

Blum, Ulrich; Ragnitz, Joachim; Freye, Sabine; Scharfe, Simone; Schneider, Lutz (2009): Regionalisierung öffentlicher Ausgaben und Einnahmen – Eine Untersuchung am Beispiel der Neuen Länder

Halle: Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Sonderheft 4/2009. 159 S.

Heinrich Mäding

Online publiziert: 11. Mai 2010
© Springer-Verlag 2010



Auch 20 Jahre nach der Wiedervereinigung bleibt der „Aufbau Ost“ die größte raumordnungspolitische Herausforderung in Deutschland. Er ist noch nicht abgeschlossen, weiterhin fließen – per saldo – ganz erhebliche öffentliche Finanzströme von West nach Ost, von den „alten“ in die „neuen“ Länder. Um diese Finanzströme ranken sich politische Konflikte und wissenschaftliche Kontroversen (Sind sie zu groß oder zu klein? Belasten und begünstigen sie die „Richtigen“? Ist die Art ihrer Verausgabung im Osten korrekt und vernünftig? Welche ökonomischen Effekte lösen sie aus? etc.). Zur Behandlung solcher Fragen ist eine Kenntnis bzw. Abschätzung der Größe der Ströme unverzichtbar.

Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), das sich schon in den zurückliegenden Jahren an dieser Debatte beteiligt hatte, legt nun eine methodisch sehr sorgfältige

und transparente Analyse vor, deren Zeitreihen die Jahre 1991 bis 2005 umfassen. Im Mittelpunkt steht die regionale ‚formale‘ Inzidenz der öffentlichen Finanzströme, also die Feststellung, aus welchen Teilräumen in welche Teilräume Ströme welcher Größenordnung fließen. Dies setzt eine Abgrenzung der einbezogenen Rechnungssysteme voraus. Die Studie erfasst alle quantitativ bedeutsamen Größen (ohne EU-Zahlungen): die Ausgaben und Einnahmen des Bundes, der Treuhandanstalt sowie der Sozialversicherungen in den neuen Ländern und in Berlin, schließlich die Zahlungen zwischen den westdeutschen Ländern und Gemeinden und den neuen Ländern (vor allem den Fonds Deutsche Einheit und den Länderfinanzausgleich). Diese Informationen werden – ein Preis des Strebens nach Vollständigkeit – auf einem sehr hohen räumlichen Aggregationsniveau präsentiert, nämlich entweder für die Regionen „neue Länder ohne Berlin“ und „Berlin“ getrennt oder sogar nur gemeinsam, „da bei einer Reihe von Zahlungsströmen die Zahlungen zugunsten Berlins nicht ermittelt werden können“ (S. 103). Selbst auf diesem Aggregationsniveau waren zahlreiche Schätzungen nötig. Separierte Zahlen für die einzelnen fünf Länder in Ostdeutschland darf der Leser also nur in Ausnahmefällen erwarten, vor allem weil „eine Regionalisierung der Ausgaben des Bundes auf der Ebene einzelner Bundesländer derzeit weder statistisch noch wissenschaftlich vertretbar ist und deshalb hier unterbleiben muss“ (S. 38). Dass es dazu auch weniger rigide Positionen gibt, belegen kleinräumigere Inzidenzuntersuchungen zum Bundeshaushalt und den Sozialversicherungen, z. B. in den Raumordnungsberichten oder dem von mir herausgegebenen Sammelband (Mäding 2009), die – zugegeben – sachlich selektiver ansetzen und sich teilweise noch stärker auf Annahmen und Schätzungen stützen (müssen).

Die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung des IWH in aller Kürze:

Prof. Dr. H. Mäding (✉)
Wildganssteig 38 A,
13503 Berlin, Deutschland
E-Mail: h.maeding@berlin.de

- Die Nettoleistungen für die neuen Länder und Berlin beliefen sich 2005 auf etwa 77 Mrd. Euro. Die größten Nettobeiträge leisten der Bund (42 Mrd.), die Rentenversicherung (14 Mrd.) und die westdeutschen Länder und Gemeinden (13 Mrd.) (S. 104).
- Diese Beträge dürfen allerdings nicht als ‚Kosten der Einheit‘ bezeichnet werden, da sie meist aus sozialstaatlichen ‚Leistungsversprechen‘ an alle Bürger erfolgen, die auch westlichen Regionen zugutekommen.
- Der Anteil der Zahlungen des Bundes an die neuen Länder (21 %) und Berlin (7 %) ist 2005 deutlich höher als deren Anteil an der Bevölkerung (16 %, 4 %) (S. 51 ff.)
- Betrachtet man die Ausgabekategorien, wird deutlich, dass die kontinuierlich steigenden Sozialausgaben die Entwicklung dominieren. Allein die (Brutto-) Sozialausgaben des Bundes (ohne Sozialversicherungen!) belaufen sich 2005 auf fast 44 Mrd. Euro, während die (sehr eng abgegrenzten) „wachstumsorientierten Ausgaben“ des Bundes schon 1996 mit 12 Mrd. ihren Höhepunkt erreicht haben und 2005 nur noch 5 Mrd. ausmachen (S. 118).
- Besondere Probleme stellen sich beim Übergang von einer Betrachtung der formalen Inzidenz, die quasi nur die erste Runde der Zahlungsströme abbildet, zur effektiven Inzidenz, die auch die Wirkungen nachgelagerter Runden erfasst und eine Kenntnis der regional-sektoralen wirtschaftlichen Verflechtungen und Überwälzungsvorgänge voraussetzt. In einem abschließenden Kapitel wird ermittelt, in welchem Umfang die in die neuen Länder fließenden Mittel dort (und nicht im Westen oder im Ausland) zu Nachfrage werden und Produktion und Wertschöpfung induzieren. Die Wertschöpfung im Osten erreicht 2005 nur knapp die Hälfte (47,6 %, S. 131) des Nettozahlungsstromes.

Aus raumordnungspolitischer Sicht bleibt Folgendes festzuhalten: In einer anderen aktuellen Publikation (Blum/Buscher/Gabrisch et al. 2009) hatte das Institut jüngst bisherige Erfolge und verbleibende Disparitäten in differenzierter Weise quantitativ ermittelt. Ein Resultat war: Der „Aufholprozess stockt“ (Blum/Buscher/Gabrisch et al. 2009: 36)

und zwar eigentlich schon seit etwa 1996. Der Abstand, etwa beim Bruttoinlandsprodukt pro Erwerbstätigen oder pro Einwohner, wie ihn auch der jährliche Bericht der Bundesregierung „zum Stand der deutschen Einheit“ dokumentiert, wird nicht oder kaum kleiner. Der Osten wird daher noch lange vom Westen „alimentiert“ werden (müssen), teils wegen Steuerschwäche über den Bund-Länder-Finanzausgleich, teils über die Sozialausgaben der Sozialversicherungen und des Bundeshaushalts. Es wäre eine Illusion zu glauben, mit dem geplanten Ende des Solidarpakts II (2019) würden die Nettozuflüsse ein Ende finden. Deren Beobachtung, wie sie in der hier besprochenen Publikation in gut nachvollziehbarer Weise geleistet wird, wird auf der Tagesordnung bleiben.

Zu wünschen wäre allerdings, dass die Datenbasis – gerade der amtlichen Statistik oder des IAB-Betriebspanels – so verbessert würde, dass zukünftige Autoren nicht mehr so oft auf gravierende Lücken verweisen müssen, die ihnen räumlich differenzierte Aussagen verbieten. Der Raum „neue Länder“ (mit oder ohne Berlin) hat keine Regierung, die sich angesprochen fühlen könnte. Zukünftige Studien müssen daher mindestens Zahlen für die einzelnen Länder ausweisen und Datenlücken durch begründete Schätzung bzw. „educated guess“ zu schließen versuchen. Und sie sollten den Akzent auf die regionalwirtschaftlichen Auswirkungen legen und prüfen, „inwieweit gezielte regionalwirtschaftliche Interventionen durch (unbeabsichtigte) regionale Verteilungswirkungen anderer Ausgaben und Einnahmen unterstützt oder konterkariert werden“ (S. 138). Die vorliegende Studie kann dies noch nicht leisten.

Literatur

- Blum, U.; Buscher, H.; Gabrisch, H.; Günther, J.; Heimpold, G.; Lang, C.; Ludwig, U.; Rosenfeld, M. T. W.; Schneider, L. (2009): Ostdeutschlands Transformation seit 1990 im Spiegel wirtschaftlicher und sozialer Indikatoren. Halle. = Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Sonderheft 1/2009.
- Mäding, H. (2009) (Hrsg.): Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 232.