

Wachstumsorientierte Neuausrichtung  
des Solidarpaktes II  
– Ein Vorschlag für einen reformierten  
Verwendungsnachweis für die Sonderbedarfs-  
Bundesergänzungszuweisungen  
gemäß § 11 Abs. 3 FAG –

Gutachten im Auftrag des Thüringer Finanzministeriums

- Endbericht -

**Wachstumsorientierte Neuausrichtung des Solidarpaktes II**  
**– Ein Vorschlag**  
**für einen reformierten Verwendungsnachweis**  
**für die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen**  
**gemäß § 11 Abs. 3 FAG –**

Gutachten im Auftrag des Thüringer Finanzministeriums

- Endbericht -

Autor: Dr. Joachim Ragnitz  
Tel.: 0345/7753-860, eMail: Joachim.Ragnitz@iwh-halle.de

Technische Bearbeitung: Ingrid Treß  
Ingrid Dede

Herausgeber:  
INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG HALLE (IWH)  
Postanschrift: Postfach 11 03 61, 06017 Halle (Saale)  
Hausanschrift: Kleine Märkerstraße 8, 06108 Halle (Saale)  
Telefon: (03 45) 77 53-60  
Telefax: (03 45) 77 53-820  
Internet: <http://www.iwh-halle.de>

## **Inhaltsverzeichnis**

1. Einleitung	4
2. Konkretisierung der Vorgaben des FAG in der bisherigen Praxis	8
3. Überlegungen zur Weiterentwicklung des Berechnungsschemas	10
4. Konkretisierung des vorgeschlagenen Rechenschemas	13
5. Berücksichtigung der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft im Solidarpakt II	21
6. Fazit	24

## Vorbemerkung

*Die ostdeutschen Länder sind gemäß §11 Absatz 3 FAG verpflichtet, in sogenannten Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ jährlich über die Verwendung der ihnen zur Verfügung gestellten Mittel aus dem Solidarpakt II zu berichten. Dazu wird ein zwischen Bund und Ländern abgestimmtes Berechnungsschema verwendet; auf dieser Grundlage gelingt es den ostdeutschen Ländern (mit Ausnahme Sachsens) regelmäßig nicht, eine dem FAG entsprechende Mittelverwendung nachzuweisen. Vor diesem Hintergrund hat das Thüringer Finanzministerium das IWH gebeten, in einer Stellungnahme das verwendete Berechnungsschema auf seine Angemessenheit hin zu prüfen und ggf. ein modifiziertes Berechnungsschema zu entwickeln.*

*Das IWH legt hiermit den Abschlussbericht zu diesem Gutachtenauftrag vor. Im Ergebnis wird darin auf der Basis wachstumstheoretischer Überlegungen ein alternatives Rechenschema für den SoBEZ-Nachweis vorgeschlagen. Die Argumentation folgt dabei allein ökonomischen Kriterien und ist unabhängig von den tatsächlichen quantitativen Auswirkungen für den Verwendungsnachweis im Solidarpakt II. Damit soll etwaigen Vorwürfen einer „ergebnisorientierten“ Prüfung des Berechnungsschemas entgegengetreten werden. Eine Quantifizierung der Auswirkungen auf den Verwendungsnachweis erfolgt vereinbarungsgemäß durch den Auftraggeber.*

## 1. Einleitung

Die ostdeutschen Bundesländer<sup>1</sup> weisen aufgrund niedriger Wirtschaftskraft und hoher Arbeitslosigkeit nur niedrige eigene Steuereinnahmen auf. Sie sind daher in erheblichem Maße auf die Solidarität des Bundes und der westdeutschen Länder angewiesen, damit sie die ihnen obliegenden Aufgaben erfüllen können. Hierzu gehört nicht nur das Angebot öffentlicher Güter und die Aufrechterhaltung einer funktionsfähigen Verwaltung, sondern auch die Finanzierung von Maßnahmen, die zur Verbesserung der Wachstumsbedingungen beitragen und damit zumindest auf lange Sicht die Abhängigkeit von Transferzahlungen verringern können.

Die Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit der ostdeutschen Länder erfolgt zum einen durch den bundesstaatlichen Finanzausgleich (Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer nach Einwohnerzahl bzw. relativer Steuerkraft, Ausgleichszahlungen zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern sowie ergänzende Zuweisungen des Bundes an finanzschwache Länder), zum anderen durch weitere Leistungen des Bundes für die ostdeutschen Länder, die ihre Begründung im Fortbestand „teilungsbe-

---

<sup>1</sup> Wenn im Folgenden von „den ostdeutschen Ländern“ die Rede ist, schließt dies Berlin mit ein.

dingter Sonderlasten“ finden. Da diese Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) in gewisser Weise einen Fremdkörper in der auf Haushaltsautonomie von Bund und Ländern abzielenden Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland darstellen, unterliegen sie einem besonderen Rechtfertigungszwang; die Bedingungen, unter denen SoBEZ zulässig sind, wurden daher in §12 Maßstäbengesetz (MaßstG) abschließend konkretisiert.

Auf politischer Ebene waren die Zuweisungen des Bundes an die neuen Länder zunächst im sogenannten Solidarpakt I geregelt worden, der eine Laufzeit von 1995 bis 2004 aufwies. Als sich Ende der 1990er Jahre abzeichnete, dass auch bis zum Jahre 2004 die ostdeutschen Länder keineswegs in der Lage sein würden, die ihnen auferlegten Ausgabeverpflichtungen aus eigenen Mitteln zu decken, wurden nach langwierigen Verhandlungen im Juli 2001 von Bundestag und Bundesrat gleichlautende Beschlüsse zur Fortführung des Solidarpaktes I gefasst. Erklärtes politisches Ziel dieses Solidarpaktes II ist es dabei, „gleichwertige wirtschaftliche und soziale Lebensverhältnisse in Ost und West zu schaffen und die innere Einheit zu vollenden.“<sup>2</sup> Mit dem Solidarpakt II soll demnach die finanzpolitische Handlungsfähigkeit der neuen Länder langfristig gesichert werden, um sie so in die Lage zu versetzen, die fortbestehenden „teilungsbedingten Sonderlasten“ abzubauen. und die unterproportionale kommunale Finanzkraft auszugleichen. Zur Konkretisierung des Begriffs der „teilungsbedingten Sonderlasten“ wurde dabei auf die bestehende Infrastrukturlücke verwiesen. Auf eine förmliche Zweckbindung der Mittelzuweisungen (wie z. B. im früheren Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost) wurde indes verzichtet, stattdessen sollten die Gelder als formal ungebundene Zuweisungen bereitgestellt werden. Allerdings wurde die politische Verantwortung für deren „aufbaugerechte Verfügung“ den Ländern übertragen.<sup>3</sup>

Aufbauend auf diesen Vereinbarungen wurde am 20.12.2001 das Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG) verabschiedet, das u. a. ab dem Jahre 2005 den Finanzausgleich zwischen den Ländern neu regelt (Finanzausgleichsgesetz, FAG) und die den ostdeutschen Ländern zustehenden Mittelzuweisungen aus dem Solidarpakt II für die Jahre 2005 bis 2019 in ihrer Höhe detailliert festschreibt. Die zulässige Mittelverwendung wurde entsprechend den Beschlüssen von Bundestag und Bundesrat nicht eindeutig definiert, sondern lediglich darauf verwiesen, dass die Bundeszuweisungen den Ländern „zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft“ (§ 11 Abs. 3 Satz 1 FAG) zur Verfügung gestellt würden.

---

<sup>2</sup> Vgl. BT-Drucksache 14/6577, Abschnitt II Nr. 1.

<sup>3</sup> Vgl. ebenda, Abschnitt II Nr. 3.

Die Formulierungen der Beschlüsse von Bundestag und Bundesrat sowie des § 11 Abs. 3 FAG sind letzten Endes vor allem durch die Vorgeschichte des Solidarpaktes II begründet, da die ostdeutschen Länder zur Begründung ihrer Verhandlungsposition Gutachten verschiedener Forschungsinstitute<sup>4</sup> vorlegten, die unter Verwendung normativer Zielvorgaben zur Höhe einer „angemessenen“ Infrastrukturausstattung eine Quantifizierung der noch notwendigen Infrastrukturinvestitionen in den neuen Ländern vornahmen.<sup>5</sup> In gewisser Weise spiegelt dies den Forschungsstand der späten 1990er Jahre wider, der die bereits damals bestehende Wachstumsschwäche der neuen Länder als ein temporäres Problem ansah und als die wesentlichen Ursachen hierfür in der Tat die infrastrukturellen Versäumnisse der DDR identifizierte.<sup>6</sup> Nach dieser Logik stellte der Abbau der Infrastrukturlücke die entscheidende, wenn nicht gar die alleinige Voraussetzung für die Fortsetzung des Aufbau Ost dar. Inzwischen hat sich in der Forschung allerdings eine andere Sichtweise durchgesetzt, die die Wachstumsschwäche der neuen Länder als ein längerfristiges Phänomen begreift und dementsprechend auch die Wachstumsperspektiven für die kommenden Jahre eher pessimistisch einschätzt.<sup>7</sup> Dass der Konvergenzprozess zum Westen weitgehend zum Stillstand gekommen ist, wird danach nicht mehr primär auf infrastrukturelle Defizite zurückgeführt, sondern vielmehr einer ganzen Reihe von strukturellen Defiziten (u. a. demographisch bedingte Verschlechterung des Humankapitalbestands, Besonderheiten der Branchen- und Größenstruktur, funktionale Struktur der ostdeutschen Wirtschaft) und einer dadurch bedingt nachlassenden Investitionstätigkeit der Unternehmen zugeschrieben. Da sich diese Probleme auf absehbare Zeit kaum lösen lassen werden, wird – bei zunehmender Differenzierung zwischen den Regionen – auch künftig mit einem kaum über westdeutsche Vergleichswerte hinausgehendem Wirtschaftswachstum gerechnet. Dementsprechend

---

<sup>4</sup> Vgl. insbesondere DIW, Infrastrukturausstattung und Nachholbedarf in Ostdeutschland, Gutachten im Auftrag des Sächsischen Finanzministeriums, Berlin 2000; RWI, Infrastruktureller Nachholbedarf Ostdeutschlands in mittelfristiger Sicht, Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen, Essen 2000.

<sup>5</sup> Der Verweis auf die unterproportionale kommunale Finanzkraft in § 11 Abs. 3 FAG ist lediglich Folge der gleichzeitig beschlossenen Ausgleichskriterien im Länderfinanzausgleich und deswegen aus ökonomischer Sicht weniger strittig.

<sup>6</sup> Bereits in den Verhandlungen zum Maßstäbengesetz wurde allerdings von Länderseite vorgeschlagen, die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an die neuen Länder nicht nur mit Infrastrukturbedarfen, sondern auch mit ihrer geringen Wirtschaftskraft zu begründen. Dies wurde von der Bundesregierung abgelehnt, da die Bundesleistungen der Verbesserung der Standortbedingungen (und nicht einer Kompensation von Folgen schlechter Standortbedingungen) dienen sollten. Vgl. genauer die Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz), BT-Drucksache 14/5951, Anlage 2, S. 72 und Gegenäußerung der Bundesregierung, BT-Drucksache 14/5971.

<sup>7</sup> Vgl. z. B. J. Ragnitz, Demographische Entwicklung in Ostdeutschland und Länderfinanzausgleich, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 3/2005, S. 73-81.

konzentrieren sich auch wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen für die neuen Länder heute längst nicht mehr – wie noch vor wenigen Jahren – auf den weiteren Ausbau der Infrastruktur, sondern nehmen zusätzlich eine Reihe weiterer Wachstumsdeterminanten mit in das Blickfeld.<sup>8</sup> Dies spiegelt sich im übrigen auch in aktuellen und geplanten Vorhaben der Bundesregierung zur Förderung des Aufbau Ost, bei denen der weitere Infrastrukturausbau nur noch eine untergeordnete Rolle einnimmt.<sup>9</sup>

Überdies waren schon damals Methodik und Ergebnisse der Berechnungen zum infrastrukturellen Nachholbedarf nicht unumstritten. Korrigierte Rechnungen des DIW kamen zwar zunächst zu deutlich niedrigeren Werten; da die öffentlichen Investitionen in Ostdeutschland seither aber in stärkerem Maße als in Westdeutschland hinter den damaligen Projektionen zurückgeblieben sind, ist die Infrastrukturlücke in den vergangenen Jahren nicht etwa abgebaut worden, sondern sogar noch gestiegen.<sup>10</sup> Hinzu kommt, dass die Ende der 90er Jahre vorliegenden Bevölkerungsprognosen die Anzahl der Einwohner in den neuen Ländern überschätzten. Legt man heutige Einwohnerzahlen zugrunde, würde der Infrastrukturbedarf nach der Logik der damaligen Berechnungen zwar geringer ausfallen; allerdings impliziert eine dünnere Bevölkerungsdichte unter Umständen auch einen zusätzlichen Bedarf an Infrastrukturinvestitionen, zum Beispiel infolge des notwendigen Rückbaus überdimensionierter Infrastruktureinrichtungen. Hieraus folgt, dass sich die Höhe der heute noch notwendigen Infrastrukturinvestitionen in den neuen Ländern ohne weitergehende empirische Untersuchungen kaum feststellen lassen dürfte.

Aus diesen Überlegungen folgt, dass eine enge Interpretation der Vorgaben des § 11 Abs. 3 FAG kaum mehr als zeitgemäß gelten kann. Weder würde die alleinige Konzentration der Aufbaupolitik auf den Infrastrukturausbau den komplexen Wachstumshindernissen in Ostdeutschland gerecht, noch bestehen hinreichende Vorstellungen über die tatsächliche Höhe der „Infrastrukturlücke“ in den neuen Ländern. Es scheint daher sinnvoll, sich auf die ursprünglichen Ziele des Solidarpaktes II zu besinnen und die wachstumsfördernde Verwendung der Mittel in den Vordergrund des Verwendungsnachweises zu rücken.

---

<sup>8</sup> Vgl. Sachverständigenrat, JG 2004/2005; Gesprächskreis Ost, Für eine Kurskorrektur des Aufbau Ost, Thesenpapier, mimeo, Juni 2004; DIW/IAB/IfW/IWH/ZEW, Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, IWH-Sonderheft 3/2002; Fortschrittsbericht Ostdeutschland, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Berlin, IWH-Sonderheft 3/2002 und 7/2003.

<sup>9</sup> Vgl. Jahresbericht der Bundesregierung zum Aufbau Ost, verschiedene Ausgaben; Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD vom 11.11.2005, S. 75 ff.

<sup>10</sup> Vgl. D. Vesper, Holt der Osten auf? Entwicklung der öffentlichen Investitionen in Ost- und Westdeutschland, in: DIW-Wochenbericht Nr. 25/2005.

Aufbauend auf diesen Überlegungen wird in dieser Studie ein alternatives Verfahren zur Ermittlung der „aufbaugerechten“ Verwendung der SoBEZ vorgeschlagen.

## **2. Konkretisierung der Vorgaben des FAG in der bisherigen Praxis**

In der Vergangenheit<sup>11</sup> wurde die Vorschrift des §11 Abs. 3 FAG im Regelfall so interpretiert, dass der Verweis auf den infrastrukturellen Nachholbedarf eine Beschränkung der zulässigen Mittelverwendung der SoBEZ (nach Abzug der hieraus finanzierten Zuweisungen an die Kommunen zum Ausgleich ihrer unterproportionalen Finanzkraft) auf investive Ausgaben impliziert. Dementsprechend haben sich Bund und Länder auf Arbeitsebene auf ein Berechnungsschema verständigt, das zumindest die Ermittlung der investiven Mittelverwendung erlaubt.

Nach diesem Berechnungsschema werden aus dem Gruppierungsplan des Haushalts zunächst die eigenfinanzierten Investitionen ermittelt (Investitionsausgaben abzüglich Zuweisungen für Investitionen). Eine (einer engen Interpretation des §11 Abs. 3 FAG entsprechende) Beschränkung auf Infrastrukturinvestitionen wurde dabei unterlassen. Um die aus den SoBEZ finanzierten Investitionen zu ermitteln, wird in einem zweiten Schritt von den eigenfinanzierten Investitionen die anteilige Nettokreditaufnahme abgezogen. Die Begründung hierfür liegt in den verfassungsrechtlichen Vorgaben, nach denen die Nettokreditaufnahme die Summe der im Haushalt veranschlagten eigenfinanzierten Investitionen nicht übersteigen darf.<sup>12</sup> Der sich ergebende Betrag wird sodann den erhaltenen SoBEZ gegenübergestellt. In den vergangenen Jahren haben entsprechend dieser Berechnung mit Ausnahme Sachsens alle Länder einen mehr oder minder hohen Anteil der erhaltenen SoBEZ nicht für investive Zwecke verausgabt, sondern diese für laufende Ausgaben verwendet, was in einer undifferenzierten öffentlichen Diskussion häufig als „Verschwendung“ öffentlicher Mittel gebrandmarkt wurde.

Die Vorteile des zwischen Bund und Ländern vereinbarten Berechnungsschemas liegen auf der Hand. So ist die Interpretation der zulässigen SoBEZ-Verwendungszwecke als „investive Ausgaben“ intuitiv einleuchtend, weil diesen – zumindest in der Theorie –

---

<sup>11</sup> Bis zum Berichtsjahr 2004 galt das „alte“, durch Art. 1 SFG modifizierte FAG, nach dem SoBEZ allgemein für „teilungsbedingte Sonderlasten“ verwendet werden durften (§11 Abs. 4 FAG (alt)). In Vorgriff auf die Rechtslage nach 2004 wurde jedoch vom Bund und einzelnen ostdeutschen Ländern bereits die verschärften Verwendungsvorschriften des novellierten FAG (§11 Abs. 3 FAG (neu)) angewandt.

<sup>12</sup> Von der Sachlogik her erscheint es sinnvoller, anstelle der Nettokreditaufnahme den Finanzierungssaldo zu verwenden; damit würde auch das Problem „nicht-periodengerechter“ Nettokreditaufnahme gelöst. Dieser Vorgehensweise wurde von Bund und Ländern mit Blick auf die Vorschriften des Art. 115 GG (bzw. der entsprechenden Verfassungsvorschriften der Länder) zu den Defizitgrenzen allerdings nicht gefolgt. Bei etwaigen Neuverhandlungen zwischen Bund und Ländern über das zu verwendende Rechenschema könnte auch diese Modifikation des Berechnungsschemas aufgegriffen werden.

entsprechende Wachstumseffekte gegenüberstehen. Hinzu kommt die leichte Berechenbarkeit der tatsächlichen SoBEZ-Verwendung, da die erforderlichen Angaben aus der Gruppierungsübersicht des Haushaltsplans zeitnah vorliegen. Schließlich ist auch die Korrespondenz mit den verfassungsrechtlichen Regelungen zur Kreditobergrenze als ein Vorteil anzusehen.

Dem stehen allerdings eine Reihe von Nachteilen gegenüber, die die Eignung des verwendeten Berechnungsschemas zum Nachweis über die „aufbaugerechte“ Verwendung der SoBEZ in Frage stellen.

Zum einen wirft die Einbeziehung der Nettoneuverschuldung in die SoBEZ-Nachweisrechnung das Problem auf, dass sich bei mangelnder Flexibilität der Ausgaben in einer Periode im Falle von unerwarteten Steuermindereinnahmen der SoBEZ-Nachweis nahezu zwangsläufig verschlechtert. Auch bei unveränderten Investitionsausgaben vermindert nämlich eine erhöhte Nettokreditaufnahme den Anteil der investiven Ausgaben, der rein rechnerisch aus SoBEZ finanziert wird. Dieses Problem lässt sich indes nicht lösen, solange am Prinzip des jährlichen Nachweises der SoBEZ-Verwendung festgehalten wird. Der Vorschlag, zur Entschärfung dieses Problems die SoBEZ-Verwendung nicht anhand der tatsächlichen Ausgaben in einem Kalenderjahr, sondern anhand der Ausgaben in einer längeren Zeitperiode zu ermitteln, ist von der Politik bislang nicht aufgegriffen worden.<sup>13</sup>

Zum zweiten ist das von Bund und Ländern verwendete Schema nicht geeignet, die Fortschritte beim Schließen der Infrastrukturlücke aufzuzeigen. Einbezogen werden nicht nur Investitionsausgaben für die Infrastruktur, sondern alle investiven Ausgaben, also auch Investitionszuweisungen an den privaten Sektor (also Hilfen für den Aufbau des Sachkapitalstocks der Unternehmen) sowie – was allerdings weniger stark ins Gewicht fällt – die Beschaffung von Ausrüstungsgütern für den Staat selber (z. B. Dienstwagen, Büroausstattung usw.). Hinzu kommt, dass auch Investitionen in Einrichtungen der (sozialpolitischen) Daseinsvorsorge einbezogen werden, die zumindest keinen engen Wachstumsbezug aufweisen und bei denen Ostdeutschland zum Teil Ausstattungsvorsprünge aufweist.<sup>14</sup> Insoweit wird die Vorgabe des §11 Abs. 3 FAG in enger Interpretation hier bereits verlassen. Hinzu kommt, dass eine Infrastrukturlücke nur relativ zu einem „Benchmark“ definiert werden kann; ein passender Vergleichsmaßstab ist im traditionellen Berechnungsschema aber nicht enthalten. Aus diesem Grund wurde von den Ländern in den letzten Jahren ein alternatives Rechenschema entwickelt, bei dem die gegenüber dem Vergleichsmaßstab „westdeutsche finanzschwache Länder“

---

<sup>13</sup> Vgl. J. Ragnitz, Zur Ausgestaltung des Solidarpaktes II, Ein Diskussionsvorschlag, IWH-Diskussionspapiere Nr. 194, Halle 2004, S. 14.

<sup>14</sup> Vgl. das Gutachten des DIW zum Solidarpaket II, a. a. O.

*überproportionalen* eigenfinanzierten Investitionen ermittelt wurden und diese für den SoBEZ-Verwendungsnachweis herangezogen wurden. Tatsächlich würde sich dieses Schema eignen, die Erfolge hinsichtlich der Verringerung des Infrastrukturrückstands darzustellen, sofern tatsächlich nur Infrastrukturinvestitionen berücksichtigt würden (was aber, wie gezeigt, nicht der Fall ist). Für einen Nachweis über die SoBEZ-Verwendung ist dieses alternative Rechenschema hingegen nicht geeignet, weil hier auch Ausgaben einbezogen sind, die nach der Logik der verfassungsrechtlichen Vorschriften über die Kreditobergrenzen bereits anderweitig finanziert worden sind (nämlich über Kredite) und daher für die Finanzierung durch SoBEZ nicht mehr in Frage kommen.<sup>15</sup>

Schließlich ist zum dritten hinzuzunehmen, dass in der Vergangenheit weder von Seiten des Bundes noch der Länder die Frage thematisiert wurde, inwieweit infrastrukturelle Nachholbedarfe tatsächlich „teilungsbedingt“ sind, und in welchem Umfang sie aus diesem Grunde eine „Sonderlast“ der ostdeutschen Länder darstellen. Ein solcher Nachweis ist allerdings mangels Referenzmaßstab auch nicht zu führen – was freilich auch bedeutet, dass §11 Abs. 3 FAG nicht allzu eng ausgelegt werden sollte.

Hieraus folgt: Das vereinbarte Rechenschema stellt zwar eine *mögliche* Konkretisierung der Berichtspflichten der Länder nach § 11 Abs. 3 Satz 3 FAG dar, es ist aber keine inhaltsscharfe Konkretisierung der im Gesetz thematisierten „teilungsbedingten Sonderlasten aus dem infrastrukturellen Nachholbedarf“ und insoweit auch keine zwangsläufige Folge der Bestimmungen des § 11 Abs. 3 Satz 1 FAG. Ganz offenkundig geht dies auch darauf zurück, dass der Gesetzesgeber es versäumt hat, die unbestimmten Rechtsbegriffe des §3 Abs. 3 Satz 1 FAG („teilungsbedingt“, „Sonderlasten“, „infrastrukturellen Nachholbedarf“) genau zu definieren und damit einen weiten Interpretationsspielraum zugelassen hat. Die ausschließlich investive Mittelverwendung, wie sie den bisherigen SoBEZ-Nachweisen zugrunde gelegt wurde, kann daher weder als gesetzlich vorgegeben noch als ökonomisch zwingend angesehen werden.

### **3. Überlegungen zur Weiterentwicklung des Berechnungsschemas**

Nach den Beschlüssen von Bundestag und Bundesrat wird mit dem Solidarpakt II das politische Ziel verfolgt, die Gleichwertigkeit der (wirtschaftlichen und sozialen) Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland herzustellen. Auch wenn der Begriff der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ebenfalls nicht eindeutig definiert ist, besteht doch wohl ein Grundkonsens, dass die zwischen beiden Landesteilen bestehenden Unterschiede in den Pro-Kopf-Einkommen und den Beschäftigungsmöglichkeiten nicht als „gleichwertig“ angesehen werden können. Dementsprechend kann es als Ziel des Soli-

---

<sup>15</sup> Vgl. hierzu genauer J. Ragnitz, Solidarpakt II: Anpassungen erforderlich, in: IWH, Wirtschaft im Wandel, Heft 14/2004, S. 411-416.

darpaketes II gewertet werden, diese Unterschiede – zumindest soweit sie auf die Folgen der Teilung zurückzuführen sind – weiter abzubauen. Der in Bundestags- und Bundesratsbeschluss vorgenommene Bezug auf die Infrastrukturlücke reflektiert dabei primär die Argumentationslinie der ostdeutschen Länder im Jahr 1999, erscheint aber aus ökonomischer Sicht als zu eng und entspricht auch längst nicht mehr dem heutigen Forschungsstand in der Wissenschaft.

Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht ist ein hohes Wohlstandsniveau (BIP je Einwohner) zum einen abhängig von der Ausstattung einer Volkswirtschaft mit Produktionsfaktoren (Arbeit, Sach- und Infrastrukturkapital), zum anderen von deren Qualität (Qualifikationsniveau der Beschäftigten bzw. Humankapitalausstattung, Modernität des Kapitalstocks). Darüber hinaus spielt die Verfügbarkeit von technischem und technologischem Wissen eine entscheidende Rolle.<sup>16</sup> Die Beschäftigungsmöglichkeiten in einer Region hängen wiederum von der Höhe der (rentablen) Produktion ab und sind insoweit primär eine abgeleitete Größe.<sup>17</sup> Hieraus folgt, dass der Aufbau Ost vor allem das Ziel verfolgen sollte, die Bedingungen dafür zu schaffen, dass Ostdeutschland ein höheres Produktionsniveau (bzw. ein höheres Wirtschaftswachstum) erreichen kann. Die Verbesserung der Infrastrukturausstattung ist dabei zwar ein wichtiger, aber keineswegs der einzige Ansatzpunkt. So zeigen einschlägige Untersuchungen über die Determinanten wirtschaftlichen Wachstums je nach Untersuchungsdesign und Entwicklungsstand einer Region zum Teil äußerst starke, zum Teil aber auch nur schwache Einflüsse der Infrastrukturausstattung auf Veränderungsrate und Niveau des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf. Wie bereits gezeigt, spielt auch in der aktuellen (wissenschaftlichen und politischen) Diskussion um die Wachstumsschwäche der neuen Länder die Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen nur noch eine untergeordnete Rolle.<sup>18</sup>

Vorgeschlagen wird aufgrund dieser Überlegungen ein reformierter Verwendungsnachweis für die SoBEZ auf Basis eines modifizierten Konzepts der „wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen öffentlichen Ausgaben“ (WNA-Konzept).<sup>19</sup> Dementsprechend sollten alle Ausgaben einbezogen werden, die als wachstumsrelevant gelten können, unabhängig davon, ob diese nach der Haushaltssystematik der Kapitalrechnung

---

<sup>16</sup> Vgl. hierzu z. B. die Ausführungen beim Sachverständigenrat, JG 2002/2003, Tz. 332 ff.

<sup>17</sup> Darüber hinaus spielen die realisierte Wirtschaftsstruktur (Bedeutung arbeitsintensiver Branchen) sowie die durchschnittlichen Arbeitszeiten eine Rolle; hiervon wird hier abstrahiert.

<sup>18</sup> Ohnehin wird auch unabhängig von der Problematik der Mittelverwendung im Solidarpaket II wird in der Wissenschaft die der herrschenden Haushaltssystematik zugrundeliegende Unterscheidung nach „investiven“ und „laufenden“ Ausgaben zunehmend in Frage gestellt. Zumindest mit Blick auf Ausgaben für Forschung, Bildung und Umweltschutz wird dabei gemeinhin eine „investive“ Interpretation befürwortet. Eine Neudefinition des Begriffs der „investiven“ Ausgaben soll an dieser Stelle aber nicht erfolgen. Vgl. hierzu genauer M. Thöne, Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben („WNA“), Fifo-Berichte Nr. 2, Köln 2005.

<sup>19</sup> Vgl. hierzu genauer M. Thöne, a. a. O.

oder der laufenden Rechnung zugewiesen werden.<sup>20,21</sup> So resultiert die (wachstumsrelevante) Infrastrukturausstattung einer Volkswirtschaft nicht allein aus dem Kauf bzw. der Errichtung der entsprechenden Kapitalgüter (z. B. Straßen), sondern auch aus ihrer Erhaltung (laufender Sachaufwand, Personal). In der traditionellen Haushaltssystematik – die auch dem SoBEZ-Berechnungsschema zugrunde liegt – werden dagegen in diesem Fall lediglich die Investitionsausgaben erfasst. In anderen Fällen – so zum Beispiel bei der Vorhaltung von Forschungseinrichtungen – fallen sogar überwiegend nur laufende Ausgaben (Personalausgaben) an, obwohl diese Einrichtungen für den Wachstumsprozess von weit größerer Bedeutung sein können als reine Strukturinvestitionen. Nach der traditionellen Abgrenzung investiver Ausgaben werden dagegen lediglich die Investitionen in Forschungsstätten erfasst, also nur ein kleiner Teil der wachstumsrelevanten Ausgaben in diesem Aufgabengebiet. Ausgaben für beschäftigungsschaffende Maßnahmen sind demgegenüber nur dann als wachstumsrelevant anzusehen, wenn es sich dabei um „rentable“ Arbeitsplätze handelt, die lediglich aufgrund bestehender Einstellungshemmnisse nicht besetzbar sind. Dies schließt alle sozialpolitisch motivierten Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik aus. Auch Zinsausgaben bzw. Schuldendiensthilfen an Dritte – die in gewisser Weise Folge investiver bzw. wachstumswirksamer Ausgaben der Vergangenheit sind – sollten ausgeschlossen bleiben, da diese für die laufende Periode keine Verbesserung der Wachstumsbedingungen mehr bewirken.

Zum zweiten ist für die Zwecke des SoBEZ-Nachweises auch weiterhin eine Bereinigung um die jeweilige Nettokreditaufnahme erforderlich. Dies rührt daher, dass mit dem SoBEZ-Verwendungsschema eine Verknüpfung von Einnahme- und Ausgabenseite des Haushalts bezweckt ist; Ausgaben können aber – vereinfacht ausgedrückt – nur aus eigenen Einnahmen (Steuern, Beiträge, Gewinne aus wirtschaftlicher Tätigkeit des Staates), aus Zuweisungen von anderen öffentlichen Haushalten (zweckgebunden oder ungebunden) oder aus Krediten finanziert werden. Da die Kreditaufnahme zumindest formal dazu dient, Investitionen zu finanzieren, muss der investive Teil der SoBEZ-relevanten Ausgaben in der hier vorgeschlagenen Klassifikation um den hierauf entfallenden Teil der Nettokreditaufnahme bereinigt werden, wobei die dazu notwendige Aufteilung der Nettoneuverschuldung aber nur nach pauschalierenden Methoden erfolgen kann.

---

<sup>20</sup> Es erscheint allerdings sinnvoll, solche Ausgaben unberücksichtigt zu lassen, bei denen der Beitrag zum wirtschaftlichen Wachstum nur schwach ausgeprägt oder wissenschaftlich strittig ist, z. B. bei der Verbesserung „weicher“ Standortfaktoren.

<sup>21</sup> Vom Grundsatz der Einbeziehung aller Ausgaben wird im Folgenden dann abgewichen, wenn die Begründung primär ein fortbestehender „infrastruktureller Nachholbedarf“ ist.

Die von den Ländern häufig kritisierte Abhängigkeit des SoBEZ-Nachweises von der Höhe der Nettokreditaufnahme wird durch diese Vorgehensweise nicht beseitigt, aber dies ist aus methodischen Gründen auch nicht sinnvoll.

Drittens ist schließlich, um der Vorgabe des FAG genüge zu tun, der Anteil der „Sonderlasten“ an den SoBEZ-relevanten Ausgaben zu bestimmen. Hintergedanke dabei ist, dass die ostdeutschen Länder ihre wachstumsrelevanten Ausgaben zumindest zu einem Teil aus eigenen Mitteln zu tragen haben, und nur für die darüber hinausgehenden „Sonderlasten“ SoBEZ in Anspruch nehmen können. Ansonsten würde es sich um eine verdeckte Finanzierung allgemeiner Ausgaben der Länder handeln, die nach §12 Abs. 1 MaßstG keine Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen rechtfertigen. Hinzu kommt, dass die SoBEZ für die neuen Bundesländer nur für eine begrenzte Zeit (also bis 2019) zur Verfügung gestellt und ab 2009 degressiv abgeschmolzen werden. Insofern wäre es fatal, wenn diese nur temporär zur Verfügung stehenden Mittel dazu verwendet würden, auf Dauer angelegte Ausgaben zu decken. Letzten Endes müssen die ostdeutschen Länder sich darauf einstellen, dass ihre derzeit noch überproportional gute Finanzausstattung bis zum Jahr 2020 auf das Niveau der finanzschwachen westdeutschen Länder (oder leicht darunter) zurückgeführt werden wird. Ein naheliegender Vergleichsmaßstab sind deswegen die finanzschwachen westdeutschen Flächenländer (FSFW) oder (da nach § 12 Abs. 1 Satz 5 MaßstG SoBEZ für alle Länder gezahlt werden müssen, auf die die Kriterien für ihre Gewährung zutreffen) das finanzschwächste der westdeutschen Flächenländer, aktuell also das Saarland.

#### **4. Konkretisierung des vorgeschlagenen Rechenschemas**

Zunächst ist zu klären, welche Ausgabenkategorien bei einer Neudefinition des Berechnungsschemas für die SoBEZ-Verwendung einbezogen werden sollen. Legt man den Funktionenplan für die Haushaltsrechnung von Bund und Ländern zugrunde, so können zu den wachstumswirksamen Ausgaben die folgenden Positionen gerechnet werden (Ziffern geben die Nummern des Funktionenplans an):

- 127 Berufliche Schulen: Die beruflichen Schulen dienen der beruflichen Bildung und sind insoweit Bestandteil der Humankapitalbildung.
- 13 (ohne 132 und 138) Hochschulen: Hierbei handelt es sich um Ausgaben für Forschung und Lehre an Hochschulen, darunter zum größten Teil Personalausgaben. Die Einbeziehung von Ausgaben für die Lehre lässt sich damit rechtfertigen, dass

diese der Bildung von höherwertigem Humankapital dient.<sup>22</sup> Versorgungsleistungen bleiben außer Betracht, da diese nicht dem aktiven Personal gewährt werden. Auch die Einbeziehung der Hochschulkliniken erscheint fragwürdig, weil hier zu einem erheblichen Teil medizinische Leistungen erbracht werden, die anderenfalls in sonstigen Bereichen des Gesundheitswesens erstellt werden müssten.

- 142 Fördermaßnahmen für Studierende: Unterstützung der Humankapitalbildung
- 143 Förderungsmaßnahmen für den wissenschaftlichen Nachwuchs: Unterstützung der Humankapitalbildung
- 151 Weiterbildung: Unterstützung der Humankapitalbildung
- 156 Berufsakademien: Unterstützung der Humankapitalbildung (Substitut für Hochschulausbildung)
- 162 Wissenschaftliche Bibliotheken: Unterstützung der Humankapitalbildung
- 164 Gemeinsame Forschungsförderung von Bund und Ländern: Hierbei handelt es sich um anwendungsbezogene Forschung, die unmittelbar und mittelbar dem Unternehmenssektor zugute kommt und insoweit der Verbreiterung der technologischen Basis dient.
- 165 Andere Einrichtungen für Wissenschaft und Forschung: Förderung des technischen Fortschritts.
- 169 Forschung und experimentelle Entwicklung: Hierbei handelt es sich um die Förderung von Forschungsaktivitäten, die dem technologischen Fortschritt dienen.
- 17 Wissenschaft und Forschung außerhalb der Hochschulen: Förderung des technischen Fortschritts.
- 33 Umwelt- und Naturschutz: Die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen kann in Teilbereichen als standortverbessernde Maßnahme angesehen werden, die damit der Verbesserung der Wachstumsbedingungen dient. Auch wenn der Zusammenhang zur wirtschaftlichen Entwicklung hierbei eher schwächer ausgeprägt ist als in anderen Bereichen, besteht hier aufgrund der Vernachlässigung des Umweltschutzes in der DDR wohl noch ein gewisser Nachholbedarf. Insoweit scheint die Einbeziehung zumindest der investiven Ausgaben aus dieser Position gerechtfertigt.
- 41 Wohnungswesen: Aufgrund unterlassener Investitionen bestand im Wohnungswesen der DDR erheblicher Investitionsbedarf. Inzwischen ist aufgrund gesunke-

---

<sup>22</sup> Zwar verbleibt dies infolge der Mobilität von Studienabgängern zu einem erheblichen Teil nicht im ausbildenden Bundesland, doch lässt sich dies nicht sinnvoll berücksichtigen.

ner Bevölkerung und hoher Investitionstätigkeit der Neubau- und Renovierungsbedarf stark gesunken; allerdings bedarf es nunmehr eines Rückbaus bestehender Wohnungen. Diese Arbeiten sind zwar nicht unmittelbar wachstumswirksam, sollten aber wegen des Charakters als „teilungsbedingte Sonderlast“ in die Berechnungen einbezogen werden. Dabei ist ebenfalls eine Beschränkung auf investive Ausgaben vorzunehmen.

- 43 Kommunale Gemeinschaftsdienste: Eine funktionsfähige Ver- und Entsorgung ist eine wichtige Bedingung für Unternehmensansiedlungen. Gleichzeitig besteht in diesem Bereich aufgrund vernachlässigter Investitionen in der DDR erheblicher infrastruktureller Nachholbedarf. Es sollten daher nur investive, nicht aber laufende Ausgaben dieser Ausgabenkategorie berücksichtigt werden.
- 44 Städtebau: Hier gelten die Ausführungen zu lfd. Nr. 41 analog.
- 521 Verbesserung der Agrarstruktur: Hierbei geht es im Wesentlichen um die Anpassung der landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen (Wegebau etc.) an veränderte Rahmenbedingungen.
- 6 Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen: Hierbei handelt es sich zum größten Teil um Investitionszuschüsse (im Rahmen der GRW) an Unternehmen, die dem Aufbau eines modernen Kapitalstocks dienen. Darüber hinaus werden Subventionen für den laufenden Betrieb gewährt, die der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen dienen sollen.
- 7 Verkehrs- und Nachrichtenwesen: Hier ist der gesamte Infrastrukturauf- und -ausbau im Verkehrswesen erfasst, also die Verbesserung der Infrastrukturausstattung der ostdeutschen Länder.

Bei einer Reihe weiterer Ausgaben ist die Einbeziehung in den SoBEZ-Nachweis zwar denkbar, gleichwohl nicht vollends überzeugend. Hierbei handelt es sich im Einzelnen um die folgenden Ausgabenkategorien:

- 11,12 (außer 127, s. o.) allgemeinbildende Schulen: Zwar ließe sich argumentieren, dass das Schulwesen der Vermittlung von Humankapital dient; im Wesentlichen handelt es sich hierbei jedoch um eine Grundausbildung, die keine spezifischen Wachstumswirkungen aufweist. Von einer Einbeziehung sollte daher abgesehen werden.

Folgt man dieser Argumentation nicht, so sollten lediglich die investiven Ausgaben als SoBEZ-relevant anerkannt werden, da in diesem Bereich in den ostdeutschen Ländern noch ein gewisser Nachholbedarf bestehen dürfte. Dieser

wird noch erhöht durch die Notwendigkeit des Rückbaus von Schulen als Folge der beschleunigten demographischen Entwicklung.

25 Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsschutz: Hierunter fallen unter anderem Maßnahmen zur Weiterbildung von Arbeitslosen sowie Hilfen zur Eingliederung in das Arbeitsleben. Insoweit ist eine Interpretation als humankapitalfördernde Maßnahmen denkbar. Allerdings zeigen Evaluationsuntersuchungen häufig nur geringe Effektivität arbeitsmarktpolitischer Instrumente an; vielmehr handelt es sich hierbei im Regelfall um Instrumente der Sozialpolitik, die keine unmittelbare Wachstumsrelevanz aufweisen. Sie sollten daher aus der Rechnung gänzlich ausgeschlossen bleiben.

81-85 Wirtschaftsunternehmen: Hier sind die Zahlungen der öffentlichen Hand an staatliche Unternehmen (unabhängig von ihrer Rechtsform) erfasst. Soweit es sich dabei um Auslagerung bislang (und anderswo) staatlich erfüllter Aufgaben mit SoBEZ-Relevanz handelt, die durch Zahlungen der öffentlichen Hand unterstützt werden, ist eine Einbeziehung sinnvoll, um Vergleichbarkeit herzustellen. Alternativ wären die Vergleichsausgaben anderer Länder entsprechend zu bereinigen.

Die Korrektur um diese unterschiedlichen Strukturen wird vermutlich nicht ohne erheblichen Aufwand möglich sein. Es wird daher aus Gründen der Vereinfachung vorgeschlagen, diese Position unberücksichtigt zu lassen.

Die genannten Gruppen nach der Funktionenübersicht sollten als Grundlage für ein erweitertes Rechenschema für die SoBEZ-Verwendung herangezogen werden. Ausgabenkategorien, bei denen ein Wachstumseffekt nicht zu vermuten ist, bleiben dabei ausgeklammert. Auf der anderen Seite dürfen allerdings auch nicht nur die investiven Ausgaben erfasst werden, sondern es müssen grundsätzlich sämtliche Ausgaben – unabhängig davon, ob sie in der laufenden Rechnung oder in der Kapitalrechnung verbucht werden – in die Berechnung einbezogen werden; Ausnahmen sollten nur bei den Ausgaben für Wohnungs- und Städtebau sowie bei den kommunalen Gemeinschaftsdiensten gemacht werden, da der Bezug zum wirtschaftlichen Wachstum hier eher schwach ausgeprägt ist. Gegenüber der herkömmlichen Rechnung bleiben damit eine Reihe von investiven Ausgaben unberücksichtigt (nämlich jene in den nicht aufgeführten Titelgruppen des Funktionenplans); es werden aber zusätzlich auch eine Reihe nicht-investiver Ausgaben aus den genannten Titelgruppen einbezogen.

Für den Nachweis über die SoBEZ-Verwendung sollten prinzipiell Länder und Gemeinden zusammengefasst werden (konsolidierte Rechnung), da ein nicht unerheblicher Teil der wachstumsrelevanten Ausgaben von den Gemeinden durchgeführt wird, diese

aber hierfür (ungebundene oder gebundene) Zuweisungen des jeweiligen Landes erhalten. Die dabei in der Praxis möglicherweise auftretenden Probleme fehlender Informationen über die Struktur der kommunalen Ausgaben wird an anderer Stelle erörtert.

Das zweite Problem, das es zu klären gilt, ist die Bereinigung des investiven Teils der SoBEZ-relevanten Ausgaben um die hierauf entfallende Nettokreditaufnahme. Da die Kreditaufnahme der öffentlichen Hand nicht einzelnen Ausgaben zugeordnet werden kann, muss man hierbei mit pauschalen Lösungsansätzen rechnen. Sinnvoll erscheinen dabei zunächst nur folgende Optionen:

- Annahme, dass die jeweilige Nettokreditaufnahme zunächst dazu verwendet wird, die SoBEZ-relevanten Investitionsausgaben zu decken. Die SoBEZ-relevanten Ausgaben (insgesamt) reduzieren sich damit in Höhe der jeweiligen Nettokreditaufnahme, maximal aber in Höhe der SoBEZ-relevanten Investitionsausgaben.
- Annahme, dass Nettokreditaufnahme zunächst die nicht-SoBEZ-relevanten Ausgaben „finanziert“. In diesem Fall reduzieren sich die SoBEZ-relevanten Ausgaben (insgesamt) nur in dem Maße, indem die Nettokreditaufnahme die nicht-SoBEZ-relevanten Ausgaben übersteigt. Für die Länder ist dies die günstigste Option.
- Berücksichtigung der Nettokreditaufnahme in Höhe des Anteils der SoBEZ-relevanten Investitionsausgaben an den gesamten Investitionsausgaben.

Da keine der beiden ersten Handlungsalternativen aus sachlichen Gründen bevorzugt werden kann, sollte die dritte Option herangezogen werden.

In Übersichtsform folgt hieraus das folgende Berechnungsschema für die SoBEZ-Verwendung (unter der Annahme, dass die FSFW den relevanten Vergleichsmaßstab darstellen):

Ausgaben für ausgewählte Funktionen

./ zweckgebundene Einnahmen von Bund/Ländern/EU für SoBEZ-relevante Funktionen je Einwohner<sup>23</sup>

= eigenfinanzierte Ausgaben in der laufenden Rechnung ( $EL_{SR}$ ) bzw. der Kapitalrechnung ( $EK_{SR}$ ) je Einwohner

./ Kredite, soweit sie auf Investitionen ( $EK_{SR}$ ) in die ausgewählten Funktionen entfallen ( $D_{SR} = EK_{SR} / EK \cdot D$ ) je Einwohner

= durch eigene Einnahmen oder SoBEZ finanzierte Ausgaben je Einwohner

./ entsprechende eigenfinanzierte Ausgaben der FSFW ( $EL^*_{SR}$ ,  $EK^*_{SR}$ ,  $D^*_{SR}$ ) je Einwohner

= überproportionale Ausgaben ostdeutscher Länder im Vergleich zu einem Normalniveau (hier: FSFW) ( $\ddot{U}_{ASR}$ )

in Relation zu SoBEZ (je Einwohner)

= Verwendungsnachweis

In Formeln ausgedrückt, lassen sich die überproportionalen Ausgaben (alle Angaben je Einwohner) in den SoBEZ-relevanten Aufgabenbereichen damit ermitteln als:

$$\begin{aligned}\ddot{U}_{ASR} &= EL_{SR} + EK_{SR} - D_{SR} - (EL^*_{SR} + EK^*_{SR} - D^*_{SR}) \\ &= (EL_{SR} - EL^*_{SR}) + (EK_{SR} - EK^*_{SR}) - (D_{SR} - D^*_{SR}).\end{aligned}$$

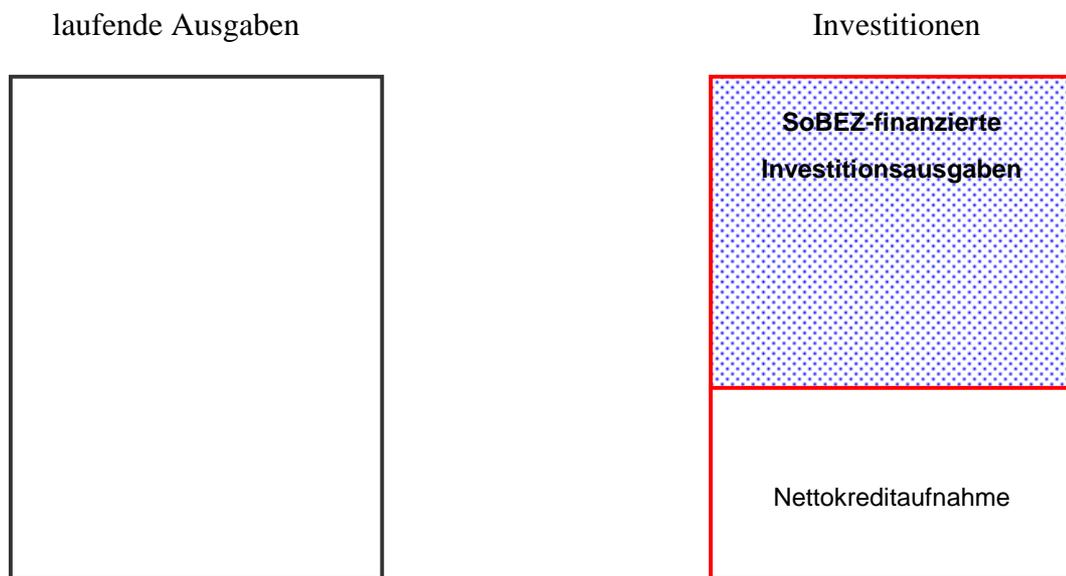
Wie die Umformung zeigt, sind die für den SoBEZ-Vergleich heranzuziehenden Nettoausgaben als Differenz zwischen den SoBEZ-relevanten Ausgaben der ostdeutschen Länder und einem normativ festgelegten „Normalniveau“ (FSFW oder politisch bestimmt) abzüglich der Differenz in der anteiligen Nettokreditaufnahme definiert. Politische Bemühungen um eine Neudefinition des Berechnungsschemas sollten sich daher nicht nur auf die Festlegung der SoBEZ-relevanten Ausgaben nach Funktionenplan konzentrieren, sondern auch die Festlegung eines „Normalniveaus“ der Ausgaben (und der Nettokreditaufnahme) in die Überlegungen einbeziehen.

---

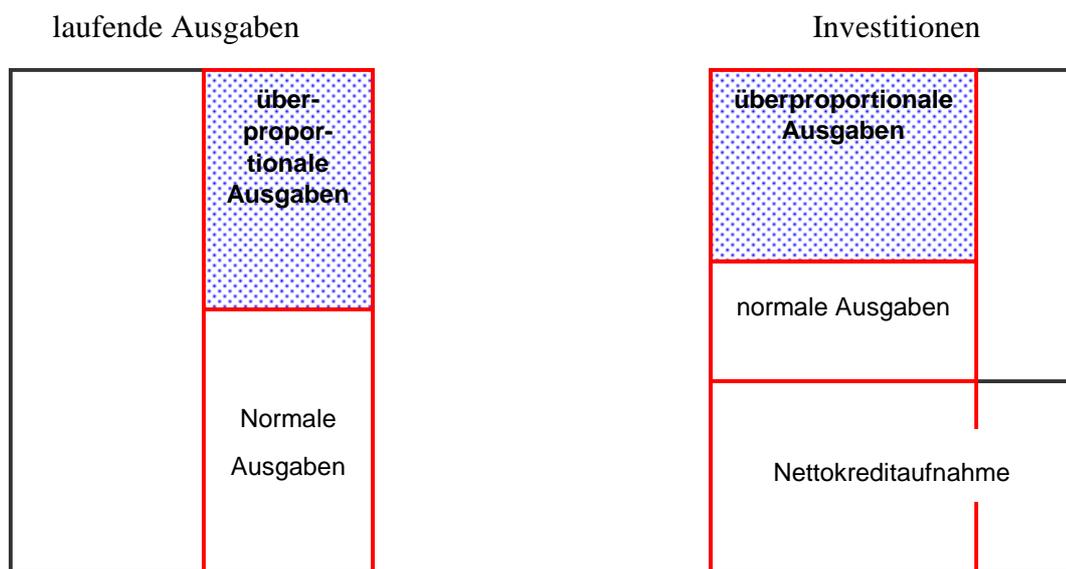
<sup>23</sup> Es stellt sich das Problem, dass in der Rechnungsstatistik in der veröffentlichten Form die Zuweisungen des Bundes an die Länder wie auch die Zuweisungen der Länder an die Kommunen nicht einheitlich behandelt werden; einzelne Länder verbuchen auch zweckgebundene Zuweisungen offenbar als allgemeine Finanzierungsmittel. Bei der Konkretisierung des Berechnungsschemas ist hier auf Vereinheitlichung zu achten.

Abbildung 1: Zweckentsprechende SoBEZ-Verwendung nach herkömmlichem und nach reformiertem Rechenschema<sup>a</sup>

Herkömmliches Rechenschema



Reformiertes Rechenschema



- Legende:
-  investive bzw. wachstumswirksame, SoBEZ-relevante Ausgaben
  -  investive bzw. wachstumswirksame, nicht SoBEZ-relevante Ausgaben
  -  nicht investive bzw. nicht wachstumswirksame Ausgaben

<sup>a</sup> Darstellung jeweils eigenfinanzierte Ausgaben, d. h. ohne zweckgebundene Zuweisungen

Ein Vergleich des hier vorgeschlagenen mit dem „traditionellen“ Berechnungsschema zeigt, dass die beiden Herangehensweisen von der Konzeption her völlig unterschiedlich sind und daher im Regelfall auch zu völlig unterschiedlichen Ergebnissen kommen werden (vgl. Abbildung 1). Im bisher angewandten Rechenschema werden lediglich die eigenfinanzierten Investitionen (rot umrahmte Fläche in Abbildung 1, oberer Teil) um die Nettokreditaufnahme verringert; die Differenz (gepunktete Fläche in Abbildung 1) sind die SoBEZ-finanzierten Ausgaben. Die laufenden Ausgaben (schwarz umrahmte Fläche) bleiben dabei gänzlich unberücksichtigt. In dem hier vorgeschlagenen Rechenschema wird hingegen zunächst sowohl bei den investiven als auch bei den laufenden Ausgaben (abzüglich zweckgebundener Zuweisungen) der wachstumswirksame Teil ermittelt (rot umrandete Fläche in Abbildung 1, unterer Teil). Hiervon wird zum einen die anteilige Nettokreditaufnahme abgesetzt, zum anderen auch die normalerweise aus eigenen Mitteln zu finanzierenden Ausgaben für laufende und für investive Zwecke. Die SoBEZ-finanzierten Ausgaben (blau gepunktete Fläche) belaufen sich auf einen Betrag, der höher oder niedriger sein kann als die Berechnung der zweckentsprechenden SoBEZ-Verwendung nach dem herkömmlichen Berechnungsschema.

Bei der Umsetzung dieses Vorschlags tritt möglicherweise das Problem auf, dass statistische Informationen über Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden nicht zeitgerecht vorliegen. Wegen der großen Zahl von Gemeinden in einem Land bedarf es nämlich gewisser Zeit, bis alle für die Ermittlung der Nettoausgaben nach Funktionenplan benötigten Daten erhoben und auf Richtigkeit geprüft worden sind.

Ein Teil der SoBEZ-relevanten Ausgaben auf Gemeindeebene wird faktisch durch zweckgebundene Zuweisungen des jeweiligen Landes finanziert. Insoweit sind die Ausgaben bereits im Landeshaushalt erfasst. Für den SoBEZ-Nachweis sind demnach nur noch die Kofinanzierungsanteile der Kommunen an den gemeinsam finanzierten Ausgaben sowie die vollständig aus eigenen Mitteln finanzierten SoBEZ-relevanten Ausgaben zu ermitteln. Diese sind nicht zu vernachlässigen; insbesondere im Bereich des Straßenbaus sind die Nettoausgaben der Kommunen deutlich höher als jene der Länder.<sup>24</sup> In anderen Bereichen (insbesondere Forschung) fallen allerdings nahezu ausschließlich Landesausgaben an.

Soweit ein exakter Nachweis der SoBEZ-relevanten Ausgaben der Kommunen zeitnah nicht möglich ist, sollte sich der detaillierte SoBEZ-Nachweis auf die Landesebene beschränken, während die Ausgaben der Kommunen pauschalierend als Zuschlag zum UFK-Nachweis (UFK: unterproportionale kommunale Finanzkraft) berücksichtigt wer-

---

<sup>24</sup> Auch bei den kommunalen Gemeinschaftsdiensten fallen Ausgaben vor allem auf kommunaler Ebene an, aber hierbei handelt es sich überwiegend um Personalausgaben, die in dem hier vorgeschlagenen Verwendungsnachweis unberücksichtigt bleiben.

den. Da die amtliche Rechnungsstatistik (die eine konsolidierte Aufteilung der Gesamtausgaben des Staates nach Ebenen, Aufgabenbereichen und Arten vornimmt) nur mit mehrjährigerer Verzögerung vorliegt, sollte jährlich eine Überprüfung der entsprechenden Aufschläge anhand der Daten des jeweils aktuellsten Berichtsjahres der amtlichen Statistik vorgenommen werden. Damit kann einer Beeinflussung des Verwendungsnachweises durch Umwidmung ungebundener in zweckgebundene Zuweisungen vorgebeugt werden.

## **5. Berücksichtigung der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft im Solidarpakt II**

Der zweite Verwendungszweck, für den die SoBEZ entsprechend §11 Abs. 3 FAG eingesetzt werden dürfen, ist der Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft (UFK). Ein expliziter Verwendungsnachweis ist hierbei nach §11 Abs. 3 Satz 3 FAG zwar nicht gefordert; gleichwohl hat es sich durchgesetzt, dass die Länder auch offen legen, in welcher Höhe SoBEZ zur Kompensation der kommunalen Einnahmeschwäche eingesetzt werden. Dies ist auch dadurch begründet, dass der Anteil, der vom Grundsatz her für teilungsbedingte Sonderlasten verwendet werden muss, direkt abhängig ist von den UFK-bedingten Leistungen.

Anders als im Falle der teilungsbedingten Sonderlasten, bei denen verschiedene Interpretationen möglich sind, implizieren Wortlaut und Entstehungsgeschichte des Gesetzes, dass mit Blick auf die UFK die Regelungen zum Länderfinanzausgleich (LFA) anzuwenden sind. Letzten Endes ist die Verwendung der SoBEZ zum Ausgleich der UFK nur dadurch begründet, dass die kommunale Finanzkraft nicht vollständig im LFA berücksichtigt wird.<sup>25</sup> Die Ermessensspielräume hinsichtlich der Quantifizierung des UFK-bestimmten Anteils der SoBEZ sind daher verhältnismäßig gering.

Die Finanzkraft der Gemeinden, auf die in §11 FAG Bezug genommen wird, ist wiederum elementarer Bestandteil des LFA und in §8 FAG in Verbindung mit §6 FAG abschließend definiert; sie entspricht dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer und an der Einkommensteuer sowie den standardisierten Einnahmen aus den Realsteuern (Gewerbesteuer, Grundsteuer). Weitere Einnahmen (insbesondere Gebühreneinnahmen und Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit) werden nicht berücksichtigt. Die Steuereinnahmen werden dabei allerdings nur zu 64% angerechnet.

Da die kommunale Finanzkraft eine Determinante der Ausgleichsleistungen im Rahmen des LFA darstellt, wird zumindest rechnerisch ein Teil der UFK bereits durch den Finanzausgleich berücksichtigt und ist insoweit ohne Relevanz für den SoBEZ-Verwen-

---

<sup>25</sup> Vgl. BT-Drucksache 14/6533, S. 36.

dungsnachweis. Gleichzeitig können nicht alle Zuweisungen der einzelnen Länder an die Kommunen auf die SoBEZ angerechnet werden, sondern nur jene, die dem Ausgleich der UFK dienen; zweckgebundene Zuweisungen sowie Zuweisungen, die für eine höhere Finanzausstattung sorgen als in den Vergleichsländern, sind nach der Logik des FAG nicht berücksichtigungsfähig.

Um die Finanzkraft der ostdeutschen Gemeinden zu bestimmen, müssen die Regeln des §6 FAG angewandt werden. Dies bedeutet wiederum, dass die originäre kommunale Finanzkraft unmittelbar aus den Rechenwerken zur Bestimmung der Ausgleichsleistungen im LFA abgelesen werden kann. Mangels gesetzlicher Festlegung wird hier davon ausgegangen, dass „unterproportional“ in diesem Zusammenhang gleichbedeutend mit unterdurchschnittlich ist, sodass als Vergleichsmaßstab der Durchschnitt aller Länder herangezogen werden sollte. Wenn man diese Vorgehensweise wählt, entspricht die UFK gerade der Differenz zwischen der Ausgleichsmesszahl und der Finanzkraftmesszahl auf Gemeindeebene, wie sie im LFA berechnet wird. Derzeit liegt die kommunale Finanzkraft der ostdeutschen Länder deutlich unterhalb des gesamtdeutschen Durchschnitts.

Zunächst ist zu ermitteln, in welchem Umfang die Zuweisungen im Länderfinanzausgleich auf die unterproportionale kommunale Finanzkraft zurückzuführen sind. Leistungen eines Landes an seine Gemeinden sind nämlich in eben dieser Höhe – zumindest rechnerisch – durch dem Land zufließenden Zuweisungen aus dem LFA gedeckt. Hierzu kann in einer hypothetischen Rechnung die Finanzkraftmesszahl (nur Landesebene) des betreffenden Landes auf den Durchschnitt aller Bundesländer (also: auf die Ausgleichsmesszahl (Landesebene)) angehoben werden; die sich in dieser Rechnung ergebenden Ansprüche auf Ausgleichsleistungen im LFA sind dann ausschließlich durch die unterproportionale kommunale Finanzkraft bedingt.<sup>26</sup>

§11 Abs. 3 Satz 1 FAG spricht indes nicht von einem vollständigen Ausgleich der unterproportionalen Finanzkraft, sodass sich zudem die Frage nach einem „angemessenen“ Ausgleich stellt. Folgt man der Argumentation in §12 Abs. 1 Satz 4 MaßstG, so kommt als Obergrenze für diesen Ausgleich wohl nur die kommunale Finanzkraft der westdeutschen finanzschwachen Flächenländer (bzw. alternativ: des finanzschwächsten westdeutschen Flächenlandes, also des Saarlandes) in Frage, denn andererseits müsste auch deren unterproportionale Finanzkraft durch SoBEZ ausgeglichen werden.

---

<sup>26</sup> Alternativ kann auch die kommunale Finanzkraft auf den Durchschnitt aller Länder angehoben werden; in diesem Fall lassen sich Ausgleichsleistungen im LFA ermitteln, die auf die unterproportionale Finanzkraft der Landesebene zurückzuführen sind. Die UFK-bedingten LFA-Zuweisungen ergeben sich dann als Differenz zu den tatsächlichen Ausgleichsleistungen.

Hieraus ergeben sich folgende Rechenschritte:

Schritt 1: Ermittlung desjenigen Teils der LFA-Zuweisungen, die aus der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft resultieren: Finanzkraftmesszahl (Landesebene) auf Ausgleichsmesszahl anheben und verbleibende Zuweisungen im LFA ermitteln. In dieser Höhe sind Zahlungen des Landes an seine Kommunen rechnerisch durch LFA-Mittel gedeckt.

Schritt 2: Ermittlung des anzustrebenden Ausgleichsniveaus (finanzschwache Westländer oder finanzschwächstes westdeutsches Bundesland) für die kommunale Finanzkraft. Die Differenz zur Finanzkraft des betrachteten ostdeutschen Bundeslandes ergibt den nach FAG maximal anrechnungsfähigen Transferbetrag zwischen Land und Kommune.

Schritt 3: Die Differenz zwischen dem anrechnungsfähigen Transferbetrag (siehe Schritt 2) und den anzurechnenden LFA-Zuweisungen (Schritt 1) sind die durch SoBEZ gedeckten Zahlungen des Landes an die Kommunen.

Unter Beachtung der Regelungen des LFA kann somit nur ein kleiner Teil der SoBEZ tatsächlich zur Deckung unterproportionaler kommunaler Finanzkraft verwendet werden kann. Überschlägige Berechnungen für das Jahr 2003 zeigen, dass dieser Anteil in einer Größenordnung von rund 17% der SoBEZ liegt, also ähnlich viel wie auch vom Bund (freilich basierend auf einer anderen Rechnung) als SoBEZ-konform angesehen wird.

Darüber hinaus stellt sich allerdings die Frage, ob die ostdeutschen Länder zusätzliche „Sonderbedarfe“ geltend machen können, die im Länderfinanzausgleich bislang nicht oder nur ansatzweise berücksichtigt sind. Hier ist zum Beispiel an die Kosten einer geringen Siedlungsdichte zu denken, die im LFA nur im Falle Mecklenburg-Vorpommerns, Brandenburgs und Sachsen-Anhalts geltend gemacht werden können und auch hier nur auf Landesebene. Die damals festgelegten Korrekturfaktoren sollten in Anbetracht der seither eingetretenen demographischen Entwicklung nochmals überprüft werden. Da zudem die Bevölkerung in den ostdeutschen Flächenländern in den nächsten Jahren weiter zurückgehen und sich dabei in der Tendenz regional konzentrieren wird, könnten die Kosten der dünnen Besiedlung sowie der Anpassung an den demographischen Wandel „abstrakte Mehrbedarfe“ auch auf der kommunalen Ebene begründen. Da diese im LFA überhaupt nicht berücksichtigt sind, scheint es angemessen, die bestehenden SoBEZ – soweit es derartige Mehrbedarfe gibt – auch für die Verbesserung der Finanzausstattung der Kommunen einsetzen zu dürfen, also einen entsprechenden Zuschlag zur UFK-relevanten Verwendung vorzunehmen.

## 6. Fazit

Ziel dieser Studie ist es, ein ökonomisch begründetes Verwendungsschema für die Mittelzuweisungen des Bundes an die ostdeutschen Länder im Rahmen des Solidarpaktes II zu ermitteln. Ausgehend von dem Konzept der „wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen öffentlichen Ausgaben“ wurden Ausgabenkategorien definiert, die aus wachstumstheoretischen Überlegungen heraus dazu beitragen können, den Aufbauprozess in den neuen Ländern voranzubringen. Im Ergebnis wird ein Verwendungsschema vorgeschlagen, das von den Staatsausgaben nach Aufgabenbereichen ausgehend die nicht-kreditfinanzierten wachstumsrelevanten Ausgaben definiert und diese einem geeigneten Vergleichsmaßstab (beispielsweise: entsprechende Ausgaben der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer) gegenüberstellt. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die Solidarpakt-Mittel nur temporär zur Verfügung stehen und deswegen nicht für die Finanzierung dauerhafter Ausgaben verwendet werden sollten.

Die Ableitung des modifizierten Verwendungsschemas erfolgte allein auf Basis grundsätzlicher ökonomischer Überlegungen. Erste Rechnungen mit Hilfe der Daten des Jahres 2002, die aus der amtlichen Rechnungsstatistik zur Verfügung stehen, kommen für Thüringen zu dem Ergebnis, dass sich der Verwendungsnachweis für die SoBEZ in Thüringen (konsolidierte Ebene) gegenüber der bisherigen Rechnung etwas erhöht. Danach wurden im Jahr 2002 knapp 60% der SoBEZ für wachstumsrelevante Aufgaben verwendet; nach der herkömmlichen Rechnung belief sich der Anteil der investiven Verwendung an den SoBEZ in jenem Jahr hingegen nur auf 39%.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Vgl. BMF, Stellungnahme zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, Berichtsjahr 2003, S. 29.