

Sachsen-Anhalt in der langanhaltenden Zins-Schulden-Falle

Karl Mai

Stand: 1.9. 2007

Derzeit streiten die Finanzexperten der Bundesländer um Änderungen im *föderalen* Finanzausgleich, die von einigen Politikern angestrebt wurden. Hier prallen regionale Unterschiede und Interessenlagen hart aufeinander. Die Nehmer-Länder verteilen sich zwar auf Ost- und Westdeutschland, aber die Geber-Länder sind die wirtschaftsstärksten in Westdeutschland – die auch verbissen ihre Wettbewerbsvorteile verteidigen. Dazu gehören auch alle Bestrebungen, die Entschuldungswünsche der hoch verschuldeten Bundesländer abzuweisen, wofür ein föderaler Konsens erforderlich wäre. Der Bund verhält sich ohnehin beim Entschuldungsproblem der Länder zentral-egoistisch.

Die von der IG-Metall im Jahre 2006 in die Öffentlichkeit getragenen Überlegungen zum *Schuldenerlass* für ostdeutsche Länder jedenfalls lehnt der SPD-Finanzminister Bullerjahn (Sachsen-Anhalt) im „Spiegel“-Interview ¹ mit der Bemerkung „unrealistisch“ strikt ab und verweist auf den Widerstand der „reichen“ westdeutschen Geberländer im föderalen Finanzausgleich. Hier akzeptiert er als SPD-Politiker die westdeutschen vor den ostdeutschen Regionalinteressen. Damit ist dann der neoliberale „Hausfrieden“ formal zwischen den Interessen der Bundesländer gesichert.

Dabei ist die Finanzlage in Sachsen-Anhalt weiterhin dramatisch. Das Land hält mit 44,9 % des eigenen Bruttoinlandprodukts den *Höchststand* in der Verschuldung deutscher Länder, abgesehen von den Stadtstaaten Berlin und Bremen. Demgegenüber belegt Sachsen mit 18,1 % des BIP den niedrigsten Verschuldungsstand ostdeutscher Länder. ² Im föderalen System erscheinen solche Schuldenquoten der Länder eher niedrig, weil sie niedriger als beim Bundeshaushalt sind – jedoch gilt es zu beachten, dass sie außerhalb der Bundesquote fungieren und auch je Kopf die Gesamtschuldenlast deutlich erhöhen.

Im Jahre 2006 erreichte Sachsen-Anhalt einen absoluten Schuldenstand von 19,8 Mrd. Euro, das entspricht 194 % der Haushaltsausgaben von 2006. Pro Einwohner betragen die Schulden 8.107 Euro.

Die Zinslast des Landes im Jahre 2006 erreichte 907 Mio. Euro. Der Anteil der Zinsen an den originären Steuereinnahmen des Landes erreichte 19,6 %: Jeder fünfte Euro an den selbst erwirtschafteten Steuern fiel der Zinslast zum Opfer.

Die Investitionsquote der Landesausgaben war 2006 gegenüber 2005 um weitere 3 %-Punkte auf 16,9 % gesunken.

Der Finanzminister des Landes, *Jens Bullerjahn* (SPD), tritt besonders gern als eiserner Verfechter einer Konsolidierung zwecks Schuldenabbaus auf, wobei er seinen weniger erfolgreichen Vorgänger aus der FDP in den Schatten stellt. Der „Spiegel“ hat der forschenden Haltung von Bullerjahn ein Interview eingeräumt, das ein Schlaglicht auf dessen Argumente wirft. ³ Danach dürfen „Mehreinnahmen nicht verfrühstückt werden, sondern müssen für schlechte Zeiten gespart werden oder in die Schuldentilgung fließen.“ Hierbei ist zu beachten, dass solche „Mehreinnahmen“ sich auf die niedrige Steuerdeckungsquote von 45,7 % (2006) beziehen, also auf einer sehr niedrigen Basis entstehen, die jede Euphorie verbietet und üppige Verwendung ausschließt.

¹ „Spiegel“ 35/2007, S. 49

² „Spiegel“ 35/2007, S. 49

³ Siehe: Fußnote 1

Die Priorität liegt offenbar bei Bullerjahn eindeutig auf einer erweiterten „Sparfunktion“, die noch kein Landesparlament mit hoher Verschuldung strikt beherrscht bzw. auf einer rabiaten *Schuldentilgung als einer Art staatsmännischer Tugend* schlechthin, die sich gegen das einfache *Verfrühstücken* richten.

Letzteres zeigt u. a. eine sehr einseitige Auffassung von den (u. a. auch mittels zulässiger Kreditaufnahmen) bewirkten *makroökonomischen* Effekten im öffentlichen Investitionsbereich des Landes.

Aber vielleicht glaubt Bullerjahn daran, dass der rigorose Sparkurs zwecks Schulden- und Zinslastabbaus wirklich die „Handlungsfähigkeit“ des Landes in Finanzfragen erhöht – falls dies kein naiver Vorwand ist. Die langfristige Projektion seines Finanzministeriums (FM-SN v. März 2007) zeigt jedenfalls keine *hinreichende* Verminderung der Schulden- und der Zinslast bis zum Jahre 2025. Hier die Gegenüberstellung:

Tabelle 1: Schulden und Zinslast 2007 bis 2025 in S.-A. (in Mio. Euro)

	2007	2011	2020	2025
Schulden kumul.	20.259	20.659	18.859	17.859
Zinslast i. J.	912	1.033	993	943
Schulden je Einwohner i. Tsd.	8.368	8.878	8.936	9.038

Quelle: FM-SN (2007)

Mit diesen vorstehenden Daten kommt das Dilemma des Schuldenabbaus zum Vorschein, das sich hinter den Ambitionen von Bullerjahn verbirgt. Die Zinslast steigt gegenüber 2007 (Soll) bis 2025 noch weiter an und die Schuldenlast je Einwohner ebenfalls. Der erwartete Bevölkerungsverlust bis 2025 hebt hierbei die Schuldenlast je Einwohner zusätzlich weiter an.

Bullerjahn vertritt im „Spiegel“ folgende Forderung: „Wir müssen uns darauf verständigen, dass eine Neuverschuldung nur noch die Ausnahme ist – etwa bei außergewöhnlichen Belastungen wie Naturkatastrophen.“ Dies kommt einem Verbot jeder Neuverschuldung aus Gründen eines Konjunkturabschwungs gleich – liegt also auf der extremsten neoliberalen Linie in der Wirtschaftspolitik.

Selbst der Sachverständigenrat für Wirtschaft vertritt hier eine andere Position. Der SVR kommt in seiner jüngsten Studie zu den Wirkungen der Staatsverschuldung zu der generellen Aussage: „Gemessen an den langfristigen Wirkungen ist eine Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben im Vergleich zur Steuerfinanzierung von vornherein weder gut noch schlecht. Für den Fall, dass der Zinssatz auf die öffentlichen Schuldtitel geringer ist als die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts (Ponzi-Fall), wäre eine Kreditfinanzierung der Steuerfinanzierung sogar überlegen.“ (SVR 2007; Pkt. 56) Letzteres ist allerdings gegenwärtig nicht gegeben, jedoch zeigt der SVR hiermit eine gewisse Flexibilität im Sinne von akzeptabler „Tragfähigkeit“ von Schulden, die jedoch bei Jens Bullerjahn generell nicht anklingt.

Vom IWH liegt eine „Studie zu haushaltsrelevanten Kennziffern für Sachsen-Anhalt“ vor, in der die Entwicklung der Einnahmen wie folgt projiziert wird:

Es werden im 2,2%- Wachstums-Szenarium „die nominalen Einnahmen im Jahr 2020 in etwa 750 Mio. Euro unter dem Niveau des Jahres 2005 liegen und in den Jahren bis 2025 wieder bis auf das Niveau des Jahres 2005 ansteigen.“ (S. 65) Aus dieser Sicht ist der Zeitraum

zwischen 2010 und 2020 durch abgesunkene Höhen der Haushaltseinnahmen gekennzeichnet, die durch die Rückführung der Solidarpakt-II- Mittel, Schuldentilgung und den Bevölkerungsrückgang entstehen. „Aber selbst bei einer konstanten Bevölkerungszahl (auf dem Niveau des Jahres 2005), gibt es bis zum Jahr 2020 im 2,2 % Szenarium kein Wachstum der Einnahmen, sondern weiterhin ein leichter Einnahmerückgang...“ (S. 66)

Bei den Einnahmen *pro Kopf* dagegen ist zwischen 2007 und 2019/2020 bei einem 2,2 % Wachstumsszenario eine annähernd gleich bleibende Höhe von ca. 3. 900 Euro zu erwarten, wie das IWH bemerkt. (S. 66) Damit zeigt diese IWH-Projektion für die nächsten 15 Jahre keine Verbesserung der *pro Kopf* verfügbaren Haushaltsmittel an, während die absolute Höhe in dieser Zeit (bis 2020) unter das Niveau von 2005 absinkt und erst 2025 den Stand von 2005 wieder erreicht.

Im Vergleich dazu geht die letzte *offizielle* langfristige Projektion des für Sachsen-Anhalt zuständigen Landesfinanzministeriums von folgender Erwartung aus:

Tabelle 2: Landeseinnahmen Sachsen-Anhalt 2005 bis 2025 (in Mrd. Euro)

Jahr	Einnahmen insges.	2005 = 100
2005 (Ist)	10.226	100,0
2011	9.017	88,2
2020	8.107	79,3
2025	8.432	82,5

Quelle: FM-SN (2007)

Auf der Basis derartiger amtlicher Projektion, bis 2020 ein Rückgang der Einnahmen insg. auf 79,3 % des Standes von 2005, lässt sich keine verbesserte „Handlungsfähigkeit“ für den Landeshaushalt erkennen.

Was hier den Landesbürgern „schmackhaft“ gemacht werden soll, ist eine krasse relative Verschlechterung der finanziellen Möglichkeiten des Landeshaushalts.

Dies spiegelt sich dann auch in den *öffentlichen Investitionen*, die sich nur wie folgt entwickeln können:

Investitionsquote 2005 (Ist) 19,9 %, projiziert 2011 15,9 %, 2020 11,8 % und 2025 10,5 %. Die absoluten Werte für die *landeseigenen* Investitionen (ohne investive Zuschüsse für die Kommunen) gehen vom Jahr 2005 in Höhe von 1.221 Mio. Euro bis auf das Jahr 2025 auf 443 Mio. Euro oder 36 % zurück.

Der Rückgang der öffentlichen Investitionsquote bis 2020 um 8,1 %-Punkte ist kein Indiz für eine *überdurchschnittliche innerdeutsche* Entwicklung, die einen wirtschaftlichen weiteren Angleichungsprozess Ost-West vermuten lassen könnte.

Ausgabenseitig ergeben sich im Zuge der Null-Defizit-Politik in den ostdeutschen Haushalten bereits *mittelfristig* deutliche Einschränkungen, wie eine „Gemeinschaftsstudie“ von IWH, ifo-Dresden, TU-Dresden vom Dezember 2006 verdeutlicht:

„Will man in Ostdeutschland bis zum Jahr 2011 bei einem BIP-Wachstum von 2,2 % den Budgetausgleich erreichen, muss das Volumen der Primärausgaben in den Jahren bis 2011 um jährlich nahezu 0,3 % reduziert werden, wobei allerdings je Einwohner gerechnet immer noch ein Nominalzuwachs von ca. 0,4 % verbleibt. Die ostdeutschen Länder ohne Sachsen müssen hingegen ihr Primärausgabenvolumen in diesen Jahren um jährlich fast 1 %

reduzieren, und auch die Pro-Kopf-Ausgaben müssen jährlich um nominal ca. 1/4 Prozent abgebaut werden.“ (S. 260) Diese Daten erscheinen hier noch nicht dramatisch, weil bis 2011 der Abbau der Solidarpakt-II- Mittel noch nicht eingesetzt hat.

Demgegenüber zeigt die langfristige Projektion des Finanzministeriums von Sachsen-Anhalt einen fatalen Rückgang der Ausgaben im Landeshaushalt:

Tabelle 3: Haushaltsausgaben 2005 bis 2025
Sachsen-Anhalt (i. Mio. Euro)

Jahr	Ausgaben insges.	2005 = 100
2005	10.226	100
2011	9.097	88,9
2020	8.107	79,3
2025	8.432	84,5

Quelle: FM-SN (2007)

Die Jahre bis 2020 bringen einen Rückgang der Haushaltsausgaben auf 79,3 % des Standes von 2005, der dann bis 2025 auf 84,5 % wieder leicht ansteigen soll. Damit ist der echte Schrumpfungsprozess umrissen, der naturgemäß kaum Erwartungen aufkommen lässt, dass sich die Ost-West-Angleichung im öffentlichen Bereich des Lebensniveaus langfristig erhöhen wird.

Besondere Beachtung verdient die langfristige Projektion der *Tilgungen* der Landesschulden von Sachsen-Anhalt, die ab dem Jahre 2011 mit 100 Mio. Euro einsetzt und sodann mit jährlich konstanten 200 Mio. Euro fortgesetzt werden soll. Bis 2025 erreichen die Tilgungen insgesamt 2,9 Mrd. Euro bei einer weiteren Restschuld von 17.859 Mio. Euro. Die ausgewiesenen zu zahlenden Zinsen jedoch betragen 2011 bis 2025 insgesamt 15.145 Mio. Euro.

Man kann sich also selbst ausrechnen, welche irrsinnig hohe Zinslasten diese Art der projizierten Schuldentilgung für das Land nach sich zieht, die bei Fortführung über insgesamt 100 Jahre dann „exorbitante“ Größen erreicht. *Hier müsste der Finanzpolitiker Jens Bullerjahn ob einer solchen Zumutung für die Bürger erblassen.*

Dieter Vesper hat im November 2006 im Auftrag der Otto-Brenner-Stiftung ein Kurzgutachten zur „Entschuldungsinitiative Ost“ verfasst, das sich wie folgt positioniert: „Dennoch fällt es *aus heutiger Sicht* schwer, Gründe für zusätzliche Finanztransfers nach Ostdeutschland bzw. für eine Teilentschuldung der ostdeutschen Länder, wie sie die IG Metall vorschlägt, zu finden.“ (S. 14, Hervorhebung von mir – K. M.) Vesper konnte jedoch keine längerfristigen Projektionen für die summarischen Zinsbelastungen aller ostdeutschen Landeshaushalte heranzuziehen, da diese nicht geschlossen vorlagen. Daher wird sein Standpunkt nicht dauerhaft als vertretbar zu betrachten sein.

Die hohe Verschuldung in ostdeutschen Bundesländern (mit Ausnahme von Sachsen), exemplarisch belegt durch Sachsen-Anhalt, baute sich schrittweise auf:

- in der Folge der BIP-Leistungseinbrüche aus der Transformationsökonomie bis 1994,
- nach der ab 1995/1996 einsetzenden Stagnation des Ost-West-Angleichungsprozesses,
- und der ab 1998/2001 wirksamen Ausfälle von Direktsteuereinnahmen (Steuersenkungen) auf Länderebene
- sowie der zeitweilig negativen konjunkturellen Entwicklungen in den NBL, die insgesamt auch ihre Widerspiegelung in den niedrigen *originären* Steuerquoten der NBL finden. Die strukturelle Ost-Verschuldung erfolgte also aus anderen Ursachen und verlief

nach anderen Mustern als die strukturelle Westverschuldung der Zeit *vor und nach* der Vereinigung. Dies veranlasste auch den SVR zu einer differenzierten Argumentation zur ostdeutschen Schuldenhöhe.

Diese realwirtschaftlich deformierenden Einwirkungen in den NBL sind in ihren negativen Auswirkungen durch die steigende Verschuldungshöhe zwar einerseits anfangs (infolge höherer Staatsausgaben) finanzwirtschaftlich abgemildert worden, erfahren aber andererseits künftig durch die demografischen Tendenzen und die weiterhin anstehende Zinslast eine *dramatische* Nachbelastung in der bevorstehenden langjährigen Tilgungsphase.

Hier in subjektivistischer Manier im neoliberalen Systemkontext die künftige Lage ganz *ohne* (Teil-)Schuldenerlass zu meistern, erscheint vor dem Hintergrund der zitierten Projektionen in die Zukunft (zumindest für das Land Sachsen-Anhalt und andere hoch verschuldete Länder) abwegig und politisch gefährlich, zumindest illusionär.

Die *hoch verschuldeten* ostdeutschen Bundesländer (ebenso wie die westdeutschen) wären besser beraten, die enormen langfristigen Anforderungen beim künftigen Schuldenabbau und aus den fortlaufenden Zinslasthöhen, auch im Hinblick auf ihre weiterhin unterdurchschnittlichen originären Steuerquoten, für eine angemessene rechtzeitige (Teil-)Entschuldung geltend zu machen. Jedenfalls ist es wenig sinnvoll, diese Anforderung von vornherein als „unrealistisch“ aufzugeben, da sich der Entschuldungsprozess der NBL erst im Laufe des zweiten Jahrzehnts drastisch auswirken wird.

Abschließend ist die *alternative* Sicht auf die Entschuldung z. B. Berlins zu unterstreichen, die in der *Memorandum-Gruppe* vertreten wird, und die „unter keinen Umständen aus eigener Kraft bewältigt werden kann.“ (Memorandum 2005, S. 170), was logischer Weise auch für die hoch verschuldeten NBL- Flächenländer gilt. „Statt einer weiteren Beschneidung der Mittel wären Maßnahmen zur Entschuldung und zur Verbesserung der Einnahmesituation der ostdeutschen Länder und Kommunen angebracht.“ (Memorandum 2006, S. 167)

Literatur:

FM-SN (2007) Finanzministerium Sachsen-Anhalt, „Projektion der Haushaltsentwicklung bis 2025“, Stand 6. März 2007, Internetfassung

IWH (2006), „Gutachten zur Ermittlung haushaltsrelevanter Kennziffern für Sachsen-Anhalt“, Stand 13.12.2006, Internetfassung

IWH, ifo-Dresden, TU-Dresden (2006), „Demographische Entwicklung in Ostdeutschland“, Forschungsauftrag des BMWi, Endbericht, 15. 12. 2006, Internetfassung

SVR (2007), „Staatsverschuldung wirksam begrenzen“, Expertise, März 2007, Internetfassung

Vesper, Dieter (2006), „Entschuldungsinitiative Ost?“, Kurzgutachten der Otto-Brenner-Stiftung, Nov. 2006, Arbeitsheft 46