von Krediten finanziert. Diese Relation wurde bei den Solidarpaketverhandlungen erwartet und damit begründet, daß zur Zeit der Verhandlungen die ostdeutschen Länder pro Kopf noch nicht ein Verschuldungsniveau wie Westdeutschland erreicht hatten.

Produktivitätseffekte der Investitionen

Die hohen Kreditfinanzierungsquoten lassen sich durchaus ökonomisch rechtfertigen: Da Ostdeutschland weniger entwickelt war als Westdeutschland, konnte man erwarten, daß von den zusätzlichen öffentlichen Investitionen höhere Produktivitätseffekte als in Westdeutschland ausgehen würden, ein zusätzlicher Kilometer Straße im Osten also mehr für die wirtschaftliche Entwicklung erbringt als ein zusätzlicher Kilometer in Westdeutschland.

Wäre das Kalkül aufgegangen, das hinter dieser Transformationsstrategie für die neuen Länder gestanden hat, hätten sich die Einnahmen der Haushalte in den neuen Länder seit Mitte der 90er Jahre aber spürbar verbessern müssen. Durch die hohen staatlichen Infrastrukturinvestitionen hätte, verbunden mit der Förderung der privaten Investitionen, ein selbsttragender Aufschwung in den neuen Ländern in Gang kommen müssen. Dessen Früchte hätten dann genutzt werden können, um die stark verschuldeten ostdeutschen Haushalte zu konsolidieren. Diese Rechnung ist jedoch bisher nicht aufgegangen.

Statt dessen ist es in Ostdeutschland Mitte der 90er Jahre zu einem drastischen Rückgang des Wirtschaftswachstums gekommen. Nach anfänglich hohen realen Wachstumsraten um die 9% liegt das Wachstum in Ostdeutschland heute mit real etwa 2% pro Jahr unterhalb der Zunahme der Wirtschaftsleistung in Westdeutschland. In der Folge verharnte das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf auf einem Abstand von etwa 23 000 DM zu den alten Ländern, mittlerweile vergrößert sich der Abstand wieder, und nur die jüngere Entwicklung im verarbeitenden Gewerbe gibt Anlaß zur Hoffnung auf ein erneutes Ingangkommen des Aufholprozesses³.

Konsequenzen für die Finanzpolitik

Die veränderten Wachstumsperspektiven Ostdeutschlands führen auch zu einer veränderten Beurteilung der Finanzsituation der Länder. So sind

Jürgen W. Hidién

Handbuch Länderfinanzausgleich

Das Handbuch ordnet, analysiert und bewertet erstmals umfassend das komplexe und komplizierte Recht des horizontalen, bundesdeutschen Länderfinanzausgleichs als Systemelement und Kernstück des bundesstaatlichen Finanzausgleichs.

Das staatsrechtliche Werk wendet sich an Rechts- und Finanzwissenschaftler, Finanzpolitiker und -verwaltungen, insbesondere aber auch an Parlamentarier in Bund und Ländern.

Der Verfasser ist Professor für Staats- und Steuerrecht an der Fachhochschule für Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen und Privatdozent an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Er hat zahlreiche Studien zum Finanz-, Steuer-, Kommunal- und Europarecht veröffentlicht.

1999, 710 S., geb., 178,- DM, 1299,- öS, 158,50 sFr, ISBN 3-7890-5835-1

 **NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden**

Finanzierungsdefizite in einem Land, das sich in einem wirtschaftlichen Aufholprozeß befindet, anders zu beurteilen als in einem Land, das mittel und langfristig keine überdurchschnittlichen Wachstumsraten mehr zu erwarten hat. Dieses läßt sich mit Hilfe des Tragfähigkeitskonzepts zeigen, welches in jüngerer Zeit vor allem aufgrund der Diskussion um den Maastricht-Vertrag immer häufiger zur Beurteilung der Finanzpolitik herangezogen wird⁴.

Nach dem Tragfähigkeitskonzept besteht immer dann Konsolidierungsbedarf, wenn aufgrund der aktuellen Finanzpolitik unter der Annahme einer gegebenen Wachstumsperspektive und eines gegebenen Zinsniveaus ein Anstieg der Schuldenquote erwartet wird, sofern sich ein solcher Anstieg der Schuldenquote nicht finanzpolitisch rechtfertigen läßt.

Um den Konsolidierungsbedarf zu ermitteln, der aktuell notwendig wäre, um die Schuldenquote nicht weiter steigen zu lassen, stellt das Tragfähigkeitskonzept auf die Primärsalden der Haushalte ab. Dabei wird der Primärsaldo, der für eine Stabilisierung der Schuldenquote erforderlich ist, mit dem tatsächlichen Primärsaldo verglichen. Der erforderliche Primärsaldo in % des BIP (P_e) ergibt sich aus der Formel⁵.

$$P_e = \frac{(i - g)}{(1 + g)} \cdot D_{t-1}$$

Hierbei bezeichnet i den Zinssatz, der auf die Staatsschuld geleistet werden muß, g das Wachstum des nominalen BIP und D die Schuldenquote. Bei gegebenem Zinsniveau und gegebenem Schuldenstand ist der erforderliche Primärüberschuß zur Stabilisierung der Schuldenquote um so kleiner, je höher das erwartete Wachstum des BIP ist. Die Aussage des Tragfähigkeitskonzepts ist dabei insgesamt nicht unproblematisch, da das Konzept rein mechanistisch vorgeht und kein Werturteil über die absolute Höhe der Schuldenquote fällt. Es kann daher nur angewen-

det werden, wenn sich die Schuldenquote bereits auf einem Niveau bewegt, von dem aus sich kaum eine weitere Erhöhung begründen läßt. Dies dürfte aber bei den gegebenen Ost-West-Relationen der Fall sein (vgl. Übersicht 1)⁶.

Übersicht 3 zeigt das Ergebnis von Berechnungen zum Konsolidierungsbedarf nach dem Tragfähigkeitskonzept, die im Finanzministerium Sachsen-Anhalt angestellt wurden. Berechnet wurde der seit 1992 jeweils bestehende Konsolidierungsbedarf der Haushalte in den alten und neuen Ländern in Abhängigkeit von zwei unterschiedlichen Wachstums-szenarien für die neuen Länder:

Szenario 1 unterstellt, daß die neuen Länder mittelfristig nach wie vor höhere Wachstumsperspektiven haben als die alten Länder. Dabei wurde für die neuen Länder ein nominales Wachstum von 8% und für die alten Länder ein Wachstum von 5% angenommen⁷.

Szenario 2 unterstellt sowohl für die alten wie auch für die neuen Länder perspektivisch ein nominales Wachstum von 5% pro Jahr und geht daher davon aus, daß der Aufholprozeß der neuen Länder beendet ist.

Die Ergebnisse zeigen deutlich, wie stark die Beurteilung der finanzpolitischen Situation der neuen Länder durch die aktuellen Perspektiven für den Aufholprozeß beeinflusst werden (vgl. Übersicht 3). Zunächst ist ersichtlich, daß die Finanzpolitik der neuen Länder in den ersten Jahren nach der Vereinigung in keinem Wachstumsszenario als „tragfähig“ bezeichnet werden konnte. Der Anstieg der Schuldenquote konnte aber finanzpolitisch begründet werden, da das Niveau der Verschuldung niedrig war und in einem Transformationsprozeß die Schuldenquote zunächst bewußt erhöht werden muß, um die wirtschaftliche

⁵ Vgl. hierzu auch Deutsche Bundesbank: Die Entwicklung der Staatsverschuldung seit der deutschen Vereinigung, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank (März 1997), S. 1732.

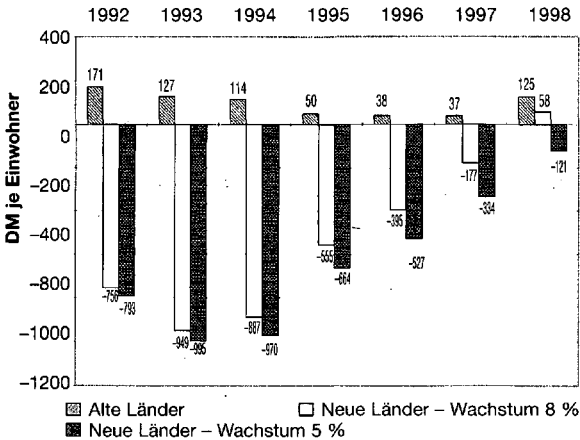
⁶ In diesem Fall liefert der Unterschied zwischen erforderlichem und tatsächlichem Primärsaldo die Untergrenze für den Konsolidierungsbedarf. Wird gleichzeitig eine bestimmte Schuldenquote angestrebt, die unterhalb der aktuellen Schuldenquote liegt, erhöht sich der Konsolidierungsbedarf entsprechend; vgl. A. Stobbe, a.a.O., S. 213. Das Tragfähigkeitskonzept stellt im übrigen das einzige finanzwissenschaftliche Kriterium zur Herleitung eines Konsolidierungsbedarfs dar, das überhaupt auf einen Länderhaushalt angewendet werden kann. Das vom Sachverständigenrat verwendete Konzept des strukturellen Defizits ist für die Analyse von Länderhaushalten ungeeignet, da es die Bestimmung eines konjunkturneutralen Haushalts voraussetzt, was auf Länderebene nicht möglich ist; vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1994/95, S. 154 f.

⁷ Die Wachstumsrate von 5% wurde bei der Ableitung der Fiskalkriterien für den Maastricht-Vertrag zugrunde gelegt. Sie entspricht der mittelfristigen nominalen Wachstumserwartung in Eurland; vgl. H. Sandte: a.a.O., S. 637-645.

³ Vgl. dazu: Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 1998, Beurteilung der Wirtschaftslage durch folgende Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V., Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin (Institut für Konjunkturforschung); HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg; ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München; Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel; Institut für Wirtschaftsforschung Halle; Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen; HWWA-Report Nr. 185, S. 34 f.

⁴ Vgl. H. Sandte: Möglichkeiten zur Auslegung der Fiskalkriterien für den EWU-Beitritt, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 76. Jg. (1996), H. 12, S. 637-645; A. Stobbe: Was bedeutet fiskalische Tragfähigkeit?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998) H. 4, S. 210-217. Das Konzept geht auf die von Domar dargestellten Zusammenhänge zwischen Primärdefizit, Bruttoinlandsprodukt und Schuldenquote zurück; vgl. E. D. Domar: The „Burden of Debt“ and the National Income, in: American Economic Review, Bd. 34, 1944, S. 798 ff.

Übersicht 3
Konsolidierungsbedarf nach dem
Tragfähigkeitskonzept¹ in den alten und neuen
Ländern (Länderhaushalte)



¹ Konsolidierungsbedarf = Differenz zwischen tatsächlichem und erforderlichem Primärsaldo zur Stabilisierung der Schuldenquote.

Quelle: Finanzministerium Sachsen-Anhalt nach Daten der vierteljährlichen Kassenstatistik.

Entwicklung mit Hilfe staatlicher Vorleistungen anzustoßen.

Hätte sich hieraus ein selbsttragender Aufholprozeß entwickelt (Szenario 1), hätte für die neuen Länder 1998 auf Basis des Tragfähigkeitskonzepts keinerlei Konsolidierungsbedarf mehr bestanden. Selbst wenn die Primärausgaben um 58 DM pro Kopf höher ausgefallen wären, könnten die Haushalte noch als tragfähig bezeichnet werden⁸. Die Strategie, mittels eines verschuldungsfinanzierten Anstoßes für den Transformationsprozeß einen sich selbst tragenden Aufholprozeß in Gang zu setzen, wäre also aufgegangen; die Schuldenquote hätte sich über die hohen Wachstumsraten von selbst stabilisiert. Unterstellt man statt dessen, daß der Aufholprozeß der neuen Länder auf Dauer zum Stillstand gekommen ist (Szenario 2), müßten die Primärausgaben gegenüber dem derzeitigen Niveau noch um 121 DM pro Kopf bzw. 1,7 Mrd. DM verringert werden, um die Finanzpolitik als tragfähig bezeichnen zu können.

Volkswirtschaftliche versus
haushaltswirtschaftliche Sicht

Die Ergebnisse der Szenarioanalyse auf Basis des Tragfähigkeitskonzepts offenbaren das Dilemma der ostdeutschen Finanzpolitik. Einerseits verlangt die mangelnde Tragfähigkeit fortgesetzte Konsolidierungsbemühungen, um einen weiteren Anstieg der Schuldenquote zu vermeiden. Andererseits kann eine Konsolidierungspolitik, die von einem Ende des

Aufholprozesses Ostdeutschlands ausgeht, aufgrund von Interdependenzen zwischen Budgetdefizit und Wirtschaftswachstum schnell zu einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung werden: Wird nämlich für Ostdeutschland unterstellt, daß mittelfristig gegenüber den neuen Ländern keine besseren Wachstumsperspektiven mehr bestehen, kann die zur Stabilisierung der Schuldenquote erfolgte Ausgabenkürzung die Wachstumsrate negativ beeinflussen, so daß die unterstellte Prognose nur deswegen eintritt, weil sich die Finanzpolitik an ihr orientiert hat. Daher ließe sich aus wirtschaftspolitischer Sicht eher der Schluß ziehen, den Konsolidierungsprozeß abubrechen und die Ausgaben eher noch auszuweiten, um den transformationspolitischen Erfordernissen für eine Fortsetzung des Aufholprozesses gerecht zu werden.

Dieser volkswirtschaftlichen Sichtweise stehen aber haushaltswirtschaftliche Notwendigkeiten gegenüber, die die Haushaltspolitik eines Landes um ein Vielfaches stärker beeinflussen (müssen) als gesamtwirtschaftliche Überlegungen. So kann ein Landeshaushalt seine Finanzplanung nicht allein auf Hoffnungen auf eine wiederanziehende Konjunktur in Ostdeutschland aufbauen, die sich aus eher unsicheren konjunkturellen Effekten von Infrastrukturinvestitionen ergeben könnte⁹. Wenn sich die Hoffnung auf einen nach kurzer Pause wieder in Gang kommenden Aufholprozeß der neuen Länder nicht erfüllt, droht nämlich zumindest in einigen Länderhaushalten Ostdeutschlands aufgrund der anhaltend hohen Primärdefizite eine haushaltswirtschaftliche Notlage.

Sachsen-Anhalt zum Beispiel hätte sich 1997 – ex post betrachtet – nach den Kriterien des Bundesverfassungsgerichts in einer Haushaltsnotlage befunden, da die Kreditfinanzierungsquote doppelt so hoch war wie im Bundesdurchschnitt und der Haushalt eine gegenüber dem Durchschnitt deutlich erhöhte Zins-Steuer-Quote ausgewiesen hat¹⁰. Der Grund hierfür war, daß das Land die Nettokreditaufnahme als Reaktion auf die 1997 bei allen Gebietskörperschaften

⁸ Dieses Ergebnis gilt freilich unter der Annahme, daß man die Schuldenquote der neuen Länder von 24% akzeptiert und nicht versucht, diese auf das deutlich niedrigere Niveau der alten Länder zu reduzieren. In diesem Fall würde selbst im optimistischen Wachstumszenario noch ein hoher Konsolidierungsbedarf bestehen.

⁹ Zu den konjunkturellen Wirkungen von Infrastrukturinvestitionen vgl. M. Snelting, C. Schumacher, W. Komar, P. Franz: Stand und Entwicklung der kommunalen Investitionshaushalte in den neuen Ländern unter besonderer Berücksichtigung der wirtschaftsnahen Infrastruktur (Gutachten im Auftrag des BMWi), IWH-Sonderheft 2/1998, Halle (Saale), S. 55 ff.

¹⁰ Zu den beiden Kriterien vgl. BVerfGE 86 vom 27. Mai 1992.

aufgetretenen unerwarteten Steuerausfälle ausgeweitet hatte, statt wie die anderen neuen Länder mit Ausgabenkürzungen zu reagieren. Auf diese Weise konnten zwar die öffentlichen Investitionen entgegen dem Trend stabilisiert werden, die Wachstumsrate des Landes wurde aber aufgrund von Sickerereffekten wenig erhöht, da gleichzeitig alle anderen Länder einen restriktiven Kurs in der Haushaltspolitik gefahren sind.

Diese Problematik eines Konflikts zwischen „individueller“ und kollektiver Rationalität wird in Zukunft noch verschärft durch den steigenden Wettbewerb an den Kapitalmärkten, denen sich die Länder im Zuge der Europäischen Währungsunion stellen müssen. Um hier Wettbewerbsvorteile zu erringen, hat sich beispielsweise Sachsen-Anhalt als erstes neues Bundesland einer Bonitätsprüfung durch eine Rating-Agentur unterzogen, mittelfristig werden sich auch die anderen Länder ihre Bonität bescheinigen lassen müssen. Es läßt sich zwar bezweifeln, ob die Haushaltsnotlagekriterien des Bundesverfassungsgerichts, die zur Beurteilung der Haushaltslage Bremens und des Saarlandes aufgestellt wurden, einfach auf die neuen Länder übertragen werden können. Allein die formale Erfüllung dieser Kriterien durch ein Land würde aber dessen Bonitätseinstufung gefährden und möglicherweise mittelfristig die Zinsaufwendungen weiter erhöhen. Dies engt die Spielräume der Länder für eine finanzpolitische Stabilisierung des Aufholprozesses weiter ein.

Weiterhin hohe Transfers notwendig

Der haushaltspolitischen Zwickmühle zwischen gesamtwirtschaftlichen und haushaltswirtschaftlichen Erfordernissen werden die neuen Länder aus eigener Kraft nicht entkommen können. Die Gefahr haushaltswirtschaftlicher Notlagen zwingt zu einer Fortsetzung der eher restriktiven Haushaltspolitik.

Gleichzeitig besteht aber vor allem im Bereich der Infrastruktur nach wie vor hoher Nachholbedarf. So konstatiert etwa das DIW, daß der Wert des staatlichen Anlagevermögens in Ostdeutschland sich seit 1995 – wo er 52% des Westniveaus betrug – relativ kaum noch erhöht hat¹¹. Die wichtigsten Defizite zeigen sich dabei in der Qualität der regionalen und kommunalen Verkehrsinfrastruktur und bei den weichen Standortfaktoren wie etwa sozialen Einrichtungen¹².

¹¹ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), a.a.O., S. 71.

¹² Vgl. die Umfrageergebnisse bei Industrie und Kommunen in M. Snelting, C. Schumacher, W. Komar, P. Franz, a.a.O., S. 87 f.

Die neuen Länder werden daher auf mittlere Sicht weiterhin auf die Solidarität der alten Länder und des Bundes angewiesen sein, wenn man die Bemühungen um einen erfolgreichen Aufholprozeß der neuen Länder nicht aufgeben will. Es ist aus diesem Grund unverzichtbar, den Solidarpakt in der jetzigen Form beizubehalten.

Hiermit sind insbesondere angesprochen:

- die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, die die neuen Länder in Höhe von 14 Mrd. DM jährlich zum Abbau teilungsbedingter Sonderbelastungen vom Bund erhalten,
- der steuereinnahmorientierte Finanzausgleich, der für die neuen Länder die wichtigste Finanzierungsquelle darstellt und dessen Umverteilungsvolumen derzeit von Bayern und Baden-Württemberg – und neuerdings auch Hessen – in Frage gestellt wird.

Dabei ist die Beibehaltung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen bis zum Jahr 2004

Übersicht 4

Auswirkungen des Reformvorschlages Bayerns und Baden-Württembergs zum Finanzausgleich

Beispieljahr 1997 – (ohne Übergangsregelung)

	Neue Länder	Alte Länder Mrd. DM
Geltendes Recht		
Umsatzsteuer	33,8	81,2
Länderfinanzausgleich	6,0	-10,4
Bundesergänzungszuweisungen	14,6	6,9
Fonds Deutsche Einheit	0,0	-6,6
Gesamt	54,3	71,1
Baden-Württemberg/Bayern-Vorschlag		
Umsatzsteuer	20,5	93,7
Länderfinanzausgleich	11,8	-12,0
Bundesergänzungszuweisungen	11,3	4,5
Fonds Deutsche Einheit	0,0	-6,6
Gesamt	43,7	79,6
Finanzielle Auswirkungen		
Umsatzsteuer	-13,3	12,6
Länderfinanzausgleich	5,9	-1,6
Bundesergänzungszuweisungen	-3,2	-2,5
Fonds Deutsche Einheit	0,0	0,0
Gesamt	-10,7	8,5

Quelle: Berechnungen des Finanzministeriums Sachsen-Anhalt; Neue Länder = Ostdeutsche Flächenländer; Alte Länder = Westdeutsche Länder einschließlich westdeutsche Stadtstaaten.

angesichts der Verwerfungen im Aufholprozeß mittlerweile unstrittig. Eine Überprüfung im Jahr 1999 könnte allenfalls zu einer Aufstockung dieser Mittel führen¹⁴. Darüber hinaus kann nicht davon ausgegangen werden, daß diese Transfers in die neuen Länder mit dem Auslaufen des Solidarpakts im Jahr 2004 enden können.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Verwerfungen im Aufholprozeß der neuen Länder erscheinen aber auch Überlegungen fehl am Platze, das Umverteilungsvolumen im Finanzausgleich reduzieren zu wollen. Würde etwa der Reformvorschlag, den Bayern/Baden-Württemberg zum Finanzausgleich vorgelegt haben, bereits heute in Kraft sein, hätten die neuen Länder im Finanzausgleich Mindereinnahmen von 10,7 Mrd. DM zu verbuchen (vgl. Übersicht 4). Die größten Verluste würden sich dabei aus der angestrebten Veränderung der Umsatzsteuerverteilung ergeben, da die Umsatzsteuer nach dem Willen Bayerns und Baden-Württembergs nur noch nach Einwohnern

und nicht mehr ergänzend nach der Steuerkraft verteilt werden soll.

Daher läßt sich der Vorstoß von Bayern und Baden-Württemberg trotz gegenteiliger politischer Äußerungen in seinen Auswirkungen nur als Gefährdung für den Prozeß der Herstellung der deutschen Einheit bewerten. Die Einführung stärker wettbewerblicher Elemente in den Finanzausgleich mag in einem relativ homogenen Wirtschaftsraum zu diskutieren sein. Seit der Vereinigung bestehen in Deutschland aber so extreme ökonomische und soziale Unterschiede zwischen den Regionen, daß mehr Ungleichheit auf der Einnahmeseite nicht zu einer Belebung der wirtschaftlichen Entwicklung, sondern nur zu einer verstärkten Auseinanderentwicklung der Regionen in Deutschland vor allem zum Nachteil der neuen Länder führen würde.

Aus diesem Grund ist es vorerst unangebracht, den Finanzausgleich in Frage zu stellen. Im Vordergrund der Diskussion sollte vielmehr stehen, wie die Politik das Wiederanlaufen des ökonomischen Aufholprozesses der neuen Länder fördern kann. Hier sind die Prioritäten für die innerstaatliche Wirtschafts- und Finanzpolitik der nächsten Jahre zu setzen.

¹⁴ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), a.a.O., S. 72 f.

Werner Ebert, Steffen Meyer

Die Anreizwirkungen des Finanzausgleichs

Der durch die Solidarpaktgesetzgebung des Jahres 1993 neugeordnete Länderfinanzausgleich ist seit den Verfassungsklagen von Bayern und Baden-Württemberg Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzungen geworden. Dabei stehen mögliche negative Anreizwirkungen des Finanzausgleichs im Mittelpunkt. Kann es einen anreizkompatiblen solidarischen Finanzausgleich geben?

Wenn von seiten der Wissenschaft wie auch der Politik eine Reform des Finanzausgleichs gefordert wird, steht das Argument der negativen Anreizwirkung des gesamten bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems im Mittelpunkt. Auch der zentralen föderativen Ausgleichsstufe, dem Länderfinanzaus-

gleich (LFA i.e.S.), wird zumeist ein denkbar schlechtes Zeugnis ausgestellt¹.

Bei der Diskussion des Finanzausgleichs zwischen den Ländern stehen sich zwei Bewertungskriterien diametral gegenüber: die Finanzausstattung der neuen Länder einerseits und die Anreizwirkungen durch die Grenzbelastung bei Transfergebern und -nehmern andererseits. Einige Reformvorschläge suggerieren, daß es möglich wäre, beide Probleme im Finanz-

Dr. Werner Ebert, 33, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft der Universität Würzburg; Steffen Meyer, 30, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am selben Lehrstuhl.

¹ Vgl. Stefan Homburg: Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, in: Finanzarchiv, N. F., Band 51, H. 3, 1994, S. 312 ff.