

## Solidarpakt II: Zweckentsprechende Mittelverwendung nicht in Sicht\*

Zur Absicherung des wirtschaftlichen Aufholprozesses in den neuen Ländern wurde im Jahre 2001 zwischen Bund und Ländern der Solidarpakt II vereinbart. Dieser sieht für den Zeitraum 2005-2019 degressiv ausgestaltete Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) für die ostdeutschen Länder (einschließlich Berlin) vor, wobei explizit festgelegt wurde, daß diese Gelder zur „Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft“ verwendet werden müssen (§ 11 Finanzausgleichsgesetz (FAG)). Zur Überprüfung der korrekten Mittelverwendung wurde eine jährliche Berichtspflicht der Länder im Finanzplanungsrat eingeführt, Sanktionen bei zweckwidrigem Verhalten sieht das Gesetz indes nicht vor.

Der Solidarpakt II gilt allerdings erst ab dem Jahre 2005; für die Jahre zuvor galten weniger strenge Verwendungsaufgaben, nach denen die Mittelverwendung allgemein auf den „Abbau teilungsbedingter Sonderlasten“ sowie den Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft beschränkt war (Art. 1 Solidarpaktfortführungsgesetz – SFG). Dies erlaubte den Ländern, Solidarpakt-Mittel auch für andere als infrastrukturbedingte Sonderlasten einzusetzen, soweit diese nur als teilungsbedingt angesehen werden konnten. Wegen der unklaren Rechtsbestimmungen kam es allerdings immer wieder zu Differenzen zwischen Bund und Ländern, welche Ausgaben als teilungsbedingt anzusehen wären. Insbesondere die Einbeziehung der in den vergangenen Jahren stark angestiegenen Leistungen nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG)<sup>2</sup> und die Beiträge zur Finanzierung der kommunalen Altschulden galt dabei als strittig,

da nach Auffassung des Bundes diese Leistungen ähnlichen Belastungen (Pensionslasten, kommunale Schulden) westdeutscher Länder vergleichbar seien. Unabhängig von der Berücksichtigung dieser Zahlungsverpflichtungen konnte in den vergangenen Jahren aber auch nur der Freistaat Sachsen eine den Vorgaben des SFG entsprechende Mittelverwendung nachweisen. Alle übrigen Länder haben einen mehr oder minder großen Teil der Zuweisungen aus dem Solidarpakt zur Deckung laufender Ausgaben verwendet. Problematisch ist dies vor allem deshalb, weil damit die Intention des Solidarpaktes – durch eine „aufbaugerechte“ Verwendung der Mittel die Voraussetzungen für eine Steigerung der Wachstumsdynamik in den neuen Ländern zu legen – verfehlt wird. Auch aus gesamtstaatlichem Interesse ist daher eine stärker auf investive Ausgaben gerichtete Verwendung der Solidarpakt-Mittel erforderlich.

### *Verwendung der Solidarpakt-Mittel im Jahr 2004: Verbesserungen, aber keine Zielerfüllung*

Auch im Berichtsjahr 2004 – für das die ostdeutschen Länder im September 2005 die Verwendung der Mittel aus dem Solidarpakt darlegen müssen – hat nach den Berechnungen des IWH wie in den Vorjahren nur der Freistaat Sachsen die Vorgaben des SFG erfüllen können, während die übrigen Flächenländer einen beträchtlichen Teil der Gelder zur Finanzierung sonstiger Ausgaben verwendet haben (vgl. Tabelle 1). Besonders eklatant ist dabei der Fall Berlins, wo die Mittel aus dem Solidarpakt vollständig und zusätzlich auch noch ein beträchtlicher Teil der aufgenommenen Kredite für konsumtive Zwecke ausgegeben wurden. Auch Sachsen-Anhalt hat aber rein rechnerisch die erhaltenen SoBEZ ausschließlich für andere als investive Zwecke verausgabt.

Positiv ist zwar zu werten, daß alle Länder eine deutliche Verbesserung ihres SoBEZ-Nachweises gegenüber den Vorjahren erreichen konnten. Wesentlicher Grund hierfür sind gestiegene Einnahmen in der laufenden Rechnung (Steuern und laufende Zuweisungen), die für eine Reduktion des Haushaltsdefizits genutzt wurden.

Die Darstellung der Tabelle 1 folgt zwar prinzipiell dem Rechenschema, das zwischen Bund und

\* Mit diesem Beitrag setzt das IWH seine Berichterstattung über die Verwendung der Solidarpakt-Mittel fort. Zu früheren Berichtsjahren vgl. RAGNITZ, J.: Solidarpakt: Aufbaugerechte Verwendung der Mittel noch nicht gewährleistet, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 16/2003, S. 473-478. – RAGNITZ, J.: Solidarpakt II: Anpassungen erforderlich, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 14/2004, S. 411-416. – RAGNITZ, J.: Zur Ausgestaltung des Solidarpaktes II – Ein Diskussionsvorschlag, IWH-Diskussionspapiere 194/2004.

<sup>2</sup> Hierbei handelt es sich um Zahlungen für Sonderrentensysteme der DDR, für die die ostdeutschen Länder teilweise aufkommen müssen.

Tabelle 1:

Verwendung der SoBEZ im Jahre 2004 (Länder und Gemeinden, konsolidiert)

- Euro je Einwohner -

	Brandenburg	Sachsen-Anhalt	Mecklenburg-Vorpommern	Thüringen	Sachsen	Berlin
(1) Empfangene SoBEZ	581	662	645	638	639	591
(2) Investitionsausgaben	826	875	842	835	1 119	321
(3) Zuweisungen für Investitionen	336	413	326	266	565	146
(4) eigenfinanzierte Investitionen (=2./3)	490	462	516	570	554	175
(5) anteiliger Finanzierungssaldo	261	515	313	435	-6	746
(6) aus SOBEZ finanz. Investitionen (=4./5)	229	-53	203	135	560	-571
in % der SoBEZ	39,4	-8,0	31,5	21,1	87,6	-96,6
(7) Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft (17,5% der SoBEZ)	116	132	129	128	128	112
(8) Insgesamt (5+6)	345	79	332	263	687	-452
in % der SoBEZ	59,4	12,0	51,5	41,1	107,6	-76,6
<i>Nachrichtlich: 2003</i>	36,7	6,2	28,3	36,2	106,3	-145,4

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

ostdeutschen Ländern zum Nachweis der Mittelverwendung aus dem Solidarpakt vereinbart wurde, weicht aber in zwei entscheidenden Punkten hiervon ab:

- Zahlungsströme, die vom sachlichen Grund her dem Berichtsjahr zuzuordnen sind, aber erst im Folgejahr verbucht werden, bleiben hier unberücksichtigt, weil statistische Angaben in allgemein zugänglichen Quellen nicht vorhanden sind. Die ersatzweise vom Bund vorgeschlagene Vorgehensweise, das 1. Quartal des Folgejahres vollständig zum jeweiligen Berichtsjahr zu zählen, stellt keine befriedigende Lösung dar, weil es dabei im Zweifel zu einer Vermengung von Ausgaben unterschiedlicher Jahre kommt. Außerdem sind bei Betrachtung mehrerer Perioden Doppelzählungen nicht auszuschließen.
- Bund und Länder haben sich darauf verständigt, an Stelle des hier verwendeten Finanzierungssaldos die Nettokreditaufnahme zu verwenden, weil diese auch Grundlage der verfassungsrechtlichen Regelungen zur Kreditaufnahme ist. Tatsächlich aber entspricht der Finanzierungssaldo als Differenz zwischen (bereinigten) Ausgaben und (bereinigten) Einnahmen eher als die durch buchhalterische Maßnahmen beeinflus-

bare Nettokreditaufnahme der Philosophie des SFG, die Mittelverwendung in einem einzelnen Jahr aufzuzeigen.

Wie die Erfahrungen der Vergangenheit belegen, führen die unterschiedlichen Verfahrensweisen im Einzelfall zwar zu abweichenden Rechenergebnissen über die Verwendung der SoBEZ. Die grundsätzliche Aussage – das nur Sachsen die Mittel weitgehend zielgerecht verwendet – bleibt indes hiervon unberührt.

Daß die Länder in den vergangenen Jahren dennoch zu einem für sie deutlich günstigeren Verwendungsnachweis als das IWH gekommen sind, ist vor allem auf eine weite Interpretation des Begriffs der teilungsbedingten Sonderlasten zurückzuführen. Mit Blick auf das eigentliche Ziel des Solidarpaktes – nämlich aufzuzeigen, inwieweit die bereitgestellten Mittel tatsächlich dem Aufbau Ost zugute gekommen sind – sollte dieser Vorgehensweise jedoch nicht gefolgt werden.

#### *Nur langsamer Abbau der Infrastrukturlücke*

Auch wenn die Mittel aus dem Solidarpakt im vergangenen Jahr ganz offenkundig nicht überall zielkonform eingesetzt wurden, haben die ostdeutschen Länder weiterhin deutlich mehr investiert als die fi-

Tabelle 2:

Überproportionale Investitionen in den ostdeutschen Flächenländern (Länder und Gemeinden, konsolidiert)  
- Euro je Einwohner -

	Brandenburg	Sachsen- Anhalt	Mecklenburg- Vorpommern	Thüringen	Sachsen	Durchschnitt der Länder
eigenfinanzierte Investitionen	490	462	516	570	554	522
überproportionale eigenfinanzierte Investitionen	198	169	224	277	261	230
in % der SoBEZ	34,0	25,6	34,7	43,4	40,8	36,3

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

nanzschwachen westdeutschen Länder (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein), die gemeinhin als Vergleichsmaßstab herangezogen werden (vgl. Tabelle 2). Je Einwohner gerechnet, haben die ostdeutschen Flächenländer und ihre Gemeinden zusammengenommen 522 Euro für Investitionen (nach Abzug von zweckgebundenen Investitionszuweisungen) ausgegeben, die westdeutschen Vergleichsländer hingegen nur 293 Euro je Einwohner, so daß sich „überproportionale“ eigenfinanzierte Investitionen in Höhe von 230 Euro je Einwohner errechnen. Es ist zwar schwer vorstellbar, daß das überdurchschnittlich hohe Investitionsniveau auch ohne die Mittel aus dem Solidarpaket zu verwirklichen gewesen wäre. Dennoch beträgt der Anteil der überproportionalen eigenfinanzierten Investitionen an den empfangenen SoBEZ im Schnitt nur 36%.<sup>3</sup>

Nur ein Teil dieser überproportionalen eigenfinanzierten Investitionen dient allerdings auch der Verbesserung der Infrastrukturausstattung der ostdeutschen Länder, denn Bund und Länder haben sich darauf verständigt, auch andere nach der Haushaltssystematik als investiv klassifizierte Ausgaben als solidarpaket-relevant anzusehen. Dies bedeutet, daß auch Investitionszuschüsse an Unternehmen aus Mitteln des Solidarpaktes finanziert werden können, auch wenn diese bestenfalls in einem weiten Sinne als durch den infrastrukturellen Nachholbedarf verursacht angesehen werden können, nämlich wenn man unterstellt, daß die einzelbetriebliche Wirtschaftsförderung allein dem Nachteilsaus-

gleich dient. Diese Zuweisungen betragen je Einwohner gerechnet rund das Dreifache des Vergleichswertes der finanzschwachen westdeutschen Länder und sind damit ein nicht zu vernachlässigender Grund für die überdurchschnittlich hohen Investitionsausgaben der ostdeutschen Länder. Insofern ist die von Bund und ostdeutschen Ländern gewählte Betrachtungsweise nicht ganz unproblematisch, da damit die Erfolge beim Abbau der Infrastrukturlücke überzeichnet werden.

Trotz überdurchschnittlich hoher Investitionen ist der Abbau der Infrastrukturlücke denn auch seit Vereinbarung des Solidarpaktes langsamer vorangekommen als ursprünglich erwartet. Das DIW Berlin ermittelte jüngst den noch bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarf der ostdeutschen Länder und Gemeinden auf 5 851 Euro je Einwohner im Jahre 2004.<sup>4</sup> Zwar läßt sich einwenden, daß der vom DIW angewandte Zielwert „gleiche Infrastrukturausstattung je Einwohner wie in den finanzschwachen westdeutschen Ländern“ nur unzureichend geeignet ist, die tatsächlich notwendigen Infrastrukturinvestitionen zu ermitteln, gleichwohl stellen die Schätzungen des DIW einen Maßstab dar, der zumindest ungefähre Anhaltspunkte für die Größenordnungen der künftig notwendigen Investitionen gibt.

Bei den derzeitigen Einwohnerzahlen entspräche die vom DIW ermittelte Infrastrukturlücke einem Investitionsbedarf von 79,4 Mrd. Euro (in heutigen Preisen).<sup>5</sup> Dem stehen für den Zeitraum

<sup>3</sup> Als Nachweis einer zweckentsprechenden Verwendung der SoBEZ eignet sich das in Tabelle 2 verwendete Rechenschema nicht, weil dabei die Tatsache, daß die Kreditaufnahme nur zur Finanzierung investiver Ausgaben herangezogen werden darf, nicht berücksichtigt wird. Vgl. dazu RAGNITZ, J.: Solidarpaket II: Anpassungen erforderlich, a. a. O.

<sup>4</sup> Vgl. VESPER, D.: Holt der Osten auf? Entwicklung der öffentlichen Investitionen in Ost- und Westdeutschland, DIW-Wochenbericht Nr. 25/2005.

<sup>5</sup> Bereits heute ist absehbar, daß die Einwohnerzahlen in den neuen Ländern in den nächsten 15 Jahren um ungefähr 10% zurückgehen werden. Es kann aber nicht davon ausgegangen werden, daß damit auch der Infrastrukturbedarf

Tabelle 3:

Zweckentsprechende Verwendung<sup>a</sup> der Mittel aus dem Solidarpaket II in den ostdeutschen Flächenländern in den Jahren 2004-2008 – Planzahlen (nur Landesebene)  
- in % der SoBEZ -

	2004	2005	2006	2007	2008
Brandenburg	26,8	28,9	34,9	27,2	24,2
Sachsen-Anhalt	14,7	18,4	20,4	21,5	28,2
Mecklenburg-Vorpommern	37,5	24,5	38,3	45,7	51,7
Thüringen	26,1	27,6	40,2	53,8	64,0
Sachsen	93,7	65,8	76,2	78,9	85,0
Durchschnitt der Länder	47,3	37,9	46,8	49,9	55,2
<i>Nachrichtlich:</i> überproportionale Investitionen gegenüber den FSFW <sup>b</sup> in Euro je Einwohner <sup>c</sup>	321	243	237	260	306

<sup>a</sup> Verwendung der SoBEZ für eigene Investitionen und den Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft unter Verwendung des Finanzierungssaldos; globale Minderausgaben als defiziterhöhend interpretiert. – <sup>b</sup> FSFW = finanzschwache Flächenländer in Westdeutschland. – <sup>c</sup> Einwohnerzahlen ab 2005 nach der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 5.

Quellen: Finanzpläne 2004-2008 (Mecklenburg-Vorpommern: 2005-2009; Schleswig-Holstein 2003-2007) der Flächenländer, Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

2005-2019 Solidarpaket-Mittel in Höhe von insgesamt 105 Mrd. Euro gegenüber. Geht man von einer Preissteigerungsrate von 1,5% jährlich aus und berücksichtigt man, daß ein Teil der Zuweisungen für den Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft verwendet werden muß<sup>6</sup>, so reichen die zur Verfügung gestellten Solidarpaket-Mittel bei vollständig zweckentsprechender Verwendung somit gerade aus, die vom DIW ermittelte Infrastrukturlücke zu schließen. Die tatsächlichen Infrastrukturinvestitionen müssen aber natürlich höher sein, da bis zum Jahre 2019 auch die Infrastruktur in den westdeutschen Ländern weiter ausgebaut werden wird; dies bedeutet, daß die ostdeutschen Länder über die SoBEZ hinaus auch eigene Mittel für Infrastrukturzwecke einsetzen müssen.

Betrachtet man vor diesem Hintergrund die Finanzplanungen<sup>7</sup> der ostdeutschen Länder, so muß bezweifelt werden, daß dieses Ziel erreicht werden kann (vgl. Tabelle 3). Auch wenn in diese Berech-

nung mangels aussagefähiger Finanzpläne lediglich die Länderhaushalte einbezogen sind – also die selbst finanzierten Investitionen der Gemeinden ausgeklammert bleiben –, muß konstatiert werden, daß offenbar kein Land es als möglich ansieht, bis zum Jahre 2008 die Mittel aus dem Solidarpaket II vollständig SFG-konform zu verwenden. Daß dieses Ziel höchst ambitioniert wäre und zur Vermeidung von Friktionen auch nur ganz allmählich angestrebt werden kann, ist zwar unbestritten, dennoch zeigen die Finanzpläne, daß die notwendige Umschichtung von konsumtiven zu investiven Ausgaben auf absehbare Zeit nicht erreicht werden wird. Damit verzögert sich aber nicht nur der Aufbau einer leistungsfähigen Infrastruktur, sondern auch die finanzpolitische Handlungsfähigkeit der ostdeutschen Länder wird zunehmend eingeschränkt, weil zeitgleich die Zinsbelastung aus auflaufender Verschuldung weiter ansteigen wird.

Zwar werden die ostdeutschen Länder auch in den kommenden Jahren weiterhin überproportionale Investitionen gegenüber den finanzschwachen Westflächenländern tätigen (vgl. Tabelle 3, letzte Zeile), gleichwohl dürfte der Abbau der Infrastrukturlücke auch in den kommenden Jahren nur langsam vorankommen. Gerade wegen der Degressivität der Zuweisungen im Solidarpaket II – ab dem Jahr 2009 sinken die Bundesleistungen um ungefähr 0,8 Mrd. Euro jährlich – ist es aber erforderlich, notwendige Infrastrukturinvestitionen möglichst

in gleicher Höhe sinkt, weil die Anpassung von Infrastrukturen an verringerte Nutzerzahlen finanziert werden muß.

<sup>6</sup> Hierfür werden vom Bund gegenwärtig 17,5% der SoBEZ veranschlagt. Unterstellt man diesen Satz auch für die kommenden Jahre, so belaufen sich die für investive Zwecke zur Verfügung stehenden SoBEZ auf 87 Mrd. Euro im Zeitraum 2005-2019.

<sup>7</sup> Zu berücksichtigen ist, daß die Finanzplanung kein verbindliches Planungsinstrument darstellt, sondern auch dem Ziel dient, finanzpolitische Handlungsbedarfe aufzuzeigen. Für die Zwecke dieser Arbeit reicht dies aber durchaus aus.

frühzeitig zu tätigen, denn mit knapper werdendem Volumen der verfügbaren Mittel wird es immer schwerer, die Infrastrukturlücke zu schließen. Dies aber wäre mit Blick auf die weitere wirtschaftliche Entwicklung und auch mit Blick auf die Notwendigkeit der Flankierung des demographischen Wandels fatal.

### ***Politischer Wille für Reform des Solidarpaktes II nicht zu erkennen***

Die mangelnde Bereitschaft oder Fähigkeit der meisten ostdeutschen Länder, die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel aus dem Solidarpakt zweckgerichtet einzusetzen, ist keineswegs ein neues Phänomen. Auch in der Vergangenheit ist ein Großteil der Mittel für konsumtive Zwecke verausgabt worden.<sup>8</sup> Der Bund hat es aber offenbar aufgegeben, gegen die fortgesetzten Verstöße ostdeutscher Länder gegen das SFG vorgehen zu wollen. Jedenfalls wurde trotz verbaler Kritik am Verhalten der Länder keiner der verschiedenen Vorschläge aufgegriffen, die in den letzten Jahren zur Reform des Solidarpaktes II unterbreitet worden sind. Hierzu gehörten unter anderem:

- der Vorschlag, die Auszahlung der Korb-2-Gelder (51 Mrd. Euro für die Laufzeit des Solidarpaktes II) an die zweckgerichtete Verwendung der SoBEZ zu binden;<sup>9</sup>
- der Vorschlag, die Mittel aus dem Solidarpakt für wachstumsfördernde Maßnahmen zu verwenden („aufbaugerechte Verwendung“), also zum Beispiel auch für FuE-Hilfen, aber nicht mehr für Investitionen in die konsumtive Infrastruktur;<sup>10</sup>
- der Vorschlag, die SoBEZ auch zur Haushaltssanierung einsetzen zu können, sofern die Län-

der stringente Programme zur Haushaltssanierung erlassen.<sup>11</sup>

- der Vorschlag, den Ländern eine langfristige Planung des Einsatzes der Solidarpakt-Mittel abzuverlangen und bei Verstößen Sanktionen vorzunehmen;<sup>12</sup>
- der Vorschlag, die aufgelaufenen Schulden der Länder wenigstens teilweise in die Bundesschuld zu überführen, um auf diese Weise die Belastung mit Zinszahlungen zu verringern und damit zusätzliche Mittel für Investitionen verfügbar zu machen.<sup>13</sup>

Nach wie vor besteht die Möglichkeit, durch Neuverhandlung des Solidarpaktes II eine zweckgerichtete Verwendung der SoBEZ zu erreichen. Ob der politische Willen hierzu besteht, muß aber bezweifelt werden: Die ostdeutschen Länder befinden sich zumindest kurzfristig in einer komfortablen Position, weil sie mit Ausnahme der erwähnten Rechenschaftspflichten weitgehend freie Hand bei der Verwendung der Mittel aus dem Solidarpakt II haben. Der Bund wiederum fürchtet offenbar eine Neuverhandlung des gesamten Länderfinanzausgleichs mit für ihn unabwägbaren finanziellen Folgen. Die Leidtragende sind die Bürger in den neuen Ländern, denen auf diese Weise ein Gutteil ihrer langfristigen Zukunftschancen geraubt wird.

*Joachim.Ragnitz@iwh-halle.de*

<sup>8</sup> Vgl. RAGNITZ, J.: Solidarpakt II: Anpassungen erforderlich, a. a. O. – RAGNITZ, J.: Solidarpakt: Aufbaugerechte Verwendung der Mittel noch nicht gewährleistet, a. a. O.

<sup>9</sup> Vgl. SEITZ, H.: Ein Vorschlag zur Umsetzung des Korb 2 im Soli II und zur Verstärkung der gesetzeskonformen Verwendung der Soli-Mittel, Diskussionspapier, [http://www.tu-dresden.de/wwwwlemp/publikation/korb2\\_SoBEZ03.pdf](http://www.tu-dresden.de/wwwwlemp/publikation/korb2_SoBEZ03.pdf)  
SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG: Jahresgutachten 2004/2005, Tz. 648 f.

<sup>10</sup> Vgl. RAGNITZ, J.: Solidarpakt II: Anpassungen erforderlich, a. a. O.

<sup>11</sup> Vgl. RAGNITZ, J.: Zur Ausgestaltung des Solidarpaktes II – Ein Diskussionsvorschlag. IWH-Diskussionspapiere 194/2004. – SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG: Jahresgutachten 2004/2005, Tz. 647.

<sup>12</sup> Vgl. HETTLICH, P.: Informationen und Position: Solidarpakt I und II, Aufbau Ost 4/04, Mai 2004.

<sup>13</sup> Vgl. BULLERJAHN, J.: Sachsen-Anhalt 2020, Einsichten und Perspektiven, in: SPD-Landesverband Sachsen-Anhalt (Hrsg.), Beiträge zur Zukunftsdiskussion in Sachsen-Anhalt Band 1. Halle 2004 – IG METALL: Grundsätze und Vorschläge für ein Zukunftsprogramm Ost. Diskussionspapier. Berlin 2005.