

Zur Entwicklung der Verschuldung in den Neuen Ländern seit der Deutschen Einheit

– Kurzfassung –

Die öffentliche Verschuldung ist deutschlandweit seit den 1990er Jahren deutlich angestiegen. Besonders stark fällt der Zuwachs in den Neuen Ländern aus. Diese waren durch die Bündelung der DDR-Altschulden im Kreditabwicklungsfonds nach der Deutschen Einheit fast schuldenfrei. Heute, 20 Jahre später, weisen einzelne Neue Länder einen Schuldenstand aus, der über dem Durchschnittswert aller Bundesländer liegt. Die Hintergründe für diese Entwicklung sind komplex und teilweise auch der individuellen Situation der einzelnen Länder geschuldet. Allgemein kann die stark angestiegene Verschuldung der Neuen Flächenländer in den 1990er Jahren auf die – aus heutiger Sicht – zu optimistische Einschätzung der Angleichung der Wirtschafts- und Finanzkraft der Neuen an die Alten Länder zurückgeführt werden. Darüber hinaus waren die Neuen Flächenländer unterschiedlich stark vom Transformationsbedingten strukturellen Umbruch und den daraus resultierenden Schwierigkeiten bei der Marktanpassung betroffen.

In Sachsen-Anhalt, das die höchsten Verschuldungskennzahlen der Neuen Länder aufweist, führte

beispielsweise der Zusammenbruch der Grundstoffindustrie zu einer überdurchschnittlich hohen regionalen Arbeitslosigkeit und zu einer massiven Abwanderung der Bevölkerung. Noch immer hat Sachsen-Anhalt bundesweit den größten negativen Wanderungssaldo. Die Verschuldung des Landes, beispielsweise gemessen am Schuldenstand je Einwohner, steigt somit allein schon durch den Bevölkerungsverlust.

Ungeachtet dieser landesspezifischen Besonderheiten des Transformationsprozesses hat um die Jahrtausendwende bei allen Neuen Ländern eine schrittweise Veränderung in der Einstellung und im Umgang mit den vorhandenen Schulden eingesetzt. Die Haushaltskonsolidierung gewinnt zunehmend an Bedeutung. Ihre Umsetzung wurde außerdem durch den konjunkturellen Aufschwung der Jahre 2006 und 2007 unterstützt. Gegenwärtig werden die Konsolidierungsbemühungen der Länder allerdings durch die Wirtschaftskrise auf die Probe gestellt.

Sabine Freye

Zur Entwicklung der Verschuldung in den Neuen Ländern seit der Deutschen Einheit

Die Deutsche Einheit stellte die Politik vor große Herausforderungen. Die durch den damaligen Bundeskanzler Helmut Kohl aufgezeigte Perspektive der „blühenden Landschaften“¹ erforderte eine möglichst schnelle Angleichung der Wirtschaftskraft sowie der Lebensverhältnisse beider Landesteile. Daraus ergab sich ein hoher Finanzierungsbedarf. Er resultierte insbesondere aus dem großen Investitionsrückstand der Neuen Länder zum restlichen Bundesgebiet und aus dem überdurchschnittlich hohen, von der DDR übernommenen Personalbestand im öffentlichen Dienst.²

Nach dem Fall der Mauer waren alle Neuen Länder in ähnlichem Maß von der wirtschaftlichen Transformation und daraus resultierend von Beschäftigungsabbau, Arbeitslosigkeit sowie regionaler Abwanderung und einem starken Rückgang der Geburtenzahlen betroffen. Diese Homogenität hat sich in vielen Bereichen erhalten. Neuere raumwirtschaftliche Studien zeigen, dass die regionalen Unterschiede zwischen den Neuen Ländern in Bereichen wie Bruttowertschöpfung, Infrastruktur oder Arbeitslosenzahlen heute vergleichsweise geringer sind als zwischen den Alten Ländern.³ Eine ähnlich homogene Situation ist dagegen im Bereich der Verschuldung, die in allen Neuen Ländern in unterschiedlichem Umfang anstieg, nicht zu beobachten.⁴

Im vorliegenden Beitrag werden daher die Gründe der Verschuldung der Neuen Länder seit den 1990er Jahren beleuchtet. Berlin wird wegen seines Sonderstatus als Stadtstaat und Bundeshauptstadt aus den Betrachtungen ausgeklammert.⁵ Bevor jedoch kon-

kreter auf die Entwicklung der Verschuldung der Neuen Länder seit der Deutschen Einheit eingegangen wird, werden zunächst verschiedene normative und positive ökonomische Theorieansätze genannt, die eine mögliche Erklärung für die gestiegenen Schuldenstände liefern können.

Theoretische Erklärungsansätze der Staatsverschuldung – ein Überblick

Der Thematik der Verschuldung kann man sich aus normativer und positiver Sicht nähern. *Normativ* geprägte ökonomische Erklärungsansätze versuchen die wirtschaftspolitischen Handlungsempfehlungen aufzuzeigen, die zum Erreichen der angestrebten Ziele empfehlenswert sind. Im Fall der Staatsverschuldung versuchen sie entsprechend, die optimale Höhe der Verschuldung zu identifizieren. Zu den normativen Erklärungsansätzen können unter anderem das ricardianische Äquivalenztheorem sowie der neoklassische und keynesianische Ansatz gezählt werden.⁶ Bei allen drei genannten normativen Ansätzen handelt es sich um sehr hoch aggregierte Erklärungsmodelle. Sie sind daher nicht in der Lage, alle Aspekte der öffentlichen Kreditaufnahme zu erfassen.⁷ Neuere normative Erklärungsansätze, wie beispielsweise das Ressourcenverbrauchs-konzept, das Konzept zur Betrachtung wachstums- und nachhaltigkeitswirksamer Ausgaben, die Generationenbilanz oder das OECD-Konzept setzen bei dieser Problematik an. Sie greifen speziell Aspekte der Nachhaltigkeit auf und integrieren Überlegungen zur intertemporalen Lastenverteilung in die bestehenden Modelle.⁸

Die *positive* Ökonomie versucht die Kausalzusammenhänge der Verschuldung zu beschreiben. Dabei beinhalten die Erklärungsansätze im Gegensatz zur normativen Ökonomie weder Werturteile noch Lösungsvorschläge. Ein Erklärungsmodell, das sich speziell auf politisch-institutionelle Faktoren der Verschuldung konzentriert, stellt die Neue

¹ Vgl. Fernsehansprache von Bundeskanzler Helmut Kohl anlässlich des Inkrafttretens der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, 1. Juli 1990 in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung. Nr. 86. 3. Juli 1990, S. 741 f.

² Vgl. POHL, R.; RAGNITZ, J.: Ostdeutsche Wirtschaft: Kein Grund zur Resignation, in: A. Waschkuhn, A. Thumfart (Hrsg.), Politik in Ostdeutschland. Oldenbourg-Verlag: München 1999, S. 274 ff.

³ Vgl. KAWKA, R.: Regionale Disparitäten von Wirtschaftskraft und Arbeitslosigkeit, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Regionalbarometer neue Länder, 2009, S. 13 ff.

⁴ Vgl. FREYE, S.: Zum Zusammenhang zwischen der Verschuldung der Bundesländer und ihren finanziellen Handlungsspielräumen, in: IWH-Diskussionspapiere 12/2009.

⁵ Die Begriffe Neue Länder und Neue Flächenländer werden daher synonym verwendet.

⁶ Vgl. BRÜMMERHOFF, D.: Finanzwissenschaft, 9. vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage, 2007, S.625 ff.

⁷ Vgl. VON WEIZÄCKER, R.: Finanzpolitik, in: J. von Hagen, P. Welfens, A. Börsch-Supan (Hrsg.), Wirtschaftspolitik und Weltwirtschaft. Springers Handbuch der Volkswirtschaftslehre 2, 1997, S.136.

⁸ Vgl. einen entsprechenden inhaltlichen Überblick zu den genannten Konzepten bei JOCHIMSEN, B.: Nachhaltige Finanzpolitik auf Länderebene – Konzepte, Indikatoren und Umsetzung, in: Wirtschaftsdienst, 2/2008, S. 108-114.

Politische Ökonomie (auch ‚Public Choice‘ genannt) dar. Darin werden insbesondere polit-ökonomische Aspekte der Machtsicherung betrachtet.⁹ Im Rahmen dieses Erklärungsansatzes werden beispielsweise die Größe und parteipolitische Zusammensetzung der Regierung, die Zahl der amtierenden Finanzminister im Betrachtungszeitraum oder die Höhe der empfangenen Transferzahlungen als Erklärungsvariablen für die beobachtete Staatsverschuldung herangezogen.¹⁰

Mit dem Ziel, die Entwicklung der Verschuldung in den Neuen Ländern seit der Deutschen Einheit aufzuzeigen, ist der vorliegende Beitrag inhaltlich dem positiven Erklärungsansatz der Staatsverschuldung zuzuordnen. Im Folgenden wird, entsprechend der zuvor genannten Charakteristika dieses Ansatzes, ein kurzer Abriss der Hintergründe der deutschen Finanzpolitik der 1990er Jahre gegeben. Anschließend werden die Kennzahlen vorgestellt, die im Rahmen der empirischen Analyse ausgewertet werden. Abschließend werden noch einmal die verschiedenen Stufen der Entwicklung der Verschuldung der Neuen Länder zusammenfassend aufgezeigt.

Finanzpolitik in den 1990er Jahren

Bis zur Integration der Neuen Länder in den bundesdeutschen Länderfinanzausgleich im Jahr 1995 basierte die Finanzierung der Deutschen Einheit primär auf der Nettoneuverschuldung der einzelnen Gebietskörperschaften sowie auf der Bildung von Nebenhaushalten. Allein über den Fonds Deutsche Einheit wurden den Neuen Ländern (inklusive Berlin) rund 82 Mrd. Euro zur Deckung ihres Finanzierungsbedarfes vom Bund und den Alten Ländern zur Verfügung gestellt.¹¹ Zusätzlich übernahm der Bund die Kosten der Neuen Länder im Zusammenhang mit der Altschuldenregulierung der ehemaligen DDR. Diese wurden im Kreditabwicklungsfonds aufgefangen und später in den Erblastentilgungsfonds übergeleitet.¹² Die Transferzahlungen reich-

ten jedoch nicht aus, die Haushaltsfinanzierung der Neuen Länder ohne eine zusätzliche Kreditaufnahme zu decken.¹³ Etwa 10% der bis zum Jahr 1995 aufgenommenen Neuverschuldung der bundesdeutschen Gebietskörperschaften entfielen zu dieser Zeit auf die Neuen Länder.¹⁴

Aus retrospektiver Sicht wird die Nettoneuverschuldung der Neuen Länder teilweise dahingehend interpretiert, dass letztere mit der Angleichung ihrer Pro-Kopf-Verschuldung an das Westniveau ihren „Finanzierungsbeitrag“ zur Deutschen Einheit leisten sollten.¹⁵ Diese Überlegungen spiegelten die damalige Annahme einer verhältnismäßig schnellen Angleichung der Wirtschafts- und Finanzkraft der Länder wider, die sich jedoch als Trugschluss erwies.¹⁶ Zwar fand zu Beginn der 1990er Jahre ein schneller Aufholprozess der Neuen Länder an die Wirtschaftskraft der Alten Länder statt, seit dem Jahr 1995 ist er allerdings ins Stocken geraten. Auch heute, 20 Jahre nach der Deutschen Einheit, haben die Neuen Länder nicht die Wirtschaftskraft und Steuereinnahmenbasis der Alten Länder erreicht.¹⁷ Verstärkt durch den andauernden Rückgang der Bevölkerung und die degressive Rückführung der *Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft* (kurz SoBEZ „Neue Länder“)¹⁸ sind die Neuen Länder – trotz der anfänglichen faktischen Entschuldung durch den Bund – somit durch die Verschuldung ihrer

Bestandsaufnahme und theoretische Wirkungsanalyse, 1997, S. 41 ff.

⁹ Vgl. VON WEIZSÄCKER, R.: Finanzpolitik, in: J. von Hagen, P. Welfens, A. Börsch-Supan (Hrsg.), *Wirtschaftspolitik und Weltwirtschaft*. Springer Handbuch der Volkswirtschaftslehre 2, 1997, S. 142 ff.

¹⁰ Vgl. WAGSCHAL, U.; WENZELBURGER, G.; PETERSEN, T.; WINTERMANN, O.: Determinanten der Staatsverschuldung in den deutschen Bundesländern, in: *Wirtschaftsdienst* 3/2009, S. 204-212.

¹¹ Vgl. hierzu unter anderem BLUM, U. et al.: Regionalisierung öffentlicher Ausgaben und Einnahmen – Eine Untersuchung am Beispiel der Neuen Länder –. *IWH-Sonderheft* 4/2009. Halle 2009, S. 79.

¹² Vgl. WELTRING, S.: Staatsverschuldung als Finanzierungsinstrument des Deutschen Vereinigungsprozesses.

¹³ Vgl. HERDMANN, U.; BOESE, K.: Die Schulden der Länder, in: M. Junkernheinrich, H. Scheller, M. Woisin (Hrsg.), *Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch*, Forum Öffentliche Finanzen, Band 11, 2007, S. 101.

¹⁴ Vgl. ANDERSEN, U.: Finanzierung der Einheit, in: WEIDENFELD, W.; KORTE, K.-R.: *Handbuch zur deutschen Einheit*, Neuausgabe. Campus 1996, S. 299 ff.

¹⁵ Vgl. LENK, T.: Der Einfluss der Deutschen Vereinigung auf die Staatsverschuldung in: M. Junkernheinrich, H. Scheller, M. Woisin (Hrsg.), *Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch*. Forum Öffentliche Finanzen, Band 11, 2007, S. 23.

¹⁶ Vgl. ANDERSEN, U.: Finanzierung der Einheit, in: W. Weidenfeld, K.-R. Korte (Hrsg.). *Handbuch zur deutschen Einheit*, Neuausgabe., Campus 1996, S. 299 ff.

¹⁷ Vgl. VAN DEUVERDEN, K.: Auch nach 20 Jahren: Steuereinnahmen in den Neuen Ländern schwach, in diesem Heft, S. 91-104.

¹⁸ Vgl. WILDE, K.; FREYE, S.: Auslaufen der Solidarpaktmittel II, Sind die Neuen Länder ausreichend vorbereitet?, in: *IWH, Wirtschaft im Wandel*, 3/2009, S. 132-140.

Landeshaushalte in besonderem Maß in ihrer finanzpolitischen Handlungsfähigkeit eingeschränkt.¹⁹

Zur Wahl und Definition der verwendeten finanzstatistischen Kennzahlen

Bezüglich der Verschuldung der öffentlichen Haushalte hat eine einzelne finanzstatistische Kennzahl für sich genommen nur eine begrenzte Aussagekraft.²⁰ Um die Auswirkungen von Verschuldung auf die finanzpolitischen Handlungsspielräume der Länder besser verstehen zu können, erscheint die Verwendung mehrerer Kennzahlen zweckmäßig. Die Problematik besteht jedoch darin, dass es bei finanzstatistischen Kennzahlen die „ideale Gruppe“ nicht gibt. Alle Kennzahlen haben Stärken und Schwächen. Letztere können zum Teil durch die Hinzunahme anderer Kennzahlen ausgeglichen werden.

Im vorliegenden Beitrag werden für die Betrachtung der Verschuldung der öffentlichen Haushalte die drei finanzstatistischen Kennzahlen *Schuldenstand je Einwohner*, *Schuldenstandsquote* und *Zins-Steuer-Quote* verwendet. Um beim Vergleich der Länderfinanzen die Interpretation der Daten trotz unterschiedlicher Kommunalisierungsgrade der Länder gewährleisten zu können, enthalten die verwendeten Kennzahlen auch die Werte der jeweiligen Gemeinden und Zweckverbände dieser Länder.²¹

Der Schuldenstand und die Zins-Steuer-Quote waren wichtige finanzstatistische Kennzahlen für die im Rahmen der Föderalismuskommission II getroffene Auswahl der Länder, die zum Abbau ihrer strukturellen Defizite ab dem Jahr 2011 Konsolidierungshilfen erhalten.²² Die Zins-Steuer-Quote ist überdies eine von drei Kennzahlen, die vom Bundesverfassungsgericht zur Beurteilung von

Haushaltsnotlagen herangezogen wurden.²³ Die Schuldenstandsquote ist zudem eines von zwei Fiskalkriterien im europäischen Wachstums- und Stabilitätspakt.²⁴ Im Folgenden werden die gewählten Kennzahlen bezüglich ihrer Bildung und Aussagekraft näher erläutert.

- Der *Schuldenstand* gibt einen ersten Eindruck hinsichtlich der Verschuldungssituation eines Landes. Auf Länderebene werden hierfür im Regelfall die Kreditmarktschulden im weiten Sinn verwendet.²⁵ Da der Vergleich der absoluten Verschuldung aufgrund unterschiedlicher struktureller Voraussetzungen der einzelnen Länder nicht immer sinnvoll ist, wird der Schuldenstand ins Verhältnis zur Einwohnerzahl des jeweiligen Landes gesetzt. Problematisch an der Einwohnergewichtung dieser Kennzahl ist allerdings, dass Veränderungen im Zeitverlauf sowohl auf eine Änderung des Schuldenstandes als auch der Einwohnerzahl zurückgeführt werden können. Aufgrund der starken Ost-West-Binnenmigration zu Beginn der 1990er Jahre²⁶ hat dieser Aspekt für die Betrachtung der Entwicklung der Verschuldung der Neuen Länder eine besondere Bedeutung. Um den demographischen Einfluss auf die Entwicklung der Schuldenstände zu überprüfen, wird im Anschluss an die Betrachtung der Schuldenstände je Einwohner noch ein Endpunktvergleich der absoluten Schuldenstände durchgeführt.
- Die *Schuldenstandsquote* berechnet sich aus dem Schuldenstand eines Landes dividiert durch dessen nominales Bruttoinlandsprodukt (BIP). Sie spiegelt das langfristige Ergebnis der Haus-

¹⁹ Vgl. DEUTSCHE BUNDESBANK: Monatsbericht, Juli 2006, S. 52.

²⁰ Vgl. SVR – SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG: Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie. Statistisches Bundesamt: Wiesbaden 2007, S. 29.

²¹ Vgl. DIETZ, O.: Indikatoren zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit öffentlicher Haushalte, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Wirtschaft und Statistik 10/2008, S. 862-866.

²² Vgl. KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDESRAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUND-LÄNDERFINANZBEZIEHUNGEN, Arbeitsgruppe 1, AG 1-16 bzw. AG 1-17, 2008.

²³ Vgl. BUNDESVERFASSUNGSGERICHT: 2 BvF 3/03, BVerfG-Urteil vom 19. Oktober 2006.

²⁴ Vgl. Art. 104c des Vertrags über die Europäische Union (Maastricht Vertrag) von 1992.

²⁵ Kreditmarktschulden im weiten Sinn beinhalten neben Wertpapierschulden, Schuldscheindarlehen bei Banken, Sparkassen, Versicherungsunternehmen (Kreditmarktschulden i. e. S.), auch Ausgleichsforderungen gegenüber der öffentlichen Hand. Speziell handelt es sich dabei um Schuldbuchforderungen, die aus dem Wegfall der Forderungstitel gegen das Dritte Reich nach Ende des 2. Weltkrieges entstanden sind. Vgl. auch Schuldenstatistische Begriffe und Abgrenzungen in: STATISTISCHES BUNDESAMT: Fachserie 14, Reihe 5, 2009.

²⁶ Vgl. KUBIS, A.; SCHNEIDER, L: Wanderungsverhalten der Ostdeutschen, in: IWH, Wirtschaft im Wandel, 4/2008, S. 128-132.

haltspolitik eines Landes wider.²⁷ Die Analyse des Schuldenstandes in Relation zu zwei verschiedenen Bezugsgrößen (Einwohner und BIP) ermöglicht zudem die Identifikation von strukturellen Unterschieden zwischen den Ländern.²⁸

- Die *Zins-Steuer-Quote* berechnet sich aus dem Quotienten der Zinszahlungen eines Landes und dessen Steueraufkommen. Per Definition bildet die Zins-Steuer-Quote somit den Anteil der Steuern und steuerähnlichen Einnahmen ab, der von den Ländern für Zinszahlungen aufgewendet wird und entsprechend nicht zur Finanzierung von öffentlichen Aufgaben zur Verfügung steht.²⁹ Eine Veränderung der Quote kann sowohl auf steigende bzw. sinkende Zinsen, eine Veränderung in der Nettokreditaufnahme sowie eine Veränderung des Steueraufkommens zurückgeführt werden. Für die Interpretation der Entwicklung der Zins-Steuer-Quote zwischen den Jahren 1992 und 2008 muss daher berücksichtigt werden, dass die Zinsen in diesem Zeitraum sanken. Im Jahr 1995 lagen sie beispielsweise bei 6,5%, zehn Jahre später bei 4,5%.³⁰ Gleichzeitig stieg, wenn auch nur verhältnismäßig langsam, das Steueraufkommen der Neuen Länder.³¹ Die Aussagekraft der Zins-Steuer-Quote wird außerdem dadurch beeinträchtigt, dass die zusätzlichen Einnahmen in Form der *SoBEZ* nicht in der Berechnung der Quote berücksichtigt sind. Besonders stark fallen hierbei die *SoBEZ* „*Neue Länder*“ ins Gewicht.³² Da diese Zahlungen bis zum Jahr 2019

degressiv zurückgeführt werden, wird sich die Vergleichbarkeit der Zins-Steuer-Quote im künftigen Zeitverlauf verbessern.

Die drei gewählten finanzstatistischen Kennzahlen berücksichtigen in ihrer Gesamtheit sowohl die Zinsentwicklung als auch strukturelle Unterschiede zwischen den Ländern und Unterschiede in der Wirtschaftskraft. Sie entsprechen damit einer Reihe von Kriterien, deren Berücksichtigung beispielsweise vom Wissenschaftlichen Beirat des Bundesministeriums der Finanzen für finanzpolitische Analysen gefordert wird.³³

Empirische Befunde zur Verschuldung der Neuen Länder

Schuldenstand je Einwohner

Der durchschnittliche Schuldenstand je Einwohner der Neuen Flächenländer lag im Jahr 1992, kurz nach der Deutschen Einheit, bei etwa 1 100 Euro. Im gleichen Jahr betrug der durchschnittliche bundesweite Schuldenstand aller Länder rund 3 900 Euro (vgl. Abbildung 1). Bis zum Jahr 2000 hatte sich der durchschnittliche Schuldenstand der Neuen Länder fast verfünffacht und lag nun bei rund 5 400 Euro je Einwohner. Zum Vergleich: Der durchschnittliche Schuldenstand aller deutschen Bundesländer stieg im gleichen Zeitraum auf etwa 6 300 Euro je Einwohner. Nach der Jahrtausendwende verlangsamte sich bundesweit der durchschnittliche Anstieg der Schuldenstände. Im Jahr 2008 lag der Schuldenstand in den Neuen Ländern bei knapp 7 000 Euro je Einwohner. Zum Vergleich: Der durchschnittliche Schuldenstand aller Länder und Gemeinden in Deutschland stieg im gleichen Zeitraum trotz konjunktureller Erholung auf ca. 8 900 Euro je Einwohner.

Die Schuldenstände von Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen stiegen insbesondere in den 1990er Jahren stark an. Sie blieben aber, mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt, bis zum Ende des Betrachtungszeitraums im Jahr 2008 unter dem bundesweiten Länderdurchschnitt. Der Schuldenstand je Einwohner von Sachsen-Anhalt liegt seit dem Jahr 1998 über dem bundesweiten Durchschnitt. Das Land hatte nach der Deutschen Einheit vergleichsweise schlechte Startbedingungen. Es war besonders stark vom Transformationsbedingten strukturellen Umbruch

²⁷ Vgl. BRÜMMERHOFF, D.: Finanzwissenschaft, 9. vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage Oldenbourg-Verlag: München 2007, S. 621.

²⁸ Vgl. SVR – SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG: Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie. Statistisches Bundesamt: Wiesbaden, 2007, S. 12.

²⁹ Vgl. STAHL, D.: Zur Krise der öffentlichen Finanzen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen. Hannover 1999.

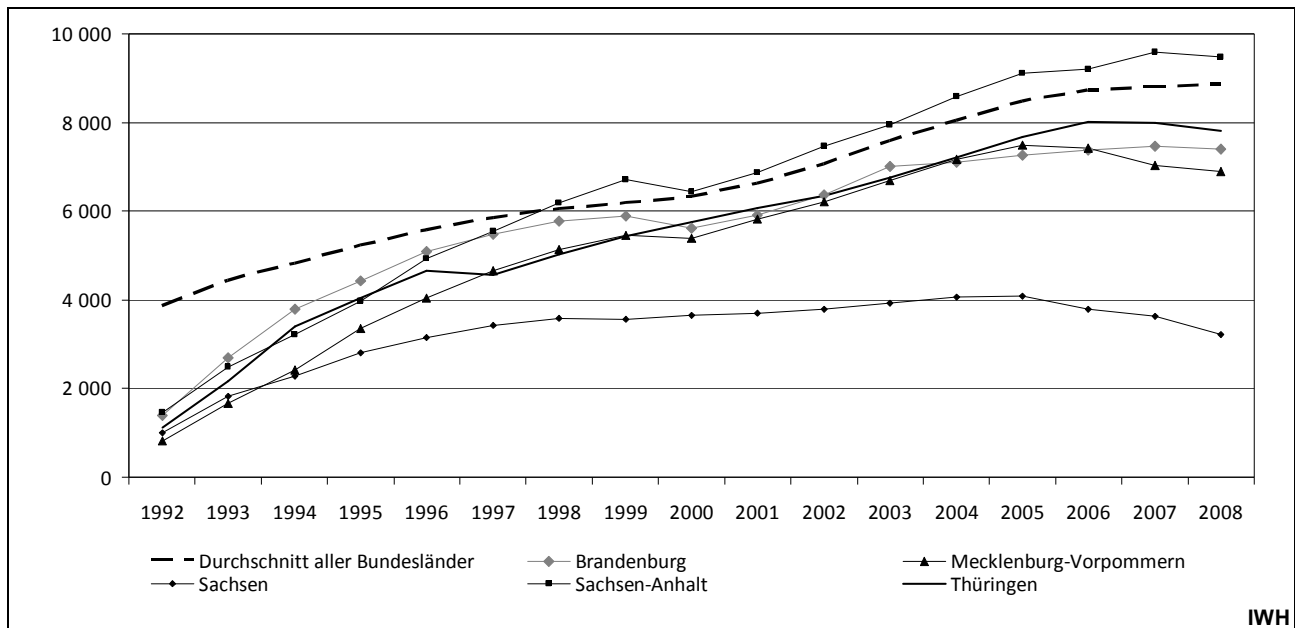
³⁰ Durchschnittsverzinsung der Länderschulden. Vgl. DEUTSCHE BUNDESBANK: Monatsbericht, Juni 2001, S. 62 bzw. Monatsbericht, Juli 2006, S. 38.

³¹ Vgl. VAN DEUVERDEN, K.: Auch nach 20 Jahren: Steuereinnahmen in den Neuen Ländern schwach, in diesem Heft, S. 91.104.

³² Vgl. WILDE, K.; FREYE, S.: Auslaufen der Solidarpaktmittel II, Sind die Neuen Länder ausreichend vorbereitet?, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 3/2009, S. 132-140.

³³ WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT DES BUNDESMINISTERIUMS DER FINANZEN: Haushaltskrisen im Bundesstaat, 2005, S. 35 f.

Abbildung 1:
Schuldenstände^a im Zeitraum 1992 bis 2008
- in Euro je Einwohner -



^a Schuldenstände der Länder einschließlich der Schulden von Gemeinden und Zweckverbänden.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Darstellung des IWH.

und den daraus resultierenden Schwierigkeiten bei der Marktanpassung betroffen. Speziell der Zusammenbruch der Grundstoffindustrie hatte eine hohe regionale Arbeitslosigkeit und eine massive Abwanderung der Bevölkerung zur Folge, deren Auswirkungen auch 20 Jahre nach dem Übergang zur Marktwirtschaft noch spürbar sind.³⁴

Allein dem Freistaat Sachsen gelang es bereits in den 1990er Jahren, den Anstieg des Schuldenstandes je Einwohner zu begrenzen. Diese Entwicklung scheint nach Ansicht einzelner Wissenschaftler eng verknüpft zu sein mit der langen Wirkungsperiode von Georg Milbradt als sächsischem Finanzminister (1990 bis 2001) und später als Ministerpräsident (2002-2008). Es wird konstatiert, dass unter seiner Federführung bereits frühzeitig Maßnahmen zur dauerhaften Kontrolle der Ausgaben ergriffen sowie überdurchschnittlich

hohe Investitionen getätigt wurden.³⁵ In Sachsen-Anhalt gab es dagegen nach der Deutschen Einheit häufig wechselnde Regierungskonstellationen. Dieser Sachverhalt wird in einzelnen polit-ökonomischen Studien als ein Aspekt zur Erklärung der vergleichsweise ungünstigen finanzpolitischen Situation des Landes herangezogen.³⁶

Absoluter Schuldenstand

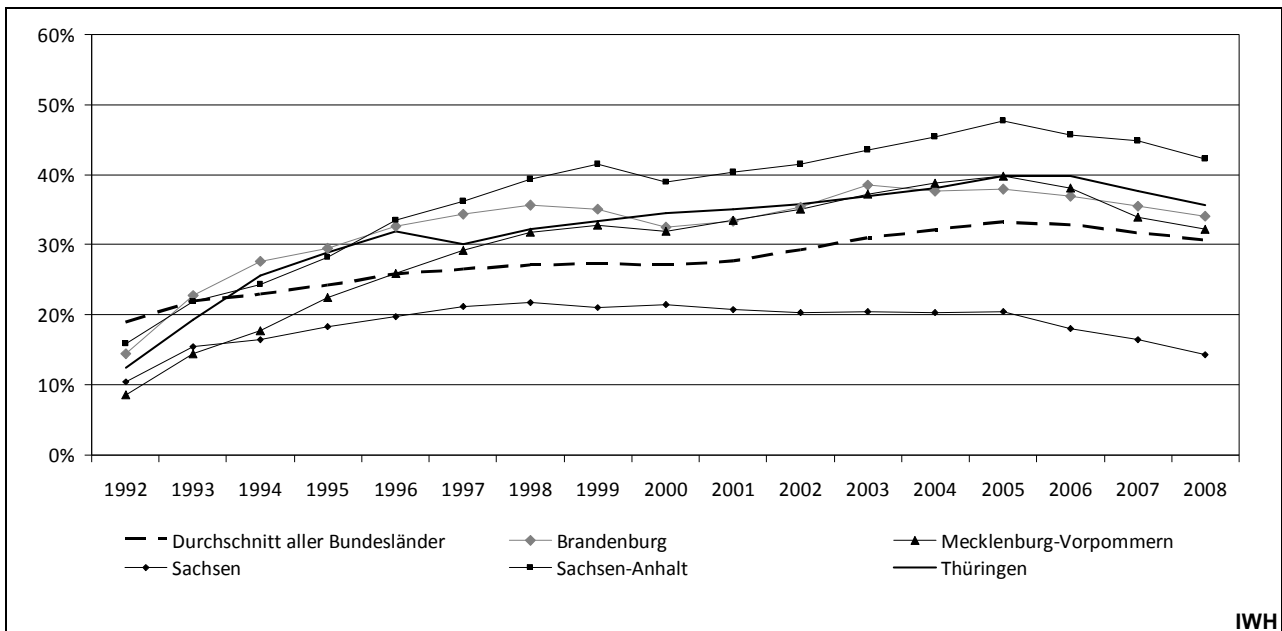
Vergleicht man die Schuldenstände ohne Einwohnergewichtung, so ergibt sich ein anderes Bild. Im Jahr 1992 wies der Freistaat Sachsen mit 4,7 Mrd. Euro den höchsten Schuldenstand von allen Neuen Flächenländern aus. Sachsen-Anhalt hatte mit rund 4,1 Mrd. Euro den zweithöchsten und Mecklenburg-Vorpommern mit rund 1,5 Mrd. Euro den niedrigsten Schuldenstand. Bis zum Jahr 2008 war der absolute Schuldenstand des Landes Sachsen-Anhalt auf 22,7 Mrd. Euro gestiegen. Damit hat das Land den höchsten Schuldenstand im Vergleich der ostdeutschen Flächenländer. Mecklenburg-Vorpommern weist mit 11,5 Mrd. Euro noch im-

³⁴ Vgl. DEUTSCH, K.-G.; BROK, S.: Aufbruch Ost. Die Wirtschaftsentwicklung in den östlichen Ländern. Deutsche Bank Research, 2. September 2009, S. 21 ff. Resultierend aus dem notwendigen wirtschaftlichen Neuanfang verzeichnet das Land im Zeitraum von 1995 bis 2006 bundesweit einen der größten negativen Salden der Nettobinnenmigration. Nur Niedersachsen weist in dieser Zeit einen größeren negativen Saldo aus. Diese Zahl ist aber durch das Grenzdurchgangslager Friedland verzerrt. Vgl. hierzu vertiefend KUBIS, A.; SCHNEIDER, L.: Zum Zusammenhang von Abwanderung und regionaler Konvergenz, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 10/2009, S. 408-414.

³⁵ Vgl. WAGSCHAL, U.; WINTERMANN, O.; PETERSEN, T. (Hrsg.): Konsolidierungsstrategien der Bundesländer Verlag Bertelsmann Stiftung, 2009, S. 244 ff.

³⁶ Vgl. WAGSCHAL, U.; WENZELBURGER, G.; PETERSEN, T.; WINTERMANN, O.: Determinanten der Staatsverschuldung in den deutschen Bundesländern, in: Wirtschaftsdienst 3/2009, S. 204-212.

Abbildung 2:
Schuldenstände^a im Verhältnis zum nominalen BIP (Schuldenstandsquote) im Zeitraum 1992 bis 2008



^a Schuldenstände der Länder einschließlich der Schulden von Gemeinden und Zweckverbänden.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Darstellung des IWH.

mer den niedrigsten absoluten Schuldenstand aus, gefolgt von Sachsen mit einem Schuldenstand von rund 13,6 Mrd. Euro.³⁷ Aus dieser Gegenüberstellung wird der nicht unbeträchtliche Einfluss der Entwicklung der Bevölkerungszahlen auf die Entwicklung der Schuldenstände der Neuen Länder deutlich.

Schuldenstandsquoten

Bei der Betrachtung der Schuldenstandsquoten der Neuen Länder im Vergleich zur durchschnittlichen Quote aller Bundesländer ist auffällig, dass, mit Ausnahme von Sachsen, seit dem Jahr 1997 alle Neuen Länder über dem Durchschnittswert liegen (vgl. Abbildung 2). Diese Entwicklung weist auf einen deutlichen strukturellen Unterschied zwischen den Neuen Ländern und dem Bundesdurchschnitt der Länder hin. Er resultiert primär aus der noch immer schwächeren Wirtschaftskraft der Neuen Länder, die ihren Ausdruck unter anderem

in einem noch immer vergleichsweise niedrigen Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen findet.³⁸

In der Rangfolge der Neuen Länder hinsichtlich der Schuldenstandsquoten sind keine Unterschiede zu derjenigen beim Schuldenstand je Einwohner zu erkennen. Ein Vergleich zeigt, dass die Schuldenstandsquote des Freistaates Sachsen bereits im Zeitraum 2000 bis 2005 bei einem Wert von 20% relativ konstant blieb. In den Jahren 2006 bis 2008 war sie sogar rückläufig. Die Schuldenstandsquote von Sachsen-Anhalt lag dagegen im Jahr 2005 bei 48%. In den Jahren 2006 bis 2008 war die Schuldenstandsquote aufgrund der bundesweit guten konjunkturellen Entwicklung in allen Neuen Ländern rückläufig. In Sachsen-Anhalt sank sie bis zum Jahr 2008 auf 42% und in Sachsen auf 14%.

Zins-Steuer-Quote

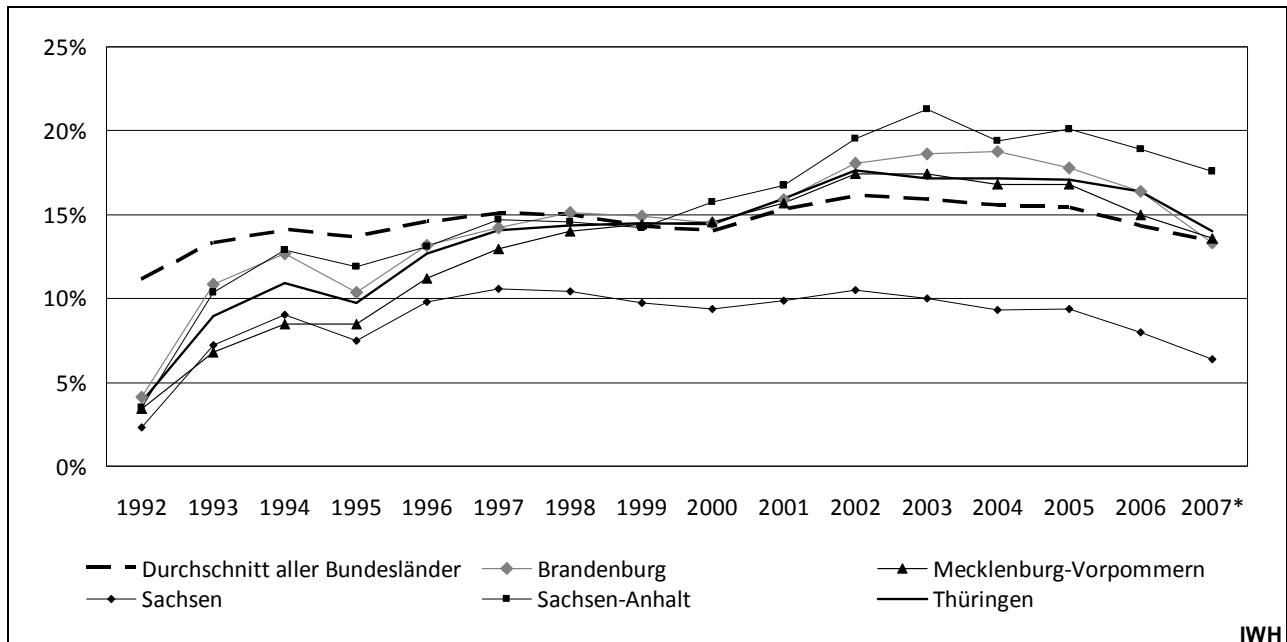
Mit Hilfe der Zins-Steuer-Quote werden die aus der Verschuldung der Länder resultierenden Zinszahlungen ins Verhältnis zum Steueraufkommen gesetzt. Bei der zeitlichen Betrachtung der Quoten der einzelnen Neuen Länder wird deutlich, dass sich diese – mit Ausnahme des Freistaates Sachsen – bereits im Jahr 1997 und somit zeitlich vor der

³⁷ Brandenburg und Thüringen verzeichneten für das Jahr 1992 Schuldenstände von 3,5 Mrd. Euro bzw. rund 2,9 Mrd. Euro. Im Jahr 2008 waren diese auf 18,7 Mrd. Euro (Brandenburg) und rund 17,8 Mrd. Euro (Thüringen) gestiegen. Vgl. hierzu STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 1.3: Schuldenstand der Länder und Gemeinden/ Gemeindeverbände zusammen nach Arten und Ländern, 2009.

³⁸ Vgl. SCHEUFELE, R.; LUDWIG, U.: Der lange Weg der Konvergenz, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 10/2009, S. 404.

Abbildung 3:

Zinszahlungen eines Landes im Verhältnis zu dessen Steueraufkommen (Zins-Steuer-Quote) im Zeitraum 1992 bis 2007



* Vierteljährliche Kassenergebnisse; einschl. Extrahaushalte und ohne Zweckverbände.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Darstellung des IWH.

Angleichung der Schuldenstände dem bundesdeutschen Durchschnitt von rund 14% angeglichen haben (vgl. Abbildung 3). Dies kann einerseits darauf hindeuten, dass andere Bundesländer die zu dieser Zeit sinkenden Zinsen besser nutzen konnten als die Neuen Länder. Andererseits kann dieses Ergebnis auch Ausdruck unterschiedlicher Entwicklungen des Steueraufkommens innerhalb Deutschlands sein.³⁹

Im Jahr 2000 – und somit früher als in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen – stieg die Zins-Steuer-Quote von Sachsen-Anhalt von 14% auf rund 16%. Im Jahr 2002 erhöhten sich auch die Zins-Steuer-Quoten der anderen drei Länder. Der Anstieg der Quoten erklärt sich primär aus den konjunkturell bedingt rückläufigen Steuereinnahmen dieser Jahre. Im Gegensatz zu Sachsen-Anhalt näherten sich die Zins-Steuer-Quoten der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen jedoch bis zum Jahr 2007 wieder an den bundesweiten Durchschnitt an, der zu diesem Zeitpunkt erneut bei rund 14% lag. Zwar sank auch die Zins-Steuer-Quote von Sachsen-Anhalt, im Jahr 2008 lag sie jedoch noch immer

vier Prozentpunkte über dem bundesdeutschen Durchschnitt der Länder. Die Schuldenstandsquote des Freistaats Sachsen blieb im gesamten Betrachtungszeitraum jeweils fünf bis zehn Prozentpunkte unter dem bundesdeutschen Durchschnitt (vgl. Abbildung 3).

Auswirkungen der Finanzpolitik auf die Verschuldung der Neuen Länder

Für die 1990er Jahre verzeichneten die gewählten statistischen Kennzahlen für alle Neuen Länder, mit Ausnahme des Freistaates Sachsen, einen starken Anstieg der Verschuldung. Mit der konjunkturellen Erholung um das Jahr 2000 gelang es allen Neuen Ländern, die Schuldensituation zu stabilisieren. Bei der Mehrzahl der Länder handelte es sich jedoch nur um eine kurze finanzpolitische Atempause. Mit dem neuerlichen konjunkturell bedingten Einbruch der Steuereinnahmen um das Jahr 2002 stiegen die Schuldenstände der Länder erneut – wenn auch weniger stark – und in deren Folge die Schuldenstandsquoten und Zins-Steuer-Quoten. Das Erreichen des bundesdeutschen Länderdurchschnitts bei der Zins-Steuer-Quote resultiert dabei sowohl aus der überdurchschnittlich hohen Nettoneuverschuldung der Neuen Länder als auch aus der vergleichsweise schwachen Einnahmenbasis.

³⁹ Vgl. hierzu VAN DEUVERDEN, K.: Auch nach 20 Jahren: Steuereinnahmen in den Neuen Ländern schwach, in diesem Heft, S. 91-104.

Seit der Jahrtausendwende kann man dennoch von einem Paradigmenwechsel in der Finanzpolitik der Neuen Länder sprechen. Seit dieser Zeit sind verstärkt Konsolidierungsstrategien in den Blickpunkt der Finanzpolitik der Länder gerückt. Umgesetzt wurden sie vor allem in Form eines verschärften Personalabbaus im öffentlichen Dienst sowie in der Fortsetzung der bereits begonnenen Verwaltungsstrukturereformen.⁴⁰ Als Ergebnis wuchsen die Schuldenstände der Neuen Länder zwischen den Jahren 2000 und 2008 langsamer als der Bundesdurchschnitt. Entsprechend verringerte sich der Abstand der Schuldenstände der Neuen Länder zum Durchschnittswert aller Länder. Unterstützt wurde diese Entwicklung von dem wirtschaftlichen Aufschwung des Jahres 2006, der bis in die Jahre 2007 und 2008 nachwirkte.⁴¹

Bei der Betrachtung der finanzstatistischen Verschuldungskennzahlen wurde deutlich, dass Sachsen-Anhalt bei allen drei Kennziffern die höchsten Werte aufweist und somit den geringsten finanzpolitischen Handlungsspielraum hat. Hinsichtlich der Hintergründe dieser Entwicklung muss allerdings berücksichtigt werden, dass das Land noch immer den größten negativen Wanderungssaldo aller Neuen Länder besitzt. Die Verschuldungskennzahlen steigen somit allein schon aufgrund des Bevölkerungsverlustes des Landes.

Schlussbetrachtungen

Neuere polit-ökonomische Studien erklären die Hintergründe der in diesem Beitrag aufgezeigten Verschuldungssituationen mit Hilfe der individuellen politischen Entwicklungen der Länder und den seit der Deutschen Einheit getroffenen finanzpolitischen Entscheidungen. So wird beispielsweise die personelle Kontinuität, gemessen an der Anzahl der Finanzminister und der Dauer ihrer Amtszeit, als ein Aspekt angesehen, der den Grad

der Verschuldung eines Landes beeinflusst. Polit-ökonomische Erklärungen reichen allerdings nicht aus, um die Hintergründe der Verschuldung der Neuen Länder zu erklären. Diese resultiert vielmehr aus einem komplizierten Zusammenspiel vieler, insbesondere auch strukturökonomischer, Faktoren. Beispielhaft sind hier nochmals der transformationsbedingte Beschäftigungsrückgang, die daraus resultierende hohe Arbeitslosigkeit, die noch immer anhaltende Ost-West-Binnenmigration sowie der starke Einbruch der Geburtenzahlen nach der Deutschen Einheit zu nennen. Zudem wurde kurz nach der Deutschen Einheit die Geschwindigkeit der Angleichung der ostdeutschen Wirtschaftskraft an das westdeutsche Niveau teilweise falsch eingeschätzt; auch dies ist ein wichtiger Aspekt bei der Erklärung der Verschuldung der Neuen Länder.

Die mit dieser – aus heutiger Sicht – zu optimistischen Einschätzung bezüglich der Ost-West-Angleichung der Wirtschaftskraft verbundene, überwiegend kreditgestützte Finanzierung der Deutschen Einheit führte bei der Mehrheit der Neuen Länder speziell zu Beginn der 1990er Jahre zu einem starken Anstieg der Verschuldung. Nach der Jahrtausendwende wird eine schrittweise Veränderung in der Einstellung zu und im Umgang mit den vorhandenen Schulden deutlich. Die Haushaltskonsolidierung gewinnt zunehmend an Bedeutung. Sie erhält zusätzlichen Druck durch die degressive Gestaltung der *SoBEZ* „*Neue Länder*“. Unterstützt wurden die Konsolidierungsbemühungen der Länder zudem durch den konjunkturellen Aufschwung der Jahre 2006 und 2007.

Die Folgen der weltweiten Finanzkrise und der daraus resultierenden Wirtschaftskrise für die öffentlichen Haushalte stellen die Konsolidierungsziele der Länder auf die Probe. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist noch nicht absehbar, wie nachhaltig die Konsolidierungsstrategien der Landesregierungen sind. Perspektivisch ist zu erwarten, dass trotz der im Jahr 2009 verabschiedeten Regelung zur Implementierung einer bundes- und landesweiten Schuldenbremse zumindest mittelfristig die Verschuldung der Länderhaushalte bestehen bleibt. Daher sollten ungeachtet der gegenwärtigen konjunkturellen Schwächeperiode die bereits bestehenden mittel- bis langfristig angelegten Konsolidierungsbemühungen von der Politik nicht aus den Augen verloren werden.

Sabine Freye
(Sabine.Freye@iwh-halle.de)

⁴⁰ Vgl. WILDE, K.; FREYE, S.: Auslaufen der Solidarpaktmittel II, Sind die Neuen Länder ausreichend vorbereitet?, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 3/2009, S. 135 ff sowie EICHLER, N.: Die Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Landesfinanzen in Sachsen-Anhalt, in: R. Mai, F. Micheel (Hrsg.), Der Einfluss des demographischen Wandels auf die föderalen Finanzstrukturen, 2008, S. 104 f.

⁴¹ Vgl. ARBEITSKREIS KONJUNKTUR: Weltweite Finanz- und Konjunkturkrise treibt die deutsche Wirtschaft in eine tiefe Rezession, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 1/2009, S. 28 bzw. PROJEKTGRUPPE GEMEINSCHAFTS-DIAGNOSE: Zögerliche Belebung – steigende Staatsschulden, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2009, in: IWH, Wirtschaft im Wandel Sonderausgabe 2/2009, S. 68.