

Ragnitz, Joachim

Article

Solidarpakt: Aufbaugerechte Verwendung der Mittel noch nicht gewährleistet

Wirtschaft im Wandel

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Ragnitz, Joachim (2003) : Solidarpakt: Aufbaugerechte Verwendung der Mittel noch nicht gewährleistet, *Wirtschaft im Wandel*, ISSN 2194-2129, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 9, Iss. 16, pp. 473-478

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/143284>

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: Aufbaugerechte Verwendung der Mittel noch nicht gewährleistet

Eine Analyse der „Fortschrittsberichte Aufbau Ost“ der ostdeutschen Länder¹ zeigt, dass die aufbaugerechte Verwendung der vom Bund gewährten Zuweisungen vielerorts nicht gewährleistet ist. Stattdessen werden die Mittel zu einem guten Teil zur Deckung unvorhergesehener Haushaltsdefizite verwendet. Auch wenn dies den Ländern nur zum Teil anzulasten ist, offenbaren die Fortschrittsberichte die Notwendigkeit eines Umsterns in der Finanzpolitik.

Im Jahre 2001 haben sich Bund und ostdeutsche Länder auf den so genannten Solidarpakt II verständigt, nach dem den Ländern auch nach Auslaufen des Solidarpaktes I für einen Zeitraum von 15 Jahren weiterhin erhebliche Bundesmittel als Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) zufließen werden. Ein wesentliches Ergebnis der damaligen Neuregelung war der Verzicht des Bundes auf eine Mitsprache bei der Verwendung dieser Transfers; vielmehr wurde die Verantwortung für die „aufbaugerechte Verwendung“ der Mittel den ostdeutschen Ländern übertragen. Allerdings bestand zwischen Bund und Ländern Einigkeit darüber, dass diese „aufbaugerechte Verwendung“ darin besteht, den infrastrukturellen Nachholbedarf in den ostdeutschen Ländern und Gemeinden bis zum Jahre 2019 abzubauen. Die ostdeutschen Länder haben sich im Gegenzug für den Verzicht des Bundes auf eine Zweckbindung der Transfers verpflichtet, in jährlichen „Fortschrittsberichten“ über die Erfolge bei der Schließung der Infrastrukturlücke, die Verwendung der Mittel und die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Länder- und Kommunalhaushalte zu berichten.

Der Verzicht auf die Zweckbindung der Mittel und damit auch die Verpflichtung zur Erstellung von Fortschrittsberichten wurde auch für die Auslaufperiode des Solidarpaktes I verabredet. Der erste dieser Berichte (für das Jahr 2002) liegt jetzt für alle Länder vor. Dies gibt Anlass zu prüfen,

wie die einzelnen Länder die ihnen zufließenden SoBEZ verwendet haben. Im Vorfeld der Solidarpaktverhandlungen wurde nämlich häufig die Sorge geäußert, dass die ostdeutschen Länder die ihnen auferlegte Verpflichtung zur „aufbaugerechten Verwendung“ der erhaltenen Mittel nicht besonders ernst nehmen und einen nicht unbeträchtlichen Teil der SoBEZ für konsumtive Zwecke verwenden, zumindest aber eine Substitution der eigenen Investitionsmittel durch Solidarpaktmittel vornehmen.²

Der Bedarf für eine solche Untersuchung besteht vor allem auch deshalb, weil die Länder ihren Fortschrittsberichten unterschiedliche Konzepte und Methoden zugrundegelegt haben, sodass die Angaben der einzelnen Länder untereinander nicht ohne weiteres vergleichbar sind. Zwar hat inzwischen auch die Bundesregierung eine zusammenfassende Bewertung der Länderfortschrittsberichte vorgenommen, doch werden hierbei teilweise recht enge Bewertungsmaßstäbe angelegt.³

Uneinheitliche Vorgehensweise der Länder

Bis zum Jahresende 2004 gelten die Regelungen des Föderalen Konsolidierungsprogramms⁴ von 1993, nach denen die gewährten SoBEZ allgemein für den Abbau teilungsbedingter Sonderlasten sowie zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft verwendet werden sollen. Erst ab dem Jahre 2005 erfolgt die im Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG) festgelegte Einengung der „teilungsbedingten Sonderlasten“ auf den fortbestehenden „infrastrukturellen Nachholbedarf“.

Was „teilungsbedingte Sonderlasten“ sind, wird von den einzelnen Ländern indes äußerst unterschiedlich interpretiert. Sachsen bezieht im Vor-

¹ Diese sind nicht zu verwechseln mit dem „Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institut über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland“, der Mitte November 2003 vorgelegt worden ist. Vgl. IWH, *Wirtschaft im Wandel* 15/2003.

² Vgl. z. B. RAGNITZ, J.: Überlegungen zur Ausgestaltung eines Solidarpaktes II für die neuen Bundesländer. IWH-Diskussionspapier Nr. 130. Halle, Dezember 2000.

³ Die Fortschrittsberichte der einzelnen Länder sind auf den Internetseiten der jeweiligen Landesfinanzministerien verfügbar. Die Stellungnahme der Bundesregierung wurde bisher nicht öffentlich gemacht.

⁴ Die darin noch enthaltene Zweckbindung eines Teils der Mittel im Rahmen des Investitionsförderungsgesetz „Aufbau Ost“ wurde mit dem Solidarpaktfortführungsgesetz ab dem Jahr 2002 aufgehoben.

griff auf die ab 2005 geltenden Regelungen in seinen Verwendungsnachweis lediglich die Investitionsausgaben ein, während die übrigen Länder zusätzlich auch die Ausgaben berücksichtigen, die den ostdeutschen Ländern durch die Überführung der in der DDR existierenden Zusatzversorgungssysteme für bestimmte Berufsgruppen bzw. der Sonderversorgungssysteme für Polizei, Feuerwehr und Strafvollzug in die gesetzliche Rentenversicherung entstehen.⁵ Diese Ausgaben – die in jüngster Zeit äußerst stark zugenommen haben – stellen in der Tat eine teilungsbedingte Sonderlast dar, die noch für geraume Zeit einen erheblichen Teil der finanziellen Mittel der Länder binden wird (beispielsweise machen diese Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern mehr als 10% der Steuereinnahmen aus). Allerdings dienen diese Zahlungen nicht der Verbesserung der Standortbedingungen in den neuen Ländern, sodass es nur konsequent erscheint, wenn im Zuge der Bestrebungen, den Ländern erhöhte Verantwortung für das Gelingen des Aufbau Ost zuzuweisen, diese Leistungen ab dem Jahr 2005 nicht länger durch SoBEZ gedeckt werden können. Unberührt davon ist freilich die Frage, inwieweit es überhaupt vertretbar ist, die Länder mit der Erstattung der Leistungen nach dem AAÜG zu belasten.

Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen weisen darüber hinaus die Beteiligung an den Zins- und Tilgungszahlungen für die kommunalen Altschulden in Höhe von jeweils 17,9 Mio. Euro als teilungsbedingte Sonderlast aus. Teilweise wird schließlich darauf hingewiesen, dass auch Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik oder die Sanierung von Umweltafollastan eine teilungsbedingte Sonderbelastung der Länder und Kommunen darstellen würden; es wird aber von keinem Land der Versuch unternommen, auch diese Ausgaben auf die SoBEZ anzurechnen.⁶

⁵ Rechtsgrundlage dieser Zahlungen ist das Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG). Zu einer ökonomischen Bewertung der finanziellen Auswirkungen der dort getroffenen Regelungen vgl. SEITZ, H.: Die Leistungen der neuen Länder im Rahmen des AAÜG – Bestimmungsgründe und Belastungsdynamik. Gutachten im Auftrag der ostdeutschen Länder, o. O. 2003.

⁶ Ohnehin wird der Großteil dieser Leistungen vom Bund bzw. der Bundesanstalt für Arbeit finanziert.

Im Folgenden werden nur die Investitionsausgaben, die Ausgaben zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft und die Zahlungen nach dem AAÜG als „teilungsbedingte Sonderlast“ angesehen, um auf diese Weise zu einem einheitlichen Bewertungsmaßstab für die einzelnen Länderberichte zu kommen.

Kern der Berichtspflicht der Länder ist der Nachweis der zweckentsprechenden Mittelverwendung, wobei – da die Fortführung des Solidarpaktes primär durch den bestehenden „infrastrukturellen Nachholbedarf“ motiviert war – der Anteil der auf Investitionen entfallenden SoBEZ von besonderem Interesse ist. Die für die Ermittlung der investiven Verwendung anzuwendenden Methoden sind im Vorfeld zwischen Bund und Ländern abgestimmt worden. Das „einheitliche Berechnungsschema“ zählt hierzu die Investitionsausgaben für die Infrastruktur (HGr. 7, OGr. 81, 82, 88 und 89 des Gruppierungsplans), korrigiert um die Einnahmen für Investitionen (OGr. 33 und 34)⁷ sowie die anteilige Nettokreditaufnahme (OGr. 32 abzüglich OGr. 83, 85, 86 und 87). Inwieweit diese Berechnungsvorschrift sinnvoll ist, mag man freilich bezweifeln: Zum einen impliziert dies eine ausschließliche Kreditfinanzierung der in den OGr. 83, 85, 86 und 87 zusammengefassten Ausgaben (u. a. Beteiligungserwerb), und es ist nicht eindeutig geregelt, inwieweit z. B. Darlehensrückflüsse berücksichtigt werden sollen. Zum anderen ist nicht einzusehen, weshalb die in OGr. 89 erfassten Investitionszuschüsse an Unternehmen als Investitionen zur Deckung des infrastrukturellen Nachholbedarfs gewertet werden; zumindest ab dem Jahre 2005 (wenn die Einschränkungen des Solidarpaktes II greifen) sollten diese Investitionen nicht länger berücksichtigt werden. Wichtiger noch ist allerdings die diesem Berechnungsschema innewohnende Mechanik: Unvorhergesehene und deswegen kurzfristig kaum durch Ausgabenkürzungen abzufedernde Einnahmeausfälle führen quasi automatisch dazu, dass der auf die Infrastrukturinvestitionen entfallende Anteil des Finanzierungsdefizits steigt und damit die den SoBEZ zugerechneten Infrastrukturinvestitionen abnehmen. Eine alleinige Be-

⁷ Hierbei handelt es sich primär um Investitionszuweisungen von Bund und Europäischer Union.

trachtung der durch SoBEZ finanzierten Investitionen kann daher ein falsches Bild über die Solidität des Haushaltsgebahrens der einzelnen Länder vermitteln, und es ist zumindest auch das absolute Niveau der Investitionsausgaben insgesamt bei der Bewertung mit zu betrachten.

Mit der Vereinbarung eines einheitlichen Bewertungsschemas sollte offenkundig der Versuch unternommen werden, die Fortschrittsberichte der einzelnen Länder vergleichbar zu machen. Dies ist allerdings kaum als gelungen zu bezeichnen, denn bei näherem Hinsehen zeigen sich bei der Berechnung der durch SoBEZ finanzierten Investitionen erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern:

- Der Freistaat Sachsen wendet zwar grundsätzlich das vereinbarte Vorgehen an, bereinigt aber seine Angaben um die Effekte der Hochwasserkatastrophe vom August letzten Jahres. Zur Beseitigung der Schäden hat das Land rund 610 Mio. Euro aus dem Aufbauhilfefonds bzw. dem EU-Solidaritätsfonds erhalten, die überwiegend für Investitionen (Baumaßnahmen und Investitionsförderungsmaßnahmen) verwendet wurden. Der Vergleich mit den anderen Ländern ist hierdurch beeinträchtigt, weil die anderen von der Flut betroffenen Länder (insbesondere Sachsen-Anhalt) dieser Vorgehensweise nicht folgen.⁸
- Mit Ausnahme Sachsens und Thüringens ziehen die ostdeutschen Länder abweichend vom vereinbarten Berechnungsschema nicht die Nettokreditaufnahme, sondern den Finanzierungssaldo (Differenz zwischen bereinigten Ausgaben und Einnahmen) zur Berechnung der SoBEZ-Verwendung heran. Im Interesse einer jahresgenauen Erfassung von Ausgaben und Einnahmen scheint diese Vorgehensweise sinnvoll, weil die Nettokreditaufnahme auch periodenfremde Zahlungsvorgänge enthalten kann. So fällt auch im Berichtsjahr der Finanzierungssaldo in allen Ländern höher aus als die Nettoneuverschuldung, weil unvorhergesehene

Aufgaben zum Teil den Haushalten der Folgejahre angelastet werden.

- Thüringen legt seinen Rechnungen lediglich die Ausgaben und Einnahmen des Landes zugrunde und verzichtet auf eine Darstellung der konsolidierten Ausgaben von Land und Kommunen.
- Besonders problematisch ist schließlich die Vorgehensweise Mecklenburg-Vorpommerns und Brandenburgs, unerwartete Steuermindereinnahmen in Höhe von 377 Mio. Euro (Mecklenburg-Vorpommern) bzw. 326 Mio. Euro (Brandenburg.) bei der Ermittlung des Finanzierungsdefizits unberücksichtigt zu lassen. Damit wird der Anteil der SoBEZ, der dem Abbau der Infrastrukturlücke dient, zu hoch ausgewiesen. Die von Brandenburg hierfür gegebene Begründung, dass diese Mittel den Haushalt der beiden Folgejahre belasten würden, ist nicht überzeugend, weil mit der Wahl des Finanzierungssaldos als Rechengröße ja gerade die jahresgerechte Zurechnung von Haushaltsfehlbeträgen als implizites Ziel definiert wurde.

Ein Teil der SoBEZ dient seiner Intention nach überdies zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft. Auch wenn eine rechtliche Fixierung des hierfür vorgesehenen Betrages nicht erfolgt ist, sollen entsprechend der Ergebnisse der Solidarpakt-II-Verhandlungen im Juni 2001 rund 1,9 Mrd. Euro jährlich hierfür bereitgestellt werden. Demnach entspricht der von den Ländern aus SoBEZ an die Kommunen weiterzuleitende Betrag etwa 110 Euro je Einwohner.

Tatsächlich stellt allerdings nur Sachsen eben diese Rechnung an. Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg ermitteln in einem mehrstufigen Rechenverfahren unter Berücksichtigung der im Länderfinanzausgleich geleisteten Ausgleichszahlungen den Anteil der SoBEZ, der auf den Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft entfällt. Allerdings ist die dabei angewandte Rechnung nicht überzeugend, weil teilweise andere Konzepte gewählt werden als im Länderfinanzausgleich, dessen Schwächen letzten Endes ausschlaggebend für die Gewährung von SoBEZ zum Ausgleich der kommunalen Finanzkraftlücke gewesen sind. Thüringen schließlich verweist in seinem Bericht lediglich auf die Vorschriften des Thüringischen Finanzausgleichsge-

⁸ Die mangelnde Vergleichbarkeit ist allerdings nur für die Investitionsausgaben insgesamt gegeben, weil die Verbuchung der Flutopferhilfen als zweckgebundene Zuweisungen dazu führt, dass die Nettorechnung hiervon unberührt bleibt.

Tabelle:

Verwendung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in den ostdeutschen Flächenländern im Jahre 2002

- Euro je Einwohner -

		Sachsen-Anhalt ^a	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Brandenburg	Thüringen
		Investive Ausgaben				
1	Investitionsausgaben	928	988	1063 ^b	946	918
2	empfangene Investitionszuweisungen	351	369	437 ^b	302	346
3	eigenfinanzierte Investitionen (1./2)	577	619	625	643	573
4	anteiliger Finanzierungssaldo	637	578	192	553	448
5	auf SoBEZ entfallende Investitionsausgaben (3./5)	-60	41	433	90	124
6	<i>Nachrichtlich:</i> Angaben der Länder	-69	351	371	244	111 ^c
		Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft				
7	vorgesehene Verwendung lt. Solidarpakt II-Protokoll	111	111	111	111	111
8	<i>Nachrichtlich:</i> Angaben der Länder	115	176	113	156	335 ^c
		sonstige teilungsbedingte Sonderlasten				
9	Zahlungen im Rahmen des AAÜG ^d	184	176	167	178	161
10	<i>Nachrichtlich:</i> Angaben der Länder	184	186 ^e	-	178	168 ^{c,e}
		Insgesamt				
11	vereinbarungsgemäße Verwendung (5+7+9)	235	328	711	379	396
12	Empfangene SoBEZ insgesamt	648	635	630	577	629
13	<i>Nachrichtlich:</i> vereinbarungsgemäße Verwendung in % der SoBEZ insgesamt	36,3	51,7	112,8	65,6	63,0

^a Ausgaben für Sachsen-Anhalt durch Korrekturbuchungen nach Regierungswechsel nicht mit denen der anderen Länder vergleichbar. –

^b Einschließlich Ausgaben/zweckgebundene Zuweisungen für Beseitigung von Flutschäden. – ^c Nur Landesebene. – ^d Einordnung als teilungsbedingte Sonderlast nur während der Laufzeit des Solidarpaktes I möglich. – ^e Einschließlich Zahlungen an Erblastentilgungsfonds.

Quellen: Fortschrittsberichte der Länder; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

setzes und verzichtet auf eine detaillierte Darstellung. Hier werden neben einem durch Landesgesetz festgelegten Anteil von 34% der SoBEZ (513 Euro) zusätzliche Zuführungen aus dem Landeshaushalt (281 Mio. Euro) als Ausgleichsbetrag definiert.

Weshalb die Länder sich hierbei nicht auf eine abgestimmte Berechnungsweise haben verständigen können, erscheint rätselhaft. Gerade weil offenkundig bei den Verhandlungen zum Solidarpakt II eine konkrete Vorstellung über den Anteil SoBEZ bestanden hat, der für den Ausgleich der

kommunalen Finanzkraft vorzusehen ist, erscheint lediglich die Vorgehensweise Sachsens überzeugend.

Eigene Berechnungen

Die Anmerkungen im vorangehenden Abschnitt zeigen bereits, dass die Fortschrittsberichte der Länder für sich genommen die ihnen zugeordnete Funktion eines „Rechenschaftsberichts“ nicht erfüllen. Im Folgenden wird deshalb unter Zugrundelegung einheitlicher Kriterien untersucht, wie die einzelnen Länder (einschließlich ihrer Gemeinden) die SoBEZ verwendet haben. Die Rechnungen basieren dabei auf den vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Angaben aus der Kassenstatistik der Länder und Gemeinden.⁹ Es wurde im Prinzip das zwischen Bund und Ländern vereinbarte Rechenschema verwandt, allerdings wurden bei einzelnen Positionen, bei denen die Rechenvorschriften ungenau oder sachlich nicht überzeugend waren, Modifikationen vorgenommen.¹⁰

Berlin bleibt im Folgenden unberücksichtigt, weil eine Aufteilung der Mittel auf den Ostteil und den Westteil der Stadt – wie es nach der Logik des Solidarpaktes erforderlich wäre – nicht möglich ist. Auf Vergleichsrechnungen für frühere Jahre wird verzichtet, da erst ab dem Jahr 2002 die SoBEZ insgesamt zweckfrei gewährt werden; insoweit wären zeitliche Vergleiche verzerrt.

Konzentriert man sich zunächst auf die Frage nach der investiven Verwendung der SoBEZ, so ist zuallererst festzustellen, dass sich die Pro-Kopf-Investitionsausgaben der Länder und Gemeinden in der vereinbarten Abgrenzung in allen betrachteten Ländern in einer ähnlichen Größenordnung bewegen. Die höchsten Investitionen je Einwohner weist dabei Sachsen auf, doch spiegeln sich hierin auch die Ausgaben zur Beseitigung der Flutschä-

den wider – ohne diese läge der Wert für Sachsen bei 936 Euro und damit in etwa gleichauf mit den anderen ostdeutschen Flächenländern. Da die flutbedingten Investitionen aber nicht wirklich dem Abbau des infrastrukturellen Nachholbedarfs dienen, relativiert sich das bei alleiniger Betrachtung der (unbereinigten) Investitionsausgaben eher positive Bild für Sachsen.

Die eigenfinanzierten Investitionen hingegen liegen – je Einwohner gerechnet – in Thüringen und Sachsen-Anhalt deutlich niedriger als in den anderen Flächenländern. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass der Anteil der Investitionszuweisungen an den Gesamtinvestitionen in diesen beiden Ländern vergleichsweise hoch ist. Offenbar fand hier eine gewisse „Substitution“ von eigenen Investitionsausgaben durch Investitionszuweisungen von anderen öffentlichen Ebenen statt. Die Investitionszuweisungen an Sachsen – die noch höher ausfallen – sind demgegenüber wiederum vor allem Reflex der Fluthilfen des Bundes und der EU; dementsprechend spiegelt sich das insgesamt überdurchschnittlich hohe Investitionsniveau in diesem Land in den eigenfinanzierten Investitionen nicht wider.

Nach Bereinigung um den anteiligen Finanzierungssaldo zeigt sich, dass die einzelnen Länder trotz weitgehend ähnlicher Investitionsniveaus in sehr unterschiedlichem Maße die frei verfügbaren SoBEZ zur Finanzierung ihrer Investitionen herangezogen haben. Während Sachsen rund zwei Drittel der empfangenen SoBEZ hierfür verausgabt hat, liegt der Anteil in Mecklenburg-Vorpommern nur bei gut 5%; Sachsen-Anhalt hat – rein rechnerisch – die SoBEZ ausschließlich für andere Zwecke ausgegeben. Allerdings spielt dabei auch die Offenlegung von Haushaltsfehlbeträgen aus der Amtszeit der Vorgängerregierung eine Rolle;¹¹ ohne diese läge die auf die SoBEZ entfallende Investitionssumme bei 19 Euro je Einwohner. Somit haben die meisten Länder offenbar die ihnen auferlegte Verantwortung für eine „aufbaugerechte Verwendung“ der SoBEZ nicht als bindende Restriktion verstanden – auch wenn zuzugestehen ist,

⁹ Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT: Fachserie 14, Reihe 2, Tabelle 4.1 (1.-4. Vierteljahr 2002).

¹⁰ Dies bezieht sich zum einen auf die Ermittlung des anteiligen Finanzierungsdefizits; Beteiligungen und Darlehensvergaben wurden hier mit den entsprechenden Rückzahlungen saldiert. Zum anderen wurde mangels hinreichend differenzierter Angaben darauf verzichtet, den Kauf von Kraftfahrzeugen bei der Berechnung der Infrastrukturausgaben abzuziehen. Der quantitative Effekt dieser Abweichungen von der Vorgehensweise der Länder ist vernachlässigbar.

¹¹ Das Land Sachsen-Anhalt hat für das Jahr 2002 eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts konstatiert, was eine höhere Neuverschuldung ermöglicht hat.

dass unerwartete Steuermindereinnahmen zu einer rechnerischen Verringerung der aus den SoBEZ finanzierten Infrastrukturausgaben beigetragen haben. Allerdings rechtfertigt das nicht den Versuch einzelner Länder, diese zweckfremde Verwendung der SoBEZ in ihren Fortschrittsberichten verschleiern zu wollen.

Die Ausgaben zur Deckung der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft – nach dem hier gewählten Konzept des Solidarpakt-II-Protokolls – liegt jeweils bei gut einem Sechstel der empfangenen SoBEZ. Die Länder geben hier in ihrem Bemühen, eine zweckentsprechende Verwendung der Leistungen nachzuweisen, zum Teil deutlich höhere Werte an. Wie erwähnt, sind die Rechnungen der Länder in diesem Punkt allerdings nicht eindeutig nachzuvollziehen. Schließlich entfällt ein Viertel bis ein Drittel der SoBEZ auf die Zahlungen an den Bund entsprechend den Vorgaben des AAÜG, die hier ebenfalls als „teilungsbedingte Sonderlasten“ angesehen werden.

Fazit

Nimmt man alles zusammen, so beläuft sich der Anteil der zweckentsprechenden Verwendung der SoBEZ im Durchschnitt aller ostdeutschen (Flächen)länder auf 73%. Sachsen gibt die SoBEZ vollständig für die hier als solidarpaktrelevant angesehenen Zwecke aus; Sachsen-Anhalt nur zu gut einem Drittel (unter Berücksichtigung des den Vorjahren zuzurechnenden Defizitanteils: knapp die Hälfte). Alles in allem ist festzustellen, dass in den meisten Ländern die SoBEZ nur zum Teil zum Abbau teilungsbedingter oder gar infrastruktureller Nachholbedarfe verwendet wurden, sondern vielmehr in beträchtlichem Umfang zur Deckung unvorhergesehener Einnahmeausfälle und damit zur

Finanzierung konsumtiver Ausgaben verwendet worden sind.

Zu berücksichtigen ist dabei allerdings, dass Kürzungen bei den investiven Ausgaben für die Ländern und ganz besonders für die Kommunen im Regelfall die einzige Möglichkeit sind, auf derartige unvorhergesehene Einnahmeausfälle zu reagieren. Im Jahre 2002 hatten alle Gebietskörperschaften Steuereinbußen zu verkraften, die angesichts der fehlenden Flexibilität bei vielen Ausgabenpositionen notgedrungen zu einer Erhöhung der Verschuldung bzw. zu einer Verringerung der Investitionen führen musste. Bei dem zwischen Bund und Ländern vereinbarten Rechenschema schlägt sich beides in einem verringerten Anteil des durch SoBEZ finanzierten Investitionsanteils nieder. Dies spricht dafür, das Berechnungsschema künftig anzupassen, so beispielsweise indem auf die Haushaltsplanungen abgestellt wird oder eine mehrjährige Rechenschaftspflicht eingeführt wird. Bei solcherlei Anpassungen sollte zudem berücksichtigt werden, dass die SoBEZ primär dem Abbau infrastruktureller Defizite (und nicht der Förderung von Unternehmensinvestitionen) dienen sollen.

Letzten Endes stehen die ostdeutschen Länder und Kommunen aber unter dem Druck, ihr Haushaltsgebaren an die ihnen auferlegte Verantwortung für das Gelingen des Aufbau Ost anzupassen. Dieses Bewusstsein scheint mancherorts unzureichend entwickelt; hier fehlt offenbar der politische Wille oder die Kraft, konsumtive Ausgaben zugunsten der investiven Ausgaben einzuschränken. Auch Anpassungen des Rechenschemas ändern nichts daran, dass in einer Reihe von Ländern dieses Umschwenken des finanzpolitischen Kurses noch erfolgen muss.

Joachim.Ragnitz@iwh-halle.de

Übermäßige Lohnsteigerungen dämpfen die Investitionstätigkeit

Bezüglich der erwarteten Auswirkungen von Lohnsteigerungen auf die Investitionstätigkeit bestehen kontroverse Ansichten. Die Verfechter des Kaufkraftarguments erwarten von hohen, über die Zunahme der Arbeitsproduktivität hinausgehenden

Lohnsteigerungen eine Stärkung der Binnennachfrage mit positiven Wirkungen auf die Unternehmensinvestitionen. Auf der anderen Seite sehen die Vertreter des Kostenarguments vor allem die mit Lohnerhöhungen verbundenen Kostensteigerungen