

Gegenstand und finanzielle Bedeutung des Solidarpakts

Ein in der öffentlichen Diskussion zur Zeit zentrales Thema ist der Solidarpakt und seine Verlängerung über das Jahr 2004 hinaus. Die ostdeutschen Ministerpräsidenten haben für einen Solidarpakt II ein finanzielles Volumen von 300 Mrd. DM ins Auge gefasst.¹ Dies würde bei einer gleichlangen Laufzeit von 10 Jahren wie bei der jetzigen Regelung² eine Aufstockung der Mittel bedeuten. Der Solidarpakt wurde 1993 durch die Bundesländer beschlossen, da die ostdeutschen Länder aufgrund ihrer schwachen Wirtschaftskraft in hohem Maße auf finanzielle Leistungen des Bundes und der westdeutschen Länder angewiesen waren. An der wirtschaftlichen Lage in Ostdeutschland hat sich im Durchschnitt bis zum Ende des Jahres 2000 nichts Entscheidendes geändert. Wegen der gespaltenen Wirtschaftsentwicklung³ wächst das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) seit 1997 in den neuen Ländern nur in geringen Raten. Da die bestehende Infrastrukturlücke⁴ im Jahr 2005 noch nicht geschlossen sein wird, sind weiterhin hohe Transferleistungen erforderlich.⁵

Der Solidarpakt – Eine Begriffsbestimmung

In diesem einleitenden Abschnitt soll zunächst Klarheit geschaffen werden, was der Solidarpakt eigentlich ist und wie er sich vom Länderfinanzausgleich und anderen förderpolitischen Programmen unterscheidet. In der öffentlichen Diskussion wird oftmals alles in Verbindung mit dem Solidarpakt gebracht, was mit einer Förderung/Unterstützung der ostdeutschen Bundesländer zu tun hat.

Eine Isolierung ist nicht einfach, da eine Beziehung zum Länderfinanzausgleich besteht. Nach offizieller

Lesart beinhaltet der Solidarpakt „die vollständige Integration der neuen Länder in den Bund-Länder-Finanzausgleich ... bei gleichzeitiger Gewährung zusätzlicher ... Mittel zur Finanzierung des gravierenden infrastrukturellen Nachholbedarfs, der kommunalen Finanzschwäche und anderer teilungsbedingter Sonderlasten.“⁶ So erhält beispielsweise der Freistaat Sachsen pro Jahr:

- Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Umfang „von 3,658 Mrd. DM zur Finanzierung der teilungsbedingten Sonderlasten und zum Ausgleich unterproportionaler Finanzkraft sowie
- Investitionszuweisungen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums nach dem ‚Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost - IFG‘ in Höhe von 1,725 Mrd. DM.“⁷

Die Abgrenzung zum Länderfinanzausgleich (LFA) ist nicht scharf. Einerseits kann man sagen, dass der Solidarpakt in den LFA eingebunden ist, da die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) Bestandteil des vierstufigen Länderfinanzausgleichs sind. Andererseits ist darauf hinzuweisen, dass diese speziellen BEZ nur den neuen Bundesländern zustehen und eigens dafür geschaffen wurden. Bei den Investitionsbeihilfen ist der Fall klarer, da sie nichts mit dem Länderfinanzausgleich zu tun haben. Man kann daher in Zusammenhang mit den Sonder-BEZ und den Investitionszuschüssen vom Kern des Solidarpaktes sprechen. Wenn die Exklusivität von Fördermaßnahmen zum Kriterium erhoben wird, dann können die speziell für die neuen Bundesländer aufgelegten Förderprogramme als Bestandteil des Solidarpaktes im weiteren Sinn bezeichnet werden.

¹ Diese Zahl ergibt sich aus der Tatsache, dass, – in einem von den neuen Ländern in Auftrag gegebenes Gutachten bei fünf Wirtschaftsforschungsinstituten – eine Infrastrukturlücke von 300 Mrd. DM ermittelt wurde.

² So hat der Solidarpakt im Zeitraum von 1995 bis 2004 ein Volumen von 206 Mrd. DM.

³ Vgl. Gerstenberger, W. (2001), „Enttäuschende Wachstumszahlen für die neuen Länder – Aufschwung Ost ade?“, ifo Dresden berichtet, 8 (2), S. 3–7.

⁴ Vgl. Behring, K. (2001), „Infrastrukturausstattung der neuen Länder noch lange nicht auf West-Niveau“, ifo Dresden berichtet, 8 (1), S. 38–43.

⁵ Vgl. Ragnitz, J. (2000), „Überlegungen zur Ausgestaltung eines Solidarpaktes II für die neuen Bundesländer“, IWH Diskussionspapiere 130, Halle (Saale), S. 4 ff.

⁶ SMF (2000), „Mittelfristige Finanzplanung 2000 bis 2004“, Dresden, S. 25 f.

⁷ Ebenda, S. 26.

Das finanzielle Volumen des Solidarpakts und der Länderfinanzausgleich

Im folgenden Abschnitt wird nun ausführlicher auf den finanziellen Umfang und damit das Niveau des Solidarpaktes im Rahmen der gesamten Transferleistungen eingegangen. Wie bereits oben erwähnt umfasst der Kern des Solidarpaktes die Bundesergänzungszuweisungen zur Finanzierung der teilungsbedingten Sonderlasten und zum Ausgleich unterproportionaler Finanzkraft und die Investitionszuweisungen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums nach dem ‚Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost – IfG‘. Diese beiden Transferinstrumente haben ein Volumen von 20,6 Mrd. DM jährlich⁸, wovon 14 Mrd. DM auf die Bundesergänzungszuweisungen und 6,6 Mrd. DM auf die Investitionszuweisungen entfallen. Eine Beurteilung der Größenordnung dieser Transfers ist notwendig. Dabei gilt es, die Bedeutung des Solidarpaktes im gesamten LFA herauszuheben. Dazu erfolgt zunächst ein Überblick über die Entwicklung des Länderfinanzausgleichs, in den der Solidarpakt zu einem Teil eingebettet ist.

Die Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung – also die Regelungen der Finanzverfassung – sind Gegenstand des Finanzausgleichs im weiteren Sinn. Dagegen umfasst der Finanzausgleich im engeren Sinn die Finanzzuweisungen zwischen den staatlichen Institutionen. Der Finanzausgleich im weiteren Sinn besitzt eine vertikale und eine horizontale Komponente. Im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs wird die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zwischen Bund und Ländern geregelt. Hierbei geht es um Fragen des Staatsaufbaus, der Kompetenzverteilung und der Autonomie. Der horizontale Finanzausgleich dient dem Abbau der nach der vertikalen Verteilung der (Steuer-)Einnahmen verbleibenden Unterschiede zwischen Ausgaben (Finanzbedarf) und Einnahmen (Finanzkraft). In diesem Kontext geht

es hauptsächlich um die exakte Ermittlung von Finanzkraft und Finanzbedarf und um adäquate Ausgleichsverfahren.⁹

Die Entwicklung des Länderfinanzausgleichs

Um später beurteilen zu können, wer bei der Neuordnung des Finanzausgleichs und in Zusammenhang mit der Schaffung des Solidarpaktes die Gewinner und Verlierer sind, sollen nun zunächst die Regelungen vorgestellt werden, die bis zur Einbeziehung der fünf neuen Bundesländer und Berlin galten.

Gesetzliche Grundlage für den Länderfinanzausgleich ist der Artikel 107 GG, der grundsätzlich in vier Schritten umgesetzt wird:

1. Verteilung der Steuern auf Bund und Länder nach Art. 106 GG (vertikale Steuerverteilung); Diese ist verfassungsrechtlich festgelegt. Eine Ausnahme bildet die Umsatzsteuer, deren Anteile durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, neu festgesetzt werden können.
2. Verteilung der Landessteuern und des Länderanteils an den Gemeinschaftssteuern auf die einzelnen Bundesländer nach Art. 107 Abs. 1 GG (horizontale Steuerverteilung); Nach dem hier erfolgten Umsatzsteuervorwegausgleich verfügen alle Länder über 92 % der durchschnittlichen Finanzkraft.
3. Finanzausgleich unter den Ländern nach Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG (Länderfinanzausgleich i.e.S.); Der LFA i.e.S. garantiert, dass jedes Land 95 % der durchschnittlichen Finanzkraft erreicht.
4. Zahlung der Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG. Diese Zuweisungen des Bundes dienen „leistungsschwachen“ Ländern „zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs“.

Als Folge dieses vierstufigen Mechanismus kommt es zu einer weitgehenden Nivellierung der Finanzkraftun-

⁸ Aufgrund dieser konstanten Zahlungen ergibt sich in einem Zeitraum von 10 Jahren ein Volumen von 206 Mrd. DM.

⁹ Vgl. Hummel, M./Nierhaus, W. (1994), „Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs im Spannungsfeld zwischen Wachstums- und Verteilungszielen“, ifo Studien zur Finanzpolitik 54, München: ifo Institut für Wirtschaftsforschung, S. 2 f; vgl. Scherf, W. (2000), „Der Länderfinanzausgleich in Deutschland – ungelöste Probleme und Ansatzpunkte einer Reform“, Frankfurt/M.; Berlin; Bern; Bruxelles; New York; Oxford; Wien: Peter Lang, S. 19 f.

terschiede.¹⁰ Es ist darauf hinzuweisen, dass Berlin (West) wegen seiner strukturellen Besonderheiten vor 1995 nicht am Länderfinanzausgleich teilnahm, dafür aber einen Zuschuss aus Bundesmitteln erhielt.

Mit der deutschen Vereinigung im Jahre 1990 wäre die ehemalige DDR eigentlich in die bundesdeutsche Finanzverfassung und damit auch in den Länderfinanzausgleich (LFA) einzubeziehen gewesen. Jedoch ging man beim Einigungsvertrag – wahrscheinlich zu Recht – davon aus, dass eine sofortige Einbeziehung der neuen Länder in den Bund-Länder-Finanzausgleich nicht in Betracht kommt beziehungsweise „nicht verkraftbar“¹¹ ist. Da der LFA vom Prinzip her lediglich als Spitzenausgleich gedacht ist, hätte er dies in Anbetracht der riesigen Finanzkraftunterschiede zwischen den westdeutschen und den ostdeutschen Bundesländern nicht länger bleiben können. Deshalb galt es, eine bis zum 31. 12. 1994 laufende Übergangslösung zu finden.

Als Ersatz für die eingeschränkte Einbeziehung der neuen Ländern in den Länderfinanzausgleich wurde der Fonds „Deutsche Einheit“ (FDE) eingerichtet.¹² Er war deshalb notwendig, weil die Bundesergänzungszuweisungen ausschließlich den finanzschwachen alten Ländern gewährt wurden. Dennoch wurde ein Länderfinanzausgleich durchgeführt – und zwar durch Anwendung der gleichen Berechnungsmethoden getrennt für die neuen und die alten Bundesländer. Aufgrund dieser Tatsache war beispielsweise der Freistaat Sachsen im Jahre 1991 der alleinige Zahler im LFA der ostdeutschen Bundesländer.¹³

Die Fondsmittel beliefen sich für die Jahre 1990 bis 1994 auf ein Gesamtvolumen von rund 160,7 Mrd. DM. Davon entfielen auf das Jahr 1990 22 Mrd. DM und auf die Jahre 1991 bis 1994 im Durchschnitt etwa 34,5 Mrd. DM¹⁴.

Die Revision des LFA zum 01.01.1995 war rechtlich notwendig geworden, da der Fonds „Deutsche Einheit“ zeitlich bis zum 31. 12. 1994 begrenzt war. Aus diesem Grund wurde im Einigungsvertrag festgelegt, dass die ostdeutschen Bundesländer mit Beginn des Jahres 1995 in den bundesstaatlichen Finanzausgleich einzubeziehen sind. Ziel der Neuordnung des Länderfinanzausgleichs sollte es sein, den neuen Ländern öffentliche Ausgaben zu ermöglichen, die 105 % der Pro-Kopf-Ausgaben der alten Länder betragen. Darüber hinaus sollen Investitionen ermöglicht werden, die 180 % der Investitionen je Einwohner in den westlichen Bundesländern betragen. Mit dieser Finanzausstattung war eine Begrenzung der Staatsverschuldung¹⁵ beabsichtigt.¹⁶ Dies alles geschah vor dem Hintergrund, die neuen Bundesländer an das Niveau der alten Länder heranzuführen.

Im folgenden sollen nun die wesentlichen Änderungen zum bis dahin gültigen Finanzausgleichsgesetz vorgestellt werden.¹⁷

1. Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wurde von 37 % auf 44 % angehoben. (Im Jahr 2000 liegt der Länderanteil bereits bei 49,75 %.) Dies bedeutet einen Verzicht des Bundes von etwa 19,4 Mrd. DM.

¹⁰ Vgl. Burchardt, M. (1992), „Die Praxis des aktuellen Länderfinanzausgleichs und das Problem der Integration der neuen Bundesländer“, *WSI Mitteilungen*, 9, S. 577-590; vgl. Peffekoven, R. (1999), „Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich“, *Wirtschaftsdienst*, 12, Hamburg, S. 709-715.

¹¹ Waldenfels, G. (1991), „Eine sofortige Einbeziehung in den Länderfinanzausgleich ist nicht verkraftbar“, *Wirtschaftsdienst*, 2, Zeitgespräch, S. 67. Der Autor war zu diesem Zeitpunkt Finanzminister von Bayern.

¹² „Durch Art. 31 des Gesetzes zur Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vom 25. Juni 1990 (BGBl. II, S. 518) ist das Sondervermögen des Bundes Fonds „Deutsche Einheit“ errichtet worden. Zunächst hatte der Fonds die Aufgabe, die aus dem o. e. Gesetz folgenden finanziellen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der DDR zu erfüllen. Nach Vollendung der Einheit erhalten die fünf neuen Länder sowie Berlin Leistungen aus dem Fonds. Die Länder leiteten 40 v.H. der ihnen zufließenden Fondsmittel an ihre Gemeinden und Gemeindeverbände weiter.“ *Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2000), Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 5, Schulden der öffentlichen Haushalte*, S. 8; vgl. Gottfried, P./Wiegand, W. (1991), „Finanzausgleich nach der Vereinigung: Gewinner sind die alten Länder“, *Wirtschaftsdienst*, 10, S. 453.

¹³ Vgl. Hummel, M./Nierhaus, W. (1994), a. a. O., Tabelle 3a, S. 48.

¹⁴ Vgl. *Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2000), „Finanzen und Steuern“, Fachserie 14, Reihe 5, Schulden der öffentlichen Haushalte*; vgl. Hummel, M./Nierhaus, W. (1994), a. a. O., S. 19.

¹⁵ Somit bleibt der finanzpolitische Spielraum erhalten.

¹⁶ Vgl. Hummel, M./Nierhaus, W. (1994), a. a. O., S. 107.

¹⁷ Im einzelnen vgl. Hummel, M./Nierhaus, W. (1994), a. a. O., S. 112 f.

2. Die neuen Länder (und Berlin) werden vollständig in den bundesstaatlichen Finanzausgleich einbezogen. Dies entspricht einem Transfer von etwa 12,0 Mrd. DM der alten Länder in die jungen Länder.
3. Den ostdeutschen Ländern stehen jetzt auch die BEZ zu. Darin enthalten sind auch die neu geschaffenen Sonder-BEZ für die neuen Länder als ein Element des Kerns des Solidarpaktes.
4. Zusätzlich gewährt der Bund den jungen Ländern Finanzhilfen (das zweite Element des Kerns des Solidarpaktes).

Eine Übernahme der alten Regelungen hätte im Jahr 1995 fast alle (mit Ausnahme von Bremen und dem Saarland) westlichen Bundesländer zu Zahlerländern im Länderfinanzausgleich gemacht, wobei etwa 28,5 Mrd. DM¹⁸ nach Ostdeutschland transferiert worden wären.

Um dies zu vermeiden, wurden bei der Revision der Bund-Länder-Finanzbeziehungen die oben erwähn-

ten Änderungen auf den einzelnen Stufen des LFA vorgenommen. Seine gesamten Auswirkungen für das Jahr 1999 enthält Tabelle 1. Die Elemente des Kerns des Solidarpaktes sind hervorgehoben, um eine Unterscheidung zwischen ostspezifischen und nicht ostspezifischen Teilen des Länderfinanzausgleichs vornehmen zu können.

Tabelle 1 macht deutlich, dass der Bund mit einem Anteil von fast 93 % bei der Primärverteilung die Hauptlast der Einbeziehung der ostdeutschen Bundesländer in den Länderfinanzausgleich trägt. Mit anderen Worten: gegenüber den alten, bis zum 31.12.1994 gültigen, Regelungen ist der Bund der Verlierer. Wären die ostdeutschen Länder in den Länderfinanzausgleich mit dem Rechtsstand von vor der Revision einbezogen worden, wären 1995 die oben erwähnten 28,5 Mrd. DM auf den Ebenen des Umsatzsteuervorwegausgleichs und des LFA nach Art. 107 Abs. 1 GG in die neuen Länder geflossen, wodurch sich die alten Länder einer sehr starken Belastung gegenüber gesehen hätten. Durch die

Tab. 1

Auswirkungen auf die vertikale Einnahmenverteilung durch die Revision des LFA in 1999
- in Mrd. DM -

Maßnahmen	Bund	alte Länder	neue Länder
Umsatzsteuervorwegausgleich	-19,4	0,8	18,6
Bundesstaatlicher Finanzausgleich	-	-12,0	12,0
Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)	-25,896	7,211	18,631
davon:			
Fehlbetrags-BEZ	-6,497	2,742	3,756
Sonder-BEZ Politische Führung	-1,537	0,662	0,875
Sonderbedarfs-BEZ neue Länder	-14,000	-	14,000
Übergangs-BEZ alte Länder	-0,807	0,807	-
Sonder-BEZ (Saarland, Bremen)	-3,000	3,000	-
Investitionshilfen Wirtschaft Ost	-6,63	-	6,63
Primäre Belastung (-) bzw. Entlastung (+) insgesamt	-51,9	-3,9	55,8
nachrichtlich: Belastung (-) bzw. Entlastung (+) ohne Solidarpakt	-31,3	-3,9	35,2

Quelle: BMF (2000): Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung, Hervorhebung durch den Verfasser.

¹⁸ Vgl. ebenda, S. 112.

Revision – hier vor allem durch die Anhebung des Länderanteils an der Umsatzsteuer – wurden sie entlastet, wobei die Höhe der finanziellen Mittel für die neuen Bundesländer gegenüber den alten Regelungen unverändert geblieben ist. Seit 1995 sind die LFA-Mittel von 28,5 Mrd. DM auf 35,2 Mrd. DM angewachsen.

Durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11.11.1999 ist der Gesetzgeber aufgefordert den Länderfinanzausgleich erneut einer Revision zu unterziehen. So soll dem Finanzausgleichsgesetz ein Maßstäbengesetz vorangehen, das langfristig anwendbare Maßstäbe festlegt, von denen dann im Finanzausgleichsgesetz „die konkreten, in Zahlen gefassten Zuteilungs- und Ausgleichsfolgen“¹⁹ abgeleitet werden können. Dies gilt für alle vier Stufen des Finanzausgleichs. Für die Verabschiedung dieses Maßstäbengesetzes wurde dem Gesetzgeber eine Frist bis zum Ende des Jahres 2002 gesetzt.

Solidarpakt und regional- und strukturpolitische Förderprogramme – Wodurch grenzen sie sich voneinander ab?

Nach der Förderdatenbank des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie existieren gegenwärtig 282 Förderprogramme, auf die Unternehmen und staatliche Institutionen aus den neuen Bundesländern und Berlin zugreifen können.

Diese Förderprogramme – zu denen auch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ gehört – unterliegen aber in der Regel allgemeinen Kriterien und sind nicht speziell für die neuen Länder aufgelegt worden. Sie stehen genauso Antragstellern aus den alten Bundesländern zu, wenn sie die Voraussetzungen der Förderung erfüllen. Zum Solidarpakt im weiteren Sinn können aber nur solche Maßnahmen gezählt werden, die aus-

schließlich für die ostdeutschen Länder geschaffen worden sind.

Das Kriterium der Ausschließlichkeit erfüllen nur einige wenige Programme, wie das „Programm zur Förderung von Forschung und Entwicklung in den neuen Bundesländern“, das auf die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der überwiegend kleinbetrieblich strukturierten ostdeutschen Wirtschaft ausgerichtet ist.²⁰ Die Programme im Bereich der Forschung und Entwicklung hatten im Jahr 1999 ein Volumen von etwa 648 Mill. Mark. Die ostspezifischen Investitionszulagen²¹ beliefen sich auf etwa eine Milliarde Mark und die Kredite²² des Wohnraum-Modernisierungsprogramms der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) hatten ein Volumen von 11,6 Mrd. DM.

Quantifizierung des Solidarpakts im weiten Sinn

Nach den Erläuterungen zur Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich und zur Abgrenzung des Solidarpaktes von den Fördermaßnahmen gilt es nun, die Bedeutung und das finanzielle Volumen des Kerns des Solidarpaktes einzuordnen. Wie oben bereits erläutert umfasst dieser die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Finanzierung der teilungsbedingten Sonderlasten und zum Ausgleich unterproportionaler Finanzkraft und die Investitionszuweisungen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums nach dem ‚Investitionsförderungs-gesetz Aufbau Ost – IfG‘. Diese beiden Elemente machen einen Anteil von etwa 37 % am gesamten Transfervolumen im LFA und etwa 40 % am Transfervolumen des Bundes im Länderfinanzausgleich für die neuen Länder aus.

Einen Überblick über die Entwicklung des Zuweisungsvolumens im Zeitraum von 1995 bis 1999 gibt Tabelle 2.

¹⁹ Bundesverfassungsgericht (1999), „Urteil zum Länderfinanzausgleich vom 11. 11. 1999“, Karlsruhe, Abs. 273.

²⁰ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2000), „Der Finanzplan des Bundes 2000 bis 2004“, Volks- und Finanzwirtschaftliche Berichte, Berlin, August 2000.

²¹ Hierbei handelt es sich um Investitionszulagen zur Förderung betrieblicher Investitionen im Verarbeitenden Gewerbe, in ausgewählten produktionsnahen Dienstleistungsbranchen sowie in KMU des Handwerks und des innerstädtischen Handels.

²² Diese Kredite werden mit einem Prozentsatz verzinst, der um etwa 2 % unter dem Marktzinssatz liegt.

Tab. 2

Zuweisungen an die neuen Bundesländer im Rahmen des LFA und des Solidarpakts von 1995-1999
– in Mrd. DM –

Lfd. Nr.		1995	1996	1997	1998	1999	insgesamt
1	Ergänzungshilfen	14,5	16,6	16,0	17,3	18,6	83,0
2	LFA nach Art. 107 Abs. 1 GG	9,8	10,5	10,5	11,2	12,0	54,0
3	BEZ	18,3	18,4	18,3	18,5	18,6	92,1
4	Investitionshilfen	6,6	6,6	6,6	6,6	6,6	33,0
5	LFA (einschl. Investitionshilfen)	49,2	52,1	51,4	53,6	55,8	262,1
6	LFA ^{a)}	42,6	45,5	44,8	47,0	49,2	229,1
7	Kern des Solidarpaktes ^{b)}	20,6	20,6	20,6	20,6	20,6	103,0

a) Der Länderfinanzausgleich umfaßt die Summe der Zeilen 1 bis 3.- b) Der Kern des Solidarpaktes umfaßt die Zeile 4 und die BEZ zur Überwindung teilungsbedingter Sonderlasten und unterproportionaler Finanzkraft in Höhe von 14 Mrd. DM pro Jahr.

Quelle: BMF (2000): Bund-Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung.

Die relative Bedeutung des Kerns des Solidarpaktes im Rahmen des Länderfinanzausgleichs hat im Zeitverlauf (von etwa 42 auf knapp 37 Prozent) abgenommen.²³ Ursache für diese Entwicklung ist die Tatsache, dass das finanzielle Volumen der Ergänzungsanteile und das des Ausgleichs unter den Ländern im Zeitablauf zugenommen hat.

Im Rahmen des Fonds „Deutsche Einheit“ (FDE) flossen durchschnittlich 34,5 Mrd. DM pro Jahr in die neuen Bundesländer. Stellt man diese Mittel dem Solidarpakt gegenüber, so weist der FDE auf den ersten Blick ein größeres jährliches Volumen auf. Da die finanziellen Mittel des Fonds jedoch als Ersatz nicht nur für den Ausfall von Bundesergänzungszuweisungen sondern auch zum Ausgleich der damals auf gesamtdeutscher Ebene nicht erfolgten Länderausgleichszahlungen gedacht waren²⁴, darf dies nicht überraschen. Werden zum Kern des Solidarpaktes die 12 Mrd. DM hinzugerechnet, die von den alten in die neuen Länder fließen (vgl. Tab. 1), so sind die vergleichbaren Transfers auf etwa dem gleichen Niveau wie im Rahmen des FDE geblieben.

Abbildung 1 veranschaulicht die Bedeutung des Kerns des Solidarpaktes im Solidarpakt im weiteren Sinn²⁵ im Vergleich zu den nicht ostspezifischen Elementen des LFA (die in Tabelle 1 nicht hervorgehobenen Teile) auf der einen Seite und zum Finanzvolumen, das Ostdeutschland im Rahmen von allgemeinen, nicht ostspezifischen Förderprogrammen zugeflossen ist, auf der anderen Seite. Dabei umfasst der Ring um den Kern des Solidarpaktes die 648 Mill. DM der speziellen FuE-Förderung, die 1 Mrd. DM für ostspezifische Investitionszulagen sowie den Barwert der KfW-Kredite im Umfang von 3,1 Mrd. DM. Damit hat der Solidarpakt im weiteren Sinn im Jahr 1999 ein Volumen von 25,3 Mrd. DM.

Diese Abbildung stellt jedoch nur einen Teil des gesamten Transfervolumens nach Ostdeutschland dar. So waren die Leistungen der Renten- und Arbeitslosenversicherung an ostdeutsche Empfänger im Jahr 1998 weit höher als die Beitragseinnahmen aus Ostdeutschland. Die Ausgaben der Sozialversicherung überstiegen die Einnahmen um 31,9 Mrd. DM.²⁶ Darüber hinaus wird ein großer Teil der im Bun-

²³ Verhältnis Zeile 7 zu Zeile 5.

²⁴ Vgl. Burchardt, M. (1992), a. a. O., S. 582.

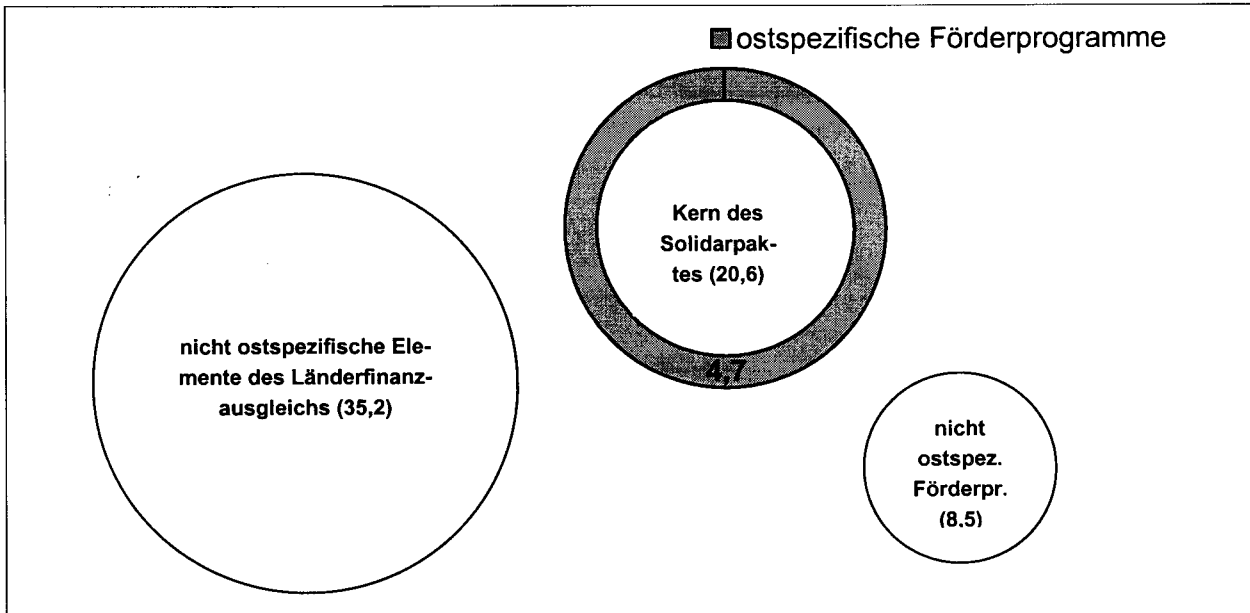
²⁵ Wie oben erwähnt umfasst der Solidarpakt im weiteren Sinn den Kern des Solidarpaktes und die Mittel, die über ostspezifischen Förderprogramme pro Jahr fließen. Wenn die Förderung in Gestalt von zinsverbilligten Krediten erfolgte, wurde nur der Barwert der Zinsverbilligung der im betreffenden Jahr zugesagten Kredite eingestellt.

²⁶ Vgl. Ragnitz, J./Dreger, Ch./Komar, W./Müller, G. (IWH) (2000), „Simulationsrechnungen zu den Auswirkungen einer Kürzung von Transferleistungen für die neuen Bundesländer“, Sonderheft, 2, S. 14 (Ursprungszahlen: BMF, BMWi, IWH).

Abb. 1

Solidarpakt im Vergleich zu nicht ostspezifischen Transfers in die neuen Bundesländer (1999)

– in Mrd. DM –



Quelle: BMF, BMWi, Zusammenstellung des ifo Instituts.

deshaushalt für den Bereich Verkehr veranschlagten Mittel in den neuen Bundesländern eingesetzt.

Stellt man die Mittel des Solidarpaktes im weiteren Sinn dem Volumen der nicht ostspezifischen Förderprogramme²⁷ von 1995 bis 1999 gegenüber, wird deutlich, dass die nicht ostspezifischen Instrumente ein Drittel des Volumens des Solidarpaktes im weiteren Sinn ausmachen. Tabelle 3 gibt einen Überblick über die Transfers, die mit diesen Förderinstrumenten nach Ostdeutschland bewegt werden.

Aus Tabelle 3 geht hervor, dass das Fördervolumen der wichtigsten nicht ostspezifischen Förderinstrumente im Zeitverlauf mit einer Ausnahme kontinuierlich abgenommen hat. Hatten sie zunächst ein Niveau, das bei 57 % des Niveaus des Kerns des Solidarpaktes lag, ist es bis 1999 auf ein Niveau von etwa 41 % gesunken.

Zusammenfassung und Ausblick

Der 1993 geschaffene Solidarpakt hat die Verbesserung der Wirtschafts- und Steuerkraft der neuen Bundesländer zum Ziel. Er entstand im Zusammenhang mit einer Revision des Länderfinanzausgleichs, die durch den Beitritt der ostdeutschen Länder notwendig geworden war. Im Zuge der Neuordnung wurden spezielle Bundesergänzungszuweisungen und über den Länderfinanzausgleich hinausgehende Investitionshilfen eingerichtet, die als Kern des Solidarpaktes bezeichnet werden können. Der Solidarpakt im weiteren Sinn, zu dem auch exklusive Förderprogramme für die neuen Bundesländer gehören, hatte im Jahr 1999 ein finanzielles Volumen von etwa 25,3 Mrd. DM.

Angesichts des Entwicklungsrückstandes und der Infrastrukturlücke bestehen keine Zweifel, das der

²⁷ Hierzu zählen die ERP-Kredite für Existenzgründungen und die Regionalförderung, aber auch die Mittel aus dem EFRE der EU.

Tab. 3

Fördervolumen ausgewählter nicht ostspezifischer Förderinstrumente in den neuen Bundesländern
– in Mrd. DM –

	1995	1996	1997	1998	1999
Zinsvorteil der ERP-Kredite für Existenzgründungen un Investitionen (einschl. EKH ab 1997) ^{a)}	1,421	1,029	1,050	0,978	0,885
Regionalförderung					
gewerbliche Wirtschaft	4,302	6,432	4,475	6,019	4,313
wirtschaftsnahe Infrastruktur	4,007	1,891	2,089	1,435	1,351
EFRE ^{b)}	1,933	1,933	1,933	1,933	1,933
insgesamt	11,663	11,285	9,547	10,365	8,482

a) Diese Kredite liegen in ihrem Zinssatz um etwa 2 % unter dem Marktzinssatz. Die Laufzeit der Kredite beträgt 15 Jahre. - b) Das Gesamtvolumen der EFRE-Mittel im Zeitraum von 1994 - 1999 wurde gleichmäßig auf die einzelnen Jahre verteilt.

Quelle: adaptiert aus BMWi (2001): Wirtschaftsdaten neue Bundesländer. BMWi: Strukturfondsperiode 2000–2006.

Solidarpakt über das Jahr 2004 hinaus verlängert werden muss. Jedoch können sinnvollerweise das Volumen und die Laufzeit – wegen der Zusammenhänge mit dem LFA – erst unter Berücksichtigung der

anstehenden Revision des Länderfinanzausgleichs (Stichwort: Maßstäbengesetz) endgültig festgelegt werden.

Ingo Wagner