

Thiel, Eberhard

Article — Digitized Version

## Ein fragwürdiger Kompromiß

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Thiel, Eberhard (1988) : Ein fragwürdiger Kompromiß, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 68, Iss. 11, pp. 542-543

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136452>

**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.*

# Ein fragwürdiger Kompromiß



Eberhard Thiel

**D**er Wunsch nach einem lebendigen Föderalismus wird augenblicklich in der Bundesrepublik mehr als ausreichend erfüllt, wenn man die aktuellen Auseinandersetzungen um zusätzliche Bundesmittel und um deren Verteilung zwischen den Bundesländern sowie die Klagen einiger Länder beim Bundesverfassungsgericht gegen den geltenden Länderfinanzausgleich betrachtet – und dieses alles vor dem Hintergrund der stärkeren Einwirkung der EG-Ebene auf einige der bisher gewohnten föderalen Finanzierungspraktiken. Der immer wieder beschworene kooperative Föderalismus ist zwar nur durch das ständige Bemühen um Kompromisse zu sichern. Wie diese Kompromisse dann aber ausfallen, ist in der Tat ein zentrales Indiz für die Effizienz der Politik.

Im Mittelpunkt der aktuellen Diskussion steht der Regierungsentwurf eines Gesetzes über Finanzhilfen des Bundes zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft der Länder. Gemäß Artikel 104a, Absatz 4, des Grundgesetzes sollen zehn Jahre lang jährlich 2,45 Mrd. DM für Investitionen der Länder und Gemeinden ausgegeben werden; die Projekte sollen dabei bis zu einer Grenze von 90 % gefördert werden. Der Bund erwartet von den Flächenländern, daß sie einen erheblichen Teil der Hilfen den Gemeinden zur Verfügung stellen. Gefördert werden zur Stärkung der Wirtschaftsstruktur geeignet erscheinende Sachinvestitionen; der Entwurf nennt Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur und des Umweltschutzes, zur Förderung der Aus- und Weiterbildung im beruflichen Bereich, zur Unterstützung von Forschung und Technologie sowie schließlich städtebauliche Maßnahmen.

Daß dieser Entwurf zur Schaffung eines Strukturhilfefonds heftig kritisiert wird, liegt weniger an dessen genereller Zielsetzung oder an den aufgezählten Investitionsbereichen, sondern hauptsächlich an dem vorgesehenen Verteilungsschlüssel; dieser berücksichtigt das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner, die Arbeitslosenquote und die Beschäftigungsentwicklung. Von einem strukturpolitischen Programm sollte erwartet werden, daß es sich schon bei der Verteilung der Finanzmittel nach den Ursachen unterschiedlicher Wirtschaftskraft richtet; der vorliegende Entwurf orientiert sich dagegen lediglich an deren Folgen.

Hessen und Baden-Württemberg werden aufgrund dieses Auswahlverfahrens nicht bedacht; die übrigen Länder gelten demgegenüber als förderungswürdig. Das Verteilungsverfahren wurde noch dadurch weiter kompliziert, daß jedem berücksichtigten Land vorweg 27 Mill. DM pro Jahr zugesprochen und Rheinland-Pfalz zusätzlich 40 Mill. DM für besondere Beanspruchungen durch Stationierungskräfte gewährt werden. Die im Ergebnis vorgesehenen Förderbeträge reichen von 63 Mill. DM für Bremen bis zu 756 Mill. DM für Nordrhein-Westfalen.

Auch wenn die genannten Infrastrukturinvestitionen zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur geeignet sind, bleibt zu bezweifeln, daß ein Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft wirksam betrieben werden kann, wenn sich die Verteilung auf Kriterien stützt, die zum einen nicht ursachenorientiert sind und die zum anderen jeweils für ein ganzes Bundesland gelten. Sachgerechter wäre wohl eine Orientierung der Hilfen anhand von identifizierten re-

gionalen Infrastrukturdefiziten. Der vorliegende Entwurf läßt jedenfalls nicht die Konturen einer strukturpolitischen Begründung der Mittelverwendung erkennen.

Regionale Strukturpolitik scheint aber auch kaum das eigentliche Anliegen zu sein, wenn man sieht, daß im vorliegenden Fall die Auseinandersetzung um die Verteilung zusätzlicher Finanzmittel im Mittelpunkt steht. Dann befindet man sich aber kaum noch im Bereich der regionalen Strukturpolitik, sondern nähert sich der Problematik des Finanzausgleichs. Wenn dieses zutrifft, hätte sich in der Tat der Entwurf den Ausflug in strukturpolitische Gefilde ersparen können. Die Ernsthaftigkeit der Beachtung von strukturpolitisch relevanten Indikatoren ist auch schon dadurch in Zweifel gezogen worden, daß wochenlang um Begründungen, Ausgestaltungen und um diverse Verteilungsschlüssel gerungen wurde – ein Verfahren, das bei Vorliegen eines konkreten strukturpolitischen Anliegens überflüssig gewesen wäre.

Auch die Vorgeschichte des Strukturhilfefonds rückt ihn nahe an den Finanzausgleich: Zur Behebung aktueller Etatengpässe war von Länderseite vorgeschlagen worden, daß der Bund die Hälfte der von den Gemeinden und den überörtlichen Trägern zu finanzierenden Sozialhilfeausgaben übernehmen sollte. Die Realisierung dieses Vorschlages hätte zum einen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs erfolgen können; damit wäre aber gegen die Auffassung verstoßen worden, daß unterschiedliche regionale Bedarfe oder gar Sonderbedarfe nicht im Rahmen des eigentlichen Länderfinanzausgleichs berücksichtigt werden sollten, da dieser in erster Linie der Angleichung der Finanzkraft der Länder dienen soll. Zum anderen wurde auch an eine Beachtung dieser Ausgabeart im Rahmen der Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen gedacht. Ein eindeutiger Weg, nämlich die Revision der Finanzierung von Sozialhilfeleistungen außerhalb des Finanzausgleichs durch eine Umverteilung der entsprechenden Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zwischen den drei Gebietskörperschaften wurde bisher nicht besprochen. Das ursprüngliche Vorhaben war insgesamt nicht kompromißfähig. Die enge Verbindung zwischen dem geplanten Strukturhilfefonds und dem System des Finanzausgleichs kommt auch dadurch zum Ausdruck, daß Rheinland-Pfalz angekündigt hat, den gesamten Komplex des Länderfinanzausgleichs anzufechten, falls das im Rahmen des Strukturhilfegesetzes nicht berücksichtigte Land Hessen mit seiner Klage gegen das Strukturhilfegesetz Erfolg haben sollte.

Man könnte sich ja auch auf den Standpunkt stellen, daß den Ländern jeder zusätzliche Finanzmittelzufluß willkommen ist – und zwar ohne Rücksicht auf die Überschrift des entsprechenden Gesetzes. So ist schon frühzeitig auf mögliche Mitnahmeeffekte verwiesen worden, da die Länder vorher geplante Investitionsmaßnahmen in das Programm des Strukturhilfefonds einbringen und dadurch freiwerdende Mittel für andere Etatzwecke verwenden könnten. Andererseits wird aber auch die Gefahr eines Zurückhalteeffekts gesehen, wenn nämlich ein Bundesressort früher geplante Zuschüsse zu einem Projekt nunmehr mit Hinweis auf die Mittel aus dem Strukturhilfefonds streichen würde.

Die auch nach der letzten Revision des Finanzausgleichsgesetzes weiterhin kontrovers geführte Diskussion über den Finanzausgleich liegt auf einer anderen Ebene: Revision der Lohnsteuererlegung, Hafengebühren und Einwohnerwertung in den Fällen der Hansestädte, Behandlung der Kosten für politische Führung und der besonderen Bedarfe und schließlich die Aufteilung der Bundesergänzungszuweisungen. Die Reaktion einiger Länder läßt darauf schließen, daß die möglichen finanzausgleichähnlichen Effekte des Strukturhilfefonds nicht als ausreichender Beitrag zur Lösung der anstehenden Probleme des Finanzausgleichs angesehen werden.

So zeigt sich, daß weder unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten noch unter Aspekten der regionalen Strukturpolitik das Strukturhilfegesetz ein geeignetes Instrument darstellt. Es bleibt die Frage unbeantwortet, warum der Betrag von 2,45 Mrd. DM pro Jahr nicht gezielt zur Verbesserung einzelner Regelungen des bestehenden Finanzausgleichssystems oder zur Finanzierung regional unterschiedlicher Bedarfe oder aber wirklich sachgerecht zur Beseitigung von Infrastrukturdefiziten verwendet wird. Die hier vorliegende Vermischung von politischen Motiven und konkreten Sachzielen aus verschiedenen Politikbereichen sowie die dabei verwendeten Verteilungsschlüssel führten wohl nicht zu einem tragfähigen Kompromiß.