ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Döring, Thomas; Blume, Lorenz

Article — Published Version

Wie die deutsche Einheit die Länder im Finanzausgleich belastet hat

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Döring, Thomas; Blume, Lorenz (2013) : Wie die deutsche Einheit die Länder im Finanzausgleich belastet hat, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 93, Iss. 6, pp. 396-404, https://doi.org/10.1007/s10273-013-1540-2

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/113708

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

DOI: 10.1007/s10273-013-1540-2

Thomas Döring, Lorenz Blume

Wie die deutsche Einheit die Länder im Finanzausgleich belastet hat

Die jüngst von Bayern und Hessen eingereichte Verfassungsbeschwerde gegen den bundesstaatlichen Finanzausgleich zielt im Kern auf die ungleiche Verteilung der Finanzierungslasten zwischen den Ländern im Rahmen des bestehenden Ausgleichssystems. Sollen die Finanzausgleichslasten umfassend ermittelt werden, müssen jedoch auch jene dauerhaften Zusatzlasten berücksichtigt werden, die aus der Einbindung der ostdeutschen Länder in das Finanzausgleichssystem resultieren. Davon sind nicht allein die aktuellen Zahlerländer im Finanzausgleich, sondern die westdeutschen Länder insgesamt betroffen.

Mit der Realisierung der Deutschen Einheit waren und sind nach wie vor eine Vielzahl finanzieller Belastungen für die öffentlichen Haushalte auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene verbunden. Zu nennen sind hier zum einen die Kosten der Integration der Bevölkerung der neuen Länder in die sozialen Sicherungssysteme (einschließlich der damit verbundenen gestiegenen Sozialversicherungsbeiträge für Bund, Länder und Kommunen). Hinzu kommen die zusätzlichen Ausgaben des Bundes für Struktur- und Finanzhilfen in den neuen Ländern (einschließlich der Kürzung von Strukturfördermaßnahmen in den alten Ländern aufgrund entsprechender Umschichtung von Haushaltsmitteln auf Bundesebene) sowie ein Anstieg der öffentlichen Verschuldung, soweit dieser plausibel – wie etwa auf Bundesebene – auf die deutsche Wiedervereinigung zurückgeführt werden kann. Zusätzlich zu nennen sind die Finanzierungslasten des Fonds „Deutsche Einheit“ bei Bund und Ländern ebenso wie deren zusätzliche Belastungen aufgrund der Integration der neuen Länder in das bundesstaatliche Finanzausgleichssystem.[1]

Sowohl in der finanzwissenschaftlichen als auch der rechtswissenschaftlichen Diskussion in Deutschland besteht Einigkeit darüber, dass die fiskalischen Folgen der Wiedervereinigung von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam zu tragen sind. Mit diesem Verständnis der Deutschen Einheit als „Gemeinschaftsaufgabe“ aller drei Gebietskörperschaftsebenen des föderalen Bundesstaates ist die Vorstellung verknüpft, dass es diesbezüglich zu einer angemessenen Lastenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen kommt. Innerhalb der staatsrechtlichen Logik des föderalen Systems in Deutschland beteiligen sich die Kommunen an den „Kosten“ des deutschen Wiedervereinigungsprozesses dabei durch die Übernahme eines Teils der auf Länderebene anfallenden Finanzierungslasten. Dies setzt eine hinreichende Quantifizierung der einigungsbedingten finanzwirtschaftlichen Belastungstatbestände voraus, was jedoch aus ökonomischer Sicht mit einigen konzeptionellen und methodischen Problemen verbunden ist. Diese resultieren nicht nur daraus, dass die jeweilige fiskalische Position von Bund, Ländern und Kommunen unter Berücksichtigung der für sie jeweils relevanten Finanzbeziehungen zeitraumbezogen und damit vor und nach der Wiedervereinigung zu bestimmen wäre. Hinzu kommt, dass für jeden der genannten finanzwirtschaftlichen Effekte auch zeitpunktbezogen ein solcher komparativer Belastungsvergleich mit und ohne Wiedervereinigung durchgeführt werden müsste.

Rechtlicher Rahmen und bestehende Konflikte

In Anbetracht dieser inhaltlichen Abgrenzungs- und methodischen Erfassungsprobleme überrascht es nicht, dass die haushaltsbezogenen Einheitslasten der westdeutschen Länder im Rahmen bundesgesetzlicher Regelungen vergleichsweise eng definiert wurden. Hierbei liefert das Gemeindefinanzreformgesetz (GemFinRefG) den rechtlichen Rahmen dafür, was als einheitsbedingte Lasten der Länder gelten kann und wie die Finanzierungsbeteiligung der Kommunen an den so identifizierten Lasten gestaltet ist.[2] Als länderspezifische Einheitslasten sind danach geregelt

1 Vgl. für eine Auflistung und Analyse der Belastungen für die öffentlichen Haushalte auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene die Ausführungen in T. Lenk: Ermittlung der angemessenen kommunalen Beteiligung der nordrhein-westfälischen Kommunen an den finanziellen Lasten des Landes Nordrhein-Westfalen infolge der Deutschen Einheit, Leipzig 2008; vgl. ebenso T. Lenk, M. Kuntze: Überblick über die Transfers von West nach Ost, ihre Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung sowie auf die Länder- und Kommunalhaushalte, in: Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Hrsg.): 20 Jahre Deutsche Einheit – Von der Transformation zur europäischen Integration, Halle 2010, S. 401 ff.

2 Vgl. Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.3.2009 (BGBl. I S. 502).

Prof. Dr. Thomas Döring ist Leiter des Zentrums für Forschung und Entwicklung (ZFE) sowie Inhaber der Professur für Politik und Institutionen mit Schwerpunkt Institutionenökonomik an der Hochschule Darmstadt.

Prof. Dr. Lorenz Blume ist außerplanmäßiger Professor am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Philipps-Universität Marburg.

- die seit 1995 erhöhten Belastungen bzw. Folgekosten auf Seiten der alten Länder aufgrund der Einbeziehung der neuen Länder in das bundesstaatliche Finanzausgleichssystem (§ 6 Abs. 3 GemFinRefG) sowie

- die nach der Übertragung der Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit" auf den Bund im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs von den Ländern zu erbringenden Kompensationsleistungen (§ 6 Abs. 5 GemFinRefG).

Während für die aus der Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit" resultierenden Belastungen der alten Länder ein Betrag von jährlich 2,582 Mrd. Euro bis 2019 festgelegt wurde (§ 6 Abs. 5 Satz 2 GemFinRefG), enthält das Gemeindefinanzreformgesetz keine vergleichbare Quantifizierung für jene Lasten, die aufgrund der Integration der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich entstanden sind und nach wie vor anfallen. Da das Gesetz eine Beteiligung der Kommunen in den alten Ländern an den so definierten Folgelasten des deutschen Vereinigungsprozesses sowohl über den Steuerverbund des kommunalen Finanzausgleichs als auch über eine erhöhte Gewerbesteuerumlage vorsieht, kann nicht überraschen, dass die nähere Bestimmung der sich aus dem Länderfinanzausgleich ergebenden Einheitslasten zwischen Land und Kommunen mit Konflikten behaftet ist.[3]

Auch innerhalb der Finanzwissenschaft hat die (empirische) Bestimmung der finanzausgleichsbedingten Einheitslasten bislang zu keinem einheitlichen Untersuchungsergebnis geführt. Die hier vertretenen Positionen reichen von der Aussage, dass eine belastbare Quantifizierung der Finanzausgleichseffekte der Einbindung der neuen Länder in das Finanzausgleichssystem nicht (mehr) möglich sei,[4] über den Ansatz einer ausschließlichen Berücksichtigung bestehender Zahllasten[5] bis hin zur Feststellung einer fortbestehenden fiskalischen Niveauverschiebung in der Größenordnung des Jahres 1995 (d.h. des Jahres, in dem die neuen Länder erstmals vollständig in den Länderfinanzausgleich einbezogen wurden).[6] Die Vielfalt der Ergebnisse deutet darauf hin, dass den verschiedenen Studien offenkundig kein einheitliches Lastenverständnis zugrunde liegt. Zudem kann festgestellt werden, dass es in methodischer Hinsicht einer heuristischen Annäherung an die bestehenden Einheitslasten bedarf.

Zum ökonomischen Verständnis von Einheitslasten

Der ökonomische Lastenbegriff geht weit über die Betrachtung von bloßen Zahlungsvorgängen bzw. reinen Finanzströmen hinaus. Er umfasst vielmehr (auch) die Einbuße von Nutzen durch den Verzicht auf Güter, die öffentliche oder private Akteure für sich beanspruchen, den Entzug von Kaufkraft durch Besteuerung, die Verringerung von Wachstumschancen oder auch den Verlust von Leistungsansprüchen gegenüber Dritten, um nur die gängigen Varianten des ökonomischen Lastenverständnisses zu nennen. Das Gleiche gilt für den ökonomischen Kostenbegriff, der nicht nur diejenigen Kosten berücksichtigt, die direkt mit einem Projekt, einer Steuer oder einer gesetzlichen Regelung verbunden sind und die aus direkten Zahlungsströmen erwachsen, sondern auch solche Kosten, die nicht unmittelbar (kardinal) messbar sind, weil sie aus dem Verzicht auf eine mögliche (bzw. hypothetische) Alternative entstehen. Die gedankliche Basis für diese Sichtweise liefert bekanntermaßen das Konzept der Opportunitätskosten als Kosten versäumter alternativer Verwendungen gegebener finanzieller oder auch sonstiger Mittel (Ressourcen). Das Opportunitätskostenkonzept kommt auch dann zum Tragen, wenn die vollständige und direkte Ermittlung von Leistungen oder Kosten schwierig oder wertmäßig nur schwer abschätzbar

3 Exemplarisch kann hier auf die Beschwerde von mehr als 90 Kommunen gegen das Einheitslastenabrechnungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen verwiesen werden, die 2012 vor dem nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshof verhandelt wurde. Vgl. hierzu auch T. Döring, L. Blume, F. Rischkowsky: Finanzausgleichsbedingte Einheitslasten der Länder – Grundlegende ökonomische Überlegungen und deren Anwendung auf das Einheitslastenabrechnungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen, Darmstadt, Marburg 2011.

4 Vgl. G. Färber: Die Beteiligung der nordrhein-westfälischen Kommunen an den einheitsbedingten Lasten des Landes in Vergangenheit und Zukunft, Speyer 2009.

5 Vgl. M. Junkernheinrich, G. Micosatt: Finanzwissenschaftliche Stellungnahme zur Verfassungsbeschwerde gegen das GFG 2006 – Zur Übernivellierung im kommunalen Finanzausgleich durch die Abkehr vom Finanzkraftprinzip beim Solidarbeitrag der Kommunen (horizontale Verteilung) und zur pauschalierten Berechnung des kommunalen Anteils am Solidarbeitrag des Landes Nordrhein-Westfalen (vertikale Verteilung), Trierweiler 2007; vgl. ebenso M. Junkernheinrich, G. Micosatt: Vertikale Abrechnung der Einheitslasten zwischen Land und Kommunen, Kaiserslautern, Bottrop 2011.

6 Vgl. T. Lenk: Niveauverschiebung im Länderfinanzausgleich seit der Integration der neuen Länder, in: Wirtschaftsdienst, 90. Jg. (2010), H. 10, S. 661-669; vgl. zudem T. Döring, L. Blume: Finanzausgleichsbedingte Einheitslasten der Länder – eine empirische Schätzung am Beispiel Nordrhein-Westfalens, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 61. Jg. (2012), H. 2, S. 190-213.

ist, wie dies zweifelsohne auch auf die Gesamtheit der mit dem deutschen Wiedervereinigungsprozess verbundenen Belastungen zutrifft. Es wird damit dem Tatbestand Rechnung getragen, dass mit der Entscheidung für eine Handlungsmöglichkeit verfügbare Ressourcen gebunden werden, die auch anders hätten eingesetzt werden können.

Übertragen auf die einigungsbedingten finanziellen Transfers, die von den alten Ländern zugunsten des wirtschaftlichen Aufbaus in den neuen Ländern geleistet werden, bedeutet dies, dass diese Mittel zugleich für Ausgabenzwecke innerhalb der eigenen Landesgrenzen nicht mehr zur Verfügung stehen. Die damit verbundene Vorteilseinbuße an anderer Stelle geht somit in das ökonomische Kostenkalkül mit ein.[7] Bezogen auf den deutschen Wiedervereinigungsprozess wird also nicht die finanzwirtschaftliche Zweckmäßigkeit der Transferleistungen an die ostdeutschen Länder in Frage gestellt. Hervorgehoben wird vielmehr, dass mit der Integration der neuen Länder in das bundesstaatliche Finanzausgleichssystem zwangsläufig Lasten in Form von entgangenen Erträgen (bzw. Vorteilen oder auch Nutzen) an anderer Stelle verbunden sind, deren Quantifizierung sich jedoch nicht bereits in den bestehenden Zahlungsströmen als solchen erschöpft. Aus den bisherigen Überlegungen lassen sich bereits grundlegende Schlussfolgerungen darauf ableiten, was aus ökonomischer Sicht unter Einheitslasten zu verstehen ist, und wie diese Lasten ermittelt werden können. So dürfte deutlich geworden sein, dass sich die Lasten nicht bereits in den durch den Finanzausgleich unmittelbar verursachten Zahllasten erschöpfen. Vielmehr sind darüber hinaus auch jene Belastungen in die Ermittlung der Einheitslasten mit einzubeziehen, die als implizite Wirkungen der Einbindung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich gelten können. Hierzu zählen neben einigungsbedingten Mehrausgaben auch etwaige Mindereinnahmen und entgangene Zahlungsansprüche.

Auch in der Finanzausgleichspraxis hat dieses Verständnis einheitsbedingter Lasten bereits seinen Niederschlag gefunden. Exemplarisch kann dabei auf die bis 2004 gültige Regelung zu den sogenannten Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen (§ 11 Abs. 5 FAG) verwiesen werden, der zufolge diejenigen alten Länder, die vor Einbindung der neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich zu den Empfängern von Ausgleichszuweisungen und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen gehörten, eine finanzielle Kompensation für die Reduktion bisheriger Ausgleichsleistungen erhalten haben. Begründet wurde diese Form der Bundesergänzungszuweisungen mit den sich aus der Gegenüberstellung von altem und neuem Finanzausgleich ergebenden, entgangenen Zahlungsansprüchen der betroffenen westdeutschen Länder.[8] Ein weiteres Beispiel für die Anwendung des ökonomischen Lastenbegriffs stellt die Quantifizierung der Einheitslasten der Länder aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ in der bekannten Höhe von 2,582 Mrd. Euro (§ 6 Abs. 5 Satz 2 GemFinRefG) dar. Der genannte Betrag quantifiziert die hypothetischen Minderausgaben der Länder, die sich aus der Übernahme des Kapitaldienstes für den Fonds „Deutsche Einheit“ durch den Bund ergeben.[9] Der Betrag entspricht somit den hypothetischen Zahlungsverpflichtungen der Länder, die diesen entstanden wären, hätte der Bund die Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ nicht vollständig übernommen. Die Ermittlung dieser Lasten beruht dabei nicht auf tatsächlichen Zahlungsströmen, sondern es handelt sich hier lediglich um Erwartungswerte bezüglich der effektiven Belastungen der alten Länder.

Entstehung von Einheitslasten im Finanzausgleich

Ausgehend vom Gemeindereformfinanzierungsgesetz sind die Kommunen neben den bereits im Gesetz quantifizierten Einheitslasten, die sich für die alten Länder aus der Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ ergeben, ebenso an jenen einheitsbedingten Belastungen zu beteiligen, die den alten Ländern aus der Integration der neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich entstehen. Dieser Finanzausgleich umfasst gemäß Art. 106 und Art. 107 GG in seiner Gesamtheit vier Stufen. Um die auf den verschiedenen Stufen des Finanzausgleichs für die Bestimmung der Einheitslasten relevanten Ausgleichsregelungen in angemessener Form zu berücksichtigen, ist es zweckmäßig, sowohl die Rechtsänderungen im Jahr der Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich (d.h. im Übergang von 1994 auf 1995) zu berücksichtigen als auch die mit der Reform des Länderfinanzausgleichs 2005 verbundenen weiteren Rechtsänderungen in die Betrachtung mit einzubeziehen.[10]

7 So lässt sich auch in P. Bofinger: Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, München u.a.O. 2007, S. 65, nachlesen: „Das Konzept der Opportunitätskosten basiert auf der Vorstellung, dass die Kosten einer bestimmten Entscheidung immer durch die entgangenen Erträge der nächst besten Alternative bestimmt werden.“

8 Vgl. K. Fischer: Bundesergänzungszuweisungen im Länderfinanzausgleich – eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung von Verfassung, aktueller verfassungsrechtlicher Judikator und einfachem Recht, Frankfurt u.a.O. 2011, S. 28; ebenso wie P. Selmer: Die gesetzliche Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen – Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Bemerkungen zur 2. Phase des finanzverfassungsrechtlichen Einigungsprozesses, in: Finanzarchiv, Bd. 51 (1994), S. 347.

9 Für die detaillierte Ermittlung dieses Betrags siehe den Entwurf des Solidarpakt-Fortführungsgesetzes (SFG) der Bundesregierung (Bundesrats-Drucksache 734/01 vom 27.9.2001, Teil III: Finanzielle Auswirkungen) sowie das dortige Finanztableau, das der Einigung zwischen Bund und Ländern (Protokoll des Gesprächs des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten der Länder) zugrunde lag.

10 Vgl. hierzu und zu nachfolgenden Ausführungen T. Lenk, a.a.O., S. 31 ff.

Den Ausgangspunkt des bundesstaatlichen Finanzausgleichs bilden die Verteilung des gesamten Steueraufkommens auf die beiden Ebenen von Bund und Ländern sowie eine ergänzende Ertragszuweisung an die Kommunen. Für die Entstehung von Einheitslasten ist hier die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländern besonders relevant. So wurde diese 1995 im Zuge der Integration der neuen Länder in das Finanzausgleichssystems erheblich umgestaltet, wobei der Bund auf bisherige Umsatzsteueranteile verzichtete.[11] Damit sollten jene fiskalischen Verluste der alten Länder kompensiert werden, die sich zwangsläufig eingestellt hätten, weil das Steueraufkommen in den ostdeutschen Ländern erheblich unter dem Niveau der westlichen Länder lag (und nach wie vor liegt). Da sich das Umsatzsteueraufkommen 1995 auf rund 120 Mrd. Euro belief, entsprach der genannte Verzicht des Bundes einem Betrag von insgesamt rund 8,4 Mrd. Euro, von dem wiederum 6,59 Mrd. Euro an die alten Länder flossen. Diesem einheitsbedingten Zugewinn müssen allerdings die Belastungen aus der horizontalen Verteilung des Umsatzsteueraufkommens gegenübergestellt werden, um den entsprechenden Nettoeffekt zu ermitteln. Als Ergebnis der Solidarpakt-II-Verhandlungen erhielt der Bund ab 2005 als Kompensation für die Übernahme der Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ einen Festbetrag von 1,32 Mrd. Euro aus dem Umsatzsteueraufkommen in Form eines Vorwegabzugs. Zudem erhielt er zur Deckung der finanziellen Belastungen, die aus der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe resultieren, einen weiteren Festbetrag von 1 Mrd. Euro aus dem Umsatzsteueraufkommen, der zweckgebunden als Sonder-Bundesergänzungszuweisungen zur Bekämpfung struktureller Arbeitslosigkeit (§ 11 Abs. 3a FAG) an die neuen Länder weitergeleitet wurde.

Einheitslasten beim Umsatzsteuervorwegausgleich

Der zweite Schritt des bundesstaatlichen Finanzausgleichs umfasst die Zuordnung des Steueraufkommens der Ländergesamtheit auf die einzelnen Länder. Im Rahmen dieser horizontalen Steuerverteilung sind wiederum die mit der Verteilung des Umsatzsteueraufkommens verbundenen Effekte in Form des sogenannten Umsatzsteuervorwegausgleichs[12] für die Bestimmung der Einheitslasten von besonderer Bedeutung. Mit der Einbeziehung der neuen Länder in das Finanzausgleichssystem sank die für den Umsatzsteuervorwegausgleich maßgebliche durchschnittliche Finanzkraft aller Länder, womit viele bis dahin empfangsberechtigte alte Länder keine Ergänzungsanteile mehr erhalten hätten. Zudem wäre das für die Ergänzungsanteile erforderliche Mittelvolumen deutlich höher ausgefallen, so dass für die Verteilung der (restlichen) Umsatzsteuer nach der Einwohnerzahl ein merklich geringeres Mittelvolumen zur Verfügung gestanden hätte. Während die neuen Länder bis 1994 lediglich Umsatzsteueranteile nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl erhielten, flossen ihnen mit der Einbindung in den bundesstaatlichen Finanzausgleich ab 1995 deutlich mehr Mittel zu Lasten der alten Länder zu. Im Ergebnis führte dies zu einer finanziellen Belastung der alten Länder von 5,79 Mrd. Euro. Saldiert mit den weiter oben bereits genannten 6,59 Mrd. Euro resultiert für 1995 daraus ein einheitsbedingter Zugewinn der alten Länder von 0,8 Mrd. Euro auf den beiden ersten Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs.

Mit der neuerlichen Reform des Länderfinanzausgleichs 2005 entfiel die bisherige Mindestgarantie von 92% der länderdurchschnittlichen Steuerkraft im Rahmen der horizontalen Umsatzsteuerverteilung. Stattdessen erfolgt nun eine Auffüllung der Steuerschwäche bis 97% des Durchschnitts zu 95%, während die verbleibenden 3 Prozentpunkte bis zum Durchschnitt nach einem degressiv gestaffelten Tarif von 95% auf 60% ausgeglichen werden. Von diesem Reformschritt profitieren folglich alle alten wie neuen Länder, deren Steueraufkommen zwischen 92% und 100% liegt, deren Finanzschwäche im Unterschied zu den Regelungen bis 2004 nun ebenfalls berücksichtigt wird. Bei der Bestimmung der Einheitslasten der alten Länder führt diese weitere Reform des Länderfinanzausgleichs allerdings dazu, dass ein Vergleich mit dem Rechtsstand vor dem Jahr 1995 hinsichtlich der daraus resultierenden Umverteilungseffekte zwischen alten und neuen Ländern lediglich unter äußerst restriktiven Annahmen durchgeführt werden könnte mit entsprechend negativen Rückwirkungen hinsichtlich der Belastbarkeit der daraus gewonnen Berechnungsergebnisse.

Länderfinanzausgleich im engeren Sinne

Anders als bei den beiden bislang dargestellten Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wurden die grundlegenden Regeln der unmittelbaren (horizontalen) Ausgleichszahlungen zwischen den Ländern mit der Einbeziehung der neuen Ländern in das Transfersystem im Jahr 1995 kaum verändert. Dabei war der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne bis 2004 darauf ausgerichtet, die finanzschwachen Länder auf mindestens 95% der länderdurchschnittlichen Finanzkraft anzuheben, wozu zunächst

11 Damit stieg der der Umsatzsteueranteil der Länder von bis dahin 37% auf nun 44%. Der Anteil des Bundes verringerte sich entsprechend im umgekehrten Verhältnis.

12 Vom Umsatzsteueranteil der Ländergesamtheit können gemäß Art. 107 Abs. 1 GG bis zu 25% als sogenannte Ergänzungsanteile dafür eingesetzt werden, um Länder mit einem unterdurchschnittlichen Steueraufkommen (Gemeinschaftsteuern zuzüglich Ländersteuern) in ihrer Steuerkraft zu stärken. Bis einschließlich 2004 erhielten all jene Länder, deren Pro-Kopf-Steueraufkommen unter 92% des Länderdurchschnitts lag, entsprechende Ergänzungsanteile. Die restlichen (mindestens) 75% des Umsatzsteueraufkommens werden demgegenüber nach der Einwohnerzahl verteilt.

die Finanzkraftmesszahl derjenigen Länder, die unter einem Wert von 92% ihrer Ausgleichsmesszahl lagen, auf dieses Niveau angehoben wurden. Anschließend wurden sie bei allen Ländern, deren Finanzkraft unterhalb des Länderdurchschnitts lag, um 37,5% verringert mit dem Ergebnis, dass mindestens 95% der Ausgleichsmesszahl erreicht wurden. Dazu komplementär wurden die Ausgleichsbeiträge der ausgleichspflichtigen Länder ermittelt.[13] Aufgrund der geringen Finanzkraft der neuen Länder stieg nicht allein das Ausgleichsvolumen auf dieser dritten Stufe des Länderfinanzausgleichs auf jahresdurchschnittlich 5,69 Mrd. Euro an (zum Vergleich: 1994 betrug das Ausgleichsvolumen lediglich 1,48 Mrd. Euro). Darüber hinaus führte die Veränderung der relativen Finanzkraftposition der alten Länder aufgrund der Integration der neuen Länder in das Ausgleichssystem dazu, dass alle alten Länder sich entweder mit erheblichen einheitsbedingten Mehrausgaben oder merklichen einheitsbedingten Mindereinnahmen konfrontiert sahen.

Die Reform des Länderfinanzausgleichs 2005 war im Vergleich zu den Vorjahren neben einer Neuerung bei der Bestimmung der Finanzkraft der Länder und der Ausgleichsmesszahl durch die Abflachung des bis dahin gültigen Ausgleichstarifs gekennzeichnet.[14] In Verbindung mit der Neuregelung der Umsatzsteuerverteilung führte dies dazu, dass finanzkräftige Länder, die auf den ersten beiden Stufen des Finanzausgleichs Einbußen hinnehmen müssen, auf der dritten Stufe nun niedrigere Ausgleichsbeiträge zahlen. Komplementär dazu erhalten finanzschwache Länder niedrigere Ausgleichszahlungen. Darüber hinaus wirken auf dieser Stufe die Änderungen des Tarifs sowie die Neuregelungen bezüglich Finanzkraft und Ausgleichsmesszahl, was zu modifizierten Umverteilungseffekten zwischen alten und neuen Ländern führt. Vergleichbar den Änderungen bei der horizontalen Umsatzsteuerverteilung impliziert dies bei der Bestimmung der Einheitslasten der alten Länder auf dieser Stufe des Finanzausgleichs, dass aufgrund der Reformmaßnahmen des Jahres 2005 in methodischer Hinsicht ein einfacher Vergleich mit dem Rechtsstand vor 1995 und der damit einhergehenden Finanzsituation der alten Länder nicht mehr ohne Weiteres möglich ist.

Bundesergänzungszuweisungen und Einheitslasten

Die vierte und letzte Stufe des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wird zum einen durch die sogenannten Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen bestimmt, die dem Bund auch nach 1995 die Möglichkeit gaben, finanzschwachen Ländern zusätzlich Mittel zur Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs zur Verfügung zu stellen. Auf diese Weise wurde die Finanzkraft all jener Länder, die nach der dritten Ausgleichsstufe 95% der länderdurchschnittlichen Finanzkraft erreichten, bis zu einem Wert von 99,5% angehoben. Zum anderen wurden und werden auf dieser letzten Stufe sogenannte Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten einzelner Länder (überdurchschnittlich hohe Kosten politischer Führung, Abbau teilungsbedingter Sonderbelastungen, Ausgleich überproportionaler Belastungen, Haushaltssanierung) gewährt. Mit der Einbindung der neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich wurde das Volumen beider Arten von Bundesergänzungszuweisungen von vormals 3,6 Mrd. Euro auf rund 12,8 Mrd. Euro stark ausgeweitet, wobei auf die neuen Länder 9,7 Mrd. Euro entfielen. Zwar führte diese Ausweitung in erster Linie zu Einheitslasten auf Bundesebene.[15] Der auf die alten Länder nach 1995 entfallene Betrag von nur noch 3,1 Mrd. Euro im Vergleich zu vormals 3,6 Mrd. Euro zeigt jedoch, dass auch die alten Länder hier mit Einheitslasten in Form von Mindereinnahmen relativ zur Situation im Jahr 1994 konfrontiert waren.

Das geringe Zuweisungsvolumen an die alten Länder kann wiederum auf Veränderungen in der relativen Finanzkraftposition durch die Einbeziehung der neuen Länder zurückgeführt werden, was dazu geführt hat, das die vormals westdeutschen Empfängerländer von Fehlbetrags-Zuweisungen nun keine oder deutlich geringere Bundestransfers dieser Art erhalten haben. Die 2005 erfolgte Neuregelung der Bundesergänzungszuweisungen[16] ist im Vergleich zum Zeitraum davor durch Einsparungen des Bundes bei den Fehlbetrags-Zuweisungen von 0,671 Mrd. Euro sowie bei den Sonderbedarfs-Zuweisungen von 0,269 Mrd. Euro gekennzeichnet. Letzteres führte zu weiteren Mindereinnahmen auf Seiten derjenigen alten Länder, die bislang zu den Nutznießern von Sonderbedarfs-Zuweisungen gehörten (z.B. Rheinland-Pfalz). Jenseits dessen erschwert aber auch hier die im Vergleich zum Rechtsstand vor 1995 weitgehende Reform der Bundesergänzungszuweisungen im Jahr 2005 eine problemlose Ermittlung der Einheitslasten auf dieser letzten Stufe des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems.

Empirische Ermittlung von Einheitslasten

Aus diesen Ausführungen lässt sich ableiten, dass für die empirische Ermittlung der finanzausgleichsbedingten Ein-

13 Lag die Finanzkraft eines Landes zwischen 100% und 101% der Ausgleichsmesszahl, wurde sie zu 15% abgeschöpft, lag sie zwischen 101% und 110%, erfolgte eine Abschöpfung von 66% und überstieg die Finanzkraft den Wert von 110%, wurde dieser Anteil mit 80% belastet.

14 Vgl. für eine überblicksartige Darstellung der Änderungen T. Lenk, a.a.O., S. 58 f.

15 Der Bund hatte sich zudem gegenüber den neuen Ländern verpflichtet, weitere Finanzhilfen für öffentliche Infrastrukturmaßnahmen von 3,4 Mrd. Euro zu gewähren.

16 Siehe zu den aktuell gewährten Bundesergänzungszuweisungen ausführlich W. Scherf: Öffentliche Finanzen, Stuttgart 2009, S. 491 ff.

Tabelle 1

Regression mit den geleisteten und empfangenen Zahlungen der westdeutschen Länder (ohne Berlin) im Rahmen des Finanzausgleichs für die Jahre 1969 bis 2009 als abhängige Variable (n = 410)

Variablen	Koeffizient	Standard-fehler	t-Wert	Signifi-kanz
Steuereinnahmen von Land und Kommunen je Einwohner im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt	-335,67	33,41	-10,05	0,000
Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt	-1322,26	54,89	-24,09	0,000
Einwohner je Quadratkilometer im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt	69,83	3,93	17,78	0,000
Dummy-Variable (0,1) für einen Strukturbruch im Jahr 1995	-59,37	2,23	-26,66	0,000
Konstante	1583,87	52,73	30,04	0,000

Anmerkung: Die Tabelle zeigt die Regressionskoeffizienten, Standardfehler, t-Werte und p-Werte einer Seemingly Unrelated Regression unter Einschluss einer Konstanten.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen.

heitslasten zwar jede einzelne der insgesamt vier Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs grundsätzlich in den Blick zu nehmen ist, wobei aus Sicht der alten Länder neben finanziellen Einbußen auch entsprechende Zugewinne zu identifizieren sind. Zugleich sollte aber auch deutlich geworden sein, dass angesichts der 2005 erfolgten grundlegenden Reform des Finanzausgleichssystems eine einfache Modellrechnung, bei der – wie dies etwa in Hessen bis 2004 praktiziert wurde[17] – unter der Annahme eines weitgehend konstanten Rechtsstands die Finanzpositionen der einzelnen Länder vor und nach 1995 zur Ermittlung von Lasten im Sinne einheitsbedingter Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen einander gegenübergestellt werden, methodisch nicht (mehr) zu rechtfertigen ist.

Darüber hinaus ist im Hinblick auf eine empirische Schätzung der finanzausgleichsbedingten Einheitslasten ebenso festzuhalten, dass sich – bezogen auf die Gesamtheit aller westdeutschen Länder – die einheitsbedingten (Netto-)Zugewinne auf den beiden ersten Stufen des Finanzausgleichs und die entsprechenden Verluste auf der vierten Stufe in einer Größenordnung bewegen, die als ökonomisch vernachlässigbar bewertet werden kann.[18] Zudem lässt sich – und dies ist das gewichtigere Argument – aus der Stufenlogik des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ableiten, dass die auf den beiden ersten Stufen erfolgende Korrektur der Finanzkraftposition der einzelnen Länder die auf der dritten Stufe erfolgende horizontale Umverteilung von Finanzkraft maßgeblich bestimmt.[19] In Anbetracht dessen kann eine Quantifizierung der Einheitslasten der alten Länder auf dieser (dritten) Stufe (Länderfinanzausgleich im engeren Sinne) als ausreichend angesehen werden, zumal sich hier der quantitativ größte Umverteilungseffekt zwischen alten und neuen Ländern einstellt.

Quantifizierung mittels Strukturbruchtest

Um die finanzausgleichsbedingten Einheitslasten der alten Länder näherungsweise quantifizieren zu können, bedarf es eines Schätzverfahrens, das unabhängig von den zwischenzeitlich erfolgten Neuregelungen des Finanzausgleichs in der Lage ist, methodisch belastbare empirische Ergebnisse zu liefern. Die empirische Quantifizierung der einheitsbedingten Lasten der westdeutschen Länder mit Hilfe eines ökonometrischen Strukturbruchtests stellt ein Berechnungsverfahren dar, das dieser Anforderung Rechnung trägt. Allgemein dient ein Strukturbruchtest dazu, zu überprüfen, ob statistische Zusammenhänge im Zeitablauf stabil sind bzw. ob bestimmte Ereignisse (z.B. politische Maßnahmen, Naturereignisse oder Ähnliches) zu Parameteränderungen geführt haben.[20] Mit einem solchen Test kann untersucht werden, ob die Veränderung einer zu erklärenden Variable (z.B. die finanziellen Belastungen eines Landes im Rahmen des Finanzausgleichs) ab einem bestimmten Zeitpunkt (z.B. ab 1995) nicht allein auf die herkömmlichen Erklärungsvariablen (z.B. Wirtschaftskraft, Steuerkraft, Bevölkerungszahl etc.) zurückgeführt werden kann, sondern ob ein „Strukturbruch“, d.h. der Einfluss eines exogenen Ereignisses (z.B. die Einbindung der neuen Länder in das Finanzausgleichs-

17 Vgl. hierzu T. Döring, L. Blume, F. Rischkowsky, a.a.O., S. 59 ff., S. 142 ff.

18 Vergleicht man etwa allein die weiter oben genannten Zugewinne und Verluste für das Übergangsjahr 1994/1995 miteinander, stehen einem Nettozugewinn von ca. 0,8 Mrd. Euro einerseits Netto-Verluste von rund 0,5 Mrd. Euro gegenüber. Daraus ergibt sich ein saldierter Pro-Kopf-Zugewinn der alten Länder von annähernd 5 Euro je Einwohner.

19 Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass auf den drei ersten Ausgleichsstufen unterschiedliche Definitionen von Steuer- bzw. Finanzkraft zur Anwendung kommen, vgl. hierzu auch W. Scherf, a.a.O., S. 480 ff.

20 Vgl. zur Methodik eines Strukturbruchtests R. Davidson, J. G. MacKinnon: Several tests for model specification in the presence of alternative hypothesis, in: Econometrica, 49. Jg. (1981), S. 781 ff.; vgl. ebenso D.W.K. Andrews: Tests for parameter instability and structural change with unknown change point, in: Econometrica, 61. Jg. (1993), S. 821 ff.; vgl. zudem für eine Anwendung dieser Methodik auf finanzwissenschaftliche Fragestellungen L. Blume, T. Döring, S. Voigt: Fiscal Effects of Reforming Local Constitutions – Recent German Experiences, in: Urban Studies, 48. Jg. (2011), S. 2123 ff.

Tabelle 2

Regression mit den geleisteten und empfangenen Zahlungen ausgewählter westdeutscher Länder im Rahmen des Finanzausgleichs für die Jahre 1969 bis 2009 als abhängige Variable (n = 41)

Hessen	Koeffizient	Standard-fehler	t-Wert	Signifikanz
Steuereinnahmen von Land und Kommunen je Einwohner im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt	-1091,15	434,26	-2,52	0,017
Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt	-921,75	459,31	-2,01	0,052
Einwohner je Quadratkilometer im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt	-140,67	825,22	-0,17	0,866
Dummy-Variable (0,1) für einen Strukturbruch im Jahr 1995	-231,49	45,68	-5,07	0,000
Konstante	2143,88	434,26	4,94	0,000
Das korrigierte R^2 der Schätzung für Hessen beträgt 0,89, die Durbin-Watson-Statistik für Autokorrelation bei 1,1 und die Jarque-Bera-Statistik für eine Normalverteilung der Residuen bei 1,32.				
Bayern				
Steuereinnahmen von Land und Kommunen je Einwohner im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt	-939,44	513,29	-1,83	0,076
Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt	-210,94	411,92	-0,51	0,611
Einwohner je Quadratkilometer im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt	883,41	367,74	2,40	0,022
Dummy-Variable (0,1) für einen Strukturbruch im Jahr 1995	-158,39	29,14	-5,43	0,000
Konstante	731,36	181,81	4,02	0,000
Das korrigierte R^2 der Schätzung für Bayern beträgt 0,94, die Durbin-Watson-Statistik für Autokorrelation bei 0,7 und die Jarque-Bera-Statistik für eine Normalverteilung der Residuen bei 50,94.				
Nordrhein-Westfalen				
Steuereinnahmen von Land und Kommunen je Einwohner im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt	-289,28	312,73	-0,93	0,361
Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt	-722,00	182,01	-3,97	0,000
Einwohner je Quadratkilometer im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt	-1193,60	356,60	-3,35	0,002
Dummy-Variable (0,1) für einen Strukturbruch im Jahr 1995	-84,43	14,63	-5,77	0,000
Konstante	2703,27	829,75	3,25	0,003
Das korrigierte R^2 der Schätzung für Nordrhein-Westfalen beträgt 0,60, die Durbin-Watson-Statistik für Autokorrelation bei 1,6 und die Jarque-Bera-Statistik für eine Normalverteilung der Residuen bei 0,85.				
Niedersachsen				
Steuereinnahmen von Land und Kommunen je Einwohner im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt	-186,57	205,65	-0,91	0,370
Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt	191,35	354,58	0,54	0,593
Einwohner je Quadratkilometer im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt	1232,93	540,82	2,28	0,029
Dummy-Variable (0,1) für einen Strukturbruch im Jahr 1995	-26,28	23,05	-1,14	0,262
Konstante	-466,75	147,76	-3,16	0,003
Das korrigierte R^2 der Schätzung für Niedersachsen beträgt 0,22, die Durbin-Watson-Statistik für Autokorrelation bei 0,8 und die Jarque-Bera-Statistik für eine Normalverteilung der Residuen bei 15,95.				
Rheinland-Pfalz				
Steuereinnahmen von Land und Kommunen je Einwohner im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt	-329,47	68,71	-4,79	0,000
Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt	-668,07	127,02	-5,26	0,000
Einwohner je Quadratkilometer im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt	1390,29	171,92	8,09	0,000
Dummy-Variable (0,1) für einen Strukturbruch im Jahr 1995	-37,10	10,12	-3,67	0,000
Konstante	284,82	136,07	2,09	0,043
Das korrigierte R^2 der Schätzung für Rheinland-Pfalz beträgt 0,63, die Durbin-Watson-Statistik für Autokorrelation bei 2,3 und die Jarque-Bera-Statistik für eine Normalverteilung der Residuen bei 10,30.				

Anmerkung: Die Tabelle zeigt für jedes der genannten Länder die Regressionskoeffizienten, Standardfehler, t-Werte und p-Werte einer Kleinstquadrateschätzung mit White-hetereoskedastizitätkonsistenten Standardfehlern.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen.

system) mit in das Erklärungsmodell einbezogen werden muss.

Um die einheitsbedingten Lasten im Finanzausgleich methodisch zuverlässig abschätzen zu können, muss die zur Anwendung kommende Methode zum einen die jeweilige fiskalische Position der westdeutschen Länder, wie sie für den Finanzausgleich maßgeblich ist, zeitraumbezogen und damit vor und nach der Wiedervereinigung zuverlässig bestimmen können. Zum anderen ist für jedes westdeutsche Land ab dem Zeitpunkt der Integration der neuen Länder in das Finanzausgleichssystem zeitpunktbezogen ein komparativer Belastungsvergleich mit und ohne Wiedervereinigung durchzuführen. D.h. es muss die – um länderspezifische Besonderheiten bereinigte – kontrafaktische Entwicklung der fiskalischen Position je-

den Landes ohne Wiedervereinigung mit der faktischen Entwicklung des Finanzausgleichs nach Integration der neuen Länder in das System verglichen werden, um die einheitsbedingte Zusatzlast für jedes der alten Länder zu ermitteln.

Die Methode des Strukturbruchtest ermöglicht diese Vorgehensweise, indem zunächst gezeigt werden kann, wie sich die Höhe der Ein- und Auszahlungen der westdeutschen Länder im Finanzausgleich für den Zeitraum bis zur Einbindung der neuen Länder entwickelt hat und – noch wichtiger – von welchen ökonomisch relevanten Einflussgrößen diese Entwicklung überwiegend bestimmt wurde. Auf diese Weise kann die Schätzung der Einheitslasten nicht nur von Diskontinuitäten des Rechtsrahmens – wie mit der Reform des Finanzausgleichs im Jahr 2005 geschehen – unabhängig gemacht werden. Darüber hinaus kann bei diesem Vorgehen auch auf nicht einheitsbedingte, länderspezifische Veränderungen in den Strukturdaten (z.B. durch Globalisierung, europäische Integration oder Wertschöpfungsverschiebungen zwischen alten und neuen Bundesländern) kontrolliert werden. Sind die zentralen Bestimmungsfaktoren der Ein- und Auszahlungen innerhalb des Finanzausgleichs bekannt, kann in einem weiteren Schritt die Höhe der Ausgleichzahlungen der westdeutschen Länder geschätzt werden, wie sie sich ohne Deutsche Einheit bei Fortschreibung des aus dem Beobachtungszeitraums vor der Wiedervereinigung bekannten Zusammenhangs ergeben hätte. Vergleicht man das sich dabei einstellende Ergebnis mit der tatsächlichen Entwicklung der Ausgleichszahlungen, können die finanzausgleichsbedingten Einheitslasten quantifiziert werden.

Ergebnisse der empirischen Schätzung

Als Untersuchungszeitraum für den gesamten Strukturbruchtest wurden die Jahre 1969 bis 2009 ausgewählt, da die grundlegende Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems 1969 ebenfalls als ein solcher Strukturbruch mit nachhaltigen Konsequenzen für die beteiligten Länder interpretiert werden kann. Für die empirische Identifikation der zentralen Bestimmungsfaktoren der Zahlungsströme im Länderfinanzausgleich wurde zunächst die Betrachtungsperiode von 1969 bis 1994 gewählt. Dabei lässt sich statistisch zeigen, dass die Höhe der Ein- und Auszahlungen der westdeutschen Länder in den Finanzausgleich wesentlich durch drei ökonomische Strukturvariablen erklärt werden kann: Die Steuerkraft des Landes gemessen an den Steuereinnahmen von Land und Kommunen je Einwohner in Relation zur Steuerkraft der anderen Bundesländer, die Wirtschaftskraft des Landes gemessen am Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen in Relation zur Wirtschaftskraft der anderen Länder und den Verstädterungsgrad des Landes gemessen an der Einwohnerdichte des Landes in Relation zur durchschnittlichen Einwohnerdichte Westdeutschlands (ohne Berlin).[21]

Da die drei genannten Schlüsselgrößen auch für die Jahre 1995 bis 2009 bekannt sind, kann zudem die Höhe der Ausgleichzahlungen der westdeutschen Länder geschätzt werden, wie sie sich ohne deutsche Wiedervereinigung bei Fortschreibung des aus den Jahren von 1969 bis 1994 bekannten Zusammenhangs zwischen Steuerkraft, Wirtschaftskraft, Einwohnerdichte und Finanzausgleich ergeben hätte. Der Vergleich dieser kontrafaktischen Finanzausgleichsströme mit den tatsächlichen Finanzausgleichszahlungen in der Periode 1995 bis 2009 erlaubt es, sich an die Höhe der im Finanzausgleich verborgenen Einheitslasten empirisch anzunähern.[22] Dabei zeigt sich, dass die finanzausgleichsbedingten Einheitslasten im Mittel der westdeutschen Länder bei einem Wert von 59,37 Euro je Einwohner und Jahr liegen (siehe Tabelle 1). Dies entspricht für den Zeitraum von 1995 bis 2009 einer einigungsbedingten Zusatzlast der Gesamtheit der alten Länder von jährlich 3 891 Mio. Euro. Dieser Betrag kennzeichnet jenen Teil der ab 1995 im Finanzausgleich auftretenden Zusatzbelastung, der nicht auf die drei genannten Strukturvariablen (Wirtschaftskraft, Steuerkraft, Bevölkerungsdichte) und damit auf länderspezifische Einflussfaktoren zurückgeführt werden kann.

Belastungsunterschiede zwischen den Ländern

Die jeweilige Einheitslast der einzelnen westdeutschen Länder kann mehr oder weniger stark von dem ermittelten durchschnittlichen Belastungswert für alle Länder von rund 60 Euro je Einwohner abweichen. Die Ursache hierfür ist vor allem im progressiven Tarifverlauf von zu erbringenden Abschöpfungen und zu gewährenden Zuweisungen innerhalb des horizontalen Finanzausgleichs zu sehen. Dies führt dazu, dass je nach Finanzkraftposition und deren Veränderung im Zeitablauf – anders als bei einem proportionalen bzw. linearen Tarif – die einheitsbedingten Mehrausgaben oder Mindereinnahmen zwischen den einzelnen Ländern unterschiedlich hoch ausfallen. Es ist daher zweckmäßig, neben einer Berechnung des durchschnittlichen Belastungswertes für alle westdeutschen Länder auch eine Schätzung der finanzausgleichsbedingten Einheitslasten für (ausgewählte) einzelne Länder vorzunehmen. Es liegt

21 Wie eine einfache OLS-Regression zeigt, sind diese drei Größen zusammengenommen in der Lage, rund 80% der jährlichen Schwankungen der Beiträge und Auszahlungen der westdeutschen Länder im Finanzausgleich der Jahre 1969 bis 1994 zu erklären.

22 Geschätzt wurde eine Seemingly Unrelated Regression (SUR) mittels der angegebenen Variablen. Vgl. für eine ausführliche Beschreibung des methodischen Vorgehens T. Döring, L. Blume: Einheitslasten der westdeutschen Länder im bundesstaatlichen Finanzausgleich, in: Jahrbuch für öffentliche Finanzen, 5. Jg. (2013), im Erscheinen.

dabei nahe, zum einen – bezogen auf die Situation vor 1995 – zwei Zahlerländer mit weit überdurchschnittlicher Finanzkraft (Hessen, Bayern) und zwei Empfängerländer mit leicht unterdurchschnittlicher Finanzkraft (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz) zu betrachten, um deren einheitsbedingte Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen genauer zu quantifizieren. Zum anderen wird Nordrhein-Westfalen in die Einzelfallbetrachtung mit einbezogen, da es 1994 noch zu den Empfängerländern zählte und erst durch die Einbindung der neuen Länder in das Finanzausgleichssystem 1995 zu einem Zahlerland wurde.

Die länderspezifische Analyse (siehe Tabelle 2) zeigt, dass Hessen (231,49 Euro je Einwohner bzw. 1410 Mio. Euro) und Bayern (158,38 Euro je Einwohner bzw. 1994 Mio. Euro) aufgrund des spezifischen Zusammenwirkens von weit überdurchschnittlicher Finanzkraft und progressiv gestaltetem Ausgleichtarif deutlich höhere jährliche Einheitslasten innerhalb des Betrachtungszeitraums von 1995 bis 2009 tragen als Niedersachsen (26,28 Euro je Einwohner bzw. 207 Mio. Euro) und Rheinland-Pfalz (37,10 Euro je Einwohner bzw. 148 Mio. Euro), die beide lediglich durch eine leicht unterdurchschnittliche Finanzkraft gekennzeichnet sind. Im Vergleich dazu liegen die jahresdurchschnittlichen Einheitslasten von Nordrhein-Westfalen mit 84,43 Euro je Einwohner (bzw. 1506 Mio. Euro) zwischen den Belastungswerten von Hessen und Bayern einerseits sowie Niedersachen und Rheinland-Pfalz andererseits.[23]

Fazit

Die Diskussion um Veränderungen im System des Länderfinanzausgleichs hat durch die vereinigungsbedingten Zusatzlasten eine neue Dimension erhalten. Aus Sicht des ökonomischen Lastenverständnisses erschöpfen sich die mit der Integration der ostdeutschen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich verbundenen Einheitslasten dabei nicht bereits in den durch das Ausgleichssystem unmittelbar verursachten Zahllasten. Geht man von dem für den ökonomischen Lastenbegriff maßgeblichen Konzept der Opportunitätskosten aus, sind bei der Frage nach den finanzausgleichsbedingten Zusatzlasten auch all jene Belastungen in die Ermittlung der Einheitslasten mit einzubeziehen, die als implizite (Folge-) Kosten der Einbindung der neuen Länder in den Finanzausgleich gelten können.

Die Ergebnisse der hier präsentierten empirischen Schätzungen bestätigen diese Sichtweise insofern, da diese sowohl die einheitsbedingten Mehrausgaben als auch – und vor allem – die einheitsbedingten Mindereinnahmen (bzw. entgangenen Zahlungsansprüche) der alten Länder aufzeigen. Sie dokumentieren zugleich, dass die einheitsbedingten Zusatzlasten innerhalb des Finanzausgleichs zwischen den alten Ländern erheblich divergieren, weil der Tarif von zu erbringenden Abschöpfungen und zu gewährenden Zuweisungen innerhalb des horizontalen Finanzausgleichs progressiv verläuft. Dies führt dazu, dass je nach Finanzkraftposition und deren Veränderung im Zeitablauf die einheitsbedingten Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen zwischen den einzelnen Ländern unterschiedlich hoch ausfallen können. Da die empirische Schätzung der Einheitslasten lediglich auf die drei ersten Stufen des Finanzausgleichssystems (vertikale Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern, Umsatzsteuervorwegausgleich, Länderfinanzausgleich im engeren Sinne) begrenzt wurde, dürften die für Rheinland-Pfalz und Niedersachsen berechneten Belastungswerte jedoch lediglich die Untergrenze der tatsächlichen Einheitslasten markieren, da die auf der vierten Stufe des Ausgleichssystems entstandenen Einheitslasten (Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen, Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen) bei der länderspezifischen Quantifizierung unberücksichtigt geblieben sind.

23 Es ist darauf hinzuweisen, dass die empirischen Ergebnisse aufgrund der niedrigen Fallzahlen in den länderspezifischen Schätzungen mit Vorsicht zu interpretieren sind. So dürfte die in Tabelle 2 ausgewiesene Nicht-Signifikanz der Strukturbruchvariablen für Niedersachsen auf die geringe Zahl an empirischen Beobachtungspunkten zurückzuführen sein. Nichtsdestotrotz liefern die vorliegenden Schätzergebnisse erstmalig eine methodisch gut nachvollziehbare Annäherung an die einheitsbedingten Zusatzlasten, die den westdeutschen Ländern aus der Integration der ostdeutschen Länder in das Finanzausgleichssystem innerhalb des Zeitraums von 1995 bis 2009 jahresdurchschnittlich entstanden sind.

Title: *How German Unification Puts an Excess Burden on State and Local Authorities Through the Fiscal Equalisation System*

Abstract: *In Germany there is a political consensus that the economic and fiscal burden of the German reunification should be shared by all three jurisdictional levels of the federal system. According to existing law, the burden-sharing between the state and local authorities has to be confined to the excess burden which follows from the financing of the German Unity Fund as well as the integration of the eastern German states into the fiscal equalisation system. State and local authorities are in conflict with each other regarding an appropriate economic estimate of the excess burden to be caused by the fiscal equalisation system. Against this background, the paper estimates the average excess burden of the western German states as a whole as well as individual excess burdens of selected German states for the time period 1995 to 2009 by applying a multivariate data analysis.*

JEL Classification: *C33, H77*