ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Ragnitz, Joachim

Working Paper

Zur Ausgestaltung des Solidarpaktes II – Ein Diskussionsvorschlag

IWH Discussion Papers, No. 194/2004

Provided in Cooperation with:
Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

Suggested Citation: Ragnitz, Joachim (2004) : Zur Ausgestaltung des Solidarpaktes II – Ein Diskussionsvorschlag, IWH Discussion Papers, No. 194/2004, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:3:2-2777

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/23731

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Institut für Wirtschaftsforschung Halle
Halle Institute for Economic Research

Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Zur Ausgestaltung des Solidarpaktes II

– Ein Diskussionsvorschlag –

Joachim Ragnitz

September 2004 Nr. 194

Diskussionspapiere stehen in der alleinigen Verantwortung des jeweiligen Autors.
Die darin vertretenen Auffassungen stellen keine Meinungsäußerung des IWH dar.

Diskussionspapiere
Discussion Papers

Autor: Dr. Joachim Ragnitz
Leiter der Abteilung Strukturwandel
jrg@iwh-halle.de
Tel.: (0345) 7753-860

Diskussionspapiere stehen in der alleinigen Verantwortung des jeweiligen Autors. Die darin vertretenen Auffassungen stellen keine Meinungsäußerung des IWH dar.

Anregungen und kritische Bemerkungen zu den dargestellten Untersuchungsergebnissen sind jederzeit willkommen und erwünscht.

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 53-8 20

Internet: http://www.iwh-halle.de

Zur Ausgestaltung des Solidarpaktes II

– Ein Diskussionsvorschlag –

Zusammenfassung:

Auch im Jahre 2003 ist es in den ostdeutschen Ländern nicht gelungen, die Vorgaben des Solidarpaktes einzuhalten, nach denen die vom Bund zur Verfügung gestellten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für Investitionen bzw. zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft zu verwenden sind. Inzwischen ist die finanzwirtschaftliche Situation der ostdeutschen Flächenländer mit Ausnahme Sachsens allerdings so angespannt, dass eine Erfüllung der Solidarpakt-Vorgaben auf absehbare Zeit unmöglich erscheint. Es wird deswegen dafür plädiert, die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wenigstens zum Teil in Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen umzuwandeln. Eine solche Lösung würde es erlauben, die Solidarpakt-Mittel künftig mit strengeren Verwendungsauflagen zu versehen als dies heute der Fall ist.

Die finanzwirtschaftliche Lage der ostdeutschen Länder und Gemeinden ist weiterhin angespannt. Davon sind vor allem die finanzschwachen Flächenländer Ostdeutschlands (FSFO) Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen betroffen, während der Freistaat Sachsen dank einer auf Sparsamkeit ausgelegten Haushaltspolitik in den neunziger Jahren noch vergleichsweise günstige finanzwirtschaftliche Daten aufweist. Je Einwohner gerechnet, lag das Haushaltsdefizit von Ländern und Gemeinden in den genannten vier Ländern zusammengenommen im Jahre 2003 bei 575 Euro, im Vergleich zu 514 Euro in den westdeutschen finanzschwachen Flächenländern (FSFW), also Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein. Im Freistaat Sachsen hingegen betrug der Haushaltsfehlbetrag im vergangenen Jahr lediglich 142 Euro je Einwohner. Damit beläuft sich das Haushaltsdefizit in den vier finanzschwachen Ländern Ostdeutschlands auf mehr als 12% der Gesamtausgaben; in Sachsen sind es lediglich 3%.

Das Problem liegt dabei nicht auf der Einnahmeseite der öffentlichen Haushalte (vgl. Tabelle 1). Zwar sind die Steuereinnahmen in den FSFO um rund 14% niedriger als in den FSFW, doch wird dies mehr als kompensiert durch eine großzügige Alimentierung der ostdeutschen Länder und Gemeinden durch den Bund und die Geberländer im Länderfinanzausgleich; diese Zahlungen machen in den FSFO im Durchschnitt rund ein Drittel der bereinigten Einnahmen aus (FSFW: 13%). Insgesamt liegt die Finanzausstattung der finanzschwachen ostdeutschen Länder und ihrer Gemeinden um 20% über dem Niveau der finanzschwachen Vergleichsländer Westdeutschlands. Allerdings wird dieser Zustand nicht von Dauer sein, denn zumindest für die durch den Solidarpakt II

Tabelle 1:
Eckdaten zur finanzwirtschaftlichen Situation der ostdeutschen Länder und Gemeinden, 2003
- Euro je Einwohner -

	Branden-burg	Sachsen-Anhalt	Mecklen-burg-Vor-pommern	Thüringen	Sachsen	FSFO[a]	FO[a]	FSFW
Ausgaben								
lfd. Rechnung	3766	3947	3924	3626	3338	3809	3659	3527
darunter:								
Personalausgaben	1511	1690	1639	1548	1478	1594	1557	1614
Laufender Sachaufwand	603	572	629	618	537	603	582	547
Zinsausgaben	339	414	341	343	198	361	309	357
lfd. Zuweisungen	2541	2527	2439	2078	2095	2398	2301	1923
Zahlungen von gleicher Ebene	-1228	-1256	-1124	-962	-971	-1147	-1091	-913
Kapitalrechnung	886	1047	1037	891	1307	960	1071	491
darunter:								
Sachinvestitionen	506	459	488	486	574	484	513	286
Vermögensübertragungen	604	804	713	614	948	682	767	262
sonstige Ausgaben der Kapitalrechnung	38	27	84	18	38	38	38	37
Zahlungen von gleicher Ebene	-262	-243	-247	-226	-253	-245	-247	-93
Einnahmen								
lfd. Rechnung	3796	3735	3893	3651	3831	3760	3783	3264
darunter:								
Steuern	1960	1955	1966	1962	2046	1960	1988	2282
lfd. Zuweisungen	2659	2664	2594	2294	2402	2554	2505	1467
darunter: SOBEZ	580	655	640	634	635	626	629	-
sonstige lfd. Einnahmen	405	371	457	357	355	393	381	428
Zahlungen von gleicher Ebene	-1228	-1256	-1124	-962	-971	-1147	-1091	-913
Kapitalrechnung	370	546	466	359	671	434	510	242
darunter:								
Vermögensübertragungen	551	655	583	501	862	573	665	186
sonstige Einnahmen der Kapitalrechnung	80	134	130	84	63	105	92	149
Zahlungen von gleicher Ebene	-262	-243	-247	-226	-253	-245	-247	-93
Ausgaben insgesamt	4651	4993	4961	4517	4645	4769	4729	4019
Einnahmen insgesamt	4165	4281	4359	4010	4503	4194	4292	3505
Finanzierungssaldo	485	712	601	506	142	575	437	513
darunter:								
Saldo der lfd. Rechnung	30	-212	-30	25	493	-49	124	-264
Saldo der Kapitalrechnung	-516	-500	-571	-532	-635	-526	-561	-250

[a] FSFO: finanzschwache Flächenländern in Ostdeutschland (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Thüringen). FO: alle ostdeutschen Flächenländer.

Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 14 R 2.

gewährten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, die künftig[1] einen wesentlichen Teil der Zuweisungen des Bundes an die ostdeutschen Länder ausmachen werden, ist ab dem Jahre 2009 eine starke Degression vorgesehen. Spätestens ab dem Jahre 2020 dann werden die ostdeutschen Länder und Gemeinden wahrscheinlich mit einer unter dem Niveau der finanzschwachen westdeutschen Länder liegende Pro-Kopf-Finanzausstattung auskommen müssen.[2]

Die vom Bund gewährten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) in Höhe von 10,5 Mrd. Euro jährlich[3] sind nach § 11 Finanzausgleichsgesetz (FAG) von den Ländern zum Abbau „teilungsbedingter Sonderlasten“ zu verwenden. Was hierzu zählt, ist nicht abschließend definiert; nach allgemeiner Auffassung fallen darunter aber wenigstens die Investitionen zum Abbau des „infrastrukturellen Nachholbedarfs“ und die Zuweisungen an die Kommunen zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft. Von den ostdeutschen Ländern werden darüber hinaus teilweise auch Leistungen der besonderen Wirtschaftsförderung, Ausgleichszahlungen an den Bund zur Finanzierung der Sonder- und Zusatzversorgungssysteme der ehemaligen DDR (gemäß Anspruchs- und Anwartschaftsübergangsgesetz, AAÜG) und Beiträge zur Finanzierung der kommunalen Altschulden hinzugezählt. Ab dem Jahre 2005 erfolgt dann allerdings eine Verengung des zulässigen Verwendungszwecks auf den Abbau der Infrastrukturlücke sowie den Ausgleich der unterproportionalen Finanzkraft.

Zur Ermittlung des zweckgerichteten Einsatzes der SoBEZ für die Deckung des infrastrukturellen Nachholbedarfs haben sich Bund und Länder auf ein gemeinsames Berechnungsschema verständigt.[4] Unterstellt wird dabei, dass das erwirtschaftete Haushaltsdefizit entsprechend den grundgesetzlichen Vorgaben vollständig zur Deckung von Investitionsausgaben verwendet wird. Durch Gegenüberstellung des (um mehrere Posten bereinigten) Finanzierungssaldos mit den eigenfinanzierten Investitionen (Inves-

---

1 Der Solidarpakt II löst den Solidarpakt I ab, der für die Jahre 1995 bis 2004 den ostdeutschen Ländern Zuweisungen in Höhe von jährlich 10,5 Mrd. Euro garantierte. Zu den Einzelheiten des Solidarpaktes II und seine Entstehungsgeschichte vgl. BMF, Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Schriftenreihe Bd. 73, Bonn 2003, S. 425-433.

2 Vgl. Seitz, H.: Perspektiven der ostdeutschen Kommunalfinanzen bis zum Jahr 2020, http://www.makro.euv-frankfurt-o.de/isw.pdf.

3 Für alle ostdeutschen Bundesländer und Berlin. Vgl. genauer Art. 1 Solidarpakt-Fortführungsgesetz, wiederabgedruckt in BMF, Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Schriftenreihe Bd. 73, Bonn 2003, S. 425-433.

4 Mit Blick auf den Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft (UFK) gibt es keine abgestimmte Vorgehensweise. Der Bund hat wegen der Schwierigkeiten der Ermittlung bei seiner Ermittlung der UFK eine Bandbreite von 15-20% der erhaltenen SoBEZ als angemessen anerkannt; im Rahmen der Verhandlungen des Solidarpaktes II wurde eine Zahl von 1,9 Mrd. Euro jährlich genannt, die einwohnerproportional auf die einzelnen Länder aufzuteilen wäre. Beide Berechnungen führen in etwa zum gleichen Ergebnis.

titionsausgaben abzüglich Investitionseinnahmen) wird dann der Anteil der Investitionsausgaben ermittelt, der durch „fremde“ Mittel, also SoBEZ finanziert wird.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Berücksichtigung aller Investitionen (und nicht nur der Ausgaben für die Infrastruktur) dabei bereits einen Verstoß gegen die Vorgaben des FAG darstellt. Bislang haben es Bund und Länder vermieden, dies zu bereinigen – offenbar in dem Wissen, dass dann die zweckgerichtete Mittelverwendung noch schwerer nachzuweisen sein dürfte.[5] Spätestens ab dem nächsten Jahr wäre somit strenggenommen das Rechenschema anzupassen, um den Vorgaben des FAG nachzukommen.

Eine weitergehende Zweckbindung in dem Sinne, dass dem Bund bei der Verwendung der Mittel ein Mitspracherecht eingeräumt wird, ist seit dem Jahr 2002 allerdings nicht mehr gegeben. Stattdessen müssen die Länder in sogenannten „Fortschrittsberichten“ gegenüber dem Finanzplanungsrat die zweckgerichtete Mittelverwendung nachweisen. Sanktionsmöglichkeiten im Falle einer Nichteinhaltung der Vorgaben des FAG sind jedoch nicht vorgesehen. Vielmehr begnügt sich die Bundesregierung damit, den Ländern die „politische Verantwortung“[6] für den Erfolg des Aufbauprozesses in Ostdeutschland zuzuweisen. Hier setzt denn auch die grundlegende Kritik an den Solidarpaktvereinbarungen an, denn die Erfahrung zeigt, dass im Zweifel zuerst bei den Investitionsausgaben gekürzt wird, wenn es gilt, Einnahmenausfälle auszugleichen.[7]

Der erstmalig für das Jahr 2002 vorgeschriebene Nachweis der zweckentsprechenden Mittelverwendung der SoBEZ führte zu dem Ergebnis, dass nur Sachsen die Vorgaben des Finanzausgleichsgesetzes annähernd erfüllt; alle anderen Länder haben einen mehr oder minder großen Teil der zur Verfügung gestellten Mittel zur Deckung laufender Ausgaben verwendet.[8] Eine erste Berechnung[9] auf Grundlage der vom Statistischen

---

5 Der Vorschlag der „Dohnanyi-Kommission“ (vgl. Gesprächskreis Ostdeutschland; Für eine Kurskorrektur beim Aufbau Ost, Berlin Juni 2004 (unveröffentlicht)), Mittel aus dem Solidarpakt nicht nur für Infrastrukturinvestitionen vorzusehen, sondern auch für die Förderung von Investitionen der gewerblichen Wirtschaft einsetzen zu dürfen, ist ungeachtet der damit verbundenen inhaltlichen Probleme im Schema des SoBEZ-Nachweises also längst verwirklicht.

6 Vgl. Entschließungsantrag der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und PDS 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, BT-Drucksache 14/6577, Abschnitt II lfd. Nr. 3.

7 Vgl. z. B. Kitterer, W.: Die Ausgestaltung der Mittelzuweisungen im Solidarpakt II, , Universität zu Köln, Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge 02/01; Ragnitz, J.: Überlegungen zur Ausgestaltung eines Solidarpaktes II für die neuen Bundesländer, in: IWH-Diskussionspapiere Nr. 130, Halle, 2000.

8 Vgl. Ragnitz, J.: Solidarpakt: Aufbaugerechte Verwendung der Mittel noch nicht gewährleistet, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 16/2003; BMF, Stellungnahme der Bundesregierung zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, Berichtsjahr 2002, Berlin 2003 (unveröffentlicht). Da die BMF-Angaben auf vorläufigen Daten der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes (vgl. Fußnote 3,

Bundesamt im Juni 2004 veröffentlichten Ergebnisse der Kassenstatistik[10] zeigt nun, dass sich die Situation seither kaum verbessert hat (vgl. Tabelle 2). Auch im Jahr 2003 kann lediglich Sachsen eine zweckentsprechende Verwendung der SoBEZ nachweisen; alle anderen Länder liegen weit unter den durch das FAG vorgegebenen Werten.

Tabelle 2:
Verwendung der SoBEZ 2002 und 2003 in den ostdeutschen Flächenländern
- in % -

	Sachsen-Anhalt	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Brandenburg	Thüringen
	Investitionen in % der SOBEZ				
2002	-9,2	6,5	68,7	15,6	19,8
2003	-13,8	8,3	86,3	16,7	16,2
	Investitionen und unterproportionale Finanzkraft in % der SOBEZ				
2002	7,9	23,9	86,3	34,8	37,4
2003	3,7	25,8	103,8	34,2	33,7

Quelle für Grundzahlen: Statistisches Bundesamt, FS 14 R 2. Die Angaben für 2002 wurden aus Ragnitz, J.: Solidarpakt: Aufbaugerechte Verwendung der Mittel noch nicht gewährleistet, in: IWH-Wirtschaft im Wandel 16/2003 entnommen.

Zuzugestehen ist, dass die Erfüllung der Auflagen des FAG in konjunkturell schweren Zeiten nicht leicht fällt. Ein großer Teil der laufenden Ausgaben sind aufgrund langfristiger Verpflichtungen nicht disponibel, so dass eine konjunkturell bedingte Verschlechterung der Einnahmesituation nur durch eine Erhöhung der Verschuldung oder durch Kürzung bei den Investitionen ausgeglichen werden kann; beides führt dazu, dass der auf investive Ausgaben entfallende Anteil der SoBEZ kleiner wird. Tatsächlich ist die investive Verwendung der SoBEZ seit dem Jahre 2001 in allen ostdeutschen Ländern rückläufig,[11] was eben auch im Zusammenhang mit der seither verschlechterten Konjunkturlage (rückläufige Steuereinnahmen insbesondere aus den Verbundsteuern) zu sehen ist. Auch damals wurde aber die zweckentsprechende Verwendung der Mittel mit

S. 12 in der BMF-Veröffentlichung) beruhen, unterscheiden sich die Ergebnisse beider Quellen in geringem Umfang.

9 Das Problem bei der Verwendung dieser Daten liegt darin, dass die sogenannte „Auslaufperiode“, also Zahlungsvorgänge des Jahres 2004, die sachlich dem Jahr 2003 zuzurechnen sind, nicht berücksichtigt werden können, da diese Angaben von der amtlichen Statistik erst mit geraumer Verzögerung zur Verfügung gestellt werden.

10 Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, R. 2, 1.-4. Vierteljahr 2003, Wiesbaden 2004.

11 Vgl. BMF, Stellungnahme der Bundesregierung zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, Berlin, Oktober 2002 (unveröffentlicht), S. 31.

Ausnahme Sachsens in keinem Land erreicht.[12] Und gerade die Tatsache, dass der Freistaat Sachsen dieses Ziel auch in den Jahren 2002 und 2003 erreicht hat, ist ein Zeichen dafür, dass es sich bei der Zielverfehlung eben nicht allein um ein konjunkturelles Phänomen handelt, sondern dass auch strukturelle Ursachen dafür verantwortlich sind. Insoweit verstoßen die FSFO in ihrer Haushaltsführung gegen die Vorgaben des § 12 Abs. 1 Maßstäbegesetz, nach dem SoBEZ nicht dazu verwendet werden dürfen, „aktuelle Vorhaben zu finanzieren oder finanzielle Schwächen abzuhelfen, die eine unmittelbare oder absehbare Folge von politischen Entscheidungen sind".

***

Das vereinbarte Rechenschema erlaubt es nun, im Rahmen des Bilanzzusammenhangs der Haushaltsrechnung die Ursachen für die Zielverfehlung in den einzelnen Ländern näher zu identifizieren. Ausschlaggebend hierfür ist nämlich nahezu ausschließlich ein unzureichender Überschuss (oder gar ein Defizit) in der Rechnung der laufenden Ausgaben und Einnahmen (siehe Kasten 1). Isolierte Veränderungen in den Posten der Kapitalrechnung beeinflussen zwar möglicherweise das Gesamtdefizit, nicht aber den Anteil der SoBEZ, der für Investitionen verausgabt wird. Um dies an Beispielen zu bebildern: Eine Ausweitung der eigenfinanzierten Investitionsausgaben, die durch eine erhöhte Verschuldung finanziert wird, lässt auch das anteilige Haushaltsdefizit entsprechend ansteigen, so dass keine zusätzliche Inanspruchnahme der SoBEZ erfolgt.[13] Werden hingegen die zusätzlichen Investitionen durch eine Verringerung der laufenden Ausgaben oder zusätzliche laufende Einnahmen finanziert, bleibt das Gesamtdefizit unverändert, während der Anteil der zweckentsprechenden Verwendung der SoBEZ zunimmt. Dies aber bedeutet: Einen Ausweg aus dem Dilemma der ostdeutschen Länder – überhöhte Haushaltsdefizite und fehlende investive Verwendung der SoBEZ – stellt nur die Korrektur von laufenden Ausgaben und Einnahmen dar. Um eine vollständige zweckgerichtete Verwendung der SoBEZ zu erreichen, wären dabei im Durchschnitt der FSFO Einsparungen bzw. Mehreinnahmen in der laufenden Rechnung in Höhe von rund 500 Euro je Einwohner erforderlich.

Ein Vergleich der finanzschwachen Flächenländer in Ost- und Westdeutschland zeigt, dass sich alle FSFO vergleichsweise hohe Pro-Kopf-Ausgaben in der laufenden Rechnung leisten.[14] Im Mittelpunkt des Interesses stehen dabei vor allem die Personalausga-

---

12 Dabei ist zu bedenken, dass ein Drittel der heutigen SoBEZ damals im Rahmen des IfG Aufbau Ost und damit zweckgebunden vergeben wurden.

13 In gleicher Weise führt eine Kürzung der Investitionsausgaben zum Zwecke einer Verringerung der Kreditaufnahme zu keiner Veränderung des Nachweises zweckgerichteter Verwendung der SoBEZ.

14 Die laufenden Pro-Kopf-Aufgaben liegen in den FSFO um knapp 300 Euro je Einwohner höher als in den Vergleichsländern Westdeutschlands Das dies keine Zwangsläufigkeit ist, zeigt das Beispiel Sachsens, wo die laufenden Ausgaben um 500 Euro je Einwohner niedriger sind als in den FSFO.

ben als größter Ausgabenblock. Tatsächlich liegen die Pro-Kopf-Ausgaben der FSFO aber ziemlich genau auf dem Niveau der westdeutschen Vergleichsländer. Da jedoch die Arbeitskosten je Bediensteten im öffentlichen Dienst aufgrund tarifvertraglicher Besonderheiten und einer von Westdeutschland abweichenden Besoldungsstruktur deutlich niedriger liegen als dort und Versorgungslasten bislang kaum anfallen, spiegelt sich hierin noch immer ein vergleichsweise hoher Personalbesatz in den öffentlichen Haushalten wider. Dieser wird für das Jahr 2002 auf 37,5 Beschäftigte je 1 000 Einwohner in Ostdeutschland beziffert, während es in den westdeutschen Ländern und Gemeinden lediglich 30,6 Personen sind.[15] Sieht man also die westdeutschen Länder und Gemeinden als Benchmark an (ohne nach finanzschwachen und finanzstarken Ländern zu unterscheiden), so besteht bei den Personalbeständen in den neuen Ländern immerhin ein Einsparpotential von knapp 20%. Bezogen auf die Ausgaben je Einwohner der FSFO sind dies immerhin beinahe 300 Euro.

Kasten 1:

In dem zwischen Bund und Ländern vereinbarte Rechenschema wird die investive Verwendung der SoBEZ ermittelt, indem vom Finanzierungssaldo FS die Darlehensvergabe D (netto) und der Beteiligungserwerb B abgezogen werden. Dies ergibt den auf Investitionsausgaben entfallenden „anteiligen“ Finanzierungssaldo FS_a. Diese wird den eigenfinanzierten Investitionen (Sachinvestitionen I zuzüglich geleistete Vermögensübertragungen $VÜ_A$ abzüglich empfangene Vermögensübertragungen $VÜ_E$) gegenübergestellt; die Differenz ergibt die investive Verwendung der SoBEZ ($SOBEZ_{INV}$).

$SOBEZ_{INV} = I + VÜ_A - VÜ_E - FS_a = I + VÜ_A - VÜ_E - (FS - D - B)$.

Setzt man in diese Gleichung nun die Definitionsgleichung für den Finanzierungssaldo ein, so ergibt sich nach einigen Umformungen

$SOBEZ_{INV} = LE - LA - VS + VV$, mit

LE = laufende Einnahmen, LA = laufende Ausgaben, VS = Verschuldung beim öffentlichen Sektor (netto) und VV = Vermögensverkäufe. Da VS und VV im Regelfall kleine Werte annehmen, wird die SoBEZ-Verwendung nahezu ausschließlich durch den Saldo der laufenden Rechnung bestimmt.

Zweiter großer Ausgabenposten unter den laufenden Ausgaben sind die Zuweisungen an andere öffentliche Haushalte bzw. an Empfänger außerhalb der öffentlichen Verwaltung. Hier besteht gegenüber den westdeutschen Vergleichsländern (FSFO zu FSFW) ein Ausgabenvorsprung von beinahe 300 Euro je Einwohner. Es handelt sich hierbei u. a. um Sozialleistungen der Länder und Gemeinden sowie um Betriebskostenzuschüsse für

Obwohl Sachsen in allen Ausgabenkategorien die günstigeren Werte aufweist, sind ausschlaggebend hierfür letzten Endes die niedrigeren Zinsverpflichtungen.

15 Vgl. Vesper, D.: Länder- und Kommunalhaushalte in Ostdeutschland: Trotz Konsolidierungsbemühungen hohe Finanzierungsdefizite, in: DIW-Wochenbericht 26/2004.

private und öffentliche Unternehmen; zum Teil werden sie allerdings durch zweckgebundene Zuweisungen des Bundes finanziert.

Schließlich weisen die ostdeutschen Länder und Gemeinden einen Ausgabenvorsprung auch beim laufenden Sachaufwand gegenüber den westdeutschen Ländern und Gemeinden auf. Dieser beträgt (FSFO zu FSFW) derzeit knapp 60 Euro, je Einwohner gerechnet. Hierzu zählen u. a. Ausgaben für die Unterhaltung und Bewirtschaftung von Immobilien, aber auch Mieten, Pachten und ähnliche Ausgaben.

Ungefähr gleichauf liegen die finanzschwachen Länder West- und Ostdeutschlands hingegen bei den Zinsausgaben (rund 350 bis 360 Euro je Einwohner). Problematisch ist dies vor allem in Anbetracht der Kürze der Zeit, in der die dahinter stehende Schuldenlast in den ostdeutschen Ländern akkumuliert wurde. Zudem ist absehbar, dass die zur Begleichung dieser Ausgabeverpflichtungen zur Verfügung stehenden Einnahmen in Zukunft zurückgehen werden (und zwar in den nächsten 15 Jahren auf ungefähr das Niveau der westdeutschen finanzschwachen Vergleichsländer), sodass die damit verbundene Einschränkung der finanzpolitischen Handlungsspielräume künftig immer stärker spürbar sein wird.

Kurzfristig sind die meisten dieser Ausgaben kaum zu verändern. Allenfalls beim laufenden Sachaufwand und bei den Leistungen an Empfänger außerhalb der öffentlichen Verwaltung können – soweit kein leistungsgesetzlicher Anspruch besteht – Kürzungen durchgesetzt werden. Dies wird aber angesichts des Kürzungsbedarfs von rund 500 Euro je Einwohner keineswegs ausreichen, auch nur annähernd eine zweckgerichtete SoBEZ-Verwendung zu erreichen. Wie dramatisch die Situation der ostdeutschen Länder ist, zeigt sich daran, wenn man rechnerisch unterstellt, dass bei den laufenden Ausgaben die Benchmarks der FSFW erreicht würden: Auch in diesem Fall würde (trotz deutlicher Verringerung des Haushaltsdefizits) das Kriterium der zielentsprechenden Verwendung der SoBEZ (mit rund 70% Zielerreichungsgrad) noch immer weit verfehlt.

Dies heißt, dass weitere Kürzungen bei den laufenden Ausgaben auf mittlere Sicht unumgänglich sind. Dies wird und muss insbesondere den Personalbereich betreffen, was bedeutet, dass wohl auch betriebsbedingte Kündigungen ausgesprochen werden müssen.[16] Die Notwendigkeit hierzu steigt dabei in den nächsten Jahren rapide an, denn nicht nur die Degression der SoBEZ ab dem Jahre 2009 ist heute bereits absehbar, sondern ebenso auch ein kräftiger Anstieg von Zinszahlungen und Versorgungsleistungen.

---

16 Eine alternative Strategie wäre es natürlich, auf Abbau der öffentlichen Verschuldung und dadurch erreichte Verringerung der Zinszahlung zu setzen. Auch hier gilt, dass die zur Erwirtschaftung von Haushaltsüberschüssen notwendigen Spielräume bei den laufenden Ausgaben aufgrund bestehender Verpflichtungen gering sind; eine Verringerung der Investitionsausgaben aber würde zumindest kurzfristig die Zielverfehlung bei der Verwendung der SoBEZ sogar noch steigen lassen. Insoweit kann diese Alternative auf absehbare Zeit als unrealistisch verworfen werden.

Auch auf der Einnahmenseite der laufenden Rechnung sind die Spielräume für eine Verbesserung der finanzpolitischen Situation vergleichsweise gering. Zwar weisen die ostdeutschen Länder um rund 300 Euro niedrigere Pro-Kopf-Steuereinnahmen auf als die (finanzschwachen) westdeutschen Flächenländer, sodass, rein rechnerisch, durch eine Angleichung der Steuerkraft an das Niveau der FSFW wenigstens die Hälfte der SoBEZ tatsächlich für investive Zwecke verausgabt würde. Tatsächlich aber ist angesichts einer schwachen Wirtschaftsentwicklung mit einer schnellen Verbesserung der Steuereinnahmen nicht zu rechnen.[17] Ohnehin würde dies infolge der Ausgleichsmechanismen des Länderfinanzausgleichs durch eine Verringerung der laufenden Zuweisungen weitgehend kompensiert, sodass der Weg über eine Verbesserung der Steuereinnahmen bestenfalls als ein Baustein einer auf verbesserte SoBEZ-Verwendung gerichteten Strategie angesehen werden kann.

***

Es ist verständlich, dass der Bund als Geldgeber ein Interesse daran hat, eine investive Verwendung der SoBEZ durchzusetzen. Ebenso sollte dies mit Blick auf eine Beschleunigung des Konvergenzprozesses im Sinne der ostdeutschen Länder sein. Die Aussicht, dass die finanzschwachen ostdeutschen Länder ihre laufenden Ausgaben in absehbarer Zeit so stark senken können, dass eine zweckentsprechende Verwendung der SoBEZ gewährleistet ist, ist aber äußerst gering. Dies entbindet zwar nicht von der Notwendigkeit, scharfe ausgabenseitige Konsolidierungsschritte in die Wege zu leiten; diese werden aber bestenfalls auf mittlere Sicht auch zu einem Erfolg führen können. Dementsprechend ist darüber nachzudenken, inwieweit die Vereinbarungen des Solidarpaktes angepasst werden sollten.

Eine Lösung besteht sicherlich darin, die Länder durch verbindliche Vorgaben des Bundes als Transfergeber zu einer Umschichtung ihrer Ausgabenstrukturen zu zwingen – also die nur lose Zweckbindung der SoBEZ durch deren explizite Bindung an investive Verwendungen zu ersetzen. Vorbild hierfür könnte das mit der Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes abgeschaffte Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost sein, das zumindest für einen Teil der bis 2001 gewährten Leistungen des Bundes die investive Verwendung zwingend vorschrieb. Bei unverändertem Gesamtdefizit müssten dann die Empfängerländer ihre laufenden Ausgaben entsprechend einschränken – tun sie das allerdings nicht, sondern weiten ihre Verschuldung aus, wäre auch der SoBEZ-Nachweis nicht erfüllt. Insoweit bedarf eine stärkere Zweckbindung der SOBEZ auch einer verbindlichen Beschränkung der Nettokreditaufnahme, um erfolgreich zu sein.

---

17 Natürlich würden die ostdeutschen Länder über die Beteiligung an den Gemeinschaftssteuern auch an einem steigenden Steueraufkommen in Westdeutschland profitieren.

Die Aussichten für eine Neuverhandlung des Solidarpaktes mit dem Ziel, eine verbindliche Zweckbindung der SoBEZ zu erzwingen, sind allerdings gering. Zum einen ist nicht zu erkennen, dass die Länder bereit wären, auf die ihnen mit dem Solidarpaktgesetz gewährten Handlungsfreiheiten zu verzichten, zum anderen sind auch auf Bundesebene bislang keine diesbezüglichen Aktivitäten festzustellen. Dies hängt wohl auch damit zusammen, dass bei einer Wiederaufnahme der Verhandlungen auch der mühsam ausgehandelte Kompromiss um die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs wieder ins Wanken geriete.

Seitz[18] schlägt deswegen vor, durch finanzielle Anreize die Länder zu einer veränderten Ausgabenstruktur zu bewegen. Nach seiner Vorstellung sollten die bislang nicht festgelegten Mittel des Korbes 2[19] aus dem Solidarpakt II nur freigegeben werden, wenn eine (variabel ausgestaltete) Kofinanzierung durch Mittel aus den SoBEZ erfolgt. Gelingt dies den Ländern, kommt es also zu einer Umschichtung von laufenden Ausgaben durch Investitionsausgaben, so wird das Ziel des zweckgerichteten SoBEZ-Einsatzes tatsächlich erreicht; gelingt es ihnen nicht (oder nur zum Teil), so hätten sie einen zusätzlichen Verlust an Einnahmen in der Kapitalrechnung (nämlich die bisherigen Korb-2-Mittel) hinzunehmen. Hier liegt freilich auch ein Schwachpunkt dieses Vorschlags, da damit die Investitionsfähigkeit weiter geschwächt und so das Schließen der Infrastrukturlücke weiter verzögert wird.[20] Immerhin wird bei diesem Vorschlag aber auf Zwangsmaßnahmen verzichtet, sodass die politische Durchsetzbarkeit prinzipiell größer einzuschätzen ist als bei einer Neuverhandlung des Solidarpaktes II.

Die Strategie der Länder – soweit erkennbar – ist hingegen darauf gerichtet, durch Umschichtungen (und möglicherweise eine Erhöhung) der Zuweisungen des Bundes eine Entspannung der Situation zu erreichen. So wurde im Rahmen der Arbeiten der „Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“, die u. a. die Entflechtung der Mischfinanzierungstatbestände von Bund und Ländern zum Auftrag hat, vom Land Baden-Württemberg unlängst eine Kompensation der Länder für die Abschaffung der Finanzhilfen und Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a, 91b und 104a Abs. 4 GG durch

---

18 Vgl. Seitz, H.: Vorschlag zur Umsetzung des Korb 2 im Soli II und zur Verstärkung der gesetzeskonformen Verwendung der Soli-Mittel, Diskussionsvorlage, unveröffentlichtes Manuskript (Mai 2004).

19 Der Korb II des Solidarpaktes II ist bislang nicht abschließend definiert worden. Nach den Ergebnissen der Solidarpaktverhandlungen umfasst dieser Korb II die im Vergleich zu den westdeutschen Ländern überproportionalen Leistungen des Bundes u. a. für Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (ohne IfG), EU-Strukturfondsmittel und die Investitionszulage. Sein Volumen wurde damals mit ungefähr 5 Mrd. Euro jährlich angegeben. Zwar gibt es die Zusage des Bundes, für die Laufzeit des Solidarpaktes II in diesem Korb weitere 51 Mrd. Euro zur Verfügung zu stellen, eindeutige Festlegungen hierüber gibt es aber bislang nicht. Vgl. BR-Drucksache 485/01, wiederabgedruckt in: BMF, Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Schriftenreihe Bd. 73, Bonn 2003, S. 312-321.

20 Seitz versucht dies zu umgehen, indem er eine zeitverzögerte Inanspruchnahme von Korb-2-Mitteln zulässt.

eine Erhöhung ihres Anteils am Umsatzsteueraufkommen vorgeschlagen.[21] Hier fehlen allerdings Aussagen darüber, wie die bisherige Verwendung dieser Mittel auch künftig gewährleistet werden soll. Der Freistaat Sachsen wiederum hat ein Modell in die Diskussion eingebracht, nach dem die Finanzhilfen und Gemeinschaftsaufgaben sowie zusätzlich die Zusagen des Bundes zum Korb 2 des Solidarpaktes II in ungebundene Zuweisungen an die Länder umgewandelt werden sollen.[22] Dabei ist in den Rechnungen gleichzeitig auch eine Erhöhung der Bundesleistungen über das derzeitige Niveau hinaus „versteckt“. [23] Eine investive Mittelverwendung (nach einer breiten Definition) und ein entsprechender Verwendungsnachweis soll nach diesem „Sächsischen Kompensationsmodell“ zwar vorgesehen sein; es fehlen aber Sanktionsmechanismen. Es handelt sich also de facto um die gleichen Konstruktionsmechanismen wie bei den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 FAG.

Obwohl eine Umwandlung zweckgebundener investiver Zuweisungen in laufende Zuweisungen am Gesamtdefizit nichts ändert, verbessert die damit verbundene Umbuchung die nach oben angegebenem Rechenverfahren ermittelte SoBEZ-Verwendung, sofern die investive Verwendung dieser Gelder gewahrt bleibt. Geht man davon aus, dass die im „Sächsischen Kompensationsmodell“ angegebenen Leistungen von rund 200 Euro je Einwohner (einschließlich Korb-2-Mittel) tatsächlich zutreffen, würde sich hierdurch die investive Verwendung der SoBEZ nämlich von rund 6% (nur FSFO) auf rund 40% erhöhen. Der Grund hierfür ist, dass laufende Zuweisungen als „eigene Mittel“ gelten und deswegen die eigenfinanzierten Investitionen des SoBEZ-Nachweises erhöhen. Es ist aber offensichtlich, dass es sich hierbei lediglich um einen buchungstechnischen Trick handelt, der an der Gesamtproblematik zu hoher laufender Ausgaben nichts ändert.

Unakzeptabel ist darüber hinaus sowohl am sächsischen als auch am baden-württembergischen Vorschlag eines Kompensationsmodells, dass die investive Mittelverwendung infolge der Lockerung der Verwendungsauflagen (Sachsen) bzw. den Verzicht auf jegliche Zweckbindung (Baden-Württemberg) eben nicht garantiert ist. Im derzeitigen System der Mischfinanzierung (die andere Probleme aufweist) ist dies noch gegeben; die von Sachsen vorgeschlagene Nachweispflicht aber dürfte sich, wie die Erfahrungen mit den Fortschrittsberichten der Länder belegen, als stumpfes Schwert erweisen. Mit Blick auf die zu stark durch konsumtive Ausgaben geprägten Haushaltsstrukturen der ostdeutschen Länder sind beide Vorschläge daher abzulehnen.

---

21 Vgl. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Kommissionsdrucksache 0053.

22 Vgl. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Kommissionsdrucksache 0056.

23 Da die aktuell geleisteten Zahlungen des Bundes vom Freistaat Sachsen als unzureichend angesehen werden, werden in dem vorgeschlagenen Modell die höheren Durchschnittswerte der Jahre 1996-2000 zugrunde gelegt. Vgl. hierzu auch SMF, Sachsen legt Reformmodell für Mischfinanzierungsprogramme des Bundes vor, Pressemitteilung des Sächsischen Finanzministeriums vom 5. Mai 2004.

Darüber hinaus wird diskutiert, inwieweit eine Ausweitung des Begriffs der „investiven“ Ausgaben im Sinne des Solidarpaktes II sinnvoll und möglich ist. So wird beispielsweise vorgeschlagen, Ausgaben für Forschung und Entwicklung oder Bildungsausgaben – beides in erster Linie Personalausgaben – als „investiv“ zu definieren und eine Finanzierung durch SoBEZ zuzulassen. Hiervor ist indes zu warnen: Die unzureichende investive Verwendung der SoBEZ ist ja letzten Endes nichts weiter als ein Indikator für eine in den meisten Ländern nicht sachgerechte Haushaltsstruktur (überhöhte konsumtive Ausgaben). Die hinter diesem Vorschlag stehende Absicht ist es deswegen ganz offenkundig, ohne größere Änderungen der Ausgabenstruktur eine zielgerichtete Verwendung der SoBEZ nachweisen zu können. An der Notwendigkeit einer Anpassung der Ausgaben ändert dies aber nichts. Eine solche Aufweichung der Anforderungen würde deswegen lediglich den Zwang zur Haushaltskonsolidierung in den ostdeutschen (finanzschwachen) Ländern verschleiern (und ihn möglicherweise politisch schwerer durchsetzbar machen) und ist deswegen abzulehnen.

Eine andere Möglichkeit bestünde darin, von der (ohnehin nur theoretischen) Idee einer jährlichen Erfüllung der SoBEZ-Verwendungsvorgaben abzuweichen. Hierfür spricht zumindest, dass die investive Verwendung der SoBEZ in hohem Maße auch von konjunkturellen Einflüssen abhängig ist, also von den Ländern nur eingeschränkt steuerbar ist. Da es kaum möglich erscheint, strukturelle und konjunkturelle Einflüsse auf die Positionen der Haushaltsrechnungen so voneinander zu trennen, dass die Ermittlung einer „konjunkturbereinigten“ SoBEZ-Verwendung möglich wäre, könnte, gleichsam als Kompromiss, vereinbart werden, dass über einen noch zu definierenden Zeitraum – zum Beispiel fünf Jahre – die zweckgerichtete SoBEZ-Verwendung wenigstens im Durchschnitt nachgewiesen werden müsste. Doch auch wenn diese Vorgehensweise der jetzigen Regelung des jährlichen Nachweises überlegen ist, ändert sich dadurch nichts an dem grundlegenden Problem der mangelnden Sanktionsmöglichkeiten.

***

Im Folgenden wird angesichts der Schwächen aller bisher diskutierten Ansätze ein Vorschlag entwickelt, mit dem zwar einerseits der Anpassungsdruck auf die Länder erhöht werden soll, ihnen gleichzeitig aber auch die Anpassung ihrer Ausgabenstrukturen erleichtert werden soll. Dieser Vorschlag kombiniert Elemente der bisherigen Überlegungen, fügt ihnen aber auch neue Gedanken hinzu.

Ausgangspunkt ist dabei die Tatsache, dass die finanzschwachen ostdeutschen Länder aufgrund ihrer desolaten Haushaltslage auf absehbare Zeit ohnehin nicht in der Lage sein werden, die Vorgaben des Solidarpaktes auch nur annähernd zu erfüllen. Deswegen sollte zunächst geprüft werden, inwieweit ein infrastruktureller Nachholbedarf in der den Solidarpaktverhandlungen zugrundeliegenden Höhe tatsächlich besteht.

Dieser infrastrukturelle Nachholbedarf wurde von den ostdeutschen Ländern auf Grundlage entsprechender Gutachten von Wirtschaftsforschungsinstituten damals mit rund 150 Mrd. Euro allein bei Infrastruktureinrichtungen der Ländern und Gemeinden beziffert; der Bund stellte dem eine Alternativrechnung entgegen, die diesen Nachholbedarf auf rund 80 Mrd. Euro schätzte.[24] Die im Solidarpakt II vereinbarten Mittelzuflüsse (SoBEZ in Höhe von rund 100 Mrd. Euro im Zeitraum 2005 bis 2019) stellen insoweit einen Kompromiss zwischen diesen beiden Schätzungen dar.

Die Vorstellung eines infrastrukturellen Nachholbedarfs ist allerdings stark von normativen Überlegungen der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ geprägt. Inwieweit dieses Konzept in seiner bisherigen Definition angesichts zunehmender regionaler Disparitäten – auch in der demographischen Entwicklung – heute noch tragfähig ist, müsste zumindest ergebnisoffen diskutiert werden. Zudem ist nicht unbedingt überzeugend, dass „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ anhand der Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen zu messen ist. Ohnehin ist der von Bund und Ländern verwendete Maßstab – Infrastrukturkapital je Einwohner – zwar in der wissenschaftlichen, nicht aber in der politischen Diskussion kritisch hinterfragt worden.[25]

Unzureichend berücksichtigt wurde damals überdies die heute klarer absehbare Verringerung der Einwohnerzahl in den neuen Ländern, die (wenn auch nicht unbedingt proportional) zu einer Senkung des rechnerischen Infrastrukturbedarfs führen dürfte.[26] Schließlich wäre auch in Rechnung zu stellen, dass aufgrund der höheren Modernität des Infrastrukturkapitalstocks in den neuen Ländern und seiner schwächeren Nutzungsintensität stärkere Produktivitätswirkungen möglich sein sollten, sodass gleiche Wachstumseffekte ceteris paribus auch mit einem geringeren Infrastrukturbestand erreichbar sind. Und fraglich ist letztlich auch, ob Infrastruktureinrichtungen tatsächlich immer vom Staat bereitgestellt werden müssen, oder ob nicht auch privatwirtschaftliche Lösungen möglich wären.

Zwar sind dies nur Hypothesen, die näher zu prüfen wären, wobei auch auf etwaige Unterschiede in den einzelnen Ländern einzugehen wäre. Erweist es sich aber, dass die Investitionsnotwendigkeiten in den neuen Ländern aus heutiger Sicht niedriger ausfallen als in den Solidarpakt-Verhandlungen unterstellt, so könnte von der Verwendungsauf-

---

24 Vgl. Vesper, D.: Zum infrastrukturellen Nachholbedarf in Ostdeutschland, in: DIW-Wochenbericht, 20/2001.

25 Vgl. hierzu die entsprechenden Ausführungen in den Gutachten des DIW, des RWI und des ifo-Instituts, die im Auftrag der ostdeutschen Länder im Vorfeld der Solidarpakt-Vereinbarungen erstellt wurden.

26 Vgl. Seitz, H.: Demographischer Wandel in Sachsen, Analyse der Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Ausgaben und Einnahmen des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen, März 2004, http://www.makro.euv-frankfurt-o.de/endberichtfinanzenseitz.pdf. Darüber hinaus reduziert sich der Infrastrukturbedarf u. U. auch durch eine stärkere regionale Konzentration der Bevölkerung.

lage der SoBEZ abgewichen werden, ohne damit dem Aufbauprozess in den neuen Ländern übermäßig zu schaden.

Freilich heißt das nicht, dass die Mittel dann in die freie Verfügung der Länder übergehen könnten. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich und, darauf aufbauend, Maßstäbegesetz und Finanzausgleichsgesetz schreiben ausdrücklich vor, dass Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen nur für eindeutig definierte Tatbestände gewährt werden dürfen. Hierfür werden denn im Gesetz auch einige Beispiele genannt.

Die Haushaltssituation der finanzschwachen ostdeutschen Länder droht nun zunehmend die Bedingungen für eine Haushaltsnotlage zu erfüllen, auch wenn dies bislang – entsprechend den vom Bundesverfassungsgericht in seinem entsprechenden Urteil von 1992[27] zugrundegelegten Indikatoren Kreditfinanzierungsquote und Zins-Steuer-Quote – noch ganz nicht der Fall ist.[28] Vor diesem Hintergrund wäre aber zu überlegen, einen Teil der derzeitigen SoBEZ im Sinne des Solidarpaktes II in Sanierungs-BEZ umzuwandeln, wie sie im Falle Bremens und des Saarlands gewährt werden. Sinnvoll ist dies jedoch nur, wenn die betroffenen Länder ein durchgreifendes Sanierungsprogramm[29] aufstellen, bei dessen Nichteinhaltung strenge Sanktionen auferlegt werden. Faktisch bedeutet dies, dass die ostdeutschen (finanzschwachen) Länder einen mittelfristigen Ausgabenpfad definieren und diesen auch strikt einhalten müssen – eine Überlegung, die auch in den Vereinbarungen zum Nationalen Stabilitätspakt eine Rolle spielt.[30]

Das verfassungsrechtliche Problem dabei ist freilich, dass in diesem Fall auch einigen finanzschwachen westdeutschen Ländern Sanierungshilfen gewährt werden müssten (Niedersachsen, Schleswig-Holstein), da deren finanzwirtschaftliche Indikatoren sich nur wenig von jenen der Ost-Länder unterscheiden. Dennoch sind die beiden Fälle nicht ohne weiteres miteinander vergleichbar, weil die ostdeutschen Länder und Gemeinden wegen der geringen Steuerkraft weitaus stärker auf Unterstützungsleistungen vom Bund bzw. den finanzstärkeren Ländern angewiesen sind als die finanzschwachen westdeutschen Länder. Manches spricht dafür, auch dieses Kriterium in den (nie abschließend definierten) Katalog von Indikatoren für eine Haushaltsnotlage aufzunehmen. Die beschriebenen verfassungsrechtlichen Einwände werden sich also ausräumen lassen.

Konkret könnte eine solche Reform des Solidarpaktes II wie folgt aussehen:
Sachsen behält aus Gründen des Vertrauensschutzes die SoBEZ in bisheriger Form, das heißt mit der Auflage, diese vollständig für den Abbau teilungsbedingter Sonderlasten

---

27 BVerfGE 86, 148

28 Vgl. Vesper, D.: Berliner Haushalt: Trotz Sparkurs hohe Sanierungshilfen des Bundes erforderlich, in: DIW-Wochenbericht 23/2003, Tabelle 3.

29 Vgl. auch § 41 Abs. 4 Maßstäbegesetz.

30 Vesper, D.: Ein nationaler Stabilitätspakt – aber wie? in: DIW-Wochenbericht 8/2002.

nach § 11 FAG (also für den Abbau der Infrastrukturlücke und den Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft) zu verwenden. Die Vorgabe einer jährlichen Erfüllung der Verwendungsauflagen wird dabei in dem oben beschriebenen Sinne gelockert, dass dies lediglich im Durchschnitt eines gleitenden Fünfjahres-Zeitraums der Fall sein muss. Für den Fall, dass die Infrastrukturlücke kleiner ist als ursprünglich berechnet und damit deren Abbau schon vor 2019 vollzogen ist, sollten die dann überschüssigen Mittel mit einer verbreiterten Verwendungsauflage (Einsatz zum Beispiel auch für Maßnahmen der Wirtschaftsförderung) versehen werden.

Die übrigen Länder erhalten einen Teil der bisherigen SoBEZ hingegen in Form von Sanierungszuweisungen mit entsprechend strengen Vorgaben bezüglich ihrer Verwendung. Diese Sanierungs-SoBEZ wären wie im heutigen Solidarpakt II vorgesehen degressiv auszugestalten. Die Mittel dürfen zur Deckung laufender Ausgaben und zur Schuldentilgung verwendet werden, soweit ein vorab festgelegter Zeitplan für die Verminderung eben dieser Ausgaben vereinbart wird. Eine Verfehlung dieses Zeitplans wäre mit Sanktionen zu belegen, so zum Beispiel durch Kürzungen der im nächsten Jahr zur Verfügung stehenden Sanierungs-SoBEZ oder durch Beschneidung der Korb-2-Mittel.

Die übrigen SoBEZ wären hingegen weiterhin zum Abbau der Infrastrukturlücke bzw. zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft zu verwenden. Über die Mittelverwendung wäre wie bisher gegenüber dem Finanzplanungsrat Rechenschaft abzulegen, sinnvoller Weise auch hier in einem mehrere Jahre umfassenden Zeitraum. Darüber hinaus sollten auch die Gremien von Bundesrat und Bundestag mit der Problematik befasst werden, um eine größere Öffentlichkeit herzustellen.

Auf den ersten Blick erscheint dies lediglich als eine Maßnahme, die der Legalisierung bisherigen Fehlverhaltens dient. Dies trifft aber nicht zu: Der wesentliche Unterschied zu den derzeit gültigen Vereinbarungen zum Solidarpakt II liegt darin, dass der Bund Einfluss auf die mittelfristige Gestaltung der Länderhaushalte nimmt, indem er verbindliche Zusagen zur Reduktion der laufenden Ausgaben einfordert. Angesichts der fehlenden Bereitschaft und Fähigkeit der meisten ostdeutschen Bundesländer, von sich aus eine Reduktion der laufenden Ausgaben durchzusetzen, ist die hier vorgeschlagene Lösung somit gegenüber dem Status Quo vorzuziehen.

Gerade wegen der damit verbundenen Einschränkung ihrer Gestaltungsspielräume werden die Länder diesem Vorschlag allerdings nicht zustimmen wollen. Deshalb muss noch einmal darauf verwiesen werden, dass das bislang vereinbarte Rechenschema wegen der Einbeziehung aller Investitionen die Vorgaben des FAG – nach denen die SoBEZ nur für Infrastrukturinvestitionen verwendet werden dürfen – verletzt. Der hier skizzierte Weg könnte dann für alle Beteiligten kompromissfähig sein, wenn im Gegenzug zur Umwandlung eines Teils der bisherigen SoBEZ in Sanierungszuweisungen diese strenge Vorgabe des FAG abgemildert wird.