

Zur Versachlichung der Diskussion um die Verwendung der Osttransferleistungen

Helmut Seitz
TU Dresden
helmut.seitz@tu-dresden.de

2. Juni 2006

Eine einzige sehr knapp kommentierte Tabelle von mir hat in den letzten Tagen eine heftige Diskussion um den "Aufbau Ost" und die Solidarpaktmittelverwendung ausgelöst. Festgestellt wurde in meiner (vorläufigen) Osttransferverwendungsrechnung, dass die neuen Länder die Solidarpaktmittel nicht entsprechend den gesetzlichen Vorgaben verwenden. Meine Berechnungen zeigten, dass lediglich Sachsen die Anforderungen erfüllt, während alle anderen Ostflächenländer erhebliche Defizite haben.

Wir wollen die zentralen Punkte in der Diskussion hier kurz auf eine sachliche Ebene führen und damit einen Beitrag zu einem Mehr an Rationalität in der Diskussion schaffen.

Vergleicht man die neuen Länder so stellt man fest, dass nach Verrechnung der investiven Einnahmen die Investitionstätigkeit der neuen Länder (Landes- und Gemeindeebene) nicht allzu unterschiedlich ist. Dies bedeutet, dass die vollständige korrekte Verwendung der Osttransferleistungen in Sachsen, und deren fast vollständige Fehlverwendung in Sachsen-Anhalt, *nicht* das Resultat eines unterschiedlichen Investitionsverhaltens ist. Aber warum gibt es in Sachsen-Anhalt, trotz eines mit Sachsen weitgehend vergleichbaren Investitionsniveaus, die hohe Fehlverwendung und in Sachsen nicht? Diese Frage ist ganz einfach zu erklären: Sachsen-Anhalt muss zur Finanzierung seiner Investitionsausgaben in erheblichem Umfang Mittel am Kapitalmarkt aufnehmen, während das in Sachsen nicht der Fall ist. Die Kreditaufnahme ist aber nur zur Finanzierung von Investitionen zulässig, so dass Sachsen-Anhalt seine Investitionen weitgehend durch Kreditmarktmittel finanziert während Sachsen hierfür die Osttransfers einsetzt. Dies bedeutet, und das ist die eigentliche Fehlverwendung, dass in Sachsen-Anhalt - und in erheblichem Umfang auch in den anderen Ostländern - die Solidarpaktmittel zur Finanzierung laufender Ausgaben verwendet werden, während Sachsen diese Mittel - wie vom Gesetzgeber gewollt - zur Investitionsfinanzierung einsetzt.

Die Begründung dafür, dass beim Verwendungsnachweis Sachsen so viel besser ist als die anderen neuen Länder hat seine Ursache in den geringeren laufenden Ausgaben im Freistaat Sachsen. Das geringere Volumen an konsumtiven Ausgaben in Sachsen ist zum Teil auf den Umstand zurückzuführen, dass in Sachsen die Personalbestände geringer sind als in den anderen neuen Ländern und zu einem noch größeren Teil darauf, dass Sachsen wegen seiner geringeren Verschuldung nur mit 40% der Zinsausgaben des Landes Sachsen-Anhalt belastet ist. Die geringen Zinsausgaben in Sachsen sind eine Folge der moderaten Verschuldung des Freistaates in der Vergangenheit, was dadurch möglich war, dass der Freistaat bereits seit der Wende eine konsequente Politik der Begrenzung der konsumtiven Ausgaben betrieben hat, während die anderen Länder - allen voran Sachsen-Anhalt und Thüringen - eine extrem lasche Finanzpolitik betrieben haben.

Gelegentlich wird von Leuten ohne finanzpolitisches Sachwissen dem Freistaat Sachsen "Strebertum" vorgehalten. Das ist natürlich blanker Unsinn und auch gegenüber dem Bürger nicht zu verantworten. Sachsen erntet jetzt und in der Zukunft die Früchte seiner soliden Finanzpolitik. Abfällige Bemerkungen über den "Streber Sachsen" sind genauso dumm wie abfällige Bemerkungen eines Alkoholikers über den geringen Alkoholkonsum eines Normalkonsumenten. Die nachhaltige Finanzpolitik in Sachsen zeigen sich darin, dass gegenwärtig Sachsen seine Aufbau-Ost-Investitionen mit den Osttransfers tätigen kann *ohne sich zusätzlich zu verschulden*, während andere Länder das

hohe Investitionsvolumen trotz der reichlichen Osttransferzahlungen nur durch eine ebenfalls hohe Neuverschuldung finanzieren können. Der Vorteil Sachsens wird in der Zukunft sogar noch deutlicher: Die anderen ostdeutschen Länder werden, sofern diese in den nächsten Jahren nicht dramatisch umsteuern, nach dem Auslaufen der Osttransfers und vielfach schon in der nächsten Dekade nicht in der Lage sein, Investitionen aus eigener Kraft zu finanzieren, da die hohen Zinslasten mit der sinkenden Einwohnerzahl weiter drastisch ansteigen werden. Sachsen hat mit seiner vernünftigen Finanzpolitik somit Zukunftsfähigkeit erkaufte, die das Land auch noch Morgen investitionsfähig hält.

Nun zum nächsten Punkt der in der aktuellen Diskussion eine zentrale Rolle spielt. So wird insbesondere von Thüringens Ministerpräsident Althaus, der aber zunehmend isoliert dasteht, die Parole ausgegeben "Investieren in Köpfe statt in Beton". Dies ist auch vom Grundsatz richtig, aber nicht richtig ist es, hieraus unter dem schön formulierten Deckmantel "einer wachstumsorientierten Neuausrichtung des Solidarpakts" die Forderung abzuleiten, dass man doch bei der Abrechnung der Osttransfers auch die Ausgaben für Bildung und Humankapital der neuen Länder berücksichtigen müsse.

Es gilt zunächst einmal, dass es nicht einzusehen ist, was Bildung und Humankapital mit dem "Aufbau Ost" zu tun haben. Der Humankapitalbildung gehört in Gesamtdeutschland mehr an Aufmerksamkeit und nicht nur in Ostdeutschland! Ohnehin ist in Ostdeutschland kein spezifisches Problem bei der Humankapitalbildung erkennbar. Zur Finanzierung der Bildungsausgaben erhalten die neuen Länder - wie alle anderen Länder auch - ihre Grundfinanzierung aus Steuern zuzüglich Finanzausgleich. Dies impliziert, dass die neuen Länder - wie die alten Länder auch - die Bildungsausgaben aus "normalen" Haushaltsmitteln finanzieren müssen und auch können. Damit ist festzuhalten, dass Althaus und seine Wortgefährten sich die Bildungsausgaben sozusagen doppelt finanzieren lassen wollen: aus den regulären Haushaltsmitteln und aus den Osttransfers. Das ist nicht seriös, das ist nicht solidaritätstauglich.

Man könnte allerdings überlegen, ob man dann, wenn die neuen Länder sachlich gerechtfertigte überproportionale Humankapitalausgaben tätigen, diese überproportionalen Ausgaben bei der Abrechnung der Osttransfers anerkennt. Das führt aber zu folgendem Problem: Die laufenden Ausgaben im Hochschulbereich (ohne Hochschulkliniken) liegen in den Ostflächenländern nach der aktuellsten Statistik bei ca. 170 Euro je Einwohner; in den Westflächenländern hingegen bei ca. 200 Euro je Einwohner. Berücksichtigt man die Tarifunterschiede, so weichen die Pro-Kopf-Ausgaben im laufenden Bereich in den Hochschulen kaum zwischen Ost und West ab! Der Brandenburger Ministerpräsident, der ebenfalls davon spricht, dass "Professoren wichtiger sind als Straßen", kommt hier erst recht in eine Argumentationszwickmühle, da sein Land sogar weniger als 100 Euro je Einwohner an laufenden Ausgaben im Hochschulbereich aufwendet. Im Schulbereich tätigen alle ostdeutschen Ländern derzeit noch höhere laufende Ausgaben als die Westvergleichsländer, wobei dies allerdings ein Reflex auf die demographischen Entwicklungen ist und mit einem "mehr tun im Bildungsbereich" nichts zu tun hat. Im Übrigen sind alle Ostländer dabei diese demographischen Ausgabenüberhänge im Schulbereich abzubauen, was auch sachlich gerechtfertigt ist und mit "Sparen im Bildungsbereich" nichts zu tun hat, da es lediglich darum geht, die Ausgaben im Schulbereich dem dramatischen Schülerrückgang anzupassen.

Ähnliches gilt auch bei der "Förderung von Wissenschaft und Forschung außerhalb der Hochschulen" in Ostdeutschland. Die in Ostdeutschland anfallenden recht geringen überproportionalen Ausgaben in diesem Bereich werden weitgehend durch Bundesleistungen, die nicht im Rahmen der Osttransfers fließen, finanziert. Auch hier gibt es somit keinen Spielraum die Osttransferabrechnung mit einigen Tricks zu schönen! Dem ist noch hinzuzufügen, dass es kaum Sinn macht neue Lehrstühle, Forschungsinstitute usw. mit den ab dem Jahr 2009 mit zunehmender Geschwindigkeit abschmelzenden Osttransfers aufzubauen.

Dies alles zeigt, dass das Argument, doch die Bildungsausgaben bei der Abrechnung der Osttransferleistungen zu berücksichtigen, zwar verlockend vernünftig klingt, dass es aber beim näheren Hinsehen eher zu einem Schuss nach hinten als nach vorne wird, da in Ostdeutschland keine

überproportionalen Bildungsausgaben anfallen. Das Argument "investieren in Köpfe statt in Beton" ist somit im Kontext der Osttransferverwendung nur ein Vorwand, um Fehlverwendungen von Steuermitteln schön zu rechnen und zu vertuschen!

Wichtig ist es in diesem Kontext auch die Verbindung zwischen der Diskussion um "Investitionen in Köpfe" und der Verschuldung herzustellen. Sachsen hat im Jahr 2005 je Einwohner Zinsausgaben von ca. 190 Euro getätigt, während das Nachbarland Thüringen ca. 360 Euro und Sachsen-Anhalt sogar ca. 420 Euro bezahlen musste. Der Zinsausgabenvorteil von Sachsen im Vergleich zu Thüringen beträgt somit ca. 170 Euro und zu Sachsen-Anhalt sogar 230 Euro. Die zusätzliche Zinsausgabenlast der beiden Länder im Vergleich zu Sachsen beträgt somit sogar mehr als deren laufende Ausgaben im Hochschulbereich. Daraus folgt, dass sich diese Länder nicht nur ihre Zukunftsoptionen im klassischen Investitionsbereich verbauen, sondern darüber hinaus wird deren Zinslast auch dafür sorgen, dass diese Länder in Zukunft auch ihre Hochschullandschaft nicht mehr finanzieren können, während die zukünftigen Generationen in Sachsen auch noch ihren Kindern eine solide finanzierte Hochschullandschaft bieten können. Dies zeigt, dass eine nachhaltige Finanzpolitik der beste Garant einer soliden und zukunfts-orientierten Bildungspolitik ist.

Von großer Bedeutung in der aktuellen Diskussion um die Mittelverwendung im Solidarpaket ist auch der Investitionsbegriff, wozu aber Folgendes anzumerken ist: Es dürfte klar sein, dass ein Investitionsbegriff, der auf Beton und Stahl beruht, sehr eng und nicht zeitgemäß ist, und es im Grunde genommen auch nie war. Allerdings müssen hieraus auch die richtigen Konsequenzen gezogen werden. So kann man den Investitionsbegriff in der Haushaltssystematik völlig entfallen lassen, was aber nur dann geht, wenn zeitgleich auch die Begrenzung der Nettokreditaufnahme auf die Höhe der Investitionsausgaben zu Fall gebracht wird (Art. 115 GG). Dies wiederum verlangt, dass die Länder in ihre Verfassungen Null-Defizit-Regeln schreiben, d.h. die Verschuldung ist grundsätzlich verboten und anfallende konjunkturelle Defizite müssen binnen 3 bis 5 Jahren ausgeglichen werden, wie dies in der Mehrzahl der US-Bundesstaaten der Fall ist. Würde man dies nicht tun, so würden wir die Politik dazu verleiten durch eine immer größere Ausweitung des Investitionsbegriffs unser Land gänzlich in der Schuldenfalle zu versenken. Dies kann nicht im Interesse der zukünftigen Generationen sein!

Nun noch einige Anmerkungen zu Berlin: Ich habe bei meiner Verwendungsrechnung Berlin bewusst ausgeklammert und zwar aus zwei Gründen. In Berlin ist die Bestimmung der abrechnungsrelevanten fehlenden Gemeindesteuerkraft methodisch nicht einfach und auch zwischen Experten umstritten. Zweitens, und das ist wesentlicher, ist zu beachten, dass sich Berlin in einer extrem schwierigen Haushaltskrise befindet und der Haushaltsfehlbetrag seit vielen Jahren bereits größer ist als die empfangenen Osttransfers. Von Berlin in seiner gegenwärtigen Finanzlage eine korrekte Verwendung der Osttransfers zu verlangen oder zu erwarten käme einer Quadratur des Kreises gleich. Dies muss allen politischen Entscheidern im Jahr 2001 bei der Festlegung des Soli II bekannt gewesen sein; wenn nicht, hat die Politik unter dem Schleier des Nichtwissens gehandelt! Der "Fall Berlin" zeigt somit an Hand der Solidarpaketgesetzgebung, dass die Politik Gesetze beschließt, ohne deren Folgen zu bedenken, da der Sachverstand der politischen Kompromisslösung kompromisslos geopfert wird.

Wie können die Probleme nun gelöst werden? Erforderlich sind jetzt pragmatische Lösungen die dem Aufbau Ost förderlich sind und die alljährliche Fehlverwendungsdiskussion überflüssig machen. Eine Lösung müsste sich an dem orientieren was ich schon vor einiger Zeit vorgeschlagen habe: Der Solidarpaket wird in seine alte Form gebracht, d.h. das IfG (Investitionsfördergesetz "Aufbau Ost") wird wieder eingeführt. So sollte man 40% bis 50% der Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen in diesen Topf überführen. Diese Mittel bekommen die Länder nur dann, wenn sie Investitionsmaßnahmen in entsprechendem Umfang nachweisen und sich mit Eigenbeiträgen an deren Finanzierung beteiligen. Auch die sonstigen überproportionalen Bundeszuweisungen (im Rahmen des so genannten Korb 2) dürfen nicht einfach mit der Gießkanne verteilt werden, sondern nur für konkrete Investitionsprojekte deren Sinnhaftigkeit auch zumindest grob evaluiert werden muss, um Ruinenprojekte wie unter Stolpe in Brandenburg möglichst zu verhindern. Die Mittelverteilung an die neuen Länder muss hierbei mit positiven und negativen Anreizen versehen werden, wie z.B. die Rückführung der Nettokreditaufnahme, die Arbeitsplatzintensität der geförderten Investitionsprojekte,

usw. Hierbei müsste man auch eine Streckung bzw. Stauchung des Mittelabrufs ermöglichen. Da die Osttransferleistungen schon bald alljährlich deutlich reduziert werden, kann man mit Sicherheit davon ausgehen, dass es in Ostdeutschland noch ausreichende und auch sinnvolle Investitionsoptionen gibt, sei es im Bereich der Infrastruktur oder im Bereich der gewerblichen Investitionsförderung, in die die noch verbleibenden Osttransfers gelenkt werden können.

Die viel und auch berechtigt geforderte Umlenkung von Mitteln in den Bildungsbereich können die neuen Länder - wie auch die alten Länder! - aus eigener Kraft mit den ihnen zur Verfügung stehenden regulären Haushaltsmitteln bewältigen, in dem die Ausgabenüberhänge in den nicht produktiven Bereichen der laufenden Rechnung drastisch reduziert werden und diese Mittel der Haushaltskonsolidierung sowie der Stärkung der Humankapitalbildung zugeführt werden.

Zur Reform des Solidarpaketgesetzeswerkes liegen viele Vorschläge von mir aber auch anderen auf dem Tisch. Die Politik hat sich mit diesen bislang vielfach nicht beschäftigt, sondern sich darauf konzentriert die Frage zu stellen, mit welchen Rechenricks die Welt wieder optisch in Ordnung gebracht werden kann.