

Düstere Perspektiven

Schwache Finanzkraft und Rückgang der Zuweisungen setzen öffentliche Haushalte in Ostdeutschland unter Druck

Von Kai Eicker-Wolf

Die ostdeutschen Haushalte der Länder und Kommunen stehen angesichts sich abzeichnender Entwicklungen unter einem enormen Kürzungsdruck: Der Rückgang bei den Zuweisungen der Europäischen Union, aber vor allem bei denjenigen des Bundes werden in den kommenden Jahren zu erheblichen Einnahmeeinbußen führen. Hinzu kommt eine – unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten – ungünstige demografische Prognose.

Damit nicht genug: Nach wie vor steht eine Klagedrohung der reichen Geberländer gegen den Länderfinanzausgleich im Raum, deren Ziel es ist, weniger zu zahlen. Aber selbst wenn es nicht zu einem Prozess vor dem Bundesverfassungsgericht kommen wird: Die Klagedrohung zeigt schon jetzt, mit welchem Ziel die Geberländer in die Verhandlungen zur Neuregelung des Länderfinanzausgleichs ab dem Jahr 2020 gehen werden. Einen weiteren Risikofaktor für die Landeseinnahmen stellt der drohende Konjunkturreinbruch im Zuge der aktuellen Eurokrise dar.

Die Steuerkraft in Ostdeutschland

Die Einnahmestruktur der westdeutschen Flächenländer weist gegenüber den ostdeutschen deutliche Unterschiede auf (Abbildung 1 und 2). Während sich in Westdeutschland der Anteil der Steuereinnahmen an den gesamten bereinigten Einnahmen im zurückliegenden Jahrzehnt zwischen 70 und 80 Prozent bewegte, beträgt dieser Anteil in Ostdeutschland lediglich 50 Prozent – wobei der ostdeutsche Wert erstaunlich stabil ist. Eine wesentlich größere Rolle spielen im Osten die Zuweisungen des Bundes, die ebenfalls ohne große Schwankungen rund ein Drittel der bereinigten Einnahmen betragen. Der Beitrag der Bundeszuweisungen zu den bereinigten Einnahmen der westdeutschen Flächenländer fällt demgegenüber mit 14 bis 16 Prozent deutlich geringer aus. Eine bedeutende Rolle spielen in Ostdeutschland auch die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich (LFA; alle Ostländer sind Empfängerländer), die sich auf einen Wert zwischen 5,0 und rund 7,5 Prozent belaufen.

Auch wenn die Pro-Kopf-Steuereinnahmen in den Bundesländern (Steueraufkommen des jeweiligen Landes und der Kommunen) verglichen werden, fällt sofort das deutliche Ost-West-Gefälle ins Auge (Tabelle 1): Die ostdeutschen Länder liegen mit ihren Werten

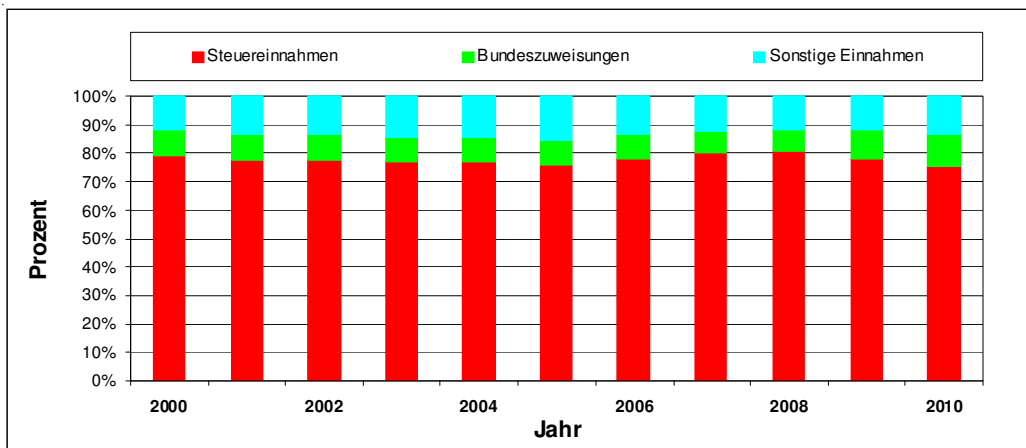


Abbildung 1: Die Einnahmestruktur (bereinigte Einnahmen) der westdeutschen Bundesländer in den Jahren 2000-2010. Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

deutlich hinter denjenigen der ärmsten westdeutschen Länder wie dem Saarland und Schleswig-Holstein und weit abgeschlagen hinter Hessen, dem Land mit dem höchsten Pro-Kopf-Wert. Auffällig ist, dass nur ein sehr schwach ausgeprägter Aufholprozess Ostdeutschlands auszumachen ist – die Werte des Jahres 2009 sind aufgrund der ungewöhnlich hohen Steuerausfälle durch die Weltwirtschaftskrise, etwa mit Blick auf das Bundesland Hessen, vorsichtig zu interpretieren. Dabei ist indes zu beachten, dass das in Tabelle 1 dargestellte Ost-West-Gefälle im Wesentlichen auf der extrem niedrigen Steuerkraft der ostdeutschen Kommunen beruht. Hiervon sind mittelbar allerdings auch die Länderhaushalte betroffen, da die schwache Steuerkraft der Kommunen durch Zuweisungen seitens der Länder kompensiert wird.

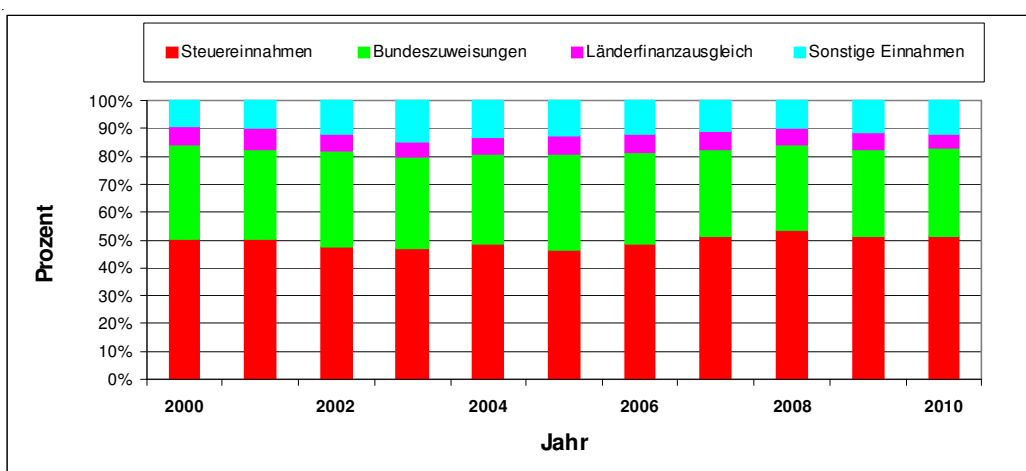


Abbildung 2: Die Einnahmestruktur (bereinigte Einnahmen) der ostdeutschen Bundesländer in den Jahren 2000-2010. Quelle: Bundesministerium der Finanzen .

Verantwortlich für die dargestellten Befunde ist das nach wie vor bestehende beträchtliche Ost-West-Gefälle in der Wirtschaftskraft (vgl. dazu ausführlich Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2010): Die ostdeutsche Arbeitsproduktivität liegt bei rund

80 Prozent der westdeutschen, und der Pro-Kopf-Wert des Bruttoinlandsprodukts beläuft sich sogar auf nur 70 Prozent des westdeutschen Werts. Die Arbeitslosenquote liegt in Ostdeutschland deutlich über derjenigen Westdeutschlands.

Jahr	Hessen	Saarland	Schleswig-Holstein	Brandenburg	Mecklenburg-vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen
2000	125	87	90	80	78	79	77	77
2001	124	89	94	81	80	82	81	81
2002	119	84	92	78	77	78	78	76
2003	121	87	97	79	79	82	79	80
2004	116	86	89	82	79	81	81	79
2005	117	91	92	79	76	80	80	79
2006	122	89	92	79	77	81	80	76
2007	125	93	91	83	78	82	80	80
2008	119	91	91	83	79	83	81	82
2009	114	89	93	83	83	86	84	81

Tabelle 1: Steuereinnahmen der Länder pro Kopf (einschließlich Kommunen; Flächenländer = 100).
Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Kürzungsdruck durch rückläufige Zuweisungen und demografischen Wandel

Einen wesentlichen Teil der Bundeszuweisungen erhalten die ostdeutschen Bundesländer durch jene Mittel, die ihnen im Rahmen des so genannten Solidarpakts II zufließen (vgl. dazu und generell zu den Finanztransfers nach Ostdeutschland: Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2010). Im Rahmen des Solidarpakts II werden den ostdeutschen Bundesländern in den Jahren 2005-2019 insgesamt 156 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt. Die Mittelvergabe erfolgt insgesamt regressiv und aus zwei "Körben": Aus Korb I mit einem Volumen von 105 Milliarden Euro soll über Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) ein Abbau der Infrastrukturlücke und ein Ausgleich der unterproportionalen Finanzkraft der ostdeutschen Kommunen erfolgen. Korb II stellt weitere 51 Milliarden Euro für den "Aufbau Ost" zur Verfügung.

Allein schon der Rückgang der Solidarpaktmittel erzeugt für die nächsten Jahre einen enormen Kürzungsdruck in Ostdeutschland. Hinzu kommt, dass die ostdeutschen Länder in der kommenden Förderperiode ab dem Jahr 2014 mit einer hohen Wahrscheinlichkeit weniger Mittel aus den EU-Strukturfonds erhalten werden; in der aktuellen Förderperiode bekommen sie 16,5 Milliarden Euro. Außerdem wird für Ostdeutschland

bis zum Jahr 2020 und darüber hinaus im Trend ein starker Rückgang der Bevölkerung vorausgesagt. Hinzu kommt eine Abnahme der Personen im erwerbsfähigen Alter (vgl. Statistisches Bundesamt 2009). Der Bevölkerungsverlust geht pro Kopf mit einem jährlichen Einnahmeverlust von 2.000-2.500 Euro einher.

Insgesamt sehen sich die Bundesländer, angesichts der aufgezeigten Trends in Verbindung mit den neuen Regelungen der Schuldenbremse, zu einem massiven Kürzungskurs gezwungen – beispielsweise geht das Bundesland Thüringen davon aus, dass die Landesausgaben bis zum Jahr 2020 um jahresdurchschnittlich 2,8 Prozent gesenkt werden müssen, um auf Basis der obigen Annahmen die Vorgaben der Schuldenbremse zu erfüllen (vgl. dazu ausführlich Eicker-Wolf 2011a). Dabei ist zu bedenken, dass die Ostländer bereits in der jüngeren Vergangenheit sowohl auf der Landes- als auch auf der Gemeindeebene deutlich restriktiver agiert haben als die – ebenfalls alles andere als expansiven – Westländer.

In erheblichem Umfang werden auch die ostdeutschen Kommunen von der restriktiven Haushaltspolitik der Bundesländer betroffen sein, denn letztere werden mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ihre Zuweisungen an die Kommunen reduzieren (zur Entwicklung der Kommunalfinanzen am Beispiel Thüringen vgl. Eicker-Wolf 2011b).

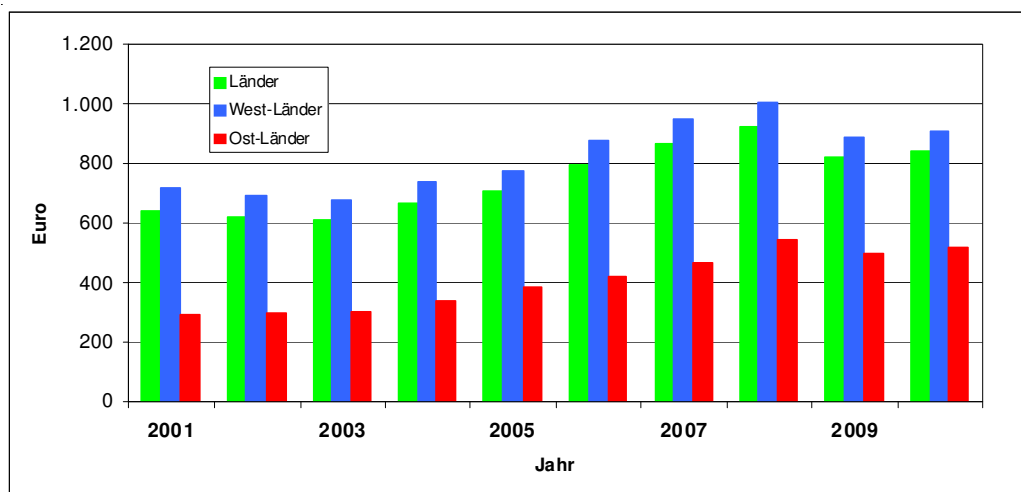


Abbildung 3: Die Entwicklung des kommunalen Pro-Kopf-Steueraufkommens in den Jahren 2001-2010 in den Flächenländern, den west- und ostdeutschen Ländern.
Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Die Entwicklung der ostdeutschen Steuerkraft pro Kopf in den Jahren 2001 bis 2010 ist in Abbildung 3 dargestellt. Zwar ist ein gewisser Aufholprozess gegenüber den Westländern auszumachen, aber nach wie vor ist der Unterschied beträchtlich. Wie groß der Unterschied aktuell ausfällt, ist in Abbildung 4 abzulesen: Alle ostdeutschen Flächen-

länder weisen geringere Pro-Kopf-Steuererinnahmen als die Westländer auf. Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern erreichen nicht einmal die Hälfte des Pro-Kopf-Steueraufkommens von Hessen, dem Flächenland mit dem höchsten Pro-Kopf-Wert.

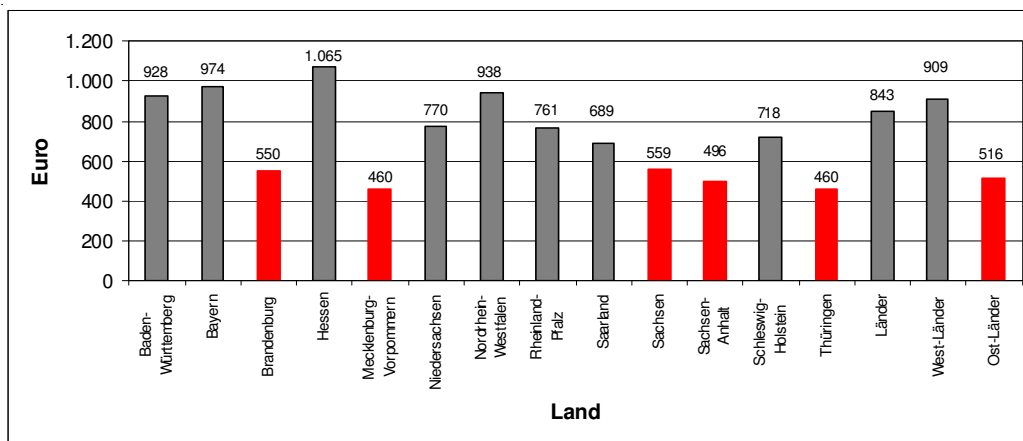


Abbildung 4: Das kommunale Pro-Kopf-Steuererkommen im Jahr 2010 in den Flächenländern. Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Die eigenen Steuereinnahmen fallen bei den ostdeutschen Kommunen dramatisch niedrig aus; die Abhängigkeit von den Landeszuweisungen ist – verglichen mit den westdeutschen Kommunen – entsprechend hoch. In Westdeutschland tragen die eigenen Steuereinnahmen in deutlich größerem Umfang zur Finanzierung der kommunalen Ausgaben bei. 2010 betrug das Verhältnis kommunaler Steuern zu Landeszuweisungen in Westdeutschland über 130 Prozent, in den Vorjahren lag dieser Wert oftmals sogar noch deutlich höher. In Ostdeutschland hingegen belaufen sich die eigenen Steuereinnahmen, trotz eines gewissen Aufholprozesses, selbst im Jahr 2010 auf gerade einmal 41 Prozent der Landeszuweisungen.

Düstere Perspektiven

Die hier nur grob skizzierten Strukturen und die sich abzeichnenden Entwicklungen für die ostdeutschen Länder und Kommunen zeigen eine recht düstere Perspektive: Es drohen bis zum Jahr 2020 erhebliche Einnahmeverluste, ohne dass angesichts der zurückliegenden Entwicklung im laufenden Jahrzehnt bei der Steuerkraft ein Aufholprozess zu erwarten wäre, der diesen Verlust im Ansatz kompensieren oder doch zumindest abmildern könnte. Für Ostdeutschland bzw. für Deutschland insgesamt gilt, dass sich die Verteilungskonflikte zwischen Ländern und Kommunen einerseits sowie zwischen den Bundesländern andererseits verschärft haben und wahrscheinlich weiter verschärfen werden.

Hintergrund hierfür ist die bestehende strukturelle Unterfinanzierung der öffentlichen Haushalte – insbesondere aufgrund der massiven Steuersenkungen seit 1998 (Truger 2011) – in Verbindung mit der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse. So gibt es beispielsweise bereits jetzt erhebliche Auseinandersetzungen in Hessen und Thüringen um Kürzungen bei den Landeszuweisungen. Im Streit um den Länderfinanzausgleich hat erst jüngst der bayerische Ministerpräsident Seehofer wieder mit einer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht gedroht. Die wahrscheinlich bevorstehende Abkühlung der Konjunktur in Folge der Eurokrise wird möglicherweise eine weitere Zuspitzung dieser Konfliktlage mit sich bringen.

Die jetzt drohende massive Verschärfung des sowieso schon praktizierten Kürzungskurses in den ostdeutschen Ländern, der mit einem drastischen Stellenabbau im öffentlichen Dienst verbunden ist, wird rein fiskalisch begründet – das gilt für Ostdeutschland, aber auch für Deutschland generell (vgl. zum Beispiel für Thüringen Eicker-Wolf 2011a). Sachgerecht wären hingegen eine Aufgabenevaluierung und eine umfassende Bedarfsanalyse, die sich an einer angemessenen Personal- und Sachausstattung orientieren müsste. Auf dieser Grundlage ließe sich dann auch der erforderliche Finanzierungsbedarf ermitteln, der angesichts der zum Teil bekannten deutlichen Unterfinanzierung zentraler öffentlicher Bereiche – wie etwa dem Bildungssektor – vermutlich recht hoch ausfallen würde.

Anders als es häufig diskutiert wird, ist der drohende Kürzungskurs nicht alternativlos. Eine andere Ausgabenpolitik der öffentlichen Hand wäre finanzierbar. Eine Steuerpolitik, die wieder zur Besteuerung nach Leistungsfähigkeit zurückkehren würde, könnte den Spielraum der öffentlichen Hand deutlich erweitern. Dabei sollte vor allem die immer ungleichere Verteilung des Vermögens korrigiert werden, die unter anderem durch den Wegfall der Vermögensteuer im Jahr 1997 und die viel zu geringe Besteuerung von Erbschaften befördert worden ist. Insofern ist eine höhere Belastung vermögender Haushalte – aus fiskalischen und aus verteilungspolitischen Gründen – doppelt geboten.

Gerade auch aus Ländersicht stellt dabei die Wiedererhebung der Vermögensteuer eine sinnvolle Möglichkeit dar, die eigenen Einnahmen deutlich zu steigern, da die Vermögensteuer vollständig den Bundesländern zufließt. Sinnvoll wäre auch eine Erhöhung der Erbschaftsteuer, die mit einem aktuellen Aufkommen von lediglich rund vier Milliarden Euro in Deutschland gerade für große Erbschaften den Charakter einer Bagatelsteuer aufweist. Von Mehreinnahmen würden die ostdeutschen Länder in beiden Fällen auch über den Länderfinanzausgleich partizipieren.

Aufgrund der Situation der ostdeutschen Bundesländer ist ganz grundsätzlich zu hinterfragen, ob der Rückgang der Zuweisungen insbesondere im Rahmen des Solidarpakts II sinnvoll und für die öffentlichen Haushalte in Ostdeutschland tragbar ist. Eine Steuerpolitik, die auf allen staatlichen Ebenen dauerhaft höhere Einnahmen zum Ergebnis hätte, würde auch den Spielraum für entsprechende Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt schaffen.

Ganz grundsätzlich weist die Steuerkraftentwicklung in Ostdeutschland darauf hin, dass eine generelle Debatte über eine angemessene Wachstumsstrategie angezeigt wäre - ein Thema, das nicht zuletzt angesichts des prognostizierten demografischen Wandels gerade in Ostdeutschland dringend geboten ist.

Literatur

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2010): Deutsche Zweiheit - Oder: Wie viel Unterschied verträgt die Einheit? Bilanz der Vereinigungspolitik, Köln.

Kai Eicker-Wolf, Der Landeshaushalt in Thüringen - Entwicklung und Perspektiven. Arbeitspapier des DGB Hessen-Thüringen Nr. 4, Frankfurt, August 2011a.

Kai Eicker-Wolf, Entwicklung und Perspektiven der Kommunal Finanzen in Thüringen. Arbeitspapier des DGB Hessen-Thüringen Nr. 5. Frankfurt, Oktober 2011b.

Statistisches Bundesamt (2009): Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2009.

Truger, Achim (2011): Steuersenkungen, Schuldenbremse und Konjunkturrisiken, in: Eicker-Wolf, Kai / Thöne, Ulrich (Hg.), An den Grundpfeilern unserer Zukunft sägen, 2. Auflage, Marburg 2011.