

**OBS**-Arbeitsheft 46

**Dieter Vesper**

# Entschuldungsinitiative Ost?

**Eine Bewertung der Finanzpolitik in  
Ostdeutschland**

**Ein Kurzgutachten im Auftrag der Otto-Brenner-Stiftung  
Frankfurt/Main, November 2006**

**OBS-Arbeitsheft 46**  
**ISSN 1863-6934 (Print)**

**Herausgeber:**

Otto-Brenner-Stiftung  
Elke Eller  
Wilhelm-Leuschner-Straße 79  
60329 Frankfurt / Main  
Tel.: 069/6693-2810  
Fax: 069/6693-2786  
e-mail: [obs@igmetall.de](mailto:obs@igmetall.de)  
<http://www.otto-brenner-stiftung.de>

**Autor:**

Dr. Dieter Vesper  
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)  
Abteilung Konjunktur  
Königin-Luise-Str. 5  
14195 Berlin  
Tel.: 030/89789-226  
Fax: 030/89789-102  
e-mail: [dvesper@diw.de](mailto:dvesper@diw.de)

**Hinweis zu den Nutzungsbedingungen:**

Nur für nichtkommerzielle Zwecke im Bereich der wissenschaftlichen Forschung und Beratung und ausschließlich von der von der Redaktion der Otto-Brenner-Stiftung veröffentlichten Fassung – vollständig und unverändert! – darf dieses Dokument von Dritten weitergegeben sowie öffentlich zugänglich gemacht werden.

In den Arbeitsheften werden die Ergebnisse der Forschungsförderung der Otto-Brenner-Stiftung dokumentiert und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Für die Inhalte sind in erster Linie die Autoren/innen verantwortlich.

---

<b>0.</b>	<b>Vorbemerkung</b> .....	<b>2</b>
<b>1.</b>	<b>Der empirische Befund</b> .....	<b>2</b>
1.1.	Ausgangsbedingungen .....	2
1.2.	Die Entwicklung nach 2000 .....	3
1.3.	Strukturelle Unterschiede .....	4
1.4.	Entwicklung der Verschuldung .....	5
1.5.	Verschuldung und Haushaltsnotlage .....	6
1.6.	Perspektiven .....	7
1.7.	Ein Zwischenfazit .....	9
<b>2.</b>	<b>Finanzpolitische Handlungsmöglichkeiten im kooperativen Föderalismus</b> .....	<b>10</b>
<b>3.</b>	<b>Bewertung</b> .....	<b>12</b>
<b>4.</b>	<b>Fazit</b> .....	<b>14</b>
<b>5.</b>	<b>Tabellen und Abbildungen</b> .....	<b>16</b>

## o. Vorbemerkung

Durch eine Teilentschuldung der ostdeutschen Länder und Gemeinden in einem Umfang von 30 bis 35 Mrd. Euro soll den ostdeutschen Länder- und Gemeindehaushalten wieder mehr finanzpolitischer Handlungsspielraum gegeben werden. Dies sieht ein Vorschlag der IG Metall vor.<sup>1</sup> Nach Auffassung der Autoren sind die ostdeutschen Länderhaushalte „in einer Spirale nach unten unterwegs, die schon in absehbarer Zeit für ein Land nach dem anderen mit dem „Gang nach Karlsruhe“ enden wird“. Die IG Metall tritt für einen frühzeitigen Sanierungskurs ein. Es wird deshalb vorgeschlagen, dass der Bund diese Schulden (aus den Jahren bis 1995) übernehmen soll. Dies wäre eine ähnliche Größenordnung wie die Forderung des Landes Berlin nach Bundesergänzungszuweisungen zur Linderung seiner Haushaltsnotlage impliziert. Im Folgenden wird der Vorschlag einer kritischen Prüfung unterzogen. Im Mittelpunkt des ersten Abschnitts steht ein breiter angelegter empirischer Befund, der Anhaltspunkte dafür liefern soll, ob die Forderung nach Teilentschuldung gerechtfertigt ist. Im zweiten Abschnitt werden die finanzpolitischen Handlungsmöglichkeiten im kooperativen Föderalismus diskutiert. Hier spielen die föderalen Grundlagen eines Anspruchs auf Haushaltssanierung ebenso eine Rolle wie die Frage, welche strategischen Möglichkeiten darüber hinaus existieren, Haushaltsnotlagen zu begegnen. Im dritten Abschnitt folgt eine Bewertung des Sachverhalts.

## 1. Der empirische Befund

### 1.1 Ausgangsbedingungen

Die deutsche Vereinigung hat die Finanzpolitik auf allen Ebenen vor große Herausforderungen gestellt. Vor allem mussten und müssen Ausbau und Modernisierung der ostdeutschen Infrastruktur vorangetrieben und der wirtschaftliche Einbruch sozialpolitisch abgefedert werden; auch die Modernisierung des unternehmerischen Kapitalstocks wurde und wird noch immer massiv unterstützt. Allerdings reichten die dadurch gegebenen Impulse nicht aus, den wirtschaftlichen Anpassungsprozess in Ostdeutschland in einen sich selbst tragenden Aufschwung, der blühende Landschaften hervorbringt, münden zu lassen. Von den Impulsen profitierte vor allem die westdeutsche Wirtschaft, und auch westdeutsche Länder und Gemeinden waren durch hohe Steuermehreinnahmen erheblich begünstigt worden.<sup>2</sup> Nach wie vor ist die Wirtschaftskraft im Osten sehr viel niedriger als im Westen; dies wirkt sich negativ auf die originäre Steuerkraft, insbesondere auf der kommunalen Ebene, aus.

Trotz Integration der neuen Länder in die bestehenden Finanzausgleichsmechanismen und anhaltend hoher Transferzahlungen stehen die ostdeutschen Länder und Gemeinden vor erheblichen Finanzierungsproblemen, die sich in ihrer Dimension heute kaum von denen der westdeutschen Gebietskörperschaften unterscheiden. Dies wiegt nicht zuletzt deshalb schwer, weil die ostdeutschen Länder und Gemeinden ihre Verschuldung bereits in den neunziger Jahren exorbitant ausgeweitet hatten. Die massive Kreditfinanzierung war mit der Hoffnung verknüpft, dass die ostdeutsche Wirtschaft zügig aufholen und die Steuerkraft entsprechend steigen würde. Diese Hoffnung hat getrogen, und die finanzpolitischen Handlungsspielräume sind seitdem erheblich geschrumpft.

Nachdem der wirtschaftliche Aufholprozess in Ostdeutschland Mitte der neunziger Jahre an Fahrt verloren hatte, versuchten sowohl die ostdeutschen Länder als auch Gemeinden, ihre Haushalte zu konsolidieren. Dies gelang zunächst teilweise, weil vor allem das konjunkturelle Umfeld in den späten 90er Jahren relativ günstig war und konjunkturbedingte Mehreinnahmen erzielt wurden. Die ostdeutschen Gemeinden verbuchten im Jahre 2000 sogar einen geringen Überschuss, und die Länder konnten ihre Defizite immerhin mehr als halbieren. Doch war der Defizitabbau nicht allein Folge der konjunkturellen Entwicklung. Länder und auch Gemeinden waren in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre auf die Ausgabenbremse getreten. Auf Länderebene wurde der Rotstift vorrangig bei den (investiven) Zuweisungen an die Kommunen angesetzt, die Gemeinden wiederum kürzten vornehmlich ihre

---

<sup>1</sup> Vgl. Grundsätze und Vorschläge für ein „Zukunftsprogramm Ost“. Ein Diskussionspapier der IG Metall. Juni 2005.

<sup>2</sup> Vgl. S. Bach, D. Vesper: Finanzpolitik und Wiedervereinigung – Bilanz nach 10 Jahren. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 2/2000, S. 202.

Investitionsausgaben; die investiven Ausgaben sind von allen Ausgabearten am flexibelsten zu handhaben. Doch auch bei den anderen Ausgabearten, insbesondere beim Personal, wurden Einsparungen realisiert.

## 1.2 Die Entwicklung nach 2000

In den Jahren nach 2000 hat sich die Finanzpolitik in Ost- wie in Westdeutschland in einer äußerst schwierigen Situation befunden. Eine hartnäckige wirtschaftliche Stagnation mit hoher Arbeitslosigkeit auf der einen sowie massive Steuerentlastungen auf der anderen Seite ließen die Finanzierungsdefizite auf allen Haushaltsebenen in die Höhe schnellen. Diese Entwicklung stand im Gegensatz zu dem „neuen“ institutionellen Arrangement in der Währungsunion: Mit dem Vertrag von Maastricht und dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt hatte sich die Politik strengen fiskalischen Regeln unterworfen, so dass der Weg, fehlende Steuereinnahmen zumindest kurzfristig durch zusätzliche Kredite zu kompensieren, nur eingeschränkt gehbar war. Allein für das Jahr 2005 errechnen sich überschlägig 40 Mrd. Euro an Steuerausfällen, wenn man die geschätzten Steuern jenen gegenüberstellt, die bei einer stetigen Wirtschaftsentwicklung nach 2000 – unterstellt wurde hier ein nominaler Anstieg des Bruttoinlandsprodukts (BIP) um 2,5 % im Jahresdurchschnitt – zu erwarten gewesen wären. Hinzu kommen Ausfälle als Folge der Steuerentlastungen von nahezu 45 Mrd. Euro. Die Summe von 85 Mrd. Euro entspricht knapp 4 % des nominalen BIP und ist höher als das aktuelle Staatsdefizit. Die ostdeutschen Gebietskörperschaften mussten in der Summe konjunktur- und reformbedingte Steuerausfälle in einer Größenordnung von 14 Mrd. Euro im Jahr 2005 hinnehmen. Dieser Betrag wiederum ist mehr als dreimal so hoch wie das Defizit, das die ostdeutschen Länder und Gemeinden im Jahre 2004 verbuchten.

Diese Steuerausfälle hatten zur Konsequenz, dass die ostdeutschen Länder und Gemeinden ihre Konsolidierungspolitik auf der Ausgabenseite verschärften. Betroffen davon waren alle Ausgabearten, insbesondere die öffentlichen Investitionen, die dramatisch schrumpften (Abbildung 1). Dennoch kam die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nur langsam voran – das Bemühen, auf die Einnahmenausfälle mit Ausgabenkürzungen zu reagieren, ähnelte mitunter dem Wettlauf von Hase und Igel.

Vergleicht man die Haushaltsentwicklung in Ost und West, so haben alles in allem die ostdeutschen Gebietskörperschaften eine merklich stärkere Ausgabendisziplin walten lassen. Auf Länderebene sind die Ausgaben im Osten zwischen den Jahren 2000 und 2004 um 2,6 % gesunken, in den Haushalten der finanzschwachen westdeutschen Länder<sup>3</sup> dagegen um 4 % gestiegen (Tabellen 1 und 2). Bei den Gemeinden zeigt sich eine ähnliche Tendenz: Die ostdeutschen Gemeinden verzeichneten einen Rückgang um 1,5 %, während die Ausgaben in Westdeutschland in dieser Zeit um knapp 4 % zugenommen hatten. Sowohl im Osten wie im Westen wurden die kommunalen Investitionen abermals massiv zurückgefahren, während Personal- und Sachausgaben sich unterschiedlich entwickelten; in Westdeutschland waren die Raten moderat positiv, in Ostdeutschland negativ. Die Ausgaben für die Sozial- und Jugendhilfe sind in Ostdeutschland – ausgehend von einem niedrigeren Niveau – doppelt so rasch wie im Westen gestiegen. Nach den ersten für das Jahr 2005 vorgelegten Ergebnissen hat sich der Trend fortgesetzt: Die ostdeutschen Länder haben ihre Ausgaben nochmals gekürzt (–0,6 %), und die Ausgaben der Gemeinden sind nur schwach gestiegen (1,6 %); hingegen haben die westdeutschen Länder ihre Ausgaben um über 2 %, die Gemeinden um 3 % und damit stärker als das nominale BIP erhöht. Die ostdeutschen Länder haben ihre Defizite weiter verringert (–3,1 Mrd. Euro), und die Gemeinden konnten sogar Überschüsse verbuchen (0,5 %). In Westdeutschland konnten die Defizite auf Länderebene kaum, auf Gemeindeebene indes etwas stärker abgebaut werden. Die Investitionsausgaben sind überall, in Ostdeutschland noch stärker als im Westen, zurückgegangen. Die Verbesserung in der Finanzierungsposition wurde also auch 2005 mit einem Rückgang der öffentlichen Investitionsausgaben in West wie in Ost erkaufte.

<sup>3</sup> Hierbei handelt es sich um Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und das Saarland.

Der massive Rückgang der Investitionstätigkeit ist gerade auf der kommunalen Ebene ein Indikator für die dortige angespannte Finanzlage. Die Investitionsentscheidungen werden in starkem Maße durch die Restriktionen des kommunalen Haushaltsrechts geprägt. Im Gegensatz zum Bund und den Ländern sind die Möglichkeiten der Gemeinden, ihre Investitionsprojekte über Kredite zu finanzieren, stark eingeschränkt. Dies ist ein Grund dafür, dass auf kommunaler Ebene der Finanzierungssaldo nur bedingt ein Gradmesser dafür ist, wie angespannt die Finanzlage dort ist. Die Aufsichtsbehörden der Länder wachen darüber, dass die kommunale Verschuldung nicht die „dauerhafte Leistungsfähigkeit“ der Gemeinden übersteigt; diese Leistungsfähigkeit wird letztlich durch die zu erwartenden Einnahmen, insbesondere die künftige Steuerkraft, bestimmt. Bei defizitären Verwaltungshaushalten fallen zwangsläufig Investitionsprojekte dem Rotstift zum Opfer. Allerdings muss an dieser Stelle unklar bleiben, in welchem Umfang der Rückgang der kommunalen Investitionstätigkeit darauf zurückzuführen ist, dass im Beobachtungszeitraum noch (zumeist gebührenfinanzierte) Einrichtungen aus den kommunalen Kernhaushalten ausgegliedert worden sind und von der Finanzstatistik nicht mehr erfasst werden.<sup>4</sup> Dieser Effekt verzerrt die Zeitreihe über die Entwicklung der kommunalen Investitionen.

Sicher abzuschätzen ist hingegen der Einfluss der Zuweisungspraxis der Länder auf die kommunale Investitionstätigkeit. Aufgrund ihrer markanten Steuerschwäche und ihres hohen Investitionsbedarfs – die kommunalen Investitionen spielen eine Schlüsselrolle beim Nachhol- und Modernisierungsbedarf der Infrastruktur in Ostdeutschland – sind die ostdeutschen Kommunen in besonderem Maße auf Finanzhilfen der Länder angewiesen. Die Länder wiederum speisen diese Hilfen in erster Linie aus den Mitteln, die sie vom Bund, insbesondere im Rahmen der Ergänzungszuweisungen, und aus dem horizontalen Länderfinanzausgleich erhalten. In den letzten Jahren haben die ostdeutschen Länder die investiven Zweckzuweisungen an die Gemeinden massiv zurückgefahren. Aber auch die laufenden Zuweisungen wurden abgebaut.

### 1.3 Strukturelle Unterschiede

Bei den Einnahmen sind große Diskrepanzen zwischen West und Ost erkennbar. In der Summe verfügten die ostdeutschen Länder im Jahre 2004 über deutlich höhere Finanzmittel, sie lagen um 42 % über dem westdeutschen Niveau. Allerdings ist die originäre Steuerkraft in Ostdeutschland noch immer sehr viel niedriger als in Westdeutschland. Durch den Modus der Umsatzsteuerverteilung, die teilweise Bestandteil des Finanzausgleichs ist, wird das Niveau der Pro-Kopf-Steuerereinnahmen erheblich angenähert. Von herausragender Bedeutung für die ostdeutschen Länderhaushalte sind die verschiedenen Zuweisungsarten des Bundes sowie die Mittel aus dem horizontalen Länderfinanzausgleich. Sie sollen vor allem für den Ausbau und die Modernisierung der Infrastruktur sowie zum Ausgleich der extrem niedrigen Steuerkraft der ostdeutschen Gemeinden eingesetzt werden. Sie machen im Osten knapp ein Drittel der Einnahmen aus, während in den westdeutschen Länderhaushalten diese Einnahmen nur zu einem Zehntel zu den Gesamteinnahmen beitragen.

Mit 3.836 Euro je Einwohner im Jahre 2004 tätigten die ostdeutschen Länder deutlich höhere Ausgaben als die finanzschwachen westdeutschen Länder. In den letzten Jahren sind die Unterschiede kaum kleiner geworden. Der entscheidende Grund dafür ist der hohe Zuweisungsbedarf der ostdeutschen Gemeinden. Bei den anteilmäßig besonders gewichtigen Personalausgaben gab es kaum Veränderungen, seit Jahren liegen die ostdeutschen Pro-Kopf-Werte um reichlich ein Zehntel unter dem westdeutschen Niveau. Dies entspricht etwa dem Grad der erreichten Tarif- bzw. Besoldungsanpassung im öffentlichen Dienst. Allerdings fallen in Ostdeutschland bisher für die Beamten kaum Versorgungsbezüge an.<sup>5</sup> Lässt man diese Bezüge außer Acht, dann ergeben sich für Ostdeutschland deutlich höhere Pro-Kopf-Beträge. Dieser Unterschied deckt sich mit der Differenz in der Beschäftigung, denn

---

<sup>4</sup> Hierbei handelte es sich vielfach um öffentliche Versorgungs- und Entsorgungsunternehmen, wie z.B. Betriebe der Stadtreinigung, Wasserbetriebe, aber auch Bauhöfe oder selbst Theater und Museen, die formal oder auch materiell privatisiert, d.h. in eine private Rechtsform übergeleitet worden sind.

<sup>5</sup> Auch die ostdeutschen Länder müssen Versorgungslasten (für Empfänger aus den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen der DDR) leisten; diese werden aber nicht als Personalausgaben, sondern als Übertragungen gebucht.

die ostdeutschen Länder beschäftigen mehr Personal. Diskrepanzen im personellen Bereich zeigen sich insbesondere in den Schulen, in der zentralen Verwaltung und in der öffentlichen Sicherheit.<sup>6</sup> Die Personalanpassung ging nicht einher mit dem starken Bevölkerungsrückgang. Auch im Hochschulbereich geben die ostdeutschen Länder pro Kopf der Studierenden mehr aus als die westdeutschen. Anders als die Personalausgaben haben sich Sachaufwand und die Zuweisungen an Dritte etwas angenähert. In den hohen Zuschüssen an die Unternehmen schlägt sich die intensive Wirtschaftsförderung einschließlich Wohnungsbau nieder. Für die laufenden Zuweisungen an die Gemeinden wenden die ostdeutschen Länder fast einen doppelt so hohen Pro-Kopf-Betrag wie die westdeutschen Länder auf. Noch größer sind die Unterschiede bei den investiven Zuweisungen, die im Osten etwa dreimal so hoch sind.

Gemessen an den westdeutschen Verhältnissen ist die Steuerkraft der ostdeutschen Gemeinden noch immer extrem niedrig, auch wenn sie seit dem Jahr 2000 von knapp 40 auf 44 % gestiegen ist. Gegenüber den finanzschwachen westdeutschen Ländern errechnet sich ein geringerer Unterschied (56 %). Vor allem die Einnahmen aus der Gewerbesteuer differieren; in ihnen kommt das Wirtschaftskraftgefälle besonders deutlich zum Ausdruck. Infolge der niedrigen Steuerkraft und ihres hohen Finanzbedarfs für infrastrukturelle Maßnahmen sind die ostdeutschen Gemeinden weit mehr als die westdeutschen auf die Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich angewiesen. Insgesamt entfielen im Jahre 2004 knapp 56 % der kommunalen Einnahmen auf Zuweisungen der Länder; im Jahre 2000 waren es sogar noch fast 65 %.

Die Pro-Kopf-Ausgaben der ostdeutschen Gemeinden liegen mit 1.853 Euro um etwa 5 % unter dem westdeutschen Niveau. In den neunziger Jahren hatten die ostdeutschen Gemeinden noch um bis zu einem Zehntel höhere Ausgaben getätigt. Ein Grund hierfür war der völlig überhöhte Personalstand. Inzwischen beschäftigen die ostdeutschen Gemeinden, gemessen an der Einwohnerzahl, kaum noch mehr Personal als die westdeutschen Kommunen, obwohl erheblich mehr Personal im Bereich der Kinderbetreuung tätig ist. Traditionell wird der institutionellen Betreuung von Kindern in Ostdeutschland ein viel höherer Stellenwert als in Westdeutschland beigemessen. Dabei werden etwa zwei Drittel der Kindergartenplätze von kommunalen und ein Drittel von freien Trägern angeboten; in Westdeutschland ist das Verhältnis umgekehrt. Erst in jüngster Zeit wird auch im Westen die Bedeutung der Kinderbetreuung für die wirtschaftliche Entwicklung gesehen, und es werden Programme entwickelt, die auf eine Verbesserung der Kinderbetreuung zielen. Auch die Investitionsausgaben sind in den ostdeutschen Kommunalhaushalten höher, und dies, obwohl die Kürzungen in den letzten Jahren heftiger ausgefallen waren. Hingegen sind die Sozialleistungen um ein Fünftel niedriger. Ein gewichtiger Teil der Differenz ist darauf zurückzuführen, dass in Ostdeutschland weit mehr Personen – relativ gesehen – arbeitsmarktpolitisch gefördert werden und nicht der Sozialhilfe anheim fallen. Auch das niedrigere Einkommensniveau, die geringeren Lebenshaltungskosten wie auch die Tatsache, dass der Anteil der älteren Frauen mit einer eigenen Alterssicherung in Ostdeutschland höher ist, spielen eine Rolle.

#### 1.4. Entwicklung der Verschuldung

In der Vergangenheit haben die ostdeutschen Länder und Gemeinden das Instrument der Verschuldung extensiv genutzt (Abbildung 2). Diese Entwicklung war zum einen Ausdruck davon, dass die Probleme der ostdeutschen Wirtschaft beim Anpassungsprozess immer wieder unterschätzt worden waren und die erheblich langsamere wirtschaftliche Anpassung ein viel geringeres Steueraufkommen als ursprünglich erwartet generierte; zum anderen war die Entwicklung politisch gewollt, denn bei den Verhandlungen zur Integration der neuen Länder in das System der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wurden den neuen Ländern nicht nur höhere Pro-Kopf-Ausgaben zugestanden, sondern bei der Bemessung des Transferbedarfs wurde explizit auf den Spielraum bei der Verschuldung verwiesen:

<sup>6</sup> Vgl. auch Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland. Sonderheft des IWH, Nr. 3/2002, S. 285 ff., D. Vesper: Länder und Kommunalhaushalte in Ostdeutschland – Trotz Konsolidierungsbemühungen hohe Finanzierungsdefizite. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 26/2004.

Die neuen Länder waren damals noch mit keinen Schulden belastet; als „Ziel“ wurde der Pro-Kopf-Schuldenstand der alten Länder genannt.<sup>7</sup> Dies erlaubte es, den Transferbedarf geringer anzusetzen. Als Folge der rasch steigenden Verschuldung expandierten die Zinsausgaben in den ostdeutschen Haushalten kräftig und absorbierten einen immer größeren Teil der Einnahmen. Dadurch hat sich der finanzpolitische Handlungsspielraum im Zeitablauf merklich verringert.

Die Bemühungen um eine Begrenzung der jährlichen Neuverschuldung hatte zur Folge, dass der Schuldenstand der ostdeutschen Länder nach 1998 etwa im gleichen Umfang wie in den finanzschwachen westdeutschen Ländern gestiegen ist. Gleichwohl weisen die westdeutschen Nehmerländer mit 6.080 Euro je Einwohner im Jahre 2004 noch immer eine deutlich höhere Verschuldung auf als der Durchschnitt der ostdeutschen Länder (5.236 Euro, Tabelle 3); die finanzstarken westdeutschen Länder sind sehr viel niedriger verschuldet als die finanzschwachen. Stark relativiert wird dieser Befund, wenn man die Verschuldung ins Verhältnis zur jeweiligen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit setzt. Bei ähnlichem Verschuldungstempo in den letzten Jahren sind die ostdeutschen Länder und Gemeinden viel höher verschuldet als die westdeutschen Gebietskörperschaften: Für die ostdeutschen Länder und Gemeinden errechnet sich – bezogen auf das nominale Bruttoinlandsprodukt (BIP) – ein Schuldenstand von 43,4 %, während in Westdeutschland 30,2 % zu Buche stehen.

Die Unterschiede im Schuldenstand (je Einwohner) schlagen sich auch in den Zinsbelastungen – gemessen als Zins-Steuer-Quote – nieder (Tabelle 4). Bei den Steuereinnahmen werden die Mittel aus dem Länderfinanzausgleich und die sog. Fehlbetrags-Ergänzungszuweisungen des Bundes hinzugefügt. Auf diese Mittel haben die finanzschwachen (west- und ostdeutschen) Länder Anspruch, um auf die durchschnittliche Finanzkraft angehoben zu werden. Die Zins-Steuer-Quote ist insofern aussagekräftig, als sie Hinweise liefert, in welchem Umfang die Spielräume in den öffentlichen Haushalten durch den Schuldendienst geschmälert werden. In den letzten Jahren ist die Quote vor allem deshalb gestiegen, weil die Steuereinnahmen konjunktur- und steuerreformbedingt stark rückläufig waren. Dämpfend wirkte hingegen das relativ niedrige (Nominal-)Zinsniveau. Im Ländervergleich zeigt sich indes, dass die ostdeutschen Länder nicht ungünstiger dastehen als die westdeutschen Nehmerländer. Auch die Kreditfinanzierungsquote – Finanzierungsdefizite in % der Ausgaben – lässt keine andere Schlussfolgerung zu.

Von Bedeutung ist die Frage, in welcher Weise die „goldene“ Verschuldungsregel verletzt wurde. Von 2001 an haben die finanzschwachen westdeutschen Länder keinen verfassungskonformen Haushalt vorgelegt, in jedem Jahr waren die Investitionsausgaben (Sachinvestitionen und Investitionszuschüsse) geringer als die Finanzierungsdefizite. Legitimiert wird diese Verfehlung durch die besonderen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die eine Ausnahme begründeten. In ostdeutschen Länderhaushalten waren die Investitionsausgaben stets beträchtlich höher als die Finanzierungsdefizite, weil die Transferausgaben hier eine viel größere Rolle spielen. Die ostdeutschen Länder haben also – jedenfalls in der Summe – nicht gegen von der Verfassung gezogene Grenzen verstoßen.

### 1.5. Verschuldung und Haushaltsnotlage

In Ostdeutschland, aber nicht nur dort, wird immer wieder die Frage diskutiert, ob Länder und Gemeinden einen hinreichenden Teil der Sonder-Ergänzungszuweisungen (SoBEZ), die sie vom Bund erhalten, für investive Zwecke ausgeben. Diese SoBEZ werden zum einen dafür gewährt, dass die ostdeutschen Länder (und deren Gemeinden) hinreichend Mittel zur Deckung des Nachholbedarfs an Infrastruktur zur Verfügung haben; zum anderen dienen sie als Kompensation zur unterdurchschnittlichen Steuerkraft der ostdeutschen Kommunen. Der Bund hatte die meisten ostdeutschen Gebietskörperschaften in seinem jüngsten sog. Fortschrittsbericht heftig kritisiert und eine

---

<sup>7</sup> Vgl. D. Vesper: Bedeutung der Ergänzungszuweisungen des Bundes zur Linderung der teilungsbedingten Sonderlasten in den neuen Bundesländern. Gutachten des DIW im Auftrage des Finanzministeriums Brandenburg, Berlin 1998, S. 25. Vgl. hierzu auch W. Kitterer: Die Ausgestaltung der Mittelzuweisungen im Solidarpakt II. Finanzwissenschaftliche Forschungsbeiträge Nr. 02-1, Köln 2002, S. 3.



Fehlverwendung attestiert. Auf Drängen der ostdeutschen Länder war die investive Zweckbindung der Zuweisungen im Jahre 2002 aufgehoben worden. Die ostdeutschen Gebietskörperschaften wehren sich mit dem Hinweis, dass sie infolge der hohen Steuerausfälle in immer stärkeren Maße gezwungen gewesen seien, mit diesen Transfers konsumtive Ausgaben zu finanzieren. Insofern könnte die Verwendung der Mittel als ein Indiz dafür gewertet werden, dass sich die ostdeutschen Länder und ihre Gemeinden in einer Notlage befinden. Im Jahre 2004 verfügten die ostdeutschen Gemeinden im Schnitt über Steuern in Höhe von 339 Euro pro Kopf der Bevölkerung, während es in den finanzschwachen westdeutschen Gemeinden 594 Euro waren. Nach überschlägiger Berechnung können 3,5 Mrd. Euro der gesamten SoBEZ in Höhe von 8,5 Mrd. Euro (ohne Berlin) dem Verwendungszweck „Ausgleich der unterdurchschnittlichen kommunalen Steuerkraft“ zugerechnet werden, d.h. es verbleiben den ostdeutschen Ländern 5 Mrd. Euro zur Finanzierung ihrer Investitionsausgaben. Tatsächlich gaben die ostdeutschen Länderhaushalte reichlich 10 Mrd. Euro für Investitionen (Sachinvestitionen, Investitionszuschüsse) aus, sie finanzieren also über die Hälfte aus anderen Quellen. Dieser relativ hohe Anteil spricht kaum dafür, dass sich die ostdeutschen Länder in einer Notlage (geschweige denn in einer extremen Haushaltsnotlage) befinden.<sup>8</sup>

An dieser Stelle ist auch auf die Frage der Verschuldungsregeln im Rahmen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts einzugehen, nämlich ein gesamtstaatliches Haushaltsdefizit von nicht mehr als 3 % zuzulassen. Nicht nur die Bundesregierung, auch die Länder tragen Verantwortung für die Einhaltung dieser Grenze. Zwar ist es in Deutschland bisher nicht gelungen, die Verschuldungsgrenzen in einem nationalen Stabilitätspakt innerstaatlich zu implementieren. Doch soll die Umsetzung, da die Handlungsmöglichkeiten auf der Einnahmenseite sehr eng begrenzt sind, über sog. Ausgabenziele erfolgen, die auf Empfehlungen des Finanzplanungsrats beruhen. In den letzten Jahren war die Linie auf einen jährlichen Zuwachs um 1 % festgelegt worden. Diese Rate wurde von den ostdeutschen Ländern und Gemeinden deutlich unterschritten. Etwas anders sähe der Befund aus, wenn man sich an der Defizitquote orientierte und eine hälftige Aufteilung zwischen Bund und Ländern (einschl. deren Gemeinden) unterstellte. In all den Jahren nach 2000, insbesondere in den letzten Jahren ist diese Grenzlinie überschritten worden – und dies, obwohl eine teilweise rigide Sparpolitik betrieben wurde.

Vergleicht man die Entwicklung in den ostdeutschen Ländern und ihrer Gemeinden, so zeigen sich einige gravierende Unterschiede. So weist Sachsen – nach Bayern – die niedrigsten Pro-Kopf-Schulden auf (4.043 Euro), während Sachsen-Anhalt mit 8.522 Euro die Rangskala der Flächenländer anführt. Die Unterschiede zwischen Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg sind indes gering; diese Länder nehmen mit Schulden in Höhe von 7.090 bis 7.190 Euro je Einwohner einen gehobenen Mittelplatz ein.

## 1.6 Perspektiven

Die finanzwirtschaftlichen Perspektiven einer Region sind weitgehend Reflex der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie der Steuergesetzgebung, die dem Bund obliegt. Darüber hinaus ist die Funktionsweise der Finanzausgleichssysteme von Bedeutung, und auch die Bevölkerungsentwicklung spielt eine gewichtige Rolle. Grundlage jeder Projektion der staatlichen Finanzströme sind Annahmen über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und daraus abgeleitet für die Region. Anhand dieser Vorgaben können die Steuereinnahmen und auch die übrigen Einnahmen des Staates vorausgeschätzt werden. In Abhängigkeit vom Steueraufkommen werden die Mittel für den Finanzausgleich festgelegt. Zusammen mit den Vorstellungen über die Höhe der öffentlichen Neuverschuldung können künftige Ausgabenspielräume ausgelotet werden. Auf der Ausgabenseite bestehen ebenfalls vielfältige Verflechtungen zur Gesamtwirtschaft: Viele Transferausgaben – einschließlich der innerstaatlichen Finanzströme – sind mehr oder weniger stark an die Einkommensentwicklung gebunden; ebenso wenig können die Tarifanhebungen im öffentlichen Dienst davon losgelöst betrachtet werden. Selbst die Höhe der Zinsausgaben wird zu großen Teilen von der nicht beeinflussbaren Entwicklung auf den Kapitalmärkten determiniert.

<sup>8</sup> Vgl. hierzu insbesondere Kapitel 2 und 3.

Im Szenario der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bis zum Jahre 2010 wird ein nominaler Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts in Deutschland von knapp 3 % pro Jahr angenommen. Diese Rate entspricht den Vorstellungen der Bundesregierung in ihrer mittelfristigen Zielprojektion. Für Ostdeutschland erscheint dies aber eine zu optimistische Variante zu sein. Aufgrund der Entwicklung in den letzten Jahren wie auch infolge des erwarteten Bevölkerungsrückgangs wird ein niedrigeres Wirtschaftswachstum unterstellt, der Anstieg des nominalen Bruttoinlandsprodukts wird mit 2 % pro Jahr veranschlagt. In realer Rechnung entspricht dies einem Plus um reichlich ein halbes Prozent, pro Kopf der Bevölkerung ergibt sich eine Rate von 1%.<sup>9</sup> Unterstellt wird ferner, dass die finanzpolitischen Entscheidungsträger mittelfristig ausgeglichene Haushalte anstreben. Dabei ist allerdings in Rechnung zu stellen, dass von 2008 an die Solidarpaktmittel merklich zurückgeführt werden. Andererseits partizipieren die ostdeutschen Länder, in geringem Maße auch die Gemeinden, von höheren Mehrwertsteuersätzen; sie werden 2007 um 3 Prozentpunkte angehoben.

Für die Steuereinnahmen wird im Projektionszeitraum mit einer Elastizität von 1,1 gerechnet; die Steuereinnahmen nehmen wegen der Lohnsteuerprogression etwas stärker zu als die gesamtwirtschaftliche Bemessungsgrundlage. Auch die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich steigen etwas, weil der Steuerkuchen insgesamt größer wird und sich Ostdeutschlands Position im regionalen Steuerkraftgefüge nicht verbessern, sondern eher verschlechtern wird. Dämpfend wirkt die Reform des Länderfinanzausgleichs, die Anfang 2005 in Kraft getreten ist: Nunmehr kann ein Land einen gewissen Teil seines überdurchschnittlich gestiegenen Steueraufkommens als Prämie bei der Ermittlung der Finanzkraft geltend machen, was zu Lasten der finanzschwachen Länder geht. Bei den Zuweisungen des Bundes müssen vor allem von 2008 an Einbußen hingenommen werden müssen. Insgesamt nehmen in dieser Projektion die Einnahmen der ostdeutschen Länder bis zum Jahre 2010 um lediglich ein Prozent im jährlichen Durchschnitt zu; für die Steuereinnahmen errechnet sich ein Plus um fast 3 %, die Mittel aus dem Länderfinanzausgleich steigen merklich schwächer.

Auf der Ausgabenseite wird unterstellt, dass die ostdeutschen Länder an ihrem Konsolidierungskurs festhalten. Die Zahl der Beschäftigten im Landesdienst wird weiter verringert. Infolge des Rückgangs der Schülerzahlen wird der Bedarf an Lehrenden merklich sinken. Zudem ist vor dem Hintergrund der unterstellten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit mäßigen Tarifierhebungen (1 % im jährlichen Durchschnitt) zu rechnen. Alles in allem dürften die Personalausgaben in den nächsten Jahren nur wenig zunehmen. Bei den Zuweisungen an die Gemeinden wird unterstellt, dass die Länder gerade hier die Spielräume ausschöpfen, um ihre Konsolidierungsinteressen durchzusetzen. Bei den laufenden Zuweisungen an die Gemeinden wird mit einem Plus von 0,4 % pro Jahr, bei den investiven Zuschüssen indes mit einem Minus um durchschnittlich über 4 % gerechnet. Insgesamt werden im Jahre 2010 die Ausgaben – unter den hier getroffenen Annahmen – unter dem Niveau von 2005 liegen; je Einwohner errechnet sich für die Länderhaushalte ein jahresdurchschnittliches Plus um ein halbes Prozent. Unter diesen Bedingungen, vor allem ein weiterer Stellenabbau im Landesdienst sowie kräftige Kürzungen bei den investiven Ausgaben, kann im Jahre 2010 ein Haushaltsausgleich erreicht werden.

Auch die ostdeutschen Kommunen werden ihre Politik der knappen Haushaltsführung fortsetzen. Im Jahre 2005 erzielten sie infolge der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe und der damit einhergehenden Umstrukturierungen erhebliche Überschüsse. In der Projektion ist unterstellt, dass die Länder im Jahre 2006 einen Teil der Mittel zurückfordern. Unter den gegebenen Rahmenbedingungen werden die Kommunen 2007 ihre Investitionsausgaben etwas aufstocken können, in den Jahren danach wird mit einem merklichen Rückgang gerechnet.

Alles in allem werden von den ostdeutschen öffentlichen Haushalten negative Impulse auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ausgehen. Und dennoch werden die Pro-Kopf-Ausgaben 2010 noch immer deutlich höher sein als

---

<sup>9</sup> Für die Projektion der Einnahmen- und Ausgabenströme sind die nominalen gesamtwirtschaftlichen Vorgaben relevant.

in den Haushalten der westdeutschen Nehmerländer. Eine allmähliche Anpassung wird sich in den Jahren nach 2010 vollziehen. Insbesondere bei den investiven Ausgaben werden sich die Diskrepanzen infolge der rückläufigen Solidarpaktmittel verringern; sie sind degressiv gestaffelt und laufen 2019 aus. Die Mittel sollten ausreichen, dass bis dahin die infrastrukturelle Lücke gegenüber Westdeutschland geschlossen werden kann. Aus heutiger Sicht gibt es keinen Grund für die Annahme, dass sich von diesem Zeitpunkt an die Länderhaushalte in Ost und West signifikant unterschiedlich entwickeln; es sei auf die Wirksamkeit der Finanzausgleichssysteme verwiesen.<sup>10</sup> Freilich gilt diese Einschätzung nur, wenn man die kommunale Steuerkraft ausblendet. Tatsächlich werden auch zu jenem Zeitpunkt (unter den getroffenen Annahmen) die Zahlungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs immer noch eine ungleich größere Rolle als in Westdeutschland spielen, weil auf absehbare Zeit die Steuerkraft der ostdeutschen Gemeinden weit hinter der in den westdeutschen Nehmerländern zurückbleiben wird. Dies wird noch auf lange Zeit eine Sonderbelastung für die ostdeutschen Länder darstellen.

### 1.7 Ein Zwischenfazit

Noch immer spielen die Einnahmen aus den verschiedenen Töpfen des Finanzausgleichs die dominierende Rolle in den Landes- und Kommunalhaushalten Ostdeutschlands, weil die Steuerkraft viel zu gering ist, um die notwendigen Aufgaben zu finanzieren. Die fundamentale Steuerschwäche wurde durch die Lasten im Zusammenhang mit den massiven Steuerentlastungen nach 2000 und den konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen verstärkt. Nicht zuletzt unter dem Druck von Maastricht sahen sich die ostdeutschen Gebietskörperschaften veranlasst, ihren ausgabeseitigen Konsolidierungskurs zu verschärfen. Trotz der widrigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen konnte dadurch der Anstieg in der Verschuldung gebremst werden, wenn auch nicht im erhofften Ausmaß, da die negativen gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen der Sparpolitik beachtlich waren. Vor allem die öffentlichen Investitionen wurden drastisch gekürzt, in Ostdeutschland – allerdings ausgehend von einem weit höheren Niveau – noch stärker als in Westdeutschland. Der Rückgang der Investitionen hat den Modernisierungs- und Aufholprozess der ostdeutschen Infrastrukturausstattung verlangsamt, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Zahl der Einwohner in den ostdeutschen Flächenländern sehr viel stärker gesunken ist, als seinerzeit – bei der Bemessung der Mittel im Rahmen des sog. Solidarpaktes II – unterstellt worden war.<sup>11</sup> Der Bevölkerungsrückgang verringert den Nachholbedarf an Infrastruktur, wengleich auch zusätzliche Anpassungskosten beispielsweise dadurch entstehen, dass Kapazitäten zurückgebaut werden müssen.

Noch immer sind die Pro-Kopf-Ausgaben der (konsolidierten) ostdeutschen Länder- und Gemeindehaushalte deutlich höher als in Westdeutschland. Insbesondere gilt dies, wenn man die finanzschwachen westdeutschen Länder als Vergleichsmaßstab wählt: In der konsolidierten Betrachtung errechnen sich im Jahre 2004 für Ostdeutschland 4.561 Euro je Einwohner gegenüber 3.996 Euro für Westdeutschland. Die Unterschiede resultieren in erster Linie aus höheren Sachinvestitionen und Investitionszuschüssen; bei den konsumtiven Ausgaben sind die Differenzen gering. Da die finanzschwachen westdeutschen Länder und Kommunen pro Kopf der Bevölkerung stärker verschuldet sind, müssen sie auch deutlich höhere Zinsaufwendungen tätigen.<sup>12</sup> Gegenwärtig lassen sich im Vergleich mit Westdeutschland keine Anhaltspunkte dafür finden, dass die finanzielle Lage in Ostdeutschland derart schlecht ist, dass zusätzliche Hilfen des Bundes begründet werden können.

In den kommenden Jahren kann damit gerechnet werden, dass sich die Haushalte der ost- und westdeutschen Gebietskörperschaften in den Pro-Kopf-Beträgen weiter annähern. Dabei werden die finanzpolitischen Spielräume allerdings gering sein, da die europäischen Verschuldungsgrenzen zu beachten sind. Nach 2008 werden die Mittel

<sup>10</sup> Allerdings ist mit der Reform des Länderfinanzausgleichs im Jahre 2005 die Ausgleichsintensität etwas gemildert worden. Auch ist zu beachten, dass der überdurchschnittliche Bevölkerungsrückgang in Ostdeutschland entsprechende Mindereinnahmen im Länderfinanzausgleich nach sich zieht.

<sup>11</sup> D. Vesper: Holt der Osten auf? Entwicklung der öffentlichen Investitionen in Ost- und Westdeutschland. In: Wochenbericht Nr. 25/2005.

<sup>12</sup> Für die ostdeutschen Länder und Gemeinden errechnen sich 310 Euro je Einwohner, für die finanzschwachen westdeutschen indes 357 Euro.

aus dem Solidarpakt II zunehmend verringert; dann werden auch die Investitionsausgaben merklich zurückgefahren und allmählich dem westdeutschen Niveau angeglichen. Der starke Bevölkerungsrückgang wird sich in Ostdeutschland fortsetzen; auch in Westdeutschland wird die Bevölkerung schrumpfen. Alles in allem wird sich unter diesen eher restriktiven Annahmen die Verschuldung der Länder und Gemeinden in West- und Ostdeutschland – im Durchschnitt betrachtet – nicht sonderlich disparat entwickeln. Von zentraler Bedeutung sind die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen: je höher das Wirtschaftswachstum, um so höher das Steueraufkommen und die Verteilungsmasse im Finanzausgleich (und umgekehrt). Die hier vorgestellte Projektion fußt auf der Annahme, dass die wirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands insbesondere wegen der Bevölkerungsentwicklung schwächer als in Westdeutschland verlaufen wird. Doch wird der Länderfinanzausgleich die negativen Konsequenzen für die Länderhaushalte zu einem Teil auffangen – auch deshalb, weil nach der jüngsten Reform die kommunale Steuerkraft stärker berücksichtigt wird, so dass bei der erwarteten unterdurchschnittlichen kommunalen Steuerkraft in Ostdeutschland höhere Zuweisungen aus dem Finanzausgleich fließen werden. Allerdings werden die Zuweisungen im Länderfinanzausgleich bevölkerungsabhängig gewährt; dies schmälert die Einnahmen aus dieser Quelle.

Nach 2010 werden sich indes die Perspektiven verschlechtern, da die kompensierende Wirkung der Zahlungen aus dem Solidarpakt II – die Mittel zum Ausgleich der unterproportionalen Steuerkraft der ostdeutschen Gemeinden und zur Beseitigung der Infrastrukturlücke – immer geringer wird und im Jahre 2019 keine Mittel mehr fließen. Die ostdeutschen Länder werden dann etwa über ähnlich hohe Pro-Kopf-Einnahmen disponieren können wie die westdeutschen. Im Gegensatz dazu ist unter den getroffenen Annahmen nicht damit zu rechnen, dass sich die Steuerkraft der ostdeutschen Gemeinden der westdeutschen nennenswert annähern wird. Dies wird die öffentlichen Haushalte in Ostdeutschland zunehmend unter Anpassungsdruck setzen: Erhalten die ostdeutschen Länder keine entsprechenden Kompensationszahlungen – etwa im Rahmen eines „Solidarpakts III“ –, müssen sie ihre Zahlungen an die Gemeinden entsprechend senken, mit der Folge, dass die Gemeinden vor allem ihre Investitionsausgaben drastisch kürzen werden müssen. Zwar wird infolge des Bevölkerungsrückgangs der Ausgabenbedarf teilweise „quasi-automatisch“ sinken; ein Teil der Ausgaben hängt aber nicht unmittelbar von der Einwohnerzahl ab, zudem sind sog. Kostenremanenzen durch Rückbau u.ä. zu berücksichtigen. Ein Problem stellt auch der Schuldenbestand dar. Bei rückläufiger Bevölkerung steigt der Schuldenstand je Einwohner: Sinkt wie erwartet die Zahl der Einwohner bis 2020 um 13 %, nimmt der Schuldenbestand um 13 %, d.h. von 6.370 Euro auf 7.200 Euro je Einwohner zu, ohne dass neue Schulden aufgenommen werden. Auch die Zinsbelastung pro Kopf der Bevölkerung steigt.

## 2. Finanzpolitische Handlungsmöglichkeiten im kooperativen Föderalismus

Der kooperative Finanzföderalismus ist durch ein umfangreiches Beziehungsgeflecht auf der Einnahmen- und Ausgabenseite des Bundeshaushalts sowie der Länder- und Gemeindehaushalte geprägt. Im Rahmen dieser Arbeit stellt sich die Frage, auf welche Begründung sich in diesem System die Forderung nach einer Teilentschuldung der ostdeutschen Länder stützen kann. Davon unberührt bleibt die Frage, ob noch immer der Verweis auf eine historisch gegebene Sondersituation als Begründung trägt; auf diesen Aspekt wird hier nicht eingegangen. Eine zentrale Kategorie im bestehenden System der föderalen Finanzbeziehungen ist die „übermäßige Verschuldung“. Wie ist sie definiert? Einen ersten Hinweis liefert ein Blick auf die sog. goldene Finanzierungsregel. Sie ist (dauerhaft) verletzt, wenn über mehrere Jahre hinweg die Nettokreditaufnahme die Summe der Investitionsausgaben<sup>13</sup> überschreitet. Dann lässt sich vermuten, dass ein Teil der von der Verfassung vorgegebenen Aufgaben über Kredite finanziert wird. Aus der jährlichen Unterdeckung der Gesamtausgaben durch Einnahmen entstehen in zunehmendem Maße Zinslasten, die zu einer Zins-Schulden-Spirale führen. Deshalb sind weitere Indikatoren, die das

---

<sup>13</sup> Hierbei handelt es sich um Sachinvestitionen, Investitionszuschüsse, Darlehen und Beteiligungen. An der investiven Wirkung der Bildungs- und Forschungsausgaben wird in der Regel kein Zweifel erhoben, doch werden diese Ausgaben als konsumtiv klassifiziert. Nicht berücksichtigt werden ferner steuerliche Investitionshilfen („tax expenditures“).

Bundesverfassungsgericht seinerzeit in seinem Urteil über die Haushaltsnotlagen in Bremen und im Saarland verwendet hatte, die Zins-Steuer-Quote und die Kreditfinanzierungsquote, und zwar im Verhältnis zu den anderen Ländern: Die Kreditfinanzierungsquote muss mindestens doppelt so hoch wie der Durchschnitt aller Länder (unter Einbeziehung der Gemeinden) sein, und die Zins-Steuer-Quote muss um 70 % über dem Durchschnitt liegen. Diese Werte signalisieren, dass der Prozess aus eigener Kraft nicht mehr beherrschbar ist. Doch ist die Gewährung von Sanierungshilfen zur Beseitigung der extremen Haushaltsnotlage als Ausnahme, nicht als Regel vorgesehen. Auch setzt sie ausreichende Eigenanstrengungen des Notlagelandes voraus. Ohne Eigenanstrengung keine Sanierungshilfe – der kooperative Föderalismus ist nicht als Einbahnstraße angelegt.

Der Anspruch auf Sanierungshilfen (Entschuldungshilfen) ergibt sich daraus, dass im „kooperativen“ Föderalismus bundesdeutscher Provenienz der Bundesstaat als Risikogemeinschaft interpretiert werden kann. Zu einer solchen Gemeinschaft haben sich die Gliedstaaten unter Aufgabe eines Teils ihrer Handlungsautonomie zusammengeschlossen; im Gegenzug erheben sie im Notfall Anspruch auf besondere Hilfen durch die anderen Glieder des Bundes. Sie werden fällig, wenn ein einzelnes Land trotz aller Anstrengungen nicht mehr in der Lage ist, seine verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben wahrzunehmen.<sup>14</sup> Im Normalfall steht ihnen eine aufgabenangemessene Finanzausstattung zu, um eigenständig und eigenverantwortlich handeln zu können. Diese finanzielle Ausstattung speist sich im Wesentlichen aus dem gemeinschaftlichen Steuertopf und beinhaltet zudem einen umfangreichen Finanzausgleich. Hierzu verpflichtet auch das finanzverfassungsrechtliche Gebot der Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, und zwar in dem Sinne, dass die Gliedstaaten dazu befähigt werden, eine bestimmte (Mindest-)Ausstattung an öffentlichen Gütern bereitzustellen. Dem Bund kommt in diesem System eine besondere Bedeutung und auch Verantwortung zu, da er in einem einheitlichen Steuerrecht als Gesetzgeber fungiert, d.h. seine steuerpolitischen Handlungsmöglichkeiten ungleich größer sind als die eines einzelnen Landes. In Deutschland kann ein einzelnes Land nur via Bundesrat, in der die Gesamtheit der Länder ihre Interessen vertritt, versuchen, Einfluss zu nehmen.

Doch nicht nur auf der Einnahmenseite, auch auf der Ausgabenseite sind die finanzpolitischen Handlungsmöglichkeiten eines Landes begrenzt, wenngleich die Grenzen auf der Einnahmenseite viel enger gesteckt sind. Eine Rolle spielen diese Grenzen bei der Frage, welche „Eigenanstrengungen“ die Länder zur Linderung ihrer Finanzprobleme tatsächlich leisten können. Solche Eigenanstrengungen werden gefordert. Eine Grenze liegt darin, dass die Länder grundsätzlich die Verwaltungskompetenz innehaben: Dies hat beispielsweise zur Konsequenz, dass im Bereich der Finanzverwaltung die Personalausstattung eines Landes nicht sonderlich vom Durchschnitt abweichen kann, da ansonsten dem Land vorgeworfen wird, seine Aufgabe, die Steuern zu erheben und einzutreiben, nur unzureichend zu erfüllen. Ähnlich verhält es sich mit dem Bereich Öffentliche Sicherheit und Ordnung. Auch in Bildung und Wissenschaft sind Grenzen gesetzt; teilweise sind Standards vorgegeben, teilweise ist gerade auf diesem Gebiet ein Standortwettbewerb zwischen den Ländern zu beobachten. In der Wirtschaftsförderung spielt der Standortwettbewerb ebenfalls eine Rolle und führt beispielsweise dazu, dass die wirtschaftsschwachen ostdeutschen Länder jeweils ähnlich hohe Pro-Kopf-Beträge für wirtschaftsfördernde Maßnahmen ausgeben; gäbe ein Land merklich weniger Mittel für diese Zwecke aus, würde es wohl ins Hintertreffen geraten. Dies impliziert, dass der Forderung nach Eigenanstrengungen der Notlagenländer Grenzen gesetzt sind.

Die Frage nach den Eigenanstrengungen ist nicht auf die Ausgabenseite beschränkt, sondern erhebt sich auch auf der Einnahmenseite (ungeachtet der Steuereinnahmen). Beispielsweise ist zu fragen, ob und in welchem Maße im Falle einer Haushaltsnotlage ein Land dazu verpflichtet ist, sich von Vermögenswerten zu trennen. In dem einen Falle werden kurzfristig zusätzliche Haushaltsmittel erlöst, die den Kreditbedarf und die Zinsausgaben senken; in

<sup>14</sup> Vgl. J. Wieland: Die „extreme Haushaltsnotlage“ in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Normenkontrollantrag Berlins. In: G. Dannemann, S. Luft (Hrsg.): Die Zukunft der Stadtstaaten. Bremen 2006, S. 195.

dem anderen Falle werden langfristig zusätzliche Einnahmen aus Beteiligungen gesichert. Natürlich ist die Frage nur relevant, wenn privatisierungsfähiges Vermögen in nennenswertem Umfang verfügbar ist. In den vergangenen Jahren haben die westdeutschen Länder und Gemeinden erheblich mehr Vermögen veräußert als die ostdeutschen.<sup>15</sup>

### 3. Bewertung

Fast alle ostdeutschen Länder- und Gemeindehaushalte befinden sich in einer angespannten Situation. Lediglich in Sachsen stellt sich die Haushaltslage besser dar, die Verschuldung dort ist sehr viel niedriger als in den anderen Ländern. Die Frage, ob die ostdeutschen Länder Hilfen auf eine Teilentschuldung reklamieren können, die zur Entschärfung ihrer Situation beitragen, kann man letztlich nur vor dem Hintergrund diskutieren, auf welchen Grundlagen die Forderungen nach Sanierungshilfen im Falle einer extremen Haushaltsnotlage beruhen. Die Erfahrungen im deutschen Finanzföderalismus beruhen auf der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bezüglich der Klagen der Länder Bremen und Saarland. Beide haben über einen Zeitraum von zehn Jahren solche Hilfen erhalten, und Berlin hat 2004 beim Bundesverfassungsgericht mit einem Normenkontrollantrag Anspruch auf Sanierungshilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft geltend gemacht. Kürzlich hat Bremen erneut einen Antrag gestellt. Dabei beruft sich die Hansestadt darauf, den Pflichten während des Sanierungsverlaufs in jedem Punkt nachgekommen zu sein. Das Sanierungsziel sei vor allem deshalb verfehlt worden, weil die Annahmen der Steuerschätzung von Bund und Ländern nicht so eingetreten seien wie ursprünglich angenommen.

Dieser Punkt ist generell von großer Bedeutung, wenn es um die Einschätzung der Finanzlage der Länder und Gemeinden geht. Doch betrifft dieses Argument nicht nur die ostdeutschen Gebietskörperschaften, sondern auch die westdeutschen, und natürlich auch den Bund. Infolge der anhaltenden gesamtwirtschaftlichen Stagnation sind die Steuereinnahmen aller Gebietskörperschaften weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Diese Entwicklung ist der Wirkung der sog. automatischen Stabilisatoren zuzuschreiben und war gesamtwirtschaftlich durchaus erwünscht. Auch den Ländern kommt eine gesamtwirtschaftliche Stabilisierungsfunktion zu, denn sie haben in ihrer Haushaltswirtschaft ebenfalls den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen (Art. 109, Abs. 2 GG): Bund und Länder haben ihre Kompetenzen stets gemeinschaftsgemäß wahrzunehmen.<sup>16</sup> Das hinter dieser Forderung stehende Modell der antizyklischen Haushaltspolitik basiert auf der Annahme, dass im Zuge einer konjunkturellen Erholung und eines sich selbst tragenden Aufschwungs die Einnahmen der Länder und Gemeinden so kräftig steigen werden, dass mittelfristig ein Haushaltsgleichgewicht wieder erreichbar erscheint. Die mittelfristige Projektion der ostdeutschen Länder- und Gemeindehaushalte (bis zum Jahre 2010) geht in diese Richtung, wobei allerdings eine restriktive Ausgabenpolitik vonnöten ist, soll ein Haushaltsausgleich herbeigeführt werden. Für den Teil der konjunkturbedingten Einnahmeverluste kann kaum ein gesonderter Finanzbedarf der ostdeutschen Gebietskörperschaften geltend gemacht werden: Alle öffentlichen Haushalte sind primär Reflex der wirtschaftlichen Entwicklung, denn in einer Rezession bzw. Stagnation werden die Defizite quasi-automatisch größer (und stabilisieren die gesamtwirtschaftliche Entwicklung) wie sie bei einem Aufschwung kleiner werden bzw. in einen Überschuss münden.

Neben den widrigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben in der Vergangenheit erhebliche Steuerentlastungen, aber auch Fehleinschätzungen bezüglich deren Wachstumswirkungen die Einnahmen von Ländern und Gemeinden geschmälert. Hätten Länder und Gemeinden die damit verbundenen Steuerausfälle nicht hinnehmen müssen, stünden sie in ihrer Finanzkraft heute sehr viel besser dar. Auch in dieser Frage kann zwischen West und Ost, was die Ursachen angeht, nicht diskriminiert werden. Weder die widrigen gesamtwirtschaftlichen

---

<sup>15</sup> Dies ergibt sich, wenn man die Finanzstatistik der öffentlichen Haushalte auswertet.

<sup>16</sup> Vgl. auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern. Schriftenreihe des BMF, Heft 54, Bonn 1994; S. 47.

Rahmenbedingungen noch die reformbedingten Steuermindereinnahmen taugen als Begründung dafür, Sanierungshilfen für eine extreme Haushaltsnotlage bzw. eine Teilentschuldung zu erlangen – Länder- und Gemeindehaushalte in West wie in Ost waren (relativ betrachtet) gleichermaßen davon betroffen. Dessen ungeachtet ist offenkundig, dass Länder- und Gemeindehaushalte dadurch erheblichen Finanzproblemen gegenüberstehen, die sie aus eigener Kraft nur bedingt lösen können. Eine bereits genannte Voraussetzung für eine Lösung wäre ein Konjunkturaufschwung. Eine weitere Voraussetzung wäre eine Anhebung der Steuersätze bzw. eine Änderung in der Umsatzsteuerverteilung. Die Umsatzsteuer ist das bewegliche Element in der Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern. Bund und Länder besitzen einen gleichmäßigen Anspruch auf Deckung ihrer „notwendigen“ Ausgaben durch laufende Einnahmen. Ändert sich die Aufgaben- bzw. Ausgabenverteilung zwischen Bund und Ländern, dann erfolgt die Finanzmittelanpassung über eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung. Eine Änderung der Aufgabenverteilung infolge der Finanzentwicklung in Ostdeutschland wird sich kaum konstruieren lassen, so dass kein Grund für eine solche Maßnahme erkennbar ist. Sollte dennoch der Bund zur Leistung von Entschuldungshilfen verpflichtet werden, so ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass er versucht, sich über einen höheren Umsatzsteueranteil zu „refinanzieren“.

Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um drei Prozentpunkte ist für 2007 geplant. Bund und die Gesamtheit der Länder (und deren Gemeinden) partizipieren an dieser Maßnahme entsprechend ihren Beteiligungsverhältnissen.<sup>17</sup> Wie hoch die Mehreinnahmen für die Länder (und ihre Gemeinden) letztlich ausfallen werden, ist aus heutiger Sicht schwer abschätzbar. Eine solch starke Erhöhung hat es in Deutschland noch nie gegeben, und es ist mit Ausweichreaktionen zu rechnen. Nicht nur dürften Käufe in das Jahr 2006 vorgezogen werden, auch wird der Überwälzungsprozess nicht in voller Höhe 2007 vonstatten gehen. Allerdings wird dies nicht das Umsatzsteueraufkommen, sondern das Aufkommen an gewinnabhängigen Steuern (veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag) schmälern. Zudem sind restriktive gesamtwirtschaftliche Rückwirkungen wahrscheinlich, da zumindest ein Teil der Mehreinnahmen nicht zurück in den gesamtwirtschaftlichen Kreislauf, sondern in die Ersparnis fließt, denn die Gebietskörperschaften werden diese Mehreinnahmen auch und vor allem zum Abbau ihrer Haushaltsdefizite verwenden. Die Mehreinnahmen der Ländergesamtheit im Jahre 2007 werden im günstigsten Fall 7 Mrd. Euro betragen.

Gemessen an Westdeutschland verfügen die ostdeutschen Länder und Gemeinden über höhere Pro-Kopf-Einnahmen. Diese Differenz resultiert aus der Funktionsweise der Finanzausgleichssysteme und dient dazu, die Nachholbedarfe im Bereich der Infrastruktur zu finanzieren sowie die unterdurchschnittliche Steuerkraft der Gemeinden auszugleichen. Dies sind auch die wesentlichen Gründe für die höheren Pro-Kopf-Ausgaben. Die aktuellen Entwicklungstendenzen lassen nicht erkennen, dass zur Erfüllung dieser Aufgaben den ostdeutschen Gebietskörperschaften zu geringe Finanzmittel bereitgestellt worden sind bzw. bereitgestellt werden. Ebenfalls ist nicht erkennbar, dass die verfassungsrechtlich vorgegebenen Aufgabenerfüllung übermäßig defizitär ist und zusätzliche Sanierungshilfen erforderlich wären. Dies kommt letztlich auch darin zum Ausdruck, dass die Zins-Steuer-Quoten der ostdeutschen Länder niedriger sind als in den westdeutschen Nehmerländern, wenn man die Mittel aus dem Finanzausgleich und die Fehlbetrags-BEZ in die Berechnung einbezieht.

Aus der aktuellen Entwicklung sowie den mittelfristigen Perspektiven lassen sich also nur schwerlich Hinweise finden, die zusätzlichen Handlungsbedarf des Bundes begründen. Eine etwas andere Einschätzung ergibt sich für die langfristige Perspektive, also die Jahre nach 2010. Dann wird sich die finanzielle Lage der ostdeutschen Haushalte vermutlich zunehmend kritischer darstellen. Einmal ist kaum vorstellbar, dass bei rückläufiger Bevölkerungsentwicklung der wirtschaftliche Anpassungsprozess – und damit die Anpassung in der Steuerkraft – nennenswerte

<sup>17</sup> Die Länder erhalten 46,5 % und die Gemeinden 2,1 % des Umsatzsteueraufkommens; für den Bund verbleiben 51,4 %.

Fortschritte macht. Zudem werden die Sonder-BEZ in dieser Zeit stark rückläufig und 2019 abgeschmolzen sein. Unter Druck werden insbesondere die Gemeinden geraten. Deren Steuerkraft wird bei weitem nicht ausreichen, die Lücken aufzufüllen. Auch die ostdeutschen Länder werden hierzu kaum in der Lage sein. Schon heute müssen die Gemeinden einen höheren Anteil der Solidarpakt-Mittel als ursprünglich gedacht zum Auffüllen der Lücke bei den Steuereinnahmen und damit zur Finanzierung von Pflichtaufgaben verwenden. Dies ist nicht nur seitens des Bundes immer wieder kritisiert worden, wird sich aber auch nach 2010 kaum ändern. Die ostdeutschen Länder werden kaum in der Lage sein, ihren Gemeinden aus eigener Kraft mehr Mittel zur Verfügung zu stellen. Um so mehr wird es dann darauf ankommen, realistische mittelfristige Finanzpläne aufzustellen, die diese Risiken abbilden. Sobald sich die Gefahr größerer Haushaltsrisiken konkretisiert, wird man präventive Maßnahmen zur Abwehr einer solchen Gefahr ergreifen müssen.

Eine zentrale Frage ist, auf welche Weise die Investitionsschwäche der öffentlichen Hand insgesamt gelöst werden kann. Diese Investitionsschwäche ist es auch, die den Umfang des infrastrukturellen Nachholbedarf in Ostdeutschland mitbestimmt. Die Berechnungen zum Nachholbedarf fußten seinerzeit auf Berechnungen und Schätzungen des DIW zum staatlichen Anlagevermögen in Ost- und Westdeutschland. Dabei wurde die Höhe des Nachholbedarfs in Abhängigkeit von dem Wert definiert, den die finanzschwachen westdeutschen Länder (und ihre Gemeinden) erreichen würden. Damals wurde eine viel günstigere Entwicklung der öffentlichen Investitionen in Ost und in West angenommen. Aus der geringeren als ursprünglich geschätzten Investitionsaktivität errechnet sich lediglich ein zusätzlicher Nachholbedarf der ostdeutschen Länder und Gemeinden von gut 3 Mrd. Euro (gemessen an 80 Mrd. Euro, die seinerzeit ermittelt wurden). Dieser Betrag scheint gering, doch ist zu beachten, dass die westdeutsche Bezugsgröße ebenfalls kräftig geschrumpft ist. (Auch wäre die Lücke deutlich größer, wenn die Zahl der Einwohner in Ostdeutschland nicht so stark zurückgegangen wäre.<sup>18</sup>)

Eine Infrastrukturoffensive ist nicht nur in Ostdeutschland, sondern auch in Westdeutschland vonnöten. Wie kann sie finanziert werden? Handlungsspielraum erhalten die Gebietskörperschaften durch die Anhebung der Mehrwertsteuersätze. Voraussetzung wäre, dass die Mehreinnahmen nicht für die Haushaltskonsolidierung eingesetzt würden. Mehr Mittel für öffentliche Investitionen sowie Bildung und Wissenschaft vergrößern langfristig nicht nur das Wachstumspotential der Volkswirtschaft, sondern stärken auch die Binnennachfrage und damit die Bemessungsgrundlagen für die Einnahmen des Staates. Im kooperativen Föderalismus kommt dem Bund eine zentrale Rolle zu. Nach Art. 104 Abs. 4 GG kann er den Ländern und Gemeinden Unterstützung gewähren. Diese Finanzhilfen sind nach der Verfassung an besondere Voraussetzungen geknüpft: Sie müssen

- der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder
- dem Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder
- der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums

dienen.

#### 4. Fazit

Alles in allem werden die Spielräume der Finanzpolitik in den kommenden Jahren klein sein. Dennoch fällt es aus heutiger Sicht schwer, Gründe für zusätzliche Finanztransfers nach Ostdeutschland bzw. für eine Teilentschuldung der ostdeutschen Länder, wie sie die IG Metall vorschlägt, zu finden. Zu einer etwas anderen Einschätzung könnte man langfristig gelangen, denn die Mittel aus dem Solidarpakt sind bis 2019 befristet. Es wird damit gerechnet, dass dann die Infrastrukturlücke gegenüber Westdeutschland weitgehend geschlossen, der Nachholbedarf befriedigt sein wird – somit würde ein wesentlicher Grund für einen Sonderbedarf entfallen. Doch bliebe die Aufgabe

---

<sup>18</sup> Vgl. D. Vesper: Holt der Osten auf? a.a.O.



eines Ausgleichs der unterproportionalen Steuerkraft der ostdeutschen Gemeinden gegenüber den westdeutschen Nehmerländern. Diese Steuerkraft wird auf lange Sicht deutlich niedriger sein als in den finanzschwachen westdeutschen Ländern, weil unwahrscheinlich ist, dass in Ostdeutschland die wirtschaftliche Entwicklung günstiger als in Westdeutschland verlaufen wird. Dies könnte ein Grund sein, einen Solidarpakt III zu initiieren. Aus heutiger Sicht kann freilich über die Wahrscheinlichkeit einer solchen Entwicklung keine verlässliche Aussage getroffen werden; hier bewegt man sich zu sehr im spekulativen Bereich.

Auf gesicherterer Basis steht die Forderung, dass in Ost und in West erheblich mehr Mittel in die Infrastruktur investiert werden müssen; Deutschland hat den Anschluss an Europa verloren. Als Ansatzpunkt sollte nicht eine Teilentschuldung der ostdeutschen Länder, sondern die Hilfen des Bundes nach Art. 104 Abs. 4 GG ins Auge gefasst werden, denn es geht ja darum, das Niveau der öffentlichen Investitionen in Deutschland insgesamt anzuheben. Allerdings ist fraglich, ob allein eine Anhebung des staatlichen Investitionsvolumens die Initialzündung für einen sich selbst tragenden Wirtschaftsaufschwung sein kann. Dies ist schon aufgrund des relativ geringen Gewichts der öffentlichen Investitionen wenig wahrscheinlich. Dennoch darf die Bedeutung der Infrastruktur für die wirtschaftliche Entwicklung nicht unterschätzt werden: Sie ist eine notwendige, wenn auch keine hinreichende Bedingung für höheres Wirtschaftswachstum.

Im Sinne des Vorschlags der IG Metall besteht spezifischer Handlungsbedarf wohl erst in den Jahren nach 2010, mehr noch nach 2019. Sofern instrumentell nicht auf direkte Finanzhilfen des Bundes, sondern auf das Instrument der Teilentschuldung der Länder zurückgegriffen werden soll, böte es sich an, diese Schulden dem Bund zu übertragen. Die IG Metall schlägt eine Übernahme im Fonds „Deutsche Einheit“ vor. Die Finanzierung über Sondervermögen dient eng umrissenen Zwecken; in der Vergangenheit waren sie aus einem bestimmten Ereignis heraus entstanden. Allerdings schmälert die Finanzierung über Sonderfonds die finanzwirtschaftliche Transparenz; nicht zuletzt deshalb wurden beispielsweise die Schulden des Sondervermögens „Erblastentilgungsfonds“ 1999 in die Bundesschuld übernommen. Der Fonds „Deutsche Einheit“ steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion bzw. der Deutschen Einheit, also einem Ereignis in der Vergangenheit. Er müsste „geöffnet“ werden, und es müssten u.a. Verhandlungen über die Beteiligung der Länder und auch der Gemeinden geführt werden. Aber auch die Übernahme der Schulden in die Bundesschuld erforderte Verhandlungen mit den Ländern, denn es würden sich Verschiebungen in der föderalen Aufgabenverteilung einstellen, die eine Neuverteilung der Umsatzsteueranteile zur Folge hätte.

Tabelle 1

**Ausgaben und Einnahmen der finanzschwachen westdeutschen Länder<sup>1)</sup> und Gemeinden**

Euro je Einwohner

	2000	2001	2002	2003	2004	Veränderung 2004 / 2000 in %
<b>Länder</b>						
Personalausgaben	1.103	1.087	1.108	1.127	1.130	2,5
Laufender Sachaufwand	216	220	219	214	212	-1,9
Zinsausgaben an andere Bereiche	281	287	288	291	296	5,2
Lfd. Zuweisungen an	731	809	820	802	800	9,3
öffentliche Haushalte	538	553	546	526	513	-4,7
Unternehmen	133	197	214	209	220	65,9
soziale Einrichtungen	61	59	60	67	66	9,8
Soziale Leistungen u.Ä.	52	62	82	93	97	87,5
Sachinvestitionen	80	69	54	55	48	-40,1
Zuweisungen für Investitionen	195	194	186	171	160	-17,6
Sonstige Ausgaben	53	77	54	80	58	8,9
<b>Bereinigte Ausgaben</b>	<b>2.712</b>	<b>2.806</b>	<b>2.811</b>	<b>2.833</b>	<b>2.802</b>	<b>3,3</b>
Steuern u.Ä.	1.864	1.795	1.690	1.736	1.765	-5,3
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	50	2	74	76	90	78,1
Laufende Zuweisungen	457	432	383	383	386	-15,5
von Ländern	127	119	96	103	94	-26,1
vom Bund	329	313	287	280	292	-11,3
Gebühren	37	39	36	38	39	6,1
Vermögensübertragungen vom Bund	58	58	52	52	50	-13,6
Veräußerung von Vermögen	14	24	9	40	28	99,3
Sonstige Einnahmen	127	122	132	132	177	40,0
<b>Bereinigte Einnahmen</b>	<b>2.607</b>	<b>2.471</b>	<b>2.377</b>	<b>2.456</b>	<b>2.535</b>	<b>-2,8</b>
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>-106</b>	<b>-335</b>	<b>-435</b>	<b>-376</b>	<b>-267</b>	<b>-</b>
<b>Gemeinden</b>						
Personalausgaben	471	474	483	487	491	4,2
Laufender Sachaufwand	312	320	335	333	335	7,3
Zinsausgaben an andere Bereiche	65	66	65	63	61	-5,6
Lfd. Zuweisungen an	173	176	188	189	185	6,8
öffentliche Haushalte	59	58	60	63	60	2,3
Unternehmen	34	36	48	46	48	40,8
soziale Einrichtungen	80	83	79	79	77	-4,2
Soziale Leistungen u.Ä.	356	358	373	397	423	18,8
Sachinvestitionen	264	267	245	230	207	-21,6
Zuweisungen für Investitionen	30	32	30	32	31	1,5
Sonstige Ausgaben	16	20	18	16	16	-1,3
<b>Bereinigte Ausgaben</b>	<b>1.688</b>	<b>1.714</b>	<b>1.738</b>	<b>1.748</b>	<b>1.748</b>	<b>3,6</b>
Steuern u.Ä.	620	575	581	546	594	-4,3
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	83	91	111	98	97	15,8
Laufende Zuweisungen	526	542	505	485	488	-7,3
von Ländern	523	539	501	481	485	-7,4
vom Bund	3	3	3	4	3	13,9
Gebühren	174	170	168	165	162	-7,1
Zuweisungen für Investitionen	92	88	73	69	69	-24,8
Veräußerung von Vermögen	80	80	78	73	62	-22,9
Sonstige Einnahmen	104	106	179	175	183	77,0
<b>Bereinigte Einnahmen</b>	<b>1.679</b>	<b>1.651</b>	<b>1.694</b>	<b>1.611</b>	<b>1.654</b>	<b>-1,5</b>
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>-8</b>	<b>-63</b>	<b>-44</b>	<b>-137</b>	<b>-95</b>	<b>-</b>

1 Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

Tabelle 2

**Ausgaben und Einnahmen der ostdeutschen Flächenländer und Gemeinden**

Euro je Einwohner

	2000	2001	2002	2003	2004	Veränderung 2004 / 2000 in %
<b>Länder</b>						
Personalausgaben	977	999	1.011	1.017	1.007	3,1
Laufender Sachaufwand	281	266	243	230	226	-19,5
Zinsausgaben an andere Bereiche	211	225	238	249	253	20,2
Laufende Zuweisungen	1.264	1.302	1.378	1.390	1.377	8,9
an Unternehmen	217	223	254	284	296	36,1
Länderfinanzausgleich	0	0	0	0	0	-
an Gemeinden	809	814	822	827	815	0,7
an andere öffentl. Haushalte	149	180	218	200	199	33,5
an soziale Einrichtungen	89	85	84	78	68	-24,3
Soziale Leistungen u.Ä.	95	117	132	133	137	43,8
Sachinvestitionen	158	165	149	159	151	-4,6
Zuweisungen für Investitionen	737	665	642	649	617	-16,3
an Gemeinden	369	319	310	300	313	-15,3
an andere Bereiche	368	347	332	348	304	-17,3
Sonstige Ausgaben	94	55	75	91	68	-27,6
<b>Bereinigte Ausgaben</b>	<b>3.818</b>	<b>3.795</b>	<b>3.868</b>	<b>3.916</b>	<b>3.836</b>	<b>0,5</b>
Steuern u.Ä.	1.839	1.812	1.658	1.685	1.734	-5,7
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	32	34	30	31	31	-2,4
Laufende Zuweisungen	1.022	1.040	1.179	1.182	1.211	18,5
vom Bund	749	765	962	975	980	30,8
von Ländern	268	269	213	203	226	-15,5
von Gemeinden	5	6	4	4	5	-5,7
Gebühren	32	38	41	42	43	31,8
Zuweisungen für Investitionen	454	399	229	196	188	-58,7
Veräußerung von Vermögen	3	4	7	22	10	-
Sonstige Einnahmen	224	253	258	379	341	52,1
<b>Bereinigte Einnahmen</b>	<b>3.608</b>	<b>3.578</b>	<b>3.403</b>	<b>3.537</b>	<b>3.558</b>	<b>-1,4</b>
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>-210</b>	<b>-217</b>	<b>-465</b>	<b>-379</b>	<b>-278</b>	<b>-</b>
<b>Gemeinden</b>						
Personalausgaben	544	531	536	540	532	-2,2
Laufender Sachaufwand	344	344	352	352	346	0,6
Zinsausgaben an andere Bereiche	62	64	62	60	57	-8,3
Lfd. Zuweisungen an	158	167	178	173	181	14,7
öffentliche Haushalte	23	24	23	24	23	-1,7
Unternehmen	70	77	82	86	89	27,4
soziale Einrichtungen	65	66	74	63	69	6,8
Soziale Leistungen u.Ä.	248	267	281	313	340	37,4
Sachinvestitionen	401	376	360	354	331	-17,4
Zuweisungen für Investitionen	49	48	51	55	46	-6,4
Sonstige Ausgaben	18	26	23	25	20	15,5
<b>Bereinigte Ausgaben</b>	<b>1.823</b>	<b>1.824</b>	<b>1.842</b>	<b>1.870</b>	<b>1.853</b>	<b>1,7</b>
Steuern u.Ä.	303	288	296	302	339	11,7
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	86	90	90	91	95	10,8
Laufende Zuweisungen	811	815	826	823	804	-0,8
von Ländern	809	814	821	820	799	-1,3
vom Bund	2	2	4	4	6	-
Gebühren	154	149	146	151	151	-2,2
Zuweisungen für Investitionen	379	327	250	237	243	-35,9
Veräußerung von Vermögen	80	65	67	54	58	-27,4
Sonstige Einnahmen	20	55	152	153	157	-
<b>Bereinigte Einnahmen</b>	<b>1.832</b>	<b>1.789</b>	<b>1.826</b>	<b>1.813</b>	<b>1.847</b>	<b>0,8</b>
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>10</b>	<b>-35</b>	<b>-16</b>	<b>-58</b>	<b>-6</b>	<b>-</b>

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin

DIW Berlin 2006

Tabelle 3

**Schuldenstand der Länder und Gemeinden**

	Finanzschwache westdeutsche Länder		Ostdeutsche Länder	
	Kreditmarkt- schulden in Mill. Euro	in Euro je Einwohner	Kreditmarkt- schulden in Mill. Euro	in Euro je Einwohner
	<b>Länder</b>			
1992	52.179	3.453	9.878	684
1993	56.542	3.698	19.087	1.331
1994	59.449	3.860	26.164	1.835
1995	62.401	4.025	33.032	2.326
1996	65.854	4.216	40.188	2.841
1997	69.044	4.405	45.073	3.193
1998	71.399	4.545	49.218	3.502
1999	72.740	4.619	51.812	3.705
2000	74.041	4.689	54.828	3.943
2001	78.766	4.972	57.925	4.199
2002	84.636	5.325	61.874	4.525
2003	91.035	5.716	66.841	4.927
2004	96.942	6.080	70.570	5.236
	<b>Gemeinden</b>			
1992	13.770	911	6.258	433
1993	13.901	909	9.306	649
1994	13.962	907	11.839	830
1995	14.131	911	13.422	945
1996	14.472	927	14.068	995
1997	14.867	949	14.871	1.054
1998	14.844	945	15.397	1.096
1999	15.315	972	15.583	1.114
2000	15.421	977	15.647	1.125
2001	15.658	988	15.628	1.133
2002	15.892	1.000	15.507	1.134
2003	15.898	998	15.343	1.131
2004	15.575	977	15.277	1.134

DIW Berlin 2006

Tabelle 4

Indikatoren zur Haushaltsnotlage<sup>1</sup> 1995 bis 2004

	1995	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Zins-Steuer-Quote<sup>2</sup></b>						
Baden-Württemberg	8,6	7,6	8,1	8,6	9,1	9,2
Bayern	4,8	4,1	4,2	4,2	4,4	4,3
Brandenburg	8,9	11,8	12,9	15,2	15,5	15,9
Hessen	10,8	10,4	10,9	11,2	11,5	11,7
Mecklenburg-Vorpommern	5,6	10,9	11,8	13,5	13,5	13,2
Niedersachsen	13,4	12,9	14,0	15,6	15,7	15,6
Nordrhein-Westfalen	12,2	11,6	13,5	12,9	13,9	13,6
Rheinland-Pfalz	12,6	12,8	13,8	14,3	14,2	14,0
Saarland	26,0	17,4	16,8	18,8	18,4	18,3
Sachsen	4,3	5,7	6,1	6,8	6,8	6,5
Sachsen-Anhalt	8,0	12,0	12,7	15,9	17,6	16,5
Schleswig-Holstein	16,9	16,0	16,9	16,9	16,7	17,1
Thüringen	5,9	10,3	11,8	13,7	13,8	14,1
<b>Berlin</b>	<b>11,5</b>	<b>16,4</b>	<b>18,4</b>	<b>20,8</b>	<b>20,9</b>	<b>20,6</b>
Bremen	28,0	22,3	23,6	22,1	21,6	22,5
Hamburg	15,6	14,1	15,8	16,1	15,6	15,0
<b>Bundesgebiet</b>	<b>10,4</b>	<b>10,6</b>	<b>11,6</b>	<b>12,2</b>	<b>12,5</b>	<b>12,4</b>
<b>Kreditfinanzierungsquote<sup>3</sup></b>						
Baden-Württemberg	- 6,9	- 2,3	- 8,4	- 8,6	- 6,8	- 6,4
Bayern	- 4,3	2,9	- 2,7	- 5,9	- 7,8	- 4,2
Brandenburg	- 15,6	- 4,7	- 5,7	- 16,3	- 9,8	- 5,1
Hessen	- 9,5	- 2,3	- 6,6	- 11,6	- 9,9	- 10,5
Mecklenburg-Vorpommern	- 15,1	- 9,0	- 7,8	- 14,5	- 13,7	- 8,7
Niedersachsen	- 11,1	- 4,5	- 16,6	- 17,4	- 14,0	- 8,7
Nordrhein-Westfalen	- 6,3	- 4,7	- 14,3	- 9,8	- 14,4	- 14,3
Rheinland-Pfalz	- 8,3	- 4,3	- 8,9	- 13,5	- 10,3	- 9,8
Saarland	4,8	3,3	0,1	- 11,1	- 13,5	- 13,1
Sachsen	- 8,0	- 1,5	- 0,6	- 6,2	- 3,3	- 2,5
Sachsen-Anhalt	- 17,2	- 8,1	- 9,8	- 14,9	- 14,0	- 9,7
Schleswig-Holstein	- 9,6	- 4,8	- 8,0	- 14,9	- 15,5	- 10,0
Thüringen	- 11,8	- 7,6	- 8,1	- 12,1	- 13,0	- 13,9
<b>Berlin</b>	<b>- 24,8</b>	<b>- 12,2</b>	<b>- 23,2</b>	<b>- 23,5</b>	<b>- 21,3</b>	<b>- 14,4</b>
Bremen	- 1,0	- 3,5	- 7,3	- 14,1	- 20,1	- 21,0
Hamburg	- 8,8	- 7,1	- 14,9	- 9,5	- 17,4	- 10,6
<b>Bundesgebiet</b>	<b>- 10,1</b>	<b>- 4,2</b>	<b>- 10,5</b>	<b>- 11,9</b>	<b>- 12,2</b>	<b>- 9,8</b>
<p>1 Länder und Gemeinden  2 Zinsausgaben in % der Steuereinnahmen, Mittel aus dem Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen  3 Finanzierungssalden in % der bereinigten Ausgaben</p>						
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin					DIW Berlin 2006	

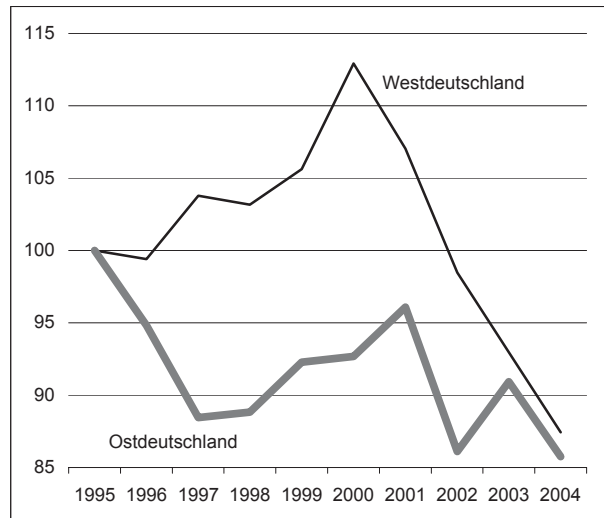
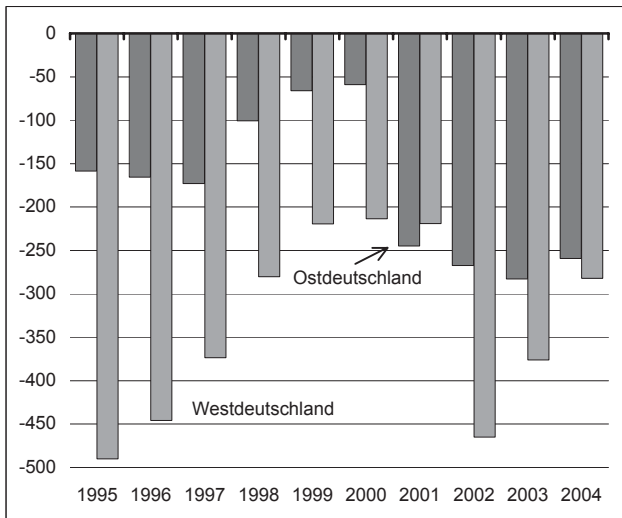
Abbildung 1

Entwicklung der Finanzierungssalden und der Sachinvestitionen von Ländern und Gemeinden

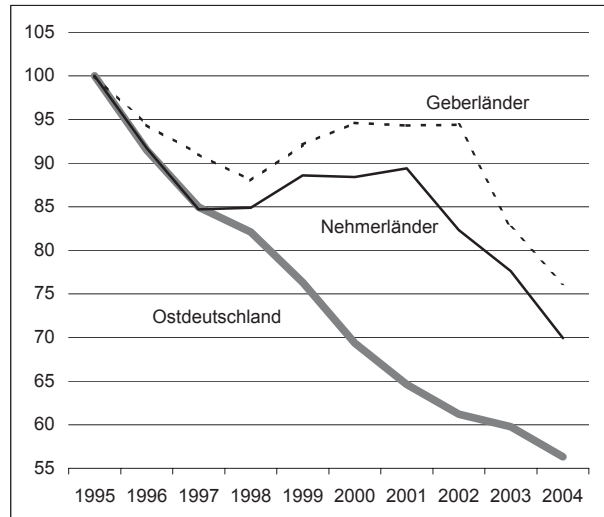
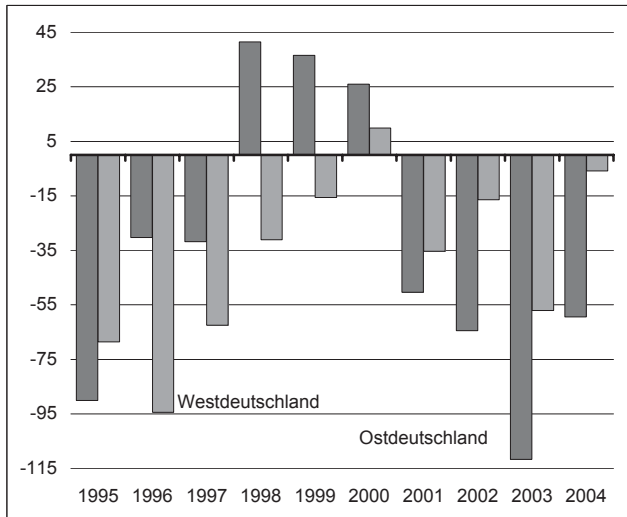
Finanzierungssalden (Euro pro Kopf)

Sachinvestitionen (1995 = 100)

Länder



Gemeinden



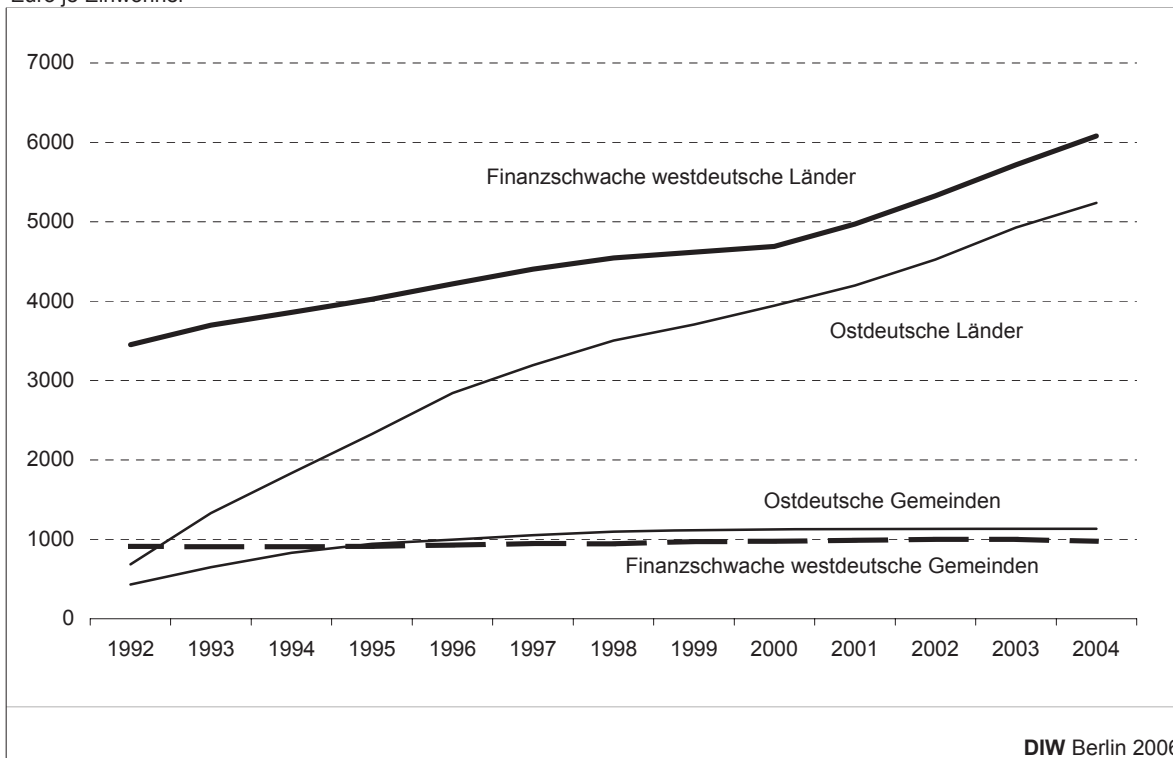
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

Abbildung 2

**Schuldenstand der Länder und Gemeinden**

Euro je Einwohner



DIW Berlin 2006

TABELLE 5

Schulden in Euro je Einwohner <sup>1</sup>													
	Baden- Württ.- berg	Bayern	Branden- burg	Hessen	Meckl.- Vorp.	Nieder- sachsen	Nordr.- West- falen	Rheinl.- Pfalz	Saar- land	Sach- sen	Sachs.- Anhalt	Schles.- Holstein	Thürin- gen
<b>Gemeinden</b>													
1991	743	720	264	1.408	226	1.134	1.290	940	1.197	372	207	618	174
1995	810	894	665	1.537	909	1.170	1.446	1.015	1.148	1.033	943	721	1.098
2000	662	1.012	692	1.278	1.167	1.019	1.375	1.049	960	1.247	1.223	814	1.230
2001	678	1.013	689	1.265	1.178	980	1.356	1.064	889	1.254	1.257	819	1.223
2002	613	1.066	692	1.272	1.210	985	1.345	1.091	872	1.224	1.288	794	1.227
2003	616	1.152	693	1.276	1.206	989	1.351	1.130	857	1.199	1.318	811	1.226
2004	604	1.197	705	1.293	1.185	978	1.332	1.145	841	1.203	1.337	826	1.219
2005	604	1.177	653	1.308	1.161	951	1.344	1.161	845	1.170	1.325	853	1.197
<b>Länder</b>													
1991	2.065	1.299	153	2.496	123	2.867	2.968	2.974	5.830	11	168	3.853	266
1995	2.343	1.196	3.251	3.045	2.184	3.696	3.459	3.515	6.407	1.630	2.665	4.756	2.393
2000	2.811	1.475	4.921	3.562	4.200	4.307	4.260	4.554	5.732	2.266	5.154	5.570	4.460
2001	3.020	1.479	5.206	3.772	4.615	4.645	4.614	4.847	5.765	2.315	5.556	5.777	4.787
2002	3.140	1.553	5.665	4.080	4.955	5.020	4.899	5.150	6.138	2.446	6.111	6.133	5.068
2003	3.340	1.638	6.315	4.461	5.465	5.425	5.270	5.457	6.562	2.617	6.570	6.596	5.486
2004	3.507	1.709	6.384	4.700	5.957	5.841	5.672	5.727	6.961	2.745	7.172	6.935	5.945
2005	3.685	1.853	6.607	4.962	6.290	5.977	6.032	6.069	7.698	2.822	7.740	7.394	6.418

Quelle: Statistisches Bundesamt.

<sup>1</sup> Kreditmarktschulden im weiteren Sinne.

DIW Berlin 2006



Schulden der Gemeinden in Euro je Einwohner<sup>1</sup>

	Baden- Württ.- berg	Bayern	Bran- den- burg	Hessen	Meckl.- Vorp.	Nieder- sachsen	Nordr.- West- falen	Rheinl.- Pfalz	Saar- land	Sach- sen	Sachs.- Anhalt	Schles.- Holstein	Thü- ringen
1991	743	720	264	1.408	226	1.134	1.290	940	1.197	372	207	618	174
1995	810	894	665	1.537	909	1.170	1.446	1.015	1.148	1.033	943	721	1.098
2000	662	1.012	692	1.278	1.167	1.019	1.375	1.049	960	1.247	1.223	814	1.230
2001	678	1.013	689	1.265	1.178	980	1.356	1.064	889	1.254	1.257	819	1.223
2002	613	1.066	692	1.272	1.210	985	1.345	1.091	872	1.224	1.288	794	1.227
2003	616	1.152	693	1.276	1.206	989	1.351	1.130	857	1.199	1.318	811	1.226
2004	604	1.197	705	1.293	1.185	978	1.332	1.145	841	1.203	1.337	826	1.219
2005	604	1.177	653	1.308	1.161	951	1.344	1.161	845	1.170	1.325	853	1.197

1) Kreditmarktschulden im weiteren Sinne.





