

PERSPEKTIVEN DER FINANZPOLITIK IN DEN NEUEN LÄNDERN

AM BEISPIEL SACHSEN

Horst Metz

Neben gesellschaftspolitischen Fragen ist auch die Finanzpolitik der neuen Länder ein wichtiges Thema unserer Zeit. Und zwar deshalb, weil Finanzpolitik nicht nur per se eine Querschnittsaufgabe ist, sondern weil sie mehr und mehr andere politische Felder beeinflussen wird.

Zudem unterliegt die Finanzpolitik in Ostdeutschland besonderen Bedingungen. Es sind die Bedingungen des Nachholprozesses, des Aufbaus, der Modernisierung von Infrastruktur und Wirtschaft. Hinzu kommt, dass die finanziellen Hilfen für den Osten zurückgehen. Ab 2009 wird der Freistaat Sachsen Jahr für Jahr jeweils knapp 200 Millionen Euro weniger an Solidarpaktmitteln vom Bund erhalten.

Auch die Zuweisungen aus den EU-Strukturfonds gehen zurück. Im Länderfinanzausgleich erhalten die ostdeutschen Länder weniger Geld, weil sie Einwohner verlieren. Jeder Einwohner weniger schlägt in Sachsen jährlich mit über 2.300 Euro zu Buche.

Die Länderhaushalte Ostdeutschlands werden jeweils nur ungefähr zur Hälfte aus eigenen Steuereinnahmen getragen. Der Rest sind Mittel Dritter – nämlich vor allem die genann-

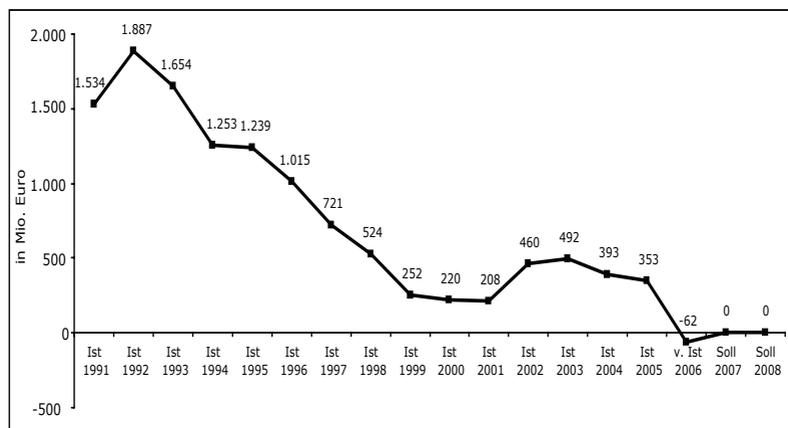
ten Solidarpaktmittel oder die Fördermittel von Bund und EU, die dem Osten noch überproportional zur Verfügung stehen.

Das sind die typischen und erschwerten Bedingungen, unter denen in Ostdeutschland und damit auch in Sachsen Finanzpolitik gemacht werden muss. Bereits in den vergangenen Jahren ging es in Sachsen darum, sich auf diese künftigen Bedingungen und Herausforderungen einzustellen, um eine Politik gestalten zu können, die auch künftigen Generationen noch Raum für Politikgestaltung lässt und die Bürger des Landes nicht mit Belastungen erdrückt.

An dieser Stelle einige Bemerkungen zu Aspekten ostdeutscher und vor allem spezifisch sächsischer Finanzpolitik.

Die Gesamtverschuldung des Freistaates Sachsen beträgt etwa 12,1 Milliarden Euro. Sachsen hat mit rund 2.850 Euro je Einwohner nach Bayern die geringste Pro-Kopf-Verschuldung – dank der soliden und nachhaltigen Finanzpolitik und der moderaten Neuverschuldung. Dieser Wert entspricht 13,7 Prozent des letztjährigen Bruttoinlandsproduktes je Einwohner. In Sachsen ist es seit 1993 gelungen, die Nettokreditaufnahme einzuschränken und – mit zwei Ausnahmen in den Jahren 2002 und 2003 – von Jahr zu Jahr herunterzufahren (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Nettokreditaufnahme (OG 32) des Freistaates Sachsen im Zeitraum 1991 bis 2008



Das war nicht immer leicht. Als Finanzminister habe ich in den Jahren von 2002 bis 2005 von Steuerschätzung zu Steuerschätzung die Einnahmeerwartungen herunterschrauben müssen. Das hatte natürlich Auswirkungen auf den Haushaltsvollzug. Im Jahr 2004 lagen die tatsächlichen Steuereinnahmen um rund 600 Millionen Euro unter den Erwartungen. Wie geht man mit einer solchen Situation, mit Abweichungen der tatsächlichen Entwicklung von den Plangrößen im Haushaltsvollzug vernünftig um?

Die Mindereinnahmen wurden durch haushaltsbewirtschaftende Maßnahmen eingespart, z.B. durch eine Haushaltssperre, Einsparungen bei staatlichen Baumaßnahmen, Kürzungen bei Urlaubs- und Weihnachtsgeld und weiteren Maßnahmen. Das waren harte Einschnitte, die für Unmut gesorgt haben. Auch in den Jahren 2002, 2003 und 2005 wurden die Mindereinnahmen im Wesentlichen durch Bewirtschaftungsmaßnahmen aufgefangen.

Die Erhöhung der Neuverschuldung über einen Nachtragshaushalt wäre einfacher und weniger konfliktträchtig gewesen, aber im Sinne einer nachhaltigen Finanzpolitik ist es notwendig, solche Konflikte auszuhalten und den schwierigeren Weg des Sparens zu beschreiten.

Eine umgekehrte – aber nicht weniger konfliktträchtige – Situation trat im Jahr 2006 ein. Es ging um 600 Millionen Euro unerwarteter Mehreinnahmen. Diese Mehreinnahmen weckten Begehrlichkeiten. Auch hier galt es Kurs zu halten und insbesondere keine Erhöhung bei Programmen zuzulassen, die zu dauerhaften Ausgabesteigerungen führen. Im Gegenteil sollten die Mehreinnahmen für Maßnahmen der Zukunftssicherung Verwendung finden. Dies ist im Jahr 2006 vollständig gelungen, denn der seit 2005 bestehende Pensionsfonds für die Beamtenversorgung wurde ausgeweitet und Verbindlichkeiten bei staatlichen Beteiligungsgesellschaften wurden beglichen – beides sind letztlich implizite Staatsschulden, sind künftige Belastungen, die abgetragen, bzw. verringert wurden.

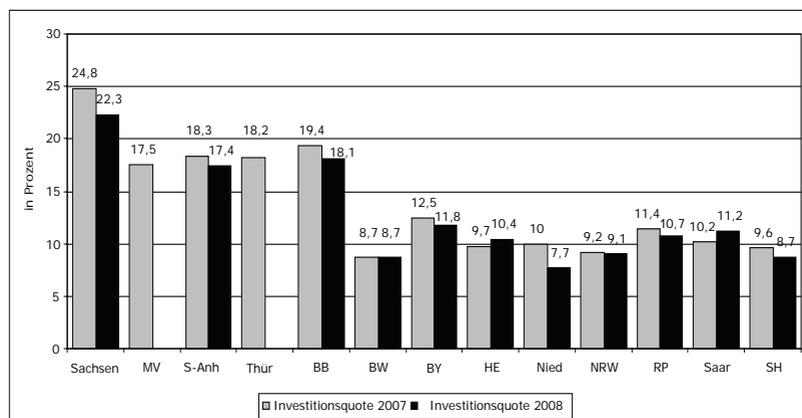
Schulden in Höhe von rund 62 Millionen Euro sind getilgt worden – also ist auch die explizite Staatsverschuldung gesenkt worden. Ursprünglich war seitens der Staatsregierung vorgesehen, im Jahr 2008 erstmals keine Nettoschulden mehr aufzunehmen. Im Laufe der parlamentarischen Haushaltsberatungen zum Doppelhaushalt 2007/2008 wurde dieses Ziel auf 2007 vorgezogen und letztlich bereits im Vollzug 2006 mit der Nettotilgung quasi übererfüllt.

Die Frage geringer Verschuldung bzw. der Neuverschuldung Null ist und bleibt ein Aspekt der Zukunftssicherung. Es gibt im laufenden Doppelhaushalt 2007/2008 darüber hinaus weitere Ansätze, mit denen dauerhafte Stabilität und Solidität geschaffen werden sollen.

Ein Beispiel sind die Pensionsfonds: Es wurde beschlossen, mit dem Haushalt 2007/2008 den Pensionsfonds für die sächsischen Beamten und Richter noch weiter aufzustocken. Bis Ende 2008 wird im Umfang von rund 760 Millionen Euro Vorsorge für die Beamtenpensionen getroffen sein. Im Ergebnis sollen die Pensionen von über 25 Prozent der Beamten und Richter des Freistaats komplett aus dem Fonds bezahlt werden. Das ist derzeitiger Stand. Dadurch, dass jetzt Geld für die Altersversorgung zurückgelegt wird, werden die Haushalte der Zukunft spürbar entlastet.

Auch die Investitionen des Freistaats bleiben weiterhin auf sehr hohem Niveau. Die Investitionsquote beträgt fast 25 Prozent im Jahr 2007 und über 22 Prozent im Jahr 2008. Damit wird Sachsen wieder die höchste Investitionsquote aller Bundesländer haben (siehe Abbildung 2). In absoluten Zahlen ausgedrückt, werden im Jahr 2007 knapp vier Milliarden Euro und im Jahr 2008 etwa 3,5 Milliarden Euro für Investitionen ausgegeben.

Abbildung 2: Die Investitionsquoten der Flächenländer im Vergleich in den Jahren 2007 und 2008



Quelle: Sachsen: HHPE 2007/08 (ohne Hochwasser); Flächenländer: HHP/HHPE bzw. Mifri. FPL 2006-2010 (MV u. TH liegen noch keine Angaben für 2008 vor); eigene Berechnungen.

Auch das ist kein Selbstzweck, denn mit Investitionen, u.a. in Kultur- und Bildungsinfrastruktur, werden die Standortbedingungen verbessert und Wirtschaftsförderung betrieben – kurzum: So wird Wertschöpfung betrieben und werden Grundlagen für Wertschöpfung geschaffen.

Ein weiterer Bestandteil ist der Stellenabbau im sächsischen Landesdienst. Es ist beschlossen worden, den Stellenbestand von derzeit gut 86.000 auf 80.000 Stellen zu reduzieren. Der Stellenabbau ist weitgehend konkret im laufenden Haushalt untersetzt. Es ist klar: Wenn die Bevölkerung zurückgeht, werden weniger Finanzbeamte und auch weniger Polizei gebraucht, wenn die Schülerzahlen zurückgehen, bedarf es weniger Lehrer. Aber der Stellenabbau läuft nicht nach Rasenmähermethode ab, sondern richtet sich nach spezifischen Bedürfnissen und Problemen. Allerdings bin ich der Ansicht, dass wir nicht bei der Zielmarke stehen bleiben dürfen, sondern dass der Stellenabbau weitergehen muss.

Vor dem Hintergrund zurückgehender Bevölkerung in und zurückgehender Hilfen für Ostdeutschland wird solide und stringente Finanzpolitik schwieriger. Dennoch sollten die ostdeutschen Länder unbedingt bei ihrem Konsolidierungskurs bleiben. Und mehr noch: Es muss weitergehen als bisher – z.B. durch Verschuldungsverbote.

Das ist zwar keine spezifisch ostdeutsche Angelegenheit. Aber vor dem Hintergrund der zunehmend engeren Spielräume bzw. der absehbar zurückgehenden Einnahmen in den ostdeutschen Länderhaushalten gilt umso stärkere Disziplin, muss der Versuchung neuer Schulden umso mehr widerstanden und stattdessen eine besonders solide Finanzpolitik gestaltet werden.

Erfreulich ist, dass wir in Deutschland überhaupt soweit sind, finanzpolitisch in dieser Richtung zu diskutieren. Sachsen hat zu dieser Entwicklung seinen Beitrag geleistet. Das birgt eine große politische, eine historische Chance, die hoffentlich auch genutzt wird. Endlich ist ein Stand erreicht, wo Schuldenmachen nicht mehr als sinnvoll und unvermeidlich – oder gar als schick – gilt.

Dass das nicht immer so war, zeigen die aktuellen Zahlen: Die Verschuldung des öffentlichen Gesamthaushaltes lag im vergangenen Jahr bei rund 1.570 Milliarden Euro, also bei knapp 1,6 Billionen Euro. Die Pro-Kopf-Verschuldung liegt in Deutschland damit bei etwa 18.000 Euro.

Man kann sich denken, was allein mit dem Geld, das als Verschuldung auf uns lastet, alles gemacht werden könnte.

Im vergangenen Jahr gab allein der Bund 37,5 Milliarden Euro nur für Zinsen aus. Das zeigt im Übrigen: Die Zinsen sind das Hauptproblem. Der Vorteil von Verschuldung, nämlich kurzfristig über mehr Geld zu verfügen, wird mittelfristig aufgehoben und ins Gegenteil verkehrt. Die Zinslast schränkt die politische Handlungsfähigkeit ein. Oder gibt es jemanden, der die notwendige Kürzungspolitik zum Beispiel im Land Berlin als kreative politische Gestaltung verkaufen möchte?

Ich bin der Meinung, dass die hohen Zinsen, die wir in Deutschland jährlich ausgeben, besser in vielen notwendigen Investitionen angelegt wären. Zumal dem wachsenden Schuldenstand zunehmend weniger adäquate Vermögenswerte gegenüberstehen. Wir leben zunehmend von der Substanz und das Beispiel Ostdeutschland zeigt deutlich, wohin das führt.

Nun zeigt sich, dass die bestehenden Rechtsnormen zur Schuldenbegrenzung nicht ausreichen, um die Verschuldung wirksam einzudämmen. Es wird ganz offensichtlich eine strengere Regelung mit strengeren Kriterien für Ausnahmesituationen gebraucht.

Deshalb spreche ich mich klar für ein strenges Verschuldungsverbot für alle öffentlichen Haushalte aus. Falls aber die Föderalismusreform II keine wirksame Schuldenbremse für alle öffentlichen Haushalte bringt, sollten einzelne Länder vorangehen. Dann sollte z.B. Sachsen ein strenges Verschuldungsverbot in die sächsische Verfassung aufnehmen, das nur sehr klar umrissene Ausnahmen z.B. in Katastrophenfällen oder bei deutlichen Einnahmeausfällen vorsieht. Damit wäre Klarheit geschaffen und weiterer Verschuldung wirksam Einhalt geboten.