

Tilman Schweisfurth

Fehlverwendung von Solidarpaktmitteln oder „nur“ verfassungswidrige Haushalte?

Die Verwendung der Solidarpaktmittel steht derzeit einmal wieder in der Kritik. Wo liegen die Probleme der ostdeutschen Länder? Sieht die Lage in Westdeutschland aus finanzpolitischer Sicht besser aus? Wie wären die westdeutschen Länder zu beurteilen, wenn für sie die gleichen Maßstäbe bei der Verwendung der Finanzmittel wie für Ostdeutschland angelegt würden?

Die Finanzwirtschaft der ostdeutschen Länder ist im äußersten Maße Besorgnis erregend. Wenn nicht sofort das Ruder herumgerissen wird und wirklich einschneidende Konsolidierungsmaßnahmen zur Senkung der laufenden Ausgaben eingeleitet werden, muss man sich um die finanzwirtschaftliche Handlungs- und damit Bestandsfähigkeit fast aller neuen Länder ernsthafte Sorgen machen. Zu Recht wird daher regelmäßig die Finanzpolitik der ostdeutschen Länder an den Pranger gestellt. Erst kürzlich bilanzierte Prof. Helmut Seitz, dass 2005 außer Sachsen alle anderen neuen Länder erhebliche Teile der Solidarpaktmittel nicht den vereinbarten Zwecken entsprechend für Investitionen und zum kleineren Teil zum Ausgleich der kommunalen Steuerschwäche ausgegeben haben.¹

Die Schlagzeilen ließen nicht lange auf sich warten: Der Osten Deutschlands verprasst die westdeutschen Hilfgelder aus dem Solidarpakt. Statt vereinbarter Investitionen werden die Milliardenhilfen in den Konsum gepumpt und versickern so wirkungslos.

Forderungen, den vor knapp einem Jahr in Kraft getretenen Solidarpakt II aufzukündigen und gesetzlich neu zu regeln, wurden laut. Die betroffenen ostdeutschen Landesregierungen ihrerseits geloben Besserung oder verweisen auf den viel zu eng gefassten Investitionsbegriff.

Für den steuerzahlenden, finanzpolitischen Laien wiederum offenbart sich im Osten der Republik ein handfester Skandal. Dabei handelt es sich hinsichtlich

der Ursachen der Fehlverwendung von Solidarpaktmitteln keineswegs um ein ostspezifisches Problem, wie die nachfolgenden Überlegungen zeigen werden.

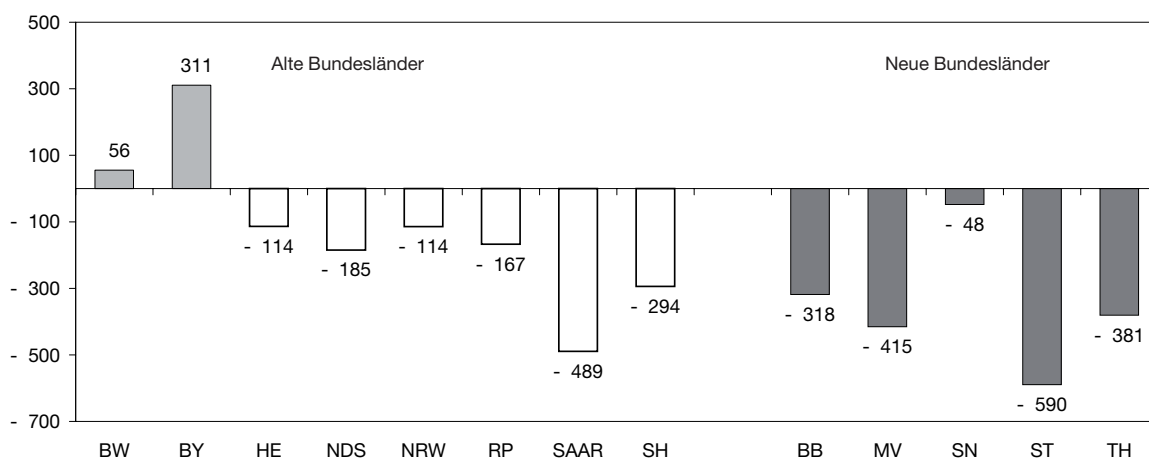
Strukturelle Defizite festzustellen

Zurück zu den Fakten: Die Haushalte der ostdeutschen Länder weisen fast durchgängig erhebliche strukturelle Probleme auf, die es nicht klein zu reden gilt. Trotz erheblicher regelgebundener Transfers über den Länderfinanzausgleich, sind deutliche strukturelle Defizite festzustellen. Mit anderen Worten, die vorhandenen laufenden Einnahmen aus Steuern und Länderfinanzausgleich, Gebühren und Zuweisungen für laufende Zwecke reichen nicht, um die konsumtiven Ausgaben für Personal, Verwaltung, Zinsen etc. zu decken. Bei den neuen Ländern müssen die in der Finanzstatistik ausgewiesenen laufenden Einnahmen um die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen bereinigt werden. Diese machen den wesentlichen Teil der Solidarpaktmittel aus und werden den Landeshaushalten als allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung gestellt, obwohl sie vom Gesetzgeber überwiegend für investive Maßnahmen zweckgebunden sind. Die nicht gedeckten konsumtiven Ausgaben – finanzstatistisch: negative Salden der laufenden Rechnung – müssen folglich durch Kreditaufnahme finanziert werden. Mit anderen Worten, die Haushalte scheitern – in einigen Ländern schon bei der Planung – an den verfassungsmäßigen Regelkreditobergrenzen, denn eigentlich dürfen nach dem Grundgesetz und den entsprechenden Landesverfassungen² nur eigene investive Ausgaben kreditfinanziert werden.

Dr. Tilman Schweisfurth, 47, ist Präsident des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern.

¹ Vgl. Helmut Seitz: SoBEZ-Verwendungsrechnung 2005, 2006; www.tu-dresden.de/www/wlemp/publikation/.

Abbildung 1
Salden der laufenden Rechnung nach Bundesländern 2005¹
 (in Euro/Einwohner)



¹ Neue Länder: Einnahmen der laufenden Rechnung bereinigt um Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gem. § 11 Abs. 3 FAG.

Quelle: Kassenstatistik 2005 des Statistischen Bundesamtes; eigene Berechnungen.

Wie Abbildung 1 verdeutlicht, weisen im Ergebnis des Jahres 2005 alle neuen Länder ein deutlich negatives Saldo der laufenden Rechnung aus. Lediglich der Freistaat Sachsen konnte mit -48 Euro je Einwohner seine konsumtiven Ausgaben beinahe aus laufenden Einnahmen finanzieren.

Ähnliche Probleme in Westdeutschland

Richtet man jetzt die Aufmerksamkeit auf die Flächenländer im alten Bundesgebiet, sind die Ergebnisse allerdings nicht so viel besser. Mit Bayern und Baden-Württemberg erreichten 2005 nur zwei Länder einen positiven Saldo, während die restlichen Länder mit mehr oder minder starken Defiziten zu Buche stehen. Auch diese Länder geben mehr aus, als es die Kassenlage erlaubt. Schleswig-Holstein mit -294 Euro je Einwohner annähernd so viel wie das Land Brandenburg, das Saarland mit -489 Euro je Einwohner mehr als Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen.

Es ist zu resümieren, bis auf wenige Ausnahmen scheitern alle Länder daran, zumindest ihre laufenden Ausgaben durch die laufenden Einnahmen zu finanzieren, von einem eigenen, nicht kreditfinanzierten Beitrag für Investitionen ganz zu schweigen. Sehr bedenkliche

finanzwirtschaftliche Zustände gibt es im Osten wie im Westen dieser Republik. Um sich aus dieser Situation zu befreien, müssen die laufenden Ausgaben zugunsten geringerer Defizite und höherer investiver Ausgaben gesenkt werden. Dies gilt in erster Linie für die neuen Länder, das Saarland, das Land Schleswig-Holstein und die hier nicht betrachteten Stadtstaaten.

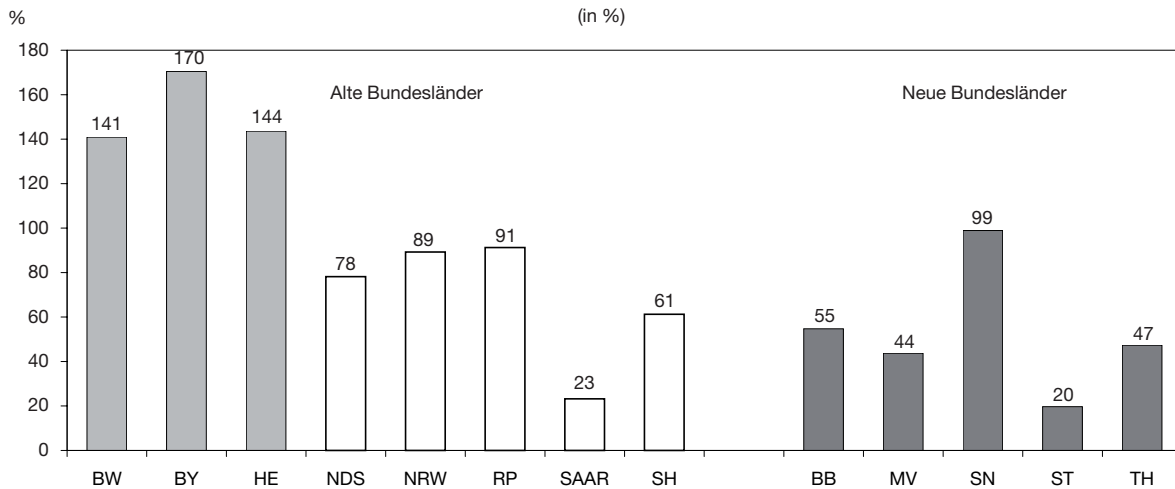
Fiktive Verwendungsnachweisquoten

Keht man zurück zum Ausgangspunkt, zur Debatte über die Fehlverwendung der Solidarpaktmittel, ließe sich auch daran ein gesamtdeutsches Problem verdeutlichen. Die Ergebnisse der neuen Länder sind durch die aktuelle Diskussion bekannt. Lediglich der Freistaat Sachsen kann für das Haushaltsjahr 2005 den vollständigen Nachweis über den zweckgerechten Einsatz der erhaltenen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) erbringen. Die anderen Länder bleiben diesen erneut schuldig und müssen deutliche Fehlverwendungsquoten³ ausweisen. Unterstellt man einmal, die alten Länder hätten 2005 ebenfalls Solidarpaktmittel für Investitionen in Höhe der

² Vgl. Art. 115 GG und die entsprechenden Regelungen in den Landesverfassungen. In den meisten Ländern ist die Kreditaufnahme sogar auf die eigenfinanzierten Investitionen begrenzt, so dass Ausgaben, die durch investive Zuweisungen des Bundes oder Dritter finanziert werden, bei der verfassungsrechtlichen Verschuldungsgrenze unberücksichtigt bleiben.

³ Die hier ausgewiesenen Nachweisquoten unterschreiten jeweils geringfügig die von Seitz (2006) ermittelten Werte, da die vorgenommene Berechnung von dem zwischen Bund und neuen Ländern vereinbarten Schema abweicht. So wird dort zwischen den investiven Ausgaben differenziert und ohne sachlich überzeugende Argumente die vollständige Kreditfinanzierung nicht nachweisrelevanter Investitionen (z.B. Darlehen und Gewährleistungen) unterstellt. In der Folge ergeben sich somit bei den nachweisrelevanten Sachinvestitionen und Vermögensübertragungen höhere Eigenfinanzierungsanteile, die sich dann auch erhöhend auf die Nachweisquoten auswirken.

Abbildung 2
Verwendungsnachweis der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen 2005¹
(in %)



¹ Für die alten Länder „fiktiver“ Verwendungsnachweis.

Quelle: Kassenstatistik 2005 des Statistischen Bundesamtes; eigene Berechnungen.

neuen Länder erhalten, ergeben sich die aus Abbildung 2 ersichtlichen fiktiven Verwendungsnachweisquoten. Im Durchschnitt erhielten die neuen Flächenländer 2005 für investive Zwecke rund 553 Euro je Einwohner. Der auf den Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Steuerkraft entfallende Anteil von ca. 13% der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder bleibt unberücksichtigt.

Das Saarland z.B. würde lediglich für rund ein Viertel der Mittel einen zweckgerechten Einsatz nachweisen können und bis auf Bayern, Baden-Württemberg und Hessen⁴ im Länderfinanzausgleich würden auch die anderen westdeutschen Flächenländer am vollständigen Nachweis scheitern. Dieses Ergebnis ist nicht verwunderlich, denn das Berechnungsschema verlangt, vereinfacht gesagt, den Nachweis eigenfinanzierter Investitionen mindestens in Höhe der erhaltenen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Das Verfehlen der 100%-Marke ist bei einem eingangs skizzierten „verfassungswidrigen“ Haushalt, im Sinne der Überschreitung der Regelkreditobergrenze, vorprogrammiert, da die eigenfinanzierten Investitionen immer betragsmäßig kleiner sind als die erhaltenen Solidarpaktmittel. Denn ein Teil der Mittel fließt rechnerisch zuerst in die Deckungslücke der laufenden Ausgaben,

da die Kreditfinanzierung die Ultima ratio zur Finanzierung laufender Ausgaben darstellt. Je nach Größe dieser Lücke verbleibt dann quasi ein Restbetrag, der investiv eingesetzt werden kann.

Fazit

Die vorangestellten Überlegungen haben gezeigt, dass es dieses „Umwegs“ gar nicht bedarf, um eine länderübergreifende Vergleichbarkeit herzustellen. Gleichwohl sollten diese Ergebnisse für die alten Länder zu einer differenzieren Bewertung der jährlichen Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“ beitragen helfen. Gerade weil die ostdeutschen Länderhaushalte in hohem Maße durch Zuweisungen vom Bund und der EU finanziert werden, stehen sie unter höherem Rechtfertigungsdruck. Dieser ist wiederum notwendig, um nachhaltig wirkende ausgabensenkende Maßnahmen zu befördern. So sind beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern ein Personalabbau von rund einem Viertel der derzeitigen Beschäftigten bis 2015 oder Eingriffe in die Hochschulstrukturen nur gegen heftige Widerstände durchzusetzen, denen man sich ohne Druck von außen nur bedingt aus freien Stücken aussetzt.

Für die Rationalität politischen Handelns ist es daher dringend erforderlich, die Finanzlage aller Gebietskörperschaften stärker in den öffentlichen Fokus zu rücken, denn es ist in Ost wie West höchste Zeit, die notwendigen finanzpolitischen Hausaufgaben zu erledigen.

⁴ Das Land Hessen erreicht dies aber nur durch Vermögensveräußerungen von 352 Euro/Einwohner, die im Rahmen der Verwendungsnachweisführung als Eigenfinanzierungsbeitrag für Investitionen gerechnet werden.