

Ragnitz, Joachim

Article

"Solidarpakt II": Die ostdeutschen Länder in der Verantwortung

Wirtschaft im Wandel

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Ragnitz, Joachim (2001) : "Solidarpakt II": Die ostdeutschen Länder in der Verantwortung, *Wirtschaft im Wandel*, ISSN 2194-2129, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 7, Iss. 10, pp. 248-249

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/143122>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

„Solidarpakt II“: Die ostdeutschen Länder in der Verantwortung

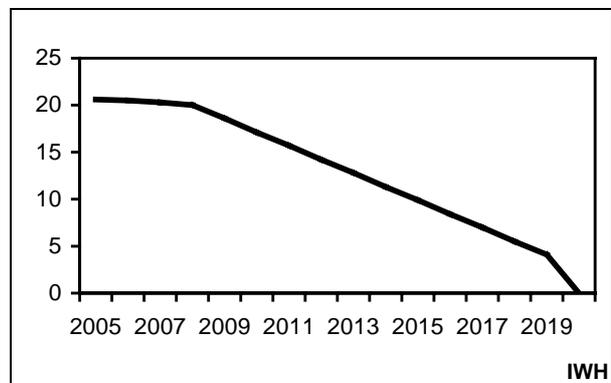
Die jüngst gefundene Vereinbarung über einen „Solidarpakt II“ zwischen Bund und ostdeutschen Ländern ist von allen Beteiligten mit Zustimmung aufgenommen worden. Tatsächlich können die Ergebnisse aber nicht rundum befriedigen: Zum einen sind die Mittel angesichts des fortbestehenden Investitionsbedarfs in den neuen Ländern kaum als ausreichend anzusehen, zum anderen besteht das Risiko, dass die Mittel auch für nicht investive Zwecke verwendet werden. Die ostdeutschen Länder stehen daher in einer besonderen Verantwortung für das Gelingen des Aufholprozesses.

Am 23. Juni 2001 haben Bund und ostdeutsche Länder nach langwierigen Verhandlungen Einigkeit über den sogenannten Solidarpakt II erzielt, der die Finanzausweisungen des Bundes für die neuen Länder ab dem Jahr 2005 regelt. Notwendig geworden war dies, weil der im Jahre 1993 abgeschlossene erste Solidarpakt – der ungebundene Finanzhilfen des Bundes in Höhe von 14 Mrd. DM jährlich sowie zweckgebundene Investitionshilfen im Umfang von 6,6 Mrd. DM pro Jahr beinhaltete – mit dem Jahr 2004 ausläuft. Die jetzt getroffene Vereinbarung umfasst die folgenden Kernpunkte:

- Beginnend mit dem Jahr 2005 erhalten die neuen Länder (einschließlich Berlin) vom Bund für 15 Jahre Zahlungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten (infrastruktureller Nachholbedarf und unterproportionale kommunale Finanzkraft) in Höhe von insgesamt 206 Mrd. DM. Beginnend mit einem Jahresbetrag von 20,6 Mrd. DM werden die Finanzhilfen sukzessive zurückgeführt; vom Jahre 2009 an beträgt die Degression rund 1,5 Mrd. DM jährlich (vgl. Abbildung). Eine Verlängerung des Solidarpaktes über das Jahr 2019 hinaus wird ausgeschlossen.
- Anders als im „Solidarpakt I“ werden die Mittel den Empfängerländern zur freien Verfügung überlassen; die bisher für einen Teil der Leistungen vorgeschriebene Zweckbindung (Investitionsförderungsgesetz Aufbau-Ost) entfällt mit sofortiger Wirkung. Allerdings enthält die Vereinbarung die Erwartung einer „aufbaugerechten“ Verwendung der Mittel. Überdies verpflichten sich die Länder, in jährlichen Berichten über die Mittelverwendung sowie ihre finanzpolitische Situation Auskunft zu geben.

- Zusätzlich wird der Bund auch künftig in seiner Haushaltspolitik investiven Maßnahmen in den neuen Ländern hohe Priorität einräumen. Zielgröße sind Investitionen und sonstige Finanzhilfen in Höhe von 100 Mrd. DM im Zeitraum 2005 bis 2019, ohne dass aber konkrete Festlegungen über Ausgabenzwecke oder das Zeitprofil der Zahlungen getroffen werden.

Abbildung:
Solidarpakt II: Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder ab 2005
- in Mrd. DM -



Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Positiv zu werten ist, dass die ostdeutschen Länder mit der jetzt getroffenen Vereinbarung über den Solidarpakt II Planungssicherheit über die künftig zu erwartenden Bundeshilfen gewinnen. Gemessen an dem festgestellten Nachholbedarf bei der von Ländern und Gemeinden zu finanzierenden Infrastruktur¹⁰ ist der Umfang der zur Verfügung gestellten Mittel von 206 Mrd. DM jedoch kaum als ausreichend anzusehen. Vielmehr bedarf es, um die „Infrastrukturücke“ zu decken, des zusätzlichen Einsatzes weiterer Mittel der Länder in einem nicht unbeträchtlichen Umfang. Da die Solidarpakt-II-Mittel degressiv ausgestaltet sind, kommt es deshalb darauf an, dass möglichst von Anfang an eine wachstumsorientierte Politik be-

¹⁰ Die ostdeutschen Länder haben im Vorfeld der Verhandlungen einen infrastrukturellen Nachholbedarf in Höhe von 300 Mrd. DM geltend gemacht. Das IWH hat die notwendigen Infrastrukturinvestitionen zuletzt auf 250 Mrd. DM beziffert; vgl. BRAUTZSCH, H.-U.; LOOSE, B.; LUDWIG, U.: Trotz weltweiter Konjunkturschwäche verstärkt sich das Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktion in Ostdeutschland etwas, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel* 7-8/2001, S. 174.

trieben wird, die zu einer Verbesserung der Steuereinnahmen der ostdeutschen Länder und Gemeinden beiträgt.

Alles in allem überträgt der Bund mit dem Solidarpakt II einen Teil der Verantwortung für den Aufbau-Ost auf die Länder. Dies ist zwar grundsätzlich zu begrüßen, entspricht die hierin zum Ausdruck kommende Rückverlagerung der Kompetenzen auf die Akteure „vor Ort“ einer seit langem von der Wissenschaft erhobenen Forderung.¹¹ Es besteht aber das Risiko, dass die Mittel nicht überwiegend für Ausbau und Modernisierung der Infrastruktur verwendet werden, sondern auch der Finanzierung von konsumtiven Ausgaben dienen. Eine Zweckbindung der Hilfen (wie dies im Vorfeld auch vom IWH favorisiert worden ist) hätte dieses Risiko vermieden; ob es in hinreichendem Maße dadurch gemildert wird, dass die Länder öffentlich Rechenschaft über die Mittelverwendung ablegen müssen, erscheint zumindest fraglich. Es mag daher nützlich sein, wenn auf Landesebene gesetzliche Regelungen derart getroffen werden, dass auch langfristig – so zum Beispiel bei wechselnden politischen Mehrheiten – die investive Mittelverwendung gewährleistet bleibt.

Sinnvoll ist hingegen die Festlegung, die Bundeshilfen zunächst in gleicher Höhe zu gewähren wie bisher und sie erst in der mittleren Frist zurückzuführen. Zum einen können so Brüche in der Ausgabenentwicklung vermieden werden. Zum anderen schlagen damit etwaige Preissteigerungen bei der Realisierung von Infrastrukturprojekten nicht so stark zu Buche. Schließlich besteht auf diese Weise die Möglichkeit, hochprioritäre Projekte bereits kurzfristig zu realisieren und weniger wichtig erscheinende Infrastrukturinvestitionen auf später zu verschieben. Dies setzt allerdings voraus, dass die Länder eine entsprechende Rangfolge der notwendigen Infrastrukturprojekte aufstellen, die sich vor allem an den zu erwartenden Wachstumswirkungen orientieren sollte. Hier sei noch einmal an den Vorschlag des IWH erinnert, Infrastrukturinvestitionen zunächst in den potentiellen Wachstumspolen zu verwirklichen, da hier die größten Wachstumsimpulse zu erwarten sind.¹² Dabei sollte auch stärker als bisher eine über die Grenzen

des jeweiligen Bundeslandes hinausreichende Infrastrukturplanung vorgenommen werden.

Gewährleistet werden muss weiterhin, dass die bereitgestellten Mittel des Bundes auch den Kommunen zugute kommen, die für die kleinräumige Infrastruktur zuständig sind, bei der ein besonders großer Nachholbedarf besteht. Nach der getroffenen Vereinbarung zwischen Bund und Ländern sind hierfür jährlich wenigstens 3,7 Mrd. DM vorzusehen. Wenn aber diese Mittel den Kommunen als zweckgebundene Zuweisungen für den Infrastrukturausbau überwiesen werden sollen, müssen die Länder angesichts der angespannten Haushaltsituation der Kommunen gleichzeitig dafür sorgen, dass diesen darüber hinaus auch ausreichende allgemeine Finanzmittel zur Verfügung stehen, die für die Kofinanzierung der Investitionszuweisungen benötigt werden. Außerdem sollte im Sinne des IWH-Vorschlags einer gezielten Förderung von Wachstumspolen eine gleichmäßige Mittelverteilung auf die Kommunen – etwa nach den Einwohnerzahlen – nicht vorgenommen werden. Besser wäre es, auch diese Mittel räumlich so zu konzentrieren, dass der größtmögliche Beitrag für das regionale Wachstum erzielt werden kann.

Darüber hinaus bleibt auch weiterhin der Bund gefordert, den Aufbau in den neuen Ländern zu unterstützen. Er muss die in seinen Aufgabenbereich fallenden Infrastrukturprojekte zügig durchführen, insbesondere den Ausbau der Bundesverkehrswege. Wünschenswert wäre dabei ein Vorziehen von besonders wichtig erscheinenden Investitionen, wobei darauf geachtet werden muss, dass mittelfristige Konsolidierungsziele dadurch nicht gefährdet werden. Dass jedoch die diesbezüglichen Verpflichtungen des Bundes nur wenig verbindlich sind, muss man als einen Nachteil des nunmehr gefundenen Kompromisses ansehen.

Alles in allem eröffnet der Solidarpakt II die Chance, dass der Aufholprozess in den neuen Ländern auf lange Sicht wieder an Fahrt gewinnt. Die finanziellen Bedingungen hierfür sind jetzt geschaffen; nun ist die Politik vor allem auf Landesebene gefordert, die Mittel auch für eine Verbesserung der Rahmenbedingungen des wirtschaftlichen Wachstums einzusetzen. Hierin liegt eine große Verantwortung, aber auch eine große Chance.

Joachim Ragnitz
(jrg@iwh-halle.de)

¹¹ Vgl. DIW; IfW; IWH: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, 19. Bericht. IWH-Sonderheft 5/1999, S. 226.

¹² Vgl. ROSENFELD M. T. W. u. a.: Wirtschaftsentwicklung in Sachsen-Anhalt: empirischer Befund und politische Empfehlungen, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 3/2001, S. 56 f.