

Verwendung der Solidarpakt-Mittel durch die ostdeutschen Länder im Jahr 2010

Joachim Ragnitz*

Seit dem Jahr 2005 erhalten die ostdeutschen Länder sowie Berlin vom Bund Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) im Rahmen des sogenannten Solidarpaktes II. Diese Gelder – es handelt sich um rund 9,5 Mrd. € im Jahr 2010 – sollen entsprechend den gesetzlichen Vorschriften dazu verwendet werden, die kommunale Einnahmeschwäche in den ostdeutschen Ländern auszugleichen und den infrastrukturellen Nachholbedarf zu decken. Die ordnungsgemäße Mittelverwendung ist dabei in jährlichen Fortschrittsberichten gegenüber dem Stabilitätsrat nachzuweisen.

Hierzu wird im ersten Schritt der für den Ausgleich der unterproportionalen Finanzkraft der Kommunen erforderliche Anteil der SoBEZ ermittelt; dabei kommt ein Verfahren zum Einsatz, das an die Vorschriften des Länderfinanzausgleichs angelehnt ist. Hierauf aufbauend wird geprüft, inwieweit der verbleibende Rest der SoBEZ für die Finanzierung von (Infrastruktur-)Investitionen eingesetzt wurde;¹ hierzu haben sich Bund und Länder auf ein gemeinsames Berechnungsschema verständigt. Grundsätzlich wird dabei so vorgegangen, dass von den eigenfinanzierten Investitionen² der Länder (einschließlich Gemeinden) die anteilige Nettokreditaufnahme abgezogen wird. Dem liegt die Vorstellung zugrunde, dass aufgenommene Kredite allein der Finanzierung der öffentlichen Investitionstätigkeit dienen dürfen, sodass lediglich die darüber hinaus getätigten Investitionen durch die bereitgestellten SoBEZ finanziert werden können. Dies entspricht den jeweiligen verfassungsrechtlichen Regelungen der Länder, nach denen die Kreditaufnahme grundsätzlich durch die Höhe der öffentlichen Investitionen³ beschränkt ist.⁴ Der Nachweis der investiven SoBEZ-Verwendung erfolgt sodann durch Gegenüberstellung der erhaltenen Solidarpakt-Mittel mit den Investitionsausgaben, die weder durch Zuweisungen Dritter noch durch Kredite finanziert wurden.

Das vereinbarte Rechenschema zur Ermittlung der investiven SoBEZ-Verwendung weist allerdings Schwächen auf, die eine Überarbeitung angeraten scheinen lassen:

- Eine Unschärfe rührt daher, dass im Rahmen von Verwaltungsstrukturreformen die Länder und Gemeinden zunehmend Aufgaben an Institutionen mit eigenem Rechnungswesen ausgelagert haben (sogenannte Extrahaushalte).⁵ Dieser Ausgliederungsprozess ist allerdings in den einzelnen Ländern un-

terschiedlich weit vorangeschritten, sodass u. a. die Investitionsausgaben unter den Ländern nicht uneingeschränkt miteinander vergleichbar sind.⁶ Bislang fehlt es aber an aussagekräftigen finanzstatistischen Daten zu den Extrahaushalten.

- Zum Zweiten erfolgt der Nachweis der sachgerechten SoBEZ-Verwendung nach dem zwischen Bund und Ländern vereinbarten Berechnungsschema unter Rückgriff auf die unter den „besonderen Finanzierungsvorgängen“ ausgewiesene Nettokreditaufnahme. Dabei handelt es sich jedoch nur um denjenigen Teil der Defizitfinanzierung, die am Kreditmarkt erfolgt. Seit einigen Jahren haben einzelne Länder sich darüber hinaus aber auch in teilweise beträchtlichem Maße bei öffentlichen Kreditgebern verschuldet.⁷ Sinnvoll erscheint es, diesen Teil der Verschuldung der Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt zuzuschlagen.
- Auf Wunsch der Länder werden zu den investiven Ausgaben auch Schuldendiensthilfen an Dritte (mit Ausnahme von Schuldendiensthilfen für Wohnungsbauunternehmen) gezählt. Auch wenn diese quantitativ nicht ins Gewicht fallen, ist diese Vorgehensweise von der Systematik der Finanzstatistik her nicht zu rechtfertigen, da es sich dabei um laufende Ausgaben handelt.

In Tabelle 1 ist dargestellt, inwieweit die einzelnen Länder die erhaltenen SoBEZ im Jahr 2010 tatsächlich für die vereinbarten Zwecke (eigenfinanzierte Investition⁸ sowie Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft) verwendet haben. Es zeigt sich, dass nur Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen die Mittel tatsächlich in die vorgesehenen Verwendungen gelenkt haben; beide Länder haben darüber hinaus auch noch eigene Mittel für Investitionen aufgebracht. In Brandenburg und Thüringen ist zumindest näherungsweise ein ordnungsgemäßer SoBEZ-Nachweis möglich; Sachsen-Anhalt und insbesondere Berlin haben die zur Verfügung gestellten Solidarpakt-Mittel hingegen zu einem erheblichen Teil für andere Zwecke verausgabt.

* Prof. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Leibniz-Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Tabelle 1: Ordnungsgemäße SoBEZ-Verwendung in % der erhaltenen SoBEZ im Jahr 2010^a (Konsolidierte Länder und Gemeindeebene)

	Brandenburg	Mecklenburg-Vorp.	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Berlin
Investive Verwendung	78	90	124	37	71	-19
Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft	10	16	12	11	12	21
Zusammen	89	107	136	48	83	1

a) Kernhaushalte; einschließlich Auslaufperiode.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 2 (verschiedene Ausgaben), Fortschrittsberichte 2010 der Länder, Berechnungen und Schätzungen des ifo Instituts.

Die voranstehende Berechnung sagt allerdings noch nichts darüber aus, inwieweit es auch gelungen ist, die Infrastrukturlücke weiter abzubauen. Hierfür können die über das Niveau der finanzschwachen westdeutschen Länder (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein)⁹ hinausgehenden Investitionen der ostdeutschen Länder herangezogen werden.¹⁰ Dabei ist es sinnvoll, auch die Extrahaushalte einzubeziehen, da diese teilweise eigene Investitionen getätigt haben.

Wie Tabelle 2 zeigt, haben alle ostdeutschen Länder mit Ausnahme Berlins im Jahr 2010 gegenüber den Vergleichsländern überproportionale Investitionen getätigt und damit die Infrastrukturlücke weiter schließen können. Inwieweit dies ausreichend ist, den anfänglich konstatierten infrastrukturellen Nachholbedarf bis zum Auslaufen des Solidarpaktes II im Jahr 2019 abzubauen, lässt sich aufgrund fehlender aktueller Informationen über die Höhe der noch bestehenden Infrastrukturlücke zwar nicht beurteilen. Zu befürchten ist aber, dass insbesondere Berlin – wo sich die Infrastrukturlücke rechnerisch zuletzt wieder vergrößert hat – dies bis zum Jahr 2019 nicht schaffen wird. Dies wiederum würde es auch erschweren, sich langfristig im überregionalen Standortwettbewerb ausreichend zu positionieren. Dass auch

nach 2020 Bundesmittel zur Finanzierung überproportionaler Investitionen zur Verfügung gestellt werden, erscheint nach Lage der Dinge jedenfalls recht unwahrscheinlich. Umso wichtiger ist es aber, die jetzt noch zur Verfügung stehenden Mittel tatsächlich so einzusetzen, wie es die Solidarpakt-Vereinbarungen vorsehen. Hier kann man jedoch lediglich auf die Einsicht der politischen Entscheidungsträger hoffen; Sanktionen, wie zuletzt wieder vom sächsischen Finanzminister ins Gespräch gebracht,¹¹ scheinen weder politisch noch rechtlich durchsetzbar.

¹ Strittig ist, inwieweit die gesetzlich vorgesehene Beschränkung der SoBEZ-Verwendung auf Investitionen auch inhaltlich gerechtfertigt ist. Vgl. hierzu Ragnitz, J., Wachstumsorientierte Neuausrichtung des Solidarpaktes II, Ein Vorschlag für einen reformierten Verwendungsnachweis für die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gemäß § 11 Abs. 3 FAG, Endbericht, Halle 2006 (<http://iwv-halle.de/e/publik/internet/jrg/1-06.pdf>).

² Einbezogen werden dabei auch Vermögenszuweisungen an Private, obwohl diese im Regelfall nicht als Infrastrukturausgaben gewertet werden können.

³ In Mecklenburg-Vorpommern ist abweichend hiervon die Kreditobergrenze durch die Höhe der eigenfinanzierten Investitionen definiert.

⁴ Der hierzu korrespondierende Artikel 115 GG (alte Fassung) wurde zwar infolge der Vereinbarungen der Föderalismuskommission II im Jahr 2009 durch ein generelles Schuldenverbot ersetzt; für die Länder gilt dies aber erst vom Jahr 2020 an, sodass auf eine Anpassung der Länderver-

Tabelle 2: Überproportionale Investitionsausgaben zur Schließung der Infrastrukturlücke 2010^a (in € je Einwohner)

	Brandenburg	Mecklenburg-Vorp.	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Berlin
Investitionsausgaben	298	303	378	258	307	-182

a) Kern- und Extrahaushalte; einschließlich Auslaufperiode.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 2 (1. Quartal 2011), Berechnungen und Schätzungen des ifo Instituts.

fassungen bislang verzichtet wurde. Sachsen-Anhalt und Thüringen haben inzwischen allerdings ihre Landeshaushaltsordnungen dahingehend angepasst, dass künftig nur noch konjunkturbedingte Einnahmeausfälle durch Aufnahme von Krediten ausgeglichen werden dürfen.

⁵ Hierzu gehören beispielsweise die aus den Kernhaushalten ausgegliederten öffentlichen Hochschulen mit eigenem Rechnungswesen, ausgegliederte Statistische Ämter und Landesbetriebe (z. B. für Straßenbau oder für Datenverarbeitung) sowie die zur Verwaltung von Rücklagen (z. B. für künftige Versorgungsleistungen) gebildeten Sondervermögen.

⁶ Für den SoBEZ-Nachweis nach dem beschriebenen Schema ist dies dann ohne Belang, wenn die Extrahaushalte ihre Investitionen allein aus Vermögenszuweisungen der Länder und Gemeinden finanzieren, da in diesem Fall eine Erfassung bei den sogenannten Kernhaushalten erfolgt. Soweit darüber hinausgehend aber auch Investitionen aus eigenen Mitteln der betreffenden Institutionen finanziert werden, kann es bei Verglei-

chen zwischen den Ländern zu Verzerrungen kommen, wenn die Betrachtung allein auf Basis der Kernhaushalte erfolgt.

⁷ Hierbei handelt es sich um Mittel, die beispielsweise bei staatlichen Sondervermögen als Rücklagen gebildet worden sind, dann aber wieder an die jeweiligen Länderhaushalte als Darlehen ausgereicht wurden.

⁸ Ohne Schuldendiensthilfen, einschließlich Schuldenaufnahme (netto) beim öffentlichen Sektor.

⁹ Für den Stadtstaat Berlin wird abweichend hiervon Hamburg als Referenzland herangezogen.

¹⁰ Kriterium 3 nach Vorgehensweise des Bundesfinanzministeriums; vgl. Stellungnahme der Bundesregierung zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, Berichtsjahr 2009, Berlin 2010.

¹¹ Vgl. <http://www.mdr.de/sachsen/Landeshaushalt100.html>