

IWH-Pressemitteilung 18/2009

SENDESPERRFRIST: 18. März 2009, 10.30 Uhr

SPERRFRIST: 18. März 2009, 11.00 Uhr

**Ansprechpersonen: Katja Wilde (Tel.: 0345/7753-840)
Sabine Freye (Tel.: 0345/7753-702)**

Auslaufen der Solidarpaktmittel: Sind die Neuen Länder ausreichend vorbereitet?

Noch bis zum Jahr 2019 erhalten die Neuen Länder finanzielle Mittel aus dem Solidarpakt II. Diese Zuweisungen werden ab dem Jahr 2009 degressiv zurückgeführt. Dadurch entstehen für viele der Neuen Länder bedeutende finanzielle Einbußen.

Angesichts der fehlenden Steuerautonomie der Länder und des hohen Rechtsbindungsgrads ihrer Ausgaben bildet die Konsolidierung der Haushalte einen wichtigen Aspekt bei der Vorbereitung auf diesen Mittelrückgang. Die mit Blick auf die Rückführung der Solidarpaktmittel II ermittelten Maßnahmen umfassen insbesondere die infrastrukturelle Schwerpunktsetzung, die Neustrukturierung der Verwaltung sowie die Bildung von Rücklagen und Reserven.

Halle (Saale), den 16. März 2009

Kleine Märkerstraße 8, 06108 Halle (Saale) Postfach 11 03 61, 06017 Halle (Saale)
Tel.: (0345) 7753-60 Fax: (0345) 7753 820 <http://www.iwh-halle.de>

Auslaufen der Solidarpaktmittel: Sind die Neuen Länder ausreichend vorbereitet?

– Kurzfassung –

Die Neuen Länder erhalten im Rahmen der Regelungen des Solidarpakts II bis zum Jahr 2019 degressiv auslaufende Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten (SoBEZ Neue Länder). Im Jahr 2007 bildeten diese Mittel im Durchschnitt rund ein Fünftel der Gesamteinnahmen der Neuen Länder. Sie sind somit ein wichtiger Einnahmenposten der Länderhaushalte. Der Beitrag befasst sich mit der Frage, wie sich die Neuen Länder auf das Auslaufen dieser Mittelflüsse vorbereiten.

Der degressive Rückgang der SoBEZ Neue Länder und der daraus resultierende lange Planungshorizont ermöglichen es den Neuen Ländern, frühzeitig antizipierende Maßnahmen zu ergreifen. Inwieweit diese Möglichkeit von den einzelnen Ländern genutzt wird, wurde anhand einer Analyse der Mittelfristigen Finanzplanungen und der Fortschrittsberichte zum „Aufbau Ost“ untersucht. Angesichts der fehlenden Steuerautonomie der Länder und des hohen Rechtsbindungsgrads ihrer Ausgaben bildet die Konsolidierung der Haushalte einen wichtigen Aspekt bei der Vorbereitung auf den Rückgang der SoBEZ Neue Länder. Die mit Blick

auf das Auslaufen der Solidarpaktmittel II ermittelten Maßnahmen umfassen insbesondere die infrastrukturelle Schwerpunktsetzung, die Neustrukturierung der Verwaltung sowie die Bildung von Rücklagen und Reserven. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die identifizierten Maßnahmen hauptsächlich auf die Ausgabenseite konzentrieren.

Die Länder konnten konjunkturbedingt in den Jahren 2005 bis 2007 gute Konsolidierungserfolge nachweisen. Als Folge verbesserten sich auch die Nachweisquoten zur zweckentsprechenden Verwendung der erhaltenen SoBEZ Neue Länder. Aufgrund der gegenwärtigen Rezession ist allerdings zu erwarten, dass sich die Einnahmensituation der Länder im Jahr 2009 wieder verschlechtern wird. Um eine stärkere Stabilität zu erreichen, werden die Neuen Länder unter den skizzierten Bedingungen der Einnahmen- und Ausgabenseite nicht umhinkommen, die wachstumspolitischen Ziele ihrer Wirtschaftspolitik noch stärker zu schärfen.

Katja Wilde, Sabine Freye

Auslaufen der Solidarpaktmittel: Sind die Neuen Länder ausreichend vorbereitet?

Seit dem Jahr 1995 sind die Neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich einbezogen. Dieser gliedert sich in vier Säulen: die horizontale und die vertikale Steuerverteilung, den Länderfinanzausgleich sowie die Bundesergänzungszuweisungen. Innerhalb der vierten Säule wurden den Neuen Ländern und Berlin im Rahmen des Solidarpakts I die so genannten *Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderbelastungen sowie zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft*¹ zugesprochen. Ursprünglich sollten diese Mittel nur bis zum Jahr 2004 gezahlt werden. Der infrastrukturelle Nachholbedarf konnte aus Sicht von Bund und Ländern in diesem Zeitraum aber erst teilweise abgebaut werden. Dadurch kam es zur Anschlussregelung² in Form des Solidarpakts II und der Zahlung der *Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft*,³ nachfolgend *SoBEZ Neue Länder* genannt.

Die Regelungen des Solidarpakts II sehen vor, dass die Mittelflüsse der *SoBEZ Neue Länder* in einer degressiven Ausgestaltung bis zum Jahr 2019 gezahlt werden (vgl. Abbildung). Dahinter steht die Vorstellung, dass die bis dahin begünstigten Länder die dann noch bestehende Ost-West-Infrastrukturücke aus eigener Kraft schließen müssen.

Aufgrund ihrer langen Laufzeit geben die Regelungen des Solidarpakts II den Neuen Ländern ein großes Maß an Planungssicherheit hinsichtlich der Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen. Es besteht zwar keine investive Zweckbindung für die erhaltenen *SoBEZ Neue Länder*, doch übernehmen die Länder die politische Verantwortung für den Erfolg der Mittelverwendung (vgl. auch den in diesem Beitrag enthaltenen Exkurs zum Nachweis

der zweckentsprechenden Verwendung der Solidarpaktmittel II).⁴

Im Jahr 2007 umfassten die Solidarpaktmittel im Durchschnitt fast ein Fünftel der bereinigten Einnahmen der Neuen Länder.⁵ Der degressive Verlauf der Mittelflüsse stellt die Neuen Länder bei der zukünftigen Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen vor Herausforderungen. Der lange Planungshorizont eröffnet ihnen jedoch die Chance, frühzeitig Maßnahmen zu ergreifen, um den absehbaren Rückgang von SoBEZ-Mitteln zu antizipieren. Inwieweit diese Möglichkeit von den Neuen Ländern genutzt wird, soll den Fokus der vorliegenden Untersuchung darstellen.⁶

Zunächst werden hierfür die verwendeten Quellen beschrieben und diskutiert. Anschließend wird die Bedeutung der Haushaltskonsolidierung zur Vorbereitung auf das Auslaufen der Solidarpaktmittel II herausgestellt. Danach folgt die Darstellung der aus den Quellen ersichtlichen Maßnahmen, welche die Neuen Länder im Hinblick auf das Auslaufen der *SoBEZ Neue Länder* verfolgen. Hierbei werden sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite der betrachteten Länderhaushalte untersucht. Im Fazit werden die wichtigsten Erkenntnisse zusammengefasst und erste wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen gezogen. Die Analyse der Maßnahmen der Neuen Länder zum Auslaufen der Mittel des Solidarpakts II reiht sich in die diesbezügliche Forschung des IWH ein.⁷

⁴ Vgl. Art. 2 Nr. 3 Maßstäbengesetz (MaßStG).

⁵ Die bereinigten Einnahmen ergeben sich aus der Summe von Einnahmen der laufenden Rechnung (z. B. Steuern, allgemeine Zuweisungen, Umlagen) und Einnahmen der Kapitalrechnung (z. B. durch Veräußerung von Vermögen, Vermögensübertragungen). Vgl. SEITZ, H.: Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte – eine empirische Analyse unter Berücksichtigung der föderalen Verflechtungen. Bertelsmann Stiftung: Gütersloh 2008, S. 39.

⁶ Die dargestellten Ergebnisse basieren auf der an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und dem Institut für Wirtschaftsforschung Halle verfassten Diplomarbeit von K. Wilde zum Thema: Maßnahmen der Neuen Bundesländer in Hinblick auf das Auslaufen der Solidarpaktmittel II im Jahr 2019.

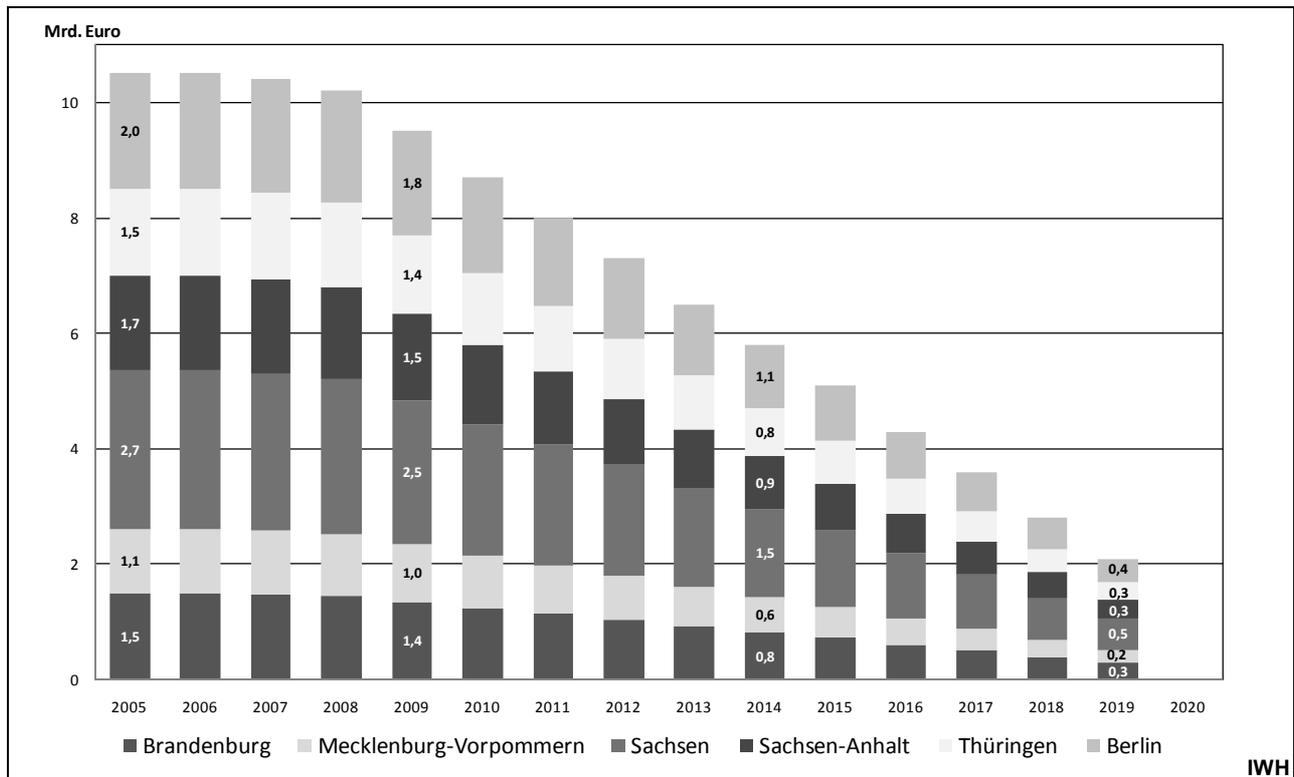
⁷ Vgl. RAGNITZ, J.: Zur Verwendung der Solidarpakt-Mittel durch die ostdeutschen Länder. Deutschland-Archiv,

¹ Vgl. § 11 Abs. 4 Finanzausgleichsgesetz (FAG) von 1995.

² Vgl. § 11 Abs. 3 Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG) vom 20.10.2001.

³ Vgl. § 11 Abs. 3 FAG von 2001.

Abbildung:
Zahlungen der Solidarpaketmittel II zugunsten der einzelnen Neuen Bundesländer
- in Mrd. Euro -



Quellen: § 11 Abs. 3 FAG; Darstellung des IWH.

Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“ und Mittelfristige Finanzplanungen als Informationsgrundlagen der Bestandsaufnahme

Studien, die speziell die Anpassungsstrategien der Neuen Länder hinsichtlich der rückläufigen Solidarpaketmittel untersuchen, sind bislang kaum erschienen. Eine vergleichende Ex-post-Studie der Deutschen Bank Research datiert aus dem Jahr 2004.⁸ Darin werden die wirtschafts- und finanzpolitischen Strategien der Neuen Länder untereinander verglichen. Im vorliegenden Beitrag wurden die Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“ der Neuen Flächenländer aus dem Jahr 2006 sowie die entsprechenden Mittelfristigen Finanzplanungen für den Zeitraum 2007 bis 2011 ausgewertet, um Maßnahmen zu identifizieren, welche die einzelnen Länder

im Hinblick auf das Auslaufen der *SoBEZ Neue Länder* vorsehen.

Die Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“ werden jährlich von den jeweiligen Finanzministerien der ostdeutschen Länder erstellt. Im Rahmen dieser Berichte sind die Länder gesetzlich dazu verpflichtet, Rechenschaft über ihre Fortschritte beim Schließen der Infrastrukturlücke, die Verwendung der erhaltenen *SoBEZ Neue Länder* und die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Landes- und der Kommunalhaushalte einschließlich der Eingrenzung der Nettoneuverschuldung zu dokumentieren.⁹

In den jährlich zu erstellenden *Mittelfristigen Finanzplanungen* werden seitens der Länder die langfristigen haushaltspolitischen Ziele und deren Umsetzung im Rahmen eines fünfjährigen Planungszeitraums formuliert. Die Erstellung der Finanzplanung ist im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz¹⁰ verankert. Darin ist festgehalten, dass die voraus-

Nr. 4/2006, S. 581-585. – RAGNITZ, J.: Wachstumsorientierte Neuausrichtung des Solidarpaktes II, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 3/2006, S. 85-89. – RAGNITZ, J.: Solidarpaket II: Zweckentsprechende Mittelverwendung nicht in Sicht, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 9/2005, S. 288-292.

⁸ Vgl. DEUTSCH, K. et al.: Perspektiven Ostdeutschlands – 15 Jahre danach. Deutsche Bank Research, 2004.

⁹ Vgl. § 11 Abs. 3 FAG von 2001.

¹⁰ Vgl. § 9 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StabG) i. V. m. §§ 6, 14 StabG.

Kasten:

Exkurs zum Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung der Solidarpaktmittel II

Wie eingangs beschrieben wurde, unterliegen die *SoBEZ Neue Länder* keiner ausdrücklichen Zweckbindung. Die jeweiligen Finanzministerien der Länder tragen jedoch die politische Verantwortung für die zweckentsprechende Verwendung dieser Mittel. Wie aus Tabelle 1 ersichtlich ist, weisen die Neuen Flächenländer in ihren Berichterstattungen tendenziell steigende „Nachweisquoten“ aus. Diese Quote hat die Funktion, das Ausmaß der zweckentsprechenden Verwendung der Solidarpaktmittel II abzubilden.

Zu Beginn des neuen Jahrtausends konnten die Länder ihre festen Ausgabenposten nicht durch die Landeseinnahmen decken. Vor diesem Hintergrund kam es zu einer Fehlverwendung der erhaltenen *SoBEZ Neue Länder*. Anstatt für investive Zwecke wurden diese Mittel vielfach zur Deckung laufender Ausgaben genutzt. Tabelle 1 ist zu entnehmen, dass der Anteil der zweckentsprechenden *SoBEZ*-Verwendung von durchschnittlich 62% im Jahr 2005 auf rund 96% im Jahr 2007 stieg. Neben Sachsen, dem einzigen Land, dessen Nachweisquote bereits im Jahr 2003 bei 100% lag, konnten im Jahr 2007 auch die Länder Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen eine vollständig korrekte Mittelverwendung nachweisen. Das Land Brandenburg verfehlte dieses Ziel mit drei Prozentpunkten nur knapp. In Sachsen-Anhalt konnte die zweckentsprechende Verwendung der erhaltenen Solidarpaktmittel auf 83% im Jahr 2007 deutlich gesteigert werden.

Tabelle 1:
Nachweisquoten der Neuen Länder im Zeitverlauf
- in %^a-

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Brandenburg | 74 | 89 | 55 | 83 | 97 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 40 | 56 | 61 | 95 | 100 |
| Sachsen-Anhalt | 31 | 34 | 36 | 45 | 83 |
| Sachsen | 100 | 94 | 96 | 100 | 100 |
| Thüringen | 65 | 52 | 33 | 64 | 100 |
| <i>Durchschnitt</i> | <i>62</i> | <i>65</i> | <i>56</i> | <i>77</i> | <i>96</i> |

^a Hinweis: Verwendungsquote ist bei 100% gekappt.

Quelle: Darstellung des IWH auf der Grundlage von Informationen aus den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ 2006 sowie den Mittelfristigen Finanzplanungen 2007 bis 2011 der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

sichtlichen Ausgaben den zu ihrer Deckung vorgesehenen Einnahmen gegenüberzustellen sind. Des Weiteren sind in der Finanzplanung die vorgesehenen Investitionsschwerpunkte zu erläutern und zu begründen.¹¹ Bei den hier verwendeten Quellen handelt es sich um Informationsgrundlagen mit strategischem Charakter. Sie scheinen daher geeignet, um wesentliche Maßnahmen im Hinblick auf das Auslaufen der Solidarpaktmittel II zu identifizieren. An dieser Stelle muss darauf hingewiesen werden, dass im Rahmen der hier vorgestellten Analyse nur

diejenigen Maßnahmen berücksichtigt werden konnten, die von den einzelnen Ländern in diesen Quellen konkret benannt sind.

Die Untersuchung hat die fünf Neuen Flächenländer zum Gegenstand. Berlin wird nicht in die Betrachtungen einbezogen, da seine Haushaltsstruktur stark von der der Flächenländer abweicht. Sie resultiert erstens aus dem Sonderstatus als Bundeshauptstadt, zweitens aus der Stellung als Stadtstaat und drittens aus der fehlenden haushalterischen Abgrenzung des Ostteils der Stadt.

¹¹ Vgl. § 50 Haushaltsgrundsatzgesetz (HGrG).

Haushaltskonsolidierung erleichtert Anpassung an rückläufige Solidarpaktmittel II

Bei der Beantwortung der Frage, wie sich die Neuen Länder auf das Auslaufen des Solidarpakts II vorbereiten, muss der Blick zunächst auf die Bemühungen der Neuen Länder zur Konsolidierung ihrer Haushalte gerichtet werden. Eine Konsolidierung ist angesichts des demographischen Wandels umso dringlicher, da dessen Auswirkungen komplex sind und teilweise mit zeitlichen Verzögerungen auftreten. Während beispielsweise der Rückgang der Erwerbstätigenzahl mit einer zeitgleichen Verringerung der Steuereinnahmen verbunden ist, kann eine Anpassung der Ausgaben infolge des Einwohnerrückgangs wegen Kostenremanenzen nur mittelfristig erfolgen.¹²

Das degressiv gestaltete Auslaufen der *SoBEZ Neue Länder* sowie die aus dem demographischen Wandel resultierenden rückläufigen Steuereinnahmen begrenzen die finanziellen Spielräume der Neuen Flächenländer. Ihnen bleibt, wenn eine weitere Verschuldung vermieden werden soll, somit nur die Konsolidierung ihrer Länderhaushalte. Die im Rahmen der Konsolidierung ergriffenen Maßnahmen lassen sich nicht ausschließlich auf das Auslaufen der *SoBEZ Neue Länder* zurückführen. Gleichwohl zeigt sich beim Blick auf die Nachweise, welche die Länder für die Verwendung der Solidarpaktmittel II führen (vgl. dazu den Kasten), dass die Konsolidierungsmaßnahmen und die Verbesserung der Einnahmensituation günstige Bedingungen für eine zweckentsprechende Verwendung der Solidarpaktmittel schaffen.

Die ausgewiesenen Steigerungen der Nachweisquoten lassen sich vor allem auf zwei Aspekte zurückführen: einerseits die Verbesserung der Einnahmensituation der Landeshaushalte in den Jahren 2005 bis 2007 und andererseits die Erfolge der von den Landesregierungen durchgeführten Konsolidierungsmaßnahmen.

In der Literatur wird allerdings darauf hingewiesen, dass die hier dargestellten Nachweisquoten nur bedingt aussagefähig sind. Demnach sollte vielmehr gefragt werden, wie hoch die eigenfinanzierten Investitionen pro Einwohner eines Bundeslandes

¹² Vgl. RAGNITZ, J.: Schrumpfende Regionen in Ostdeutschland – Bleibt die Angleichung der Lebensverhältnisse eine Illusion?, in: Berliner Debatte, Initial 16 (2005) 6, S. 4-12.

sind und wie diese Mittel dazu genutzt werden, um den infrastrukturellen Nachholbedarf zu verringern.¹³

Ungeachtet gewisser Begrenzungen hinsichtlich der Aussagekraft der Nachweisquoten sind sie dennoch ein Indikator für die Konsolidierungserfolge und die einnahmenseitige Verbesserung der Länderhaushalte.

Tabelle 2 gibt die Pläne der Finanzministerien der Neuen Länder zur Konsolidierung ihrer Haushalte ausgehend von den *Mittelfristigen Finanzplanungen* für den Zeitraum 2007 bis 2011 wieder. Es handelt sich dabei um Ziele und Maßnahmen, die vor der Zuspitzung der Finanzkrise im Jahr 2008 konzipiert wurden. Wie aus der Tabelle deutlich wird, beabsichtigten die betrachteten Länder mehrheitlich ein ausgeglichenes Haushaltsergebnis. Länder, die dies nicht für realisierbar hielten, formulierten in ihren Haushaltsplänen zumindest die Absicht zur Senkung der Nettoneuverschuldung. Im Land Brandenburg war darüber hinaus die Zuführung des Haushaltsüberschusses zu einer Rücklage für Pensionslasten und in Sachsen-Anhalt die Zuführung zu einer Steuerschwankungsreserve vorgesehen. Des Weiteren stellten nahezu alle Neuen Länder die Tilgung ihrer Schulden in festen jährlichen Raten in Aussicht, falls die Einnahmensituation des Landes dies zuließe.

Aufgrund der guten konjunkturellen Entwicklung der letzten Jahre sowie der Änderungen im Steuersystem gelang es in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen bereits im Jahr 2006, einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Das Haushaltsjahr 2007 konnten alle fünf Neuen Länder mit einem Haushaltsüberschuss abschließen. Damit gelang es den Ländern Sachsen-Anhalt und Thüringen bereits ein Jahr und dem Land Brandenburg drei Jahre früher als geplant, auf eine Nettoneuverschuldung zu verzichten. Im Jahr 2008 hat sich die Tendenz der Bildung von Haushaltsüberschüssen fortgesetzt.¹⁴ Es ist jedoch zu befürchten, dass die finanzielle Be-

¹³ Vgl. dazu RAGNITZ, J.: Verwendung der Solidarpaktmittel 2006: Deutliche Verbesserungen. IWH-Pressemitteilung 18/2007, 14.05.2007.

¹⁴ Vgl. BMF/V A 2: Entwicklung der Länderhaushalte bis Dezember 2008, Januar 2009, http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_69900/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderhaushalte/2008/Entwicklung_20der_20L_C3A4nderhaushalte_20bis_20Dezember_202008.templateId=raw,property=publicationFile.pdf, Zugriff am 06.02.2009.

Tabelle 2:
Überblick über die Ziele zur Haushaltskonsolidierung

| | Brandenburg | Mecklenburg-Vorpommern | Sachsen | Sachsen-Anhalt | Thüringen |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|------------------------|---------|----------------|-----------|
| Erzielung eines ausgeglichenen Haushalts auf die mittlere Frist (m. a. W. Verzicht auf Neuverschuldung) | | X | X | | X |
| Senkung der Nettokreditaufnahme (falls ausgeglichener Haushalt nicht realisierbar) | X | | | X | |
| Planmäßige Schuldentilgung in festen jährlichen Raten | | X | X | X | X |
| Potenzielle Haushaltsüberschüsse teilweise zur Rücklagenbildung nutzen | X | | | X | |

Quelle: Darstellung des IWH auf der Grundlage von Informationen aus den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ 2006 sowie den Mittelfristigen Finanzplanungen 2007 bis 2011 der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

teiligung der Länder an den bundesdeutschen Konjunkturpaketen sowie die zu erwartenden konjunkturell bedingten Mindereinnahmen viele Länderhaushalte im Jahr 2009 ins Minus rutschen lassen.

Vorbereitung auf das Auslaufen der SoBEZ Neue Länder: Einnahmenseitige vs. ausgaben- seitige Maßnahmen

Grundsätzlich lassen sich bei der Beantwortung der Frage, welche Maßnahmen die betrachteten Länder angesichts des Auslaufens der *SoBEZ Neue Länder* unternehmen, zwei Gruppen unterscheiden. Einerseits handelt es sich dabei um Maßnahmen, welche die Stärkung der Einnahmenseite betreffen, und andererseits um ausgaben-seitige Maßnahmen, mit deren Hilfe die Mittelverwendung effizienter und effektiver erfolgen kann.

Das primäre einnahmenseitige Problem der Länder betrifft deren geringe Steuerautonomie. Sie verfügen bekanntermaßen über kein eigenes Besteuerungsrecht.¹⁵ Die Möglichkeiten der Länder zur Stärkung der Einnahmenbasis sind aufgrund dieses Sachverhalts deutlich beschränkt. Hinzu kommt, dass, wie *Rentzsch* anmerkt, „[...] in den Landeshaushalten i. d. R. 90% bis über 100% der Einnahmen

durch rechtliche und faktische Verbindlichkeiten gebunden [...]“ sind.¹⁶ Ferner ist zu erwarten, dass die Steuereinnahmen in den Neuen Ländern gemessen an der Einwohnerzahl noch über längere Zeit unter dem Westniveau liegen werden, solange nicht grundlegende Veränderungen der Wirtschaftsstrukturen stattfinden.¹⁷ Die Lücke bei den Steuereinnahmen dürfte unter anderem den spezifischen Merkmalen der Wirtschaftsstrukturen in Ostdeutschland, etwa dem Fehlen von großen Firmensitzen bzw. von Unternehmen mit eigenen Forschungs- und Entwicklungsabteilungen, geschuldet sein.¹⁸

In der finanzwissenschaftlichen Literatur wird argumentiert, dass die Länderhaushalte vor allem Ausgabenkürzungen vornehmen, um das Ziel der Haushaltskonsolidierung zu erreichen. Dies wird

¹⁵ Die Bundesländer verfügen kaum über Steuerautonomie, da sie Steuern zurzeit weder einzeln noch als Gesamtheit erheben können. Vgl. BRÜMMERHOFF, D.: Finanzwissenschaft. Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH: München, 9. Auflage, 2007, S. 697.

¹⁶ Vgl. RENZSCH, W.: Föderalismusreform, zweite Stufe – warum und was, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Nomos: Baden-Baden, S. 109-120, hier insbesondere S. 109.

¹⁷ Die durchschnittliche Steuerdeckungsquote, d. h. das Verhältnis zwischen den Steuereinnahmen und den bereinigten Ausgaben der Neuen Länder, lag im Jahr 2007 bei rund 55%, die der Alten Länder bei 80%. Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit 2008, Anhang S. 21.

¹⁸ Vgl. BLUM, U.: Der Einfluß von Führungsfunktionen auf das Regionaleinkommen: Eine ökonometrische Analyse deutscher Regionen, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 6/2007, S. 187 ff.

darauf zurückgeführt, dass die Handlungsspielräume der Länder trotz des allgemein hohen Rechtsbindungsgrads auf der Ausgabenseite derzeit noch größer sind als auf der Einnahmenseite.¹⁹ Diesbezügliche Hinweise finden sich auch in den *Mittelfristigen Finanzplanungen* der fünf Neuen Flächenländer. Im Ergebnis der Auswertung dieser Quellen lassen sich die ausgabenseitigen Maßnahmen zu folgenden Gruppen zusammenfassen:

- a) Infrastrukturelle Schwerpunktsetzung,
- b) Neustrukturierung der Verwaltung sowie
- c) Bildung von Rücklagen.²⁰

Im Folgenden wird auf die drei identifizierten Maßnahmengruppen eingegangen.

Infrastrukturelle Schwerpunktsetzung

In einem Gutachten wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute aus dem Jahr 2003 wurde festgestellt, „[...] dass mehr als ein Jahrzehnt nach der deutschen Einheit zwar immer noch deutliche Mängel in der Infrastrukturausstattung Ostdeutschlands vorhanden sind, dass aber von einem tief greifenden flächendeckenden Nachholbedarf beim Ausbau der (wirtschaftsnahen) Infrastruktur nicht mehr gesprochen werden kann.“²¹ In diesem Zusammenhang wird die Auffassung vertreten, dass es nicht angemessen sei, das westdeutsche infrastrukturelle Ausstattungsniveau als pauschalen Vergleichsmaßstab zugrunde zu legen. Vielmehr sollte sich die Gewährung von Mitteln an den individuellen standortbezogenen Bedingungen orientieren. Es wurde empfohlen, Investitionen zukünftig dort zu tätigen, wo sie einen wesentlichen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung leisten.²² Folgt man den Ein-

schätzungen der Institute, bedeutet dies, eine Schwerpunktsetzung in der Infrastrukturpolitik vorzunehmen. Schwerpunktsetzung heißt, Mittel in jene Bereiche zu lenken, von denen besonders hohe Wachstumswirkungen zu erwarten sind. Diese Prioritätensetzung folgt der Annahme, dass die betreffenden Bundesländer über ein Wachstumskonzept verfügen, aus dem die Schwerpunkte der Infrastrukturmaßnahmen zielführend abgeleitet werden können.

Bei der infrastrukturellen Schwerpunktsetzung müssen, über die gerade angesprochenen Aspekte der standortspezifischen Engpassbeseitigung und Wachstumsorientierung hinaus, ebenso die demographischen Veränderungen berücksichtigt werden. Diese sind vielerorts auch mit einem Wandel der Nachfrage nach Infrastruktureinrichtungen, wie zum Beispiel Verkehrswegen, Schulen oder seniorenge-rechten Einrichtungen, verbunden. In diesem Zusammenhang gibt es in der wissenschaftlichen Literatur kontroverse Diskussionen darüber, ob es sinnvoll ist, in bestimmten ländlichen Gebieten mit einem vergleichsweise hohen Einwohnerrückgang infrastrukturelle Investitionen zu tätigen.²³ Hier werden speziell die Probleme der so genannten Infrastrukturaufgabe und der Unteilbarkeit der Infrastruktur deutlich.²⁴

Im Rahmen der Quellenauswertung zeigt sich, dass alle Neuen Flächenländer auch weiterhin den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur sowie die Förderung des Städtebaus als wichtige Infrastrukturmaßnahmen ansehen. Des Weiteren geben die fünf Neuen Länder auch die Förderung von Bildungs- und Forschungseinrichtungen sowie die Wirtschafts- und Technologieförderung als Ausgabenschwerpunkte an. In Sachsen und Thüringen zählen dazu insbesondere die Förderung von Industrie- und

¹⁹ Vgl. MAY, K. U.: Haushaltskonsolidierungen durch Ausgabenkürzungen – Restriktionen und Strategien. Hohenheimer Volkswirtschaftliche Schriften, Band 42. Europäischer Verlag der Wissenschaften, Peter Lang GmbH: Frankfurt am Main 2002, S. 261 ff.

²⁰ Die Länder versuchen, durch die Bildung von Nebenhaushalten finanzielle Reserven für die Zukunft anzulegen. In den *Mittelfristigen Finanzplanungen* der Neuen Länder werden diese Nebenhaushalte als Rücklagen, Reserven oder Sondervermögen bezeichnet. Im vorliegenden Beitrag wird dafür nachfolgender der Begriff „Rücklagen“ verwendet.

²¹ DIW, IfW, IAB, IWH, ZEW: Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland. IWH-Sonderhefte 7/2003, S. 239 f.

²² Vgl. DIW, IfW, IAB, IWH, ZEW, a. a. O., S. 240.

²³ Ein Gegenargument für derartige Investitionen liegt in der Gefahr, dass die bereitgestellten Infrastruktureinrichtungen langfristig möglicherweise nicht ausreichend genutzt werden. Vgl. DIW, IfB, IAB, IWH, ZEW, a. a. O., S. 136.

²⁴ Als Infrastrukturaufgabe wird die Forderung bezeichnet, in allen Regionen ungeachtet der unterschiedlichen Kosten der Bereitstellung den gleichen Preis für dieselbe Leistung zu verlangen. Ein Beispiel hierfür sind Post- und Telekommunikationsdienste. Vgl. hierzu FRITSCH, M.; WEIN, T.; EWERS, H.-J.: Marktversagen und Wirtschaftspolitik. Vahlen Franz GmbH: München, 7. Auflage, 2007, S. 242 ff.

Tabelle 3:
 Prioritätensetzungen bei Infrastrukturmaßnahmen

| | Brandenburg | Mecklenburg-Vorpommern | Sachsen | Sachsen-Anhalt | Thüringen |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|------------------------|---------|----------------|-----------|
| Ausbau der Verkehrsinfrastruktur | X | X | X | X | X |
| Städtebauförderung | X | X | X | X | X |
| Förderung von Bildungs- und Forschungseinrichtungen | X | X | X | X | X |
| Wirtschafts- und Technologieförderung | X | X | X | X | X |
| davon insbesondere Förderung von Industrie- und Gewerbegebieten sowie Technologie- und Gründerzentren | | | X | | X |

Quelle: Darstellung des IWH auf der Grundlage von Informationen aus den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ 2006 sowie den Mittelfristigen Finanzplanungen 2007 bis 2011 der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

Gewerbegebieten sowie von Technologie- und Gründerzentren (vgl. Tabelle 3).²⁵

Neustrukturierung der Verwaltung

Neben der Prioritätensetzung bei Infrastrukturinvestitionen sind auf der Ausgabenseite auch Maßnahmen denkbar, die auf die Senkung anderer – nicht investiver – Ausgaben hinauslaufen und dadurch künftig mehr Spielräume für die Finanzierung von Investitionen schaffen könnten. Dazu zählt unter anderem auch die Neustrukturierung der Verwaltung.

Die entsprechenden Maßnahmen sind hier in solche zur Modernisierung und solche zur Verschlankeung der Verwaltung unterteilt. Wie Tabelle 4 zu entnehmen ist, verfolgen die Neuen Länder eine Vielzahl von Aktivitäten in beiden Maßnahmengruppen. Offenbar sehen alle Länder bei der Reduzierung des Personalbestands noch Handlungsspielräume. Zudem wollen die fünf Neuen Flächenländer den bürokratischen Aufwand für die Bürger und Unternehmen senken und streben überdies eine Einführung des E-Governments an.

²⁵ Es ist allerdings nicht auszuschließen, dass auch in Bundesländern, in denen die Förderung von Industrie- und Gewerbegebieten sowie Technologie- und Gründerzentren nicht explizit als prioritäre Infrastrukturmaßnahme genannt ist, in diese Infrastrukturarten investiert wird. So bilden diese beiden Infrastrukturarten einen potenziellen Fördergegenstand im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, die in allen Neuen Ländern zur Verfügung steht.

Bildung von Rücklagen

Die dritte Maßnahmengruppe auf der Ausgabenseite betrifft die Bildung von Rücklagen. Mit ihrer Hilfe sollen zukünftig konjunkturbedingte Schwankungen der Einnahmenseite in den Länderhaushalten geglättet werden. Ferner sollen Rücklagen dazu beitragen, Mittel aus eigenen Quellen für wachstumsorientierte Fördermaßnahmen bereitzustellen. Die Analyse zeigt, dass die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt derartige Rücklagen planen. Sowohl in Mecklenburg-Vorpommern als auch in Sachsen-Anhalt ist die Bildung einer so genannten „Steuerschwankungsreserve“ vorgesehen (vgl. Tabelle 5). Ihr sollen in konjunkturell guten Zeiten Mittel zugeführt werden, die in Perioden mit rückläufigen Steuereinnahmen wieder entnommen werden können.

Zusätzlich sollen in Mecklenburg-Vorpommern die Erlöse aus der Veräußerung von Landeseigentum in einen so genannten „Zukunftsfonds“ überführt werden. Ein ähnliches Ziel verfolgt die so genannte „Zukunftsstiftung“ in Sachsen-Anhalt. Sie dient dazu, Finanzmittel aus dem Erlös von Sondervermögen zu verwalten. In beiden Ländern sollen die in den Rücklagen angelegten finanziellen Ressourcen dazu genutzt werden, die Forschungs- und Entwicklungskapazitäten der regionalen Wirtschaft zu unterstützen.

Die Analyse zeigt zudem, dass die Neuen Länder die Einrichtung so genannter „Pensionsfonds für Beamte“ anstreben.

Tabelle 4:

Auswahl geplanter Maßnahmen zur Neustrukturierung der öffentlichen Verwaltung

| | Brandenburg | Mecklenburg-Vorpommern | Sachsen | Sachsen-Anhalt | Thüringen |
|-------------------------------------------------------------|-------------|------------------------|---------|----------------|-----------|
| Modernisierung durch ... | | | | | |
| Bürokratieabbau und Normprüfung | X | X | X | X | X |
| Einführung von E-Government | X | X | X | X | X |
| Neues Rechnungswesen und Neue Kosten- und Leistungsrechnung | X | | X | X | |
| Reform des öffentlichen Dienstrechts | X | | X | X | |
| Verschlinkung durch ... | | | | | |
| Personalreduzierung | X | X | X | X | X |
| Neues Verbeamten- und Beförderungskonzept | X | | | X | X |
| Kommunalisierung von Landesaufgaben | | X | X | X | X |

Quelle: Darstellung des IWH auf der Grundlage von Informationen aus den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ 2006 sowie den Mittelfristigen Finanzplanungen 2007 bis 2011 der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

Tabelle 5:

Beispiele geplanter Rücklagen

| | Brandenburg | Mecklenburg-Vorpommern | Sachsen | Sachsen-Anhalt | Thüringen |
|------------------------------|-------------|------------------------|---------|----------------|-----------|
| Steuerschwankungsreserve | | X | | X | |
| Zukunftsfonds bzw. -stiftung | | X | | X | |
| Pensionsfonds für Beamte | X | X | X | X | X |

Quelle: Darstellung des IWH auf der Grundlage von Informationen aus den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ 2006 sowie den Mittelfristigen Finanzplanungen 2007 bis 2011 der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

Allgemein dient die Bildung von Rücklagen dem Aufbau finanzieller Reserven in den Landeshäushalten. Bisher finden sie keine Berücksichtigung in der Berechnung des bundesdeutschen Finanzausgleichs. Sollten die Rücklagen tatsächlich umgesetzt werden, wäre es mittelfristig jedoch möglich, dass ihre Existenz, mit Blick auf die Bemessung der Finanzkraft der Länder, zu Konflikten führt. Bisher wird bei der Berechnung der Finanzausgleichsvolumina allein die Finanzkraft, nicht aber die Steuerkraft der Länder beachtet. Durch die Rücklagenbildung stellen sich die Länder in ihrer Finanzkraft besser, ohne dass sich ihre Steuerkraft dadurch direkt ändert. Wenn die Bildung von Rücklagen tatsächlich zu einer finanziellen Schlechter-

stellung innerhalb des Finanzausgleichs führt, könnten daraus erhöhte Ausgleichszahlungen an die betreffenden Länder resultieren. Damit würde ihnen ein Anreiz genommen, eine auf Konsolidierung gerichtete Haushaltspolitik zu betreiben.

Fazit

Mit dem Regelwerk des Solidarpakts II sind langfristig berechenbare finanzielle Rahmenbedingungen für das Schließen der noch vorhandenen Infrastrukturlücke gesetzt: Bis 2019 erhalten die ostdeutschen Länder Mittel aus den *SoBEZ Neue Länder*. Diese werden jedoch beginnend mit dem Jahr 2009 degressiv abschmelzen. Die Mitteldegression der *SoBEZ Neue Länder* zwingt die ostdeut-

schen Flächenländer dazu, Schwerpunkte bei den Infrastrukturinvestitionen zu setzen. Abgesehen von der Prioritätensetzung bei der Verwendung der SoBEZ-Mittel könnten die Länder ihren finanziellen Spielraum für Infrastrukturinvestitionen grundsätzlich auch durch Maßnahmen zur Verbesserung der Einnahmensituation sowie zur Erzielung von Einsparungen auf der Ausgabenseite erweitern.

Der Blick auf die Einnahmen- und Ausgabenseite zeigt, dass die Spielräume für Maßnahmen diesbezüglich eher begrenzt sind. Auf der Ausgabenseite streben die Neuen Länder durch die Konzentration der Mitteleinsätze, durch die Modernisierung der Verwaltung sowie durch die Bildung von Rücklagen die Konsolidierung ihrer Haushalte an. Auf der Einnahmenseite verfügen die Länder aufgrund der geringen Steuerautonomie kaum über eigene Entscheidungs- und somit Handlungsspielräume. Es bleibt zudem unsicher, wie sich die Steuereinnahmen in den kommenden Jahren entwickeln werden. Die *Mittelfristigen Finanzplanungen* der Neuen Flächenländer für den Zeitraum 2007 bis 2011 waren allesamt auf das Ziel der Haushaltskonsolidierung ausgerichtet. Diese Planungen basieren auf der relativ günstigen wirtschaftlichen

Entwicklung der Vorjahre. Mit der Zuspitzung der Finanzkrise im Jahr 2008 hat die Unsicherheit auf der Einnahmenseite der Länder zugenommen. Es ist zu erwarten, dass es auch im Jahr 2009 bundesweit zu spürbaren Auswirkungen auf die Steuereinnahmen der Länder kommen wird. Offen bleibt, inwieweit sich die wirtschaftliche Lage in den nächsten Monaten entwickeln wird. Unklar ist zudem, inwiefern der im Jahr 2004 ermittelte infrastrukturelle Investitionsbedarf in den Neuen Ländern unter Berücksichtigung des demographisch bedingten Bevölkerungsrückgangs noch dem tatsächlichen Bedarf im Jahr 2019 entspricht.²⁶ Auch kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur schwer abgeschätzt werden, wie sich der Bevölkerungsrückgang auf die Transferzahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs auswirkt. Diese Fragen könnten nach Ablauf der ersten Hälfte des Solidarpakts II, beispielsweise in den Jahren 2011 bzw. 2012, nochmals aufgegriffen und in einer Studie überprüft werden.

Katja Wilde

(Katja.Wilde@iwh-halle.de)

Sabine Freye

(Sabine.Freye@iwh-halle.de)

²⁶ Vgl. RAGNITZ, J., a. a. O., S. 4-12.