

Ragnitz, Joachim

**Article**

## Solidarpakt II: Anpassungen erforderlich

Wirtschaft im Wandel

**Provided in Cooperation with:**

Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

Suggested Citation: Ragnitz, Joachim (2004) : Solidarpakt II: Anpassungen erforderlich, *Wirtschaft im Wandel*, ISSN 2194-2129, Vol. 10, Iss. 14, pp. 411-416

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/143345>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Solidarpakt II: Anpassungen erforderlich

*Auch im Jahre 2003 ist es den ostdeutschen Ländern nicht gelungen, die Vorgaben des Solidarpaktes einzuhalten, nach denen die vom Bund zur Verfügung gestellten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für Investitionen bzw. zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft zu verwenden sind. Neben von den Ländern nicht zu vertretenden Faktoren (konjunkturbedingte Einnahmeausfälle, Politikfehler der Vergangenheit) spiegelt sich hierin auch wider, dass eine ausgabenseitige Konsolidierung bislang nicht gelungen ist. Inzwischen ist die finanzwirtschaftliche Situation der ostdeutschen Flächenländer mit Ausnahme Sachsens so angespannt, dass eine Erfüllung der Solidarpakt-Vorgaben in absehbarer Zeit kaum möglich erscheint.*

*Allerdings weisen die Regelungen des Solidarpaktes II eine Reihe von Schwächen auf, so insbesondere, dass die Beschränkung der Mittelverwendung auf Investitionen im Sinne der traditionellen Haushaltssystematik nicht länger zeitgemäß erscheint. Es wird daher für eine Neudefinition der „aufbaugerechten Verwendung“ der SoBEZ plädiert. Auch dies ändert aber nichts daran, dass die ostdeutschen Länder und Gemeinden ihre ausgabenseitige Konsolidierungspolitik fortsetzen müssen, um eine Haushaltsnotlagen-situation zu vermeiden.*

Die ostdeutschen Bundesländer weisen aufgrund ihrer schwachen Wirtschaftskraft nur geringe eigene Steuereinnahmen auf. Die originäre Steuerkraft vor Länderfinanzausgleich und Umsatzsteuerverteilung liegt nur in einer Größenordnung von 30% des westdeutschen Pro-Kopf-Niveaus. Dennoch können die ostdeutschen Länder und ihre Gemeinden je Einwohner gerechnet über 22% höhere Einnahmen verfügen als die finanzschwachen westdeutschen Flächenländer (FSFW). In der Folge liegen auch die Pro-Kopf-Ausgaben auf Landes- und Gemeindeebene in Ostdeutschland um ein knappes Fünftel über den Werten der westdeutschen Vergleichsländer.

Ursache für die vergleichsweise gute Einnahmesituation der ostdeutschen Länder sind zunächst die Umverteilungsmechanismen der bundesdeutschen Finanzverfassung (Umsatzsteuerverteilung nach Einwohnern und Finanzkraft, Länderfinanzausgleich im engeren Sinne und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen). Hierdurch werden Finanzkraftunterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern nahezu vollständig ausgeglichen. Darüber hinaus erhalten die ostdeutschen Länder vom

Bund im Rahmen des Solidarpaktes Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SOBEZ). Letzten Ende sind somit sie es, die für die im Vergleich zu den westdeutschen Ländern günstige Einnahmesituation der ostdeutschen Länder sorgen. Die SoBEZ belaufen sich (einschließlich Berlin) auf 10,5 Mrd. Euro jährlich. In den Flächenländern belaufen sie sich ungefähr auf ein Drittel der gesamten Steuereinnahmen.

Ihre Begründung erhalten die SoBEZ durch den Fortbestand von teilungsbedingten Sonderlasten, die die ostdeutschen Länder zu tragen haben,<sup>1</sup> sowie durch die unterproportionale kommunale Finanzkraft, die erhöhte Zuweisungen der Länder an ihre Kommunen erforderlich macht.<sup>2</sup> Auch wenn die SoBEZ seit dem Jahre 2002 ohne enge Zweckbindung vergeben werden, also allgemeine Haushaltsmittel mit nur einer losen Verwendungsaufgabe darstellen, tragen die Länder die (politische) Verantwortung für deren zweckgerichtete Verwendung. Im Gegenzug zu dem Verzicht auf eine weitergehende Zweckbindung wurde daher eine (jährliche) Nachweispflicht der Länder über die Mittelverwendung im Rahmen von „Fortschrittsberichten Aufbau Ost“ vereinbart. Allerdings sieht das Solidarpaktfortführungsgesetz keine Sanktionen im Falle einer Fehlverwendung der SoBEZ vor, was von wissenschaftlicher Seite als ein Konstruktionsfehler des Solidarpaktes angesehen wird.<sup>3</sup>

### **Nachweis der zielgerichteten Mittelverwendung im Solidarpakt**

Umstritten ist, wie der Nachweis der zielgerichteten Verwendung der SoBEZ zu erfolgen hat. Da der

---

<sup>1</sup> Dies resultiert aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Berechtigung von Bundesergänzungszuweisungen und wurde nachfolgend im Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG) auch juristisch verankert. Vgl. zur Entstehungsgeschichte des SFG genauer BMF: Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Schriftenreihe Bd. 73. Bonn 2003.

<sup>2</sup> Die Berücksichtigung der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft bei der Gewährung von SoBEZ resultiert aus der nur teilweisen Anrechnung der Kommunal Finanzen im Länderfinanzausgleich.

<sup>3</sup> Vgl. z. B. KITTERER, W.: Die Ausgestaltung der Mittelzuweisungen im Solidarpakt II. Universität zu Köln, Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge 02/01. – RAGNITZ, J.: Überlegungen zur Ausgestaltung eines Solidarpaktes II für die neuen Bundesländer, in: IWH-Diskussionspapiere Nr. 130. Halle 2000.

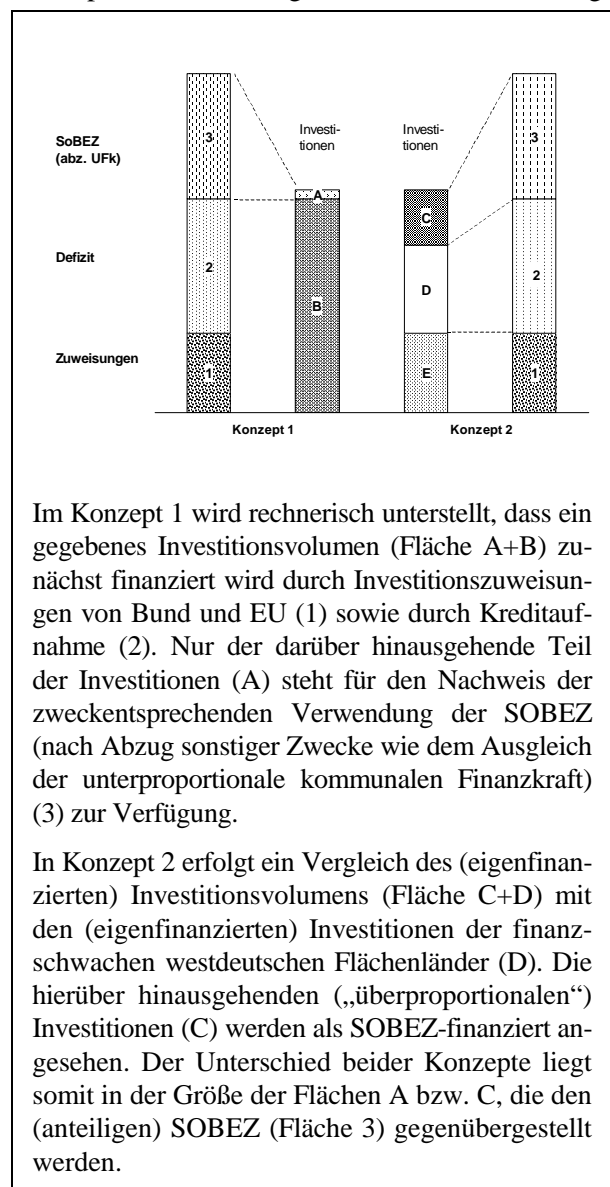
Begriff der „teilungsbedingten Sonderlasten“ vom Gesetzgeber nicht konkretisiert worden ist, gibt es hier unterschiedliche Vorstellungen: Während der Bund sowie Sachsen und Thüringen hierzu lediglich Ausgaben für Investitionen rechnen (Infrastrukturinvestitionen und Investitionszuweisungen an Unternehmen), werden von den übrigen ostdeutschen Ländern auch die Ausgaben für die kommunalen Altschulden und die Zahlungen für die Sondersicherungssysteme der DDR (AAÜG-Leistungen) als teilungsbedingte Sonderlast angesehen. Allerdings werden mit dem Inkrafttreten des Solidarpaktes II ab dem Jahr 2005 nach derzeitiger Rechtslage ohnehin nur noch Infrastrukturinvestitionen sowie Zuweisungen an die Kommunen zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft als zulässige Verwendungszwecke der SoBEZ anerkannt. Hintergrund dessen ist die dem Solidarpakt II zugrundeliegende Vorstellung, dass die Gewährung von SoBEZ vor allem dazu dienen soll, verbleibende infrastrukturelle Hemmnisse für den Entwicklungsprozess der neuen Länder abzubauen.<sup>4</sup> Insoweit kann auf eine Klärung der Frage verzichtet werden, was denn nun unter teilungsbedingten Sonderlasten genau zu verstehen ist.

Strittig ist darüber hinaus, an welchem Vergleichsmaßstab die SOBEZ-Verwendung zu messen ist. Bund und Länder haben sich im Jahre 2003 zwar auf ein gemeinsames Berechnungsschema verständigt, das von der Vorstellung ausgeht, dass ein bestehendes Defizit im Haushalt zuvörderst der Finanzierung von Investitionen dient, somit dieser Teil der Investitionsausgaben rechnerisch nicht mehr zum Nachweis der investiven SOBEZ-Verwendung zur Verfügung steht. Die Länder sind in diesem Jahr allerdings teilweise dazu übergegangen, stattdessen den Anteil der (eigenfinanzierten) Investitionen als SOBEZ-finanziert zu interpretieren, der über die eigenfinanzierten Pro-Kopf-Investitionen der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer hinausgeht (vgl. auch Kasten). Während somit im ersten Konzept die verfassungsmäßige Obergrenze der öffentlichen Verschuldung explizit berücksichtigt wird, impliziert das zweite Konzept, dass ein Teil des Defizits auch der Finanzierung von laufenden (also konsumtiven) Aus-

gaben dienen kann. Hinzu kommt, dass beim zweiten Konzept keine klare Aussage über die Haushaltspolitik der ostdeutschen Länder mehr möglich ist, da das Ergebnis der Berechnung in diesem Fall auch vom Haushaltsgebahren der westdeutschen Vergleichsländer abhängig ist. Insoweit ist das von Bund und Ländern ursprünglich vereinbarte Konzept 1 mit Blick auf eine Beurteilung der finanzwirtschaftlichen Gesamtsituation der Länder und Gemeinden überzeugender als das von einigen Ländern bevorzugte Konzept 2. Letzteres kann allerdings einen Hinweis darauf liefern, welcher Anteil der SoBEZ dazu verwendet worden ist, eine noch vorhandene Infrastrukturlücke zu schließen;

Kasten:

Schematische Darstellung der unterschiedlichen Konzepte zur Ermittlung der SoBEZ-Verwendung



Im Konzept 1 wird rechnerisch unterstellt, dass ein gegebenes Investitionsvolumen (Fläche A+B) zunächst finanziert wird durch Investitionszuweisungen von Bund und EU (1) sowie durch Kreditaufnahme (2). Nur der darüber hinausgehende Teil der Investitionen (A) steht für den Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung der SOBEZ (nach Abzug sonstiger Zwecke wie dem Ausgleich der unterproportionale kommunalen Finanzkraft) (3) zur Verfügung.

In Konzept 2 erfolgt ein Vergleich des (eigenfinanzierten) Investitionsvolumens (Fläche C+D) mit den (eigenfinanzierten) Investitionen der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer (D). Die hierüber hinausgehenden („überproportionalen“) Investitionen (C) werden als SOBEZ-finanziert angesehen. Der Unterschied beider Konzepte liegt somit in der Größe der Flächen A bzw. C, die den (anteiligen) SOBEZ (Fläche 3) gegenübergestellt werden.

<sup>4</sup> Die Länder haben damals ihre Forderungen nach einem Solidarpakt II vor allem mit dem Fortbestand einer Infrastrukturlücke gegenüber Westdeutschland begründet. Im weiteren Verlauf dieses Artikels wird allerdings für eine Neudefinition des Investitionsbegriffs im Sinne des Solidarpaktfortführungsgesetzes plädiert.

Tabelle 1:

Verwendung der SoBEZ (Landes- und Gemeindeebene) nach Angaben der Länder<sup>b</sup>  
- in % der SoBEZ -

	Sachsen-Anhalt	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Thüringen
Investive Verwendung <sup>a</sup>	13,4	25,2	19,5	115,7	47,5
Unterproportionale kommunale Finanzkraft	17,3	21,7	19,8	17,3	20,0
Sonstige teilungsbedingten Lasten	25,3	27,6	26,6	.	.
Insgesamt	56,0	74,5	65,9	133,2	67,5

<sup>a</sup> Angaben der Länder sind nach unterschiedlichen Konzepten ermittelt und daher nur eingeschränkt miteinander vergleichbar. – <sup>b</sup> Unter Berücksichtigung der Nettokreditaufnahme.

Quelle: Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“ 2003 der ostdeutschen Länder.

hierzu dürften dann aber tatsächlich nur noch die reinen Infrastrukturinvestitionen in die Berechnung Eingang finden.<sup>5</sup>

Wie die kürzlich vorgelegten Fortschrittsberichte der Länder für das Berichtsjahr 2003 belegen, kann ein zweckgerichteter Einsatz der SOBEZ selbst unter Berücksichtigung sonstiger teilungsbedingter Sonderlasten nur von Sachsen nachgewiesen werden; alle anderen Länder verwenden die Mittel in mehr oder minder großem Maße zur Deckung laufender Ausgaben (vgl. Tabelle 1).<sup>6</sup> Dennoch ist es nicht zulässig, dies vorschnell als ein Zeichen von „Mittelverschwendung“ zu interpretieren. Es spiegelt sich hierin nämlich wenigstens zu einem Teil die konjunkturbedingt schwache Einnahmesituation in den öffentlichen Haushalten wider. Steigen die Einnahmen weniger schnell als erwartet (oder sinken sie sogar), können kurzfristig nur die Investitionsausgaben reduziert oder die Verschuldung ausgeweitet werden. Eine

Anpassung der laufenden Ausgaben – hierzu zählen z. B. die Personalausgaben oder die Zinszahlungen – ist hingegen aufgrund rechtlicher Bindungen nicht möglich und aufgrund der Notwendigkeit zur Aufrechterhaltung eines angemessenen Niveaus öffentlicher Leistungserstellung auch in konjunkturellen Schwächephasen ohnehin nicht sinnvoll. Damit aber reduziert sich – jedenfalls bei Zugrundelegung des gemeinsamen Rechenschemas von Bund und Ländern – der Anteil der SOBEZ, der rechnerisch für investive Zwecke verwendet werden kann. Um dieses Problem zu lösen, scheint es sinnvoll, von einem jährlichen Nachweis abzurücken und stattdessen temporäre Zielverfehlungen dann zuzulassen, wenn sie durch eine Zielübererfüllung in den Folgejahren ausgeglichen werden kann.<sup>7</sup>

Ein zweites Problem ist, dass die aktuellen Haushaltszahlen auch politische Versäumnisse der Vergangenheit widerspiegeln. Wie die Ergebnisse der Kassenstatistik der öffentlichen Haushalte (vgl. Tabelle 2) zeigt, weisen die finanzschwachen Flächenländer Ostdeutschlands (FSFO) und ihre Gemeinden im Vergleich zu den westdeutschen Vergleichsländern durchweg eine hohe Belastung mit Zinsausgaben auf. Diese resultieren aus einer hohen Nettokreditaufnahme in früheren Jahren und sind insoweit nicht der aktuellen Haushaltspolitik anzulasten, schmälern gleichwohl in erheblichem Umfang die Investitionsmöglichkeiten, da sie aus laufenden Einnahmen zu finanzieren sind. In ähn-

<sup>5</sup> In diesem Zusammenhang stellt sich das Problem, dass über die Höhe der tatsächlichen Infrastrukturlücke keine Informationen vorhanden sind; die im Zuge der Solidarpaktverhandlungen vorgelegten Schätzungen dürften inzwischen überholt sein. Sobald eine Lücke nicht mehr festzustellen ist, würde strenggenommen auch die Begründung für die weitere SoBeZ-Gewährung hinfällig.

<sup>6</sup> Zu beachten ist, dass die in der Tabelle wiedergegebenen Angaben der Länder nach unterschiedlichen Konzepten ermittelt worden und deswegen nur eingeschränkt miteinander vergleichbar sind. Legt man die Angaben des Statistischen Bundesamtes zur vierteljährlichen Kassenstatistik (FS 14, R. 4.1.2) zugrunde, so ergeben sich deutlich niedrigere Erfüllungsquoten. Vgl. RAGNITZ, J.: Zur Ausgestaltung des Solidarpaktes II – Ein Diskussionsvorschlag. IWH-Diskussionspapiere Nr. 194. Halle 2004. Hierbei ergibt sich allerdings das Problem, dass nachträgliche Buchungen (in der sogenannten Auslaufperiode) nicht berücksichtigt werden können.

<sup>7</sup> Dies würde auch das in der vorangehenden Fußnote angesprochene Problem lösen, dass die Zugrundelegung von Angaben der Kassenstatistik und der (internen) Angaben aus der Rechnungsstatistik der Länder und Gemeinden wegen der unterschiedlichen zeitlichen Bezugsgröße auseinanderfallen.

Tabelle 2:

Eckdaten zur finanzwirtschaftlichen Situation der ostdeutschen Länder und Gemeinden (konsolidiert), 2003

- Euro je Einwohner -

	Brandenburg	Sachsen-Anhalt	Mecklenburg-Vorpommern	Thüringen	Sachsen	FSFO <sup>a</sup>	FO <sup>a</sup>	FSFW
	<b>Ausgaben</b>							
<i>Laufende Rechnung</i>	3 766	3 947	3 924	3 626	3 338	3 809	3 659	3 527
darunter:								
Personalausgaben	1 511	1 690	1 639	1 548	1 478	1 594	1 557	1 614
Laufender Sachaufwand	603	572	629	618	537	603	582	547
Zinsausgaben	339	414	341	343	198	361	309	357
Laufende Zuweisungen	2 541	2 527	2 439	2 078	2 095	2 398	2 301	1 923
Zahlungen an gleiche Ebene	-1 228	-1 256	-1 124	-962	-971	-1 147	-1 091	-913
<i>Kapitalrechnung</i>	886	1 047	1 037	891	1 307	960	1 071	491
darunter:								
Sachinvestitionen	506	459	488	486	574	484	513	286
Vermögensübertragungen	604	804	713	614	948	682	767	262
sonstige Ausgaben der Kapitalrechnung	38	27	84	18	38	38	38	37
Zahlungen an gleiche Ebene	-262	-243	-247	-226	-253	-245	-247	-93
	<b>Einnahmen</b>							
<i>Laufende Rechnung</i>	3 796	3 735	3 893	3 651	3 831	3 760	3 783	3 264
darunter:								
Steuern	1 960	1 955	1 966	1 962	2 046	1 960	1 988	2 282
Laufende Zuweisungen	2 659	2 664	2 594	2 294	2 402	2 554	2 505	1 467
darunter: SOBEZ	580	655	640	634	635	626	629	-
sonstige lfd. Einnahmen	405	371	457	357	355	393	381	428
Zahlungen von gleicher Ebene	-1 228	-1 256	-1 124	-962	-971	-1 147	-1 091	-913
<i>Kapitalrechnung</i>	370	546	466	359	671	434	510	242
darunter:								
Vermögensübertragungen	551	655	583	501	862	573	665	186
sonstige Einnahmen der Kapitalrechnung	80	134	130	84	63	105	92	149
Zahlungen von gleicher Ebene	-262	-243	-247	-226	-253	-245	-247	-93
Ausgaben insgesamt	4 651	4 993	4 961	4 517	4 645	4 769	4 729	4 019
Einnahmen insgesamt	4 165	4 281	4 359	4 010	4 503	4 194	4 292	3 505
Finanzierungssaldo	485	712	601	506	142	575	437	513
<i>Nachrichtlich:</i>								
Saldo der lfd. Rechnung	30	-212	-30	25	493	-49	124	-264
Saldo der Kapitalrechnung	-516	-500	-571	-532	-635	-526	-561	-250

<sup>a</sup> FSFO: finanzschwache Flächenländern in Ostdeutschland (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Thüringen). FO: alle ostdeutschen Flächenländer.

Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 14 R 2.

licher Weise gilt dies für die Personalausgaben, die trotz deutlich geringerer Tarifröhne und -gehälter beinahe das Niveau der westdeutschen Vergleichsländer erreichen. Es spiegelt sich hierin vor allem wider, dass in der Vergangenheit der notwendige Personalabbau in den öffentlichen Haushalten zu lange aufgeschoben wurde. Je Einwohner gerechnet, weisen die ostdeutschen Länder und ihre Gemeinden deswegen heute noch immer einen Personalüberhang von rund 20% gegenüber den westdeutschen Ländern und Gemeinden auf. Es ist

freilich offenkundig, dass dieser Personalüberhang angesichts des rigiden deutschen Arbeitsrechts nicht von heute auf morgen abgebaut werden kann. Hieraus folgt, dass für eine sachgerechte Beurteilung des Haushaltsgebarens der ostdeutschen Länder und Gemeinden auch die Ursachen für eine Verletzung von Zielvereinbarungen mit einbezogen werden müssen.

Dennoch darf auch diese Relativierung nicht davon ablenken, dass alle ostdeutschen Länder mit Ausnahme Sachsens vor einem gravierenden Haus-

haltsproblem stehen, nämlich ein überhöhtes Niveau der laufenden Ausgaben aufweisen. Diese liegen – je Einwohner gerechnet – um knapp 300 Euro höher als in den Vergleichsländern Westdeutschlands. Neben den Personalausgaben – die durch Rückführung auf westdeutsche Personalbestände um fast 300 Euro je Einwohner gesenkt werden könnten – sind hier die laufenden Zuweisungen an andere öffentliche Haushalte bzw. an Empfänger außerhalb der öffentlichen Verwaltung (Ausgabenvorsprung der FSFO jeweils rund 120 Euro, nach Abzug der Zahlungen an gleiche Ebene) sowie der laufende Sachaufwand (Ausgabenvorsprung 60 Euro) zu nennen.

Die eigentliche Ursache für die Fehlverwendung der SOBEZ liegt darin, dass die Ausgaben der laufenden Rechnung in den (finanzschwachen) ostdeutschen Ländern gemessen an den Einnahmen der laufenden Rechnung (ohne SOBEZ) zu hoch sind, also zwangsläufig ein Teil der SOBEZ zur Finanzierung der konsumtiven Ausgaben herangezogen werden muss und somit für investive Zwecke nicht mehr zur Verfügung steht. Der Nachweis zweckgerichteter SOBEZ-Verwendung wird also bei gegebenem Niveau der Einnahmen der laufenden Rechnung nur gelingen, wenn die konsumtiven Ausgaben zurückgeführt werden. Insoweit stellt der SoBEZ-Nachweis in der zwischen Bund und Ländern vereinbarten Form nicht allein ein Instrument der Kontrolle der zweckgerichteten Mittelverwendung dar, sondern auch ein Instrument zur Kontrolle der Haushaltspolitik der Länder.

### *Anpassungen des Solidarpaktes*

Trotz unbestreitbarer Anstrengungen der ostdeutschen Länder und Gemeinden zur Rückführung der laufenden Ausgaben scheint eine Erfüllung der Solidarpakt-Vorgaben zumindest kurzfristig nicht erreichbar. Es ist daher zu fragen, inwieweit die Regelungen des Solidarpaktes angepasst werden sollten.

Ökonomisch falsch – und darüber hinaus mit den vom Bundesverfassungsgericht formulierten Grundsätzen für die Vergabe von Bundesergänzungszuweisungen unvereinbar – wäre es, die Verwendungsvorgaben des Solidarpaktgesetzes in der Weise zu lockern, dass künftig die SoBEZ künftig auch zur Finanzierung konsumtiver Ausgaben verwendet werden dürften. Dies würde den Druck auf die Länder vermindern, ihre Haushalte ausgabenseitig zu konsolidieren und wäre auch mit Blick auf die notwendige Verbesserung der infra-

strukturellen Rahmenbedingungen nicht zielführend.<sup>8</sup> Genauso wenig sinnvoll erscheint es allerdings, durch verbindliche Vorgaben die Länder zu einer Umschichtung ihrer Ausgabenstrukturen zwingen zu wollen – also die nur lose Zweckbindung der SoBEZ durch deren explizite Bindung an investive Verwendungen zu ersetzen. Abgesehen davon, dass hierfür wohl kaum politische Mehrheiten gewonnen werden können – in diesem Fall stünde nicht nur der Solidarpakt, sondern der gesamte Länderfinanzausgleich erneut auf dem Prüfstand – würde dies infolge kurzfristig starrer Ausgabenstrukturen die Länder nur noch weiter in die Verschuldung treiben.

Das Solidarpaktfortführungsgesetz sieht zwar vor, dass die SoBEZ vor allem für den Abbau des infrastrukturellen Nachholbedarfs verwendet werden sollen. Dies entspricht weitgehend der Argumentation, die die ostdeutschen Länder zur Begründung ihrer Forderungen nach einem Solidarpakt II ins Feld geführt haben. Letzten Endes geht es aber nicht primär um den Abbau der Infrastrukturlücke, sondern vor allem darum, die Länder in die Lage zu versetzen, die für den Aufbau Ost erforderlichen Ausgaben zu finanzieren.<sup>9</sup> Ob infrastrukturelle Defizite heute aber wirklich das entscheidende Hemmnis für die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Ländern darstellen, muss aber bezweifelt werden: Zum einen finden potentielle Investoren in allen ostdeutschen Ländern inzwischen Standorte, die von ihrer Infrastrukturausstattung her westdeutschen und ausländischen Konkurrenzstandorten ebenbürtig (wenn nicht überlegen sind), und zum anderen ist angesichts der absehbaren regional differenzierten Bevölkerungsentwicklung die Vorstellung einer in allen Teilen Ostdeutschlands westdeutschen Durchschnittswerten entsprechenden quantitativen Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen ohnehin nicht länger zeitgemäß. Dies führt zu der Schlussfolgerung, dass die SoBEZ künftig auch für nicht-investive Zwecke im traditionellen Sinn der Haus-

---

<sup>8</sup> An anderer Stelle (vgl. RAGNITZ, J., a. a. O. 2004) wird ein Vorschlag entwickelt, wie durch Umwandlung der SoBEZ in Sanierungshilfen bei gleichzeitiger Verpflichtung der Länder zur Rückführung ihrer laufenden Ausgaben sowohl das Ziel der aufbaugerechten Verwendung der SoBEZ als auch die Konsolidierung der Länder- und Gemeindehaushalte erreicht werden können.

<sup>9</sup> So wird in den Entschlüssen von Bundesrat und Bundestag zum Solidarpakt II auch nur davon gesprochen, dass die Länder die Verantwortung für die „aufbaugerechte Verwendung“ der Mittel übernehmen.

haltssystematik verwendet werden sollten, soweit diese die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Ländern positiv beeinflussen können. Hierzu könnten z. B. die Wirtschaftsförderung für Unternehmen oder auch Ausgaben für die Forschung in Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen zählen, die nach der derzeitigen Haushaltssystematik wenigstens zum Teil als laufende Ausgaben klassifiziert werden. Im Gegenzug sollten Ausgaben, die nach der traditionellen Haushaltssystematik zwar Investitionen darstellen, aber zum Aufbau Ost nicht viel beitragen (z. B. Investitionen in die kulturelle oder soziale Infrastruktur) nicht länger mit SoBEZ finanziert werden dürfen. Insoweit sollten sich Bund und Länder auf ein Rechenschema verständigen, dass die „aufbaugerechte“ (und nicht die investive) Verwendung der SoBEZ in den Mittelpunkt rückt.<sup>10</sup> Da die SoBEZ allerdings in den nächsten Jahren abgeschmolzen werden, dürfen in diese modifizierte Verwendungsrechnung keine Ausgaben einbezogen werden, die von ihrem Charakter her dauerhaft sind. Dementsprechend muss entscheidendes Kriterium sein, dass aus Gründen einer Verbesserung der Wachstumsbedingungen in den neuen Ländern temporär hier noch überproportionale Ausgaben erforderlich sind. Ziel dabei sollte es freilich nicht sein, den Ländern den Nachweis der zweckgerichteten Verwendung der SoBEZ zu erleichtern, sondern vielmehr, eine wirklich „aufbaugerechte“ Verwendung der SoBEZ sicherzustellen.

### ***Ausblick: Entwicklung der Einnahmen erzwingt drastische Ausgabenkürzungen***

Viel schwerwiegender als die derzeitige Fehlverwendung von SOBEZ ist freilich die absehbare Verringerung der Einnahmen der ostdeutschen Länder und Gemeinden.<sup>11</sup> Auch unabhängig von der Erfüllung der im Solidarpakt niedergelegten Ver-

---

<sup>10</sup> Freilich ist hierbei darauf zu achten, dass der Begriff „aufbaugerecht“ nicht zu weit definiert wird. Ausgaben für die allgemeine Verbesserung der Lebensbedingungen in den neuen Ländern (wie z. B. die Kinder- und Jugendbetreuung) wie auch für die Bildung sollten grundsätzlich ausgeschlossen bleiben, da ein Zusammenhang zum Aufbau Ost hier bestenfalls indirekt erkennbar ist.

<sup>11</sup> Hieran würde auch eine Verbesserung der Steuer- und Finanzkraft der ostdeutschen Ländern nicht viel ändern, denn aufgrund der Ausgleichsmechanismen des Länderfinanzausgleichs würden zusätzliche Steuereinnahmen zu einer nahezu gleich großen Verringerung der Zuweisungen im Finanzausgleich führen. An einer ausgabenseitigen Konsolidierung führt daher kein Weg vorbei.

wendungsvorgaben muss die Finanzpolitik hierauf reagieren, um nicht über kurz oder lang jegliche Ausgabenspielräume zu verlieren.

Im Solidarpakt II, der vom Jahr 2005 an die Zuweisungen des Bundes an die ostdeutschen Länder regelt, ist bereits vom Jahre 2006 an eine Degression der Mittel vorgesehen. Vom Jahre 2009 an werden dann die SOBEZ bis zum Jahre 2019 beschleunigt abgebaut. Dies bedeutet, dass die verfügbaren Mittel, die heute noch bei mehr als 120% des Pro-Kopf-Niveaus der finanzschwachen westdeutschen Länder liegen, bis zum Jahre 2019 auf eben dieses Niveau zurückgehen werden. Da gleichzeitig auch die Zuweisungen im Länderfinanzausgleich wegen ihrer Kopplung an die Einwohnerzahlen demographisch bedingt ebenfalls massiv zurückgehen werden, muss mit einem geradezu dramatischen Rückgang der Einnahmen von Ländern und Gemeinden in Ostdeutschland gerechnet werden.

Die Haushaltssituation der finanzschwachen ostdeutschen Länder droht angesichts dieser Situation somit zunehmend die Bedingungen für eine Haushaltsnotlage zu erfüllen, auch wenn dies bislang – entsprechend den vom Bundesverfassungsgericht in seinem entsprechenden Urteil von 1992<sup>12</sup> zugrundegelegten Indikatoren Kreditfinanzierungsquote und Zins-Steuer-Quote – noch nicht ganz der Fall ist.<sup>13</sup> Da ein *bailing-out*, also eine Entschuldung der ostdeutschen Länder durch den Bund oder die Solidargemeinschaft der anderen Länder, unabsehbare negative Anreizwirkungen haben würde und wohl auch verfassungsrechtlich kaum Bestand haben dürfte, muss das entscheidende Problem, nämlich die Finanzierung dauerhafter Ausgaben (Personalausgaben, Zinsen, zunehmend auch Versorgungslasten) durch absehbar rückläufige Einnahmen (SOBEZ, Zuweisungen im Länderfinanzausgleich) bereits heute durch Anpassung der Ausgabenstrukturen gelöst werden. Dies unterstreicht einmal mehr, dass an dramatischen Kürzungen der konsumtiven Ausgaben – insbesondere auch der Personalausgaben – kein Weg mehr vorbei führt.

*Joachim.Ragnitz@iwh-halle.de*

---

<sup>12</sup> Vgl. BVerfGE 86, Textziffer 148.

<sup>13</sup> Vgl. VESPER, D.: Berliner Haushalt: Trotz Sparkurs hohe Sanierungshilfen des Bundes erforderlich, in: DIW-Wochenbericht 23/2003, Tabelle 3.