ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

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

Peffekoven, Rolf

Article — Digitized Version

Finanzausgleich im vereinten Deutschland

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Peffekoven, Rolf (1990) : Finanzausgleich im vereinten Deutschland, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 70, Iss. 7, pp. 346-352

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/136654

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

Rolf Peffekoven

Finanzausgleich im vereinten Deutschland

Die Schaffung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion mit der DDR wird für die öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik erhebliche Belastungen mit sich bringen. Wie können diese Lasten zwischen dem Bund, den heutigen Bundesländern und den neu zu schaffenden DDR-Ländern verteilt werden?

Am 16. Mai 1990 haben sich die Regierungschefs von Bund und Ländern geeinigt, einen Fonds „Deutsche Einheit" einzurichten, aus dem bis Ende 1994 insgesamt 115 Mrd. DM an die heutige DDR gezahlt werden sollen[1]. Zur Finanzierung leistet der Bund – mit steigenden Beträgen von 1990 bis 1994 – 20 Mrd. DM, die bei den bisherigen Kosten der Teilung (z. B. Berlinhilfe, Transitpauschale) eingespart werden sollen. Der Rest von 95 Mrd. DM wird durch Kredite gedeckt, die zu gleichen Teilen von Bund und Ländern (einschließlich Kommunen) aufgenommen werden (vgl. Tabelle 1).

Die aufgenommenen Kredite werden durch eine Annuität in Höhe von 10% verzinst und getilgt werden. Wie sich dies in den nächsten Jahren in den Haushalten von Bund und Ländern niederschlägt, ist in Tabelle 2 wiedergegeben.

Bei einem Zinssatz von 9% würden die Kredite in rund 27 Jahren, also bis 2018, getilgt sein. Steigt – wie zu erwarten ist – der Kapitalmarktzins, verlängert sich die Tilgungszeit allerdings entsprechend.

Die Belastung der Ländergesamtheit soll entsprechend der Einwohnerzahl auf die einzelnen Länder verteilt werden. Für das Jahr 1991 sind die entsprechenden Haushaltsbelastungen der Länder aus Tabelle 3 ersichtlich.

Prof. Dr. Rolf Peffekoven, 52, ist ordentlicher Professor für Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und Direktor des dortigen Instituts für Finanzwissenschaft. Seit 1973 ist er Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

Die Belastung pro Kopf der Bevölkerung würde im Schnitt von 16,21 DM (1991), über 41,32 DM (1992), 60,77 DM (1993), 72,92 DM (1994) im Maximum auf 76,97 DM für 1995 und die folgenden Jahre steigen und damit – auf das Jahr bezogen – relativ gering sein.

Hätten sich Bund und Länder nicht für eine solche (oder ähnliche) Regelung entschieden, dann müßten nach Bildung der Länder auf dem Gebiet der DDR und deren Beitritt zum Grundgesetz gemäß Art. 23 GG auch die Regelungen des X. Abschnittes des Grundgesetzes („Das Finanzwesen") dort in Kraft gesetzt werden. Mithin nähmen die neugeschaffenen Länder auch am Länderfinanzausgleich und an der Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen (Art. 107 Abs. 2 GG) teil.

In diesem Länderfinanzausgleich wird die Steuerkraft eines Landes – gemessen an seinem Pro-Kopf-Steueraufkommen – der durchschnittlichen Steuerkraft aller Länder angeglichen, wobei garantiert ist, daß jedes Bundesland mindestens 95% der durchschnittlichen Steuerkraft aller Länder erreicht. Über diesen Finanzausgleich fließen derzeit rund 3,5 Mrd. DM von den finanzstarken (ausgleichspflichtigen) Ländern an die finanzschwachen (ausgleichsberechtigten) Länder[2].

Fiskalische Effekte

Würde man die DDR-Länder in diesen Ausgleich einbeziehen, würde das Volumen sprunghaft ansteigen. Das folgt daraus, daß der Umfang des Länderfinanzausgleichs – bei gegebenen gesetzlichen Regelungen – al-

[1] Zu den Einzelheiten vgl. Bundesministerium der Finanzen: Finanznachrichten, Nr. 28/90 vom 22. 05. 1990, S. 2 ff.

[2] Zu Struktur und Volumen des Finanzausgleichs vgl. Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 1990, Bonn 1989, S. 112 f.

lein von den Unterschieden in der originären Steuerkraft der Länder abhängt. Während diese für die Bundesländer derzeit zwischen etwa 77% und 112% des Bundesdurchschnittes schwankt, würde durch die Einbeziehung der DDR-Länder die Streuung in der Steuerkraft erheblich zunehmen. Ausgleichsberechtigt wären die DDR-Länder, während die derzeitigen Zahlungsempfänger (außer Bremen[3]) zu leistenden Ländern würden.

Das Ergebnis einer Modellrechnung[4] ist in Tabelle 4 wiedergegeben, wobei folgende Annahmen gemacht worden sind:

☐ Die heutige DDR erreicht nach Einführung des bundesdeutschen Steuersystems eine Steuerkraft von 50% des heutigen Länderdurchschnitts.

☐ Das Umsatzsteueraufkommen wird wie bisher zwischen Bund (65%) und Ländern (35%) verteilt.

Da kaum zu erwarten ist, daß sich die Steuerkraft der DDR-Länder sehr schnell dem bundesdeutschen Durchschnitt annähern wird, werden die Länder auf Jahre hinaus erhebliche Beträge leisten müssen, die auf absehbare Zeit bei 20 Mrd. DM pro Jahr liegen dürften.

Dazu kommen Änderungen in der Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen. Nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG kann der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs gewähren. Solche Transfers werden derzeit in Höhe von 2% des Umsatzsteueraufkommens (1989: 2,658 Mrd. DM, vgl. Tabelle 5) gezahlt und auf die Länder wie folgt verteilt:

☐ Vorabbeträge werden an die kleinen Bundesländer (Bremen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein) wegen der relativ hohen Kosten der politischen Führung sowie an das Saarland wegen dessen Haushaltsnotlage gezahlt.

☐ Der Restbetrag wird an die finanzschwachen Länder entsprechend der Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich verteilt[5].

---

[3] Bremen bleibt – wie die folgende Modellrechnung zeigt – zwar ausgleichsberechtigt, erhält aber eine geringere Zuweisung als bisher.

[4] Die Modellrechnung ist vom Finanzministerium Rheinland-Pfalz erstellt worden. Eine ähnliche Berechnung des Finanzministeriums Baden-Württemberg, die auch Berlin in den Länderfinanzausgleich einbezieht, kommt zu quantitativ ähnlichen Ergebnissen.

[5] Die Ergänzungszuweisungen werden auf der Basis der zusammengefaßten Finanzkraftzahlen der jeweils letzten beiden Jahre ermittelt. Das erklärt, warum Nordrhein-Westfalen im Jahre 1989 Ergänzungszuweisungen erhalten hat, obwohl es im Länderfinanzausgleich ausgleichspflichtig war.

Tabelle 1

Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit"

(in Mrd. DM)

Jahr	Bund: Einsparungen	Bund: Kredit	Länder (einschließlich Kommunen): Kredit	Insgesamt
1990	2	10	10	22
1991	4	15,5	15,5	35
1992	4	12	12	28
1993	5	7,5	7,5	20
1994	5	2,5	2,5	10
Insgesamt	20	47,5	47,5	115

Quelle: Bundesministerium der Finanzen: Finanznachrichten, Nr. 28/90 vom 22. 05. 1990, S. 3 f.; eigene Berechnungen.

Tabelle 2

Belastung von Bund und Ländern durch den Fonds „Deutsche Einheit"

(in Mrd. DM)

	Bund: Ausgabenkürzung	Bund: Annuität	Bund: Summe	Länder[1]: Annuität
1990	2	–	2	–
1991	4	1	5	1
1992	4	2,55	6,55	2,55
1993	5	3,75	8,75	3,75
1994	5	4,5	9,5	4,5
ab 1995	–	4,75	4,75	4,75

[1] Einschließlich Kommunen.
Quelle: Bundesministerium der Finanzen: Finanznachrichten, Nr. 28/90 vom 22. 05. 1990, S. 3 f.; eigene Berechnungen.

Tabelle 3

Haushaltsbelastung der Länder durch den Fonds „Deutsche Einheit" im Jahre 1991

Bundesland	absolut in Mill. DM	DM pro Einwohner[1]
NRW	274	16,24
BAY	179	16,20
BW	153	16,22
NDS	109	15,17
HE	93	16,70
RP	58	15,88
SH	38	14,82
Saar	17	16,13
HH	32	19,97
HB	14	21,15
Berlin (W)[2]	33	15,96
Insgesamt	1000	16,21

[1] Einwohnerzahlen am 31. 12. 1988.
[2] Berlin bemüht sich, ab 1992 wegen der Zusatzbelastung durch Ost-Berlin zu Lasten der anderen Länder freigestellt zu werden.
Quelle: Bundesministerium der Finanzen; eigene Berechnungen.

Tabelle 4
Finanzielle Auswirkungen einer modellhaften Einbeziehung der DDR in den Finanzausgleich unter den Ländern
(in Mill. DM)

	NRW	BAY	BW	NDS	HE	RP	SH	SAAR	HH	HB	DDR	INSG.
Finanzausgleich ohne Einbeziehung der DDR[1]	−18	−12	−1433	+1619	−2005	+319	+579	+329	+4	+618	0	+3468
Finanzausgleich mit Einbeziehung der DDR[1]	−5803	−3475	−4733	−767	−3960	−820	−234	−83	−853	+282	+20716	+20998
Finanzielle Auswirkungen[2]	−5785	−3733	−3300	−2386	−1955	−1139	−813	−412	−857	−336	+20716	
in DM je Einwohner	+343	+338	+350	+332	+351	+312	+317	+390	+534	+507	+1256	+347

[1] Beiträge (−), Zuweisungen (+).
[2] Finanzielle Belastungen (−), Zuweisungen an die DDR (+).
Quelle: Finanzministerium Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

Nach der Vereinigung wird zwar das Volumen der Bundesergänzungszuweisungen – bei unveränderten gesetzlichen Regelungen – steigen, weil das Umsatzsteueraufkommen zunimmt; die Zahlungen würden jedoch weitgehend an die DDR-Länder fließen, da diese die genannten Verteilungskriterien in besonderem Maße erfüllen: Die neuen DDR-Länder sind durchwegs kleine und finanzschwache Länder, die auch sicher auf eine besondere Haushaltsnotlage hinweisen könnten.

Die Einbeziehung der DDR-Länder in den Finanzausgleich würde also für die heutigen Bundesländer erhebliche Belastungen mit sich bringen, die sie nicht allein tragen könnten und sollten. Sie müßten für diesen Fall entschädigt werden. Die Verfassung sieht dafür eine Neuverteilung des Umsatzsteueraufkommens (Art. 106 Abs. 3 und 4 GG) vor.

Unterstellt man, daß die Länder – wie beim Fonds „Deutsche Einheit" – etwa die Hälfte der Belastung an den Bund „weitergeben" könnten, müßte die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens um rund sieben Prozentpunkte verändert werden. Der Bund würde demnach 58%, die Länder 42% des Aufkommens erhalten[6]. Die jährliche Belastung der heutigen Bundesländer würde in diesem Fall auf circa 167 DM je Einwohner sinken.

Gegen die Einbeziehung der struktur- und wachstumsschwachen DDR-Länder in den Länderfinanzausgleich sprechen allerdings nicht nur die beschriebenen fiskalischen Effekte. Wichtiger sind ökonomische Gründe:

□ Der Länderfinanzausgleich ist im Prinzip ein reiner Steuerkraftausgleich. Die Steuerkraft eines Landes wird am regionalen Steueraufkommen gemessen. Das ist jedoch nur möglich, wenn in allen Ländern identische Steuern erhoben werden. Es ist fraglich, ob das bundesdeutsche Steuersystem ohne jede Einschränkung auf die DDR übertragen werden kann oder soll, zumal wenn man Investitionen in der DDR dort mit Steuervergünstigungen fördern will. Der Staatsvertrag sieht zwar vor, daß das bundesdeutsche Steuersystem in zwei Schritten in der DDR eingeführt wird, doch kann „im Einvernehmen mit der Regierung der Bundesrepublik Deutschland abgewichen werden, soweit dies sachlich geboten ist".

□ Der Finanzbedarf eines Landes wird im Länderfinanzausgleich im wesentlichen an der Einwohnerzahl gemessen. Dieses Vorgehen ist aber nur dann praktikabel, wenn die Länder ein in etwa gleiches Entwicklungsniveau aufweisen. Nur in diesem Fall kann bei gleichem Steueraufkommen pro Kopf ein vergleichbares Leistungsangebot in den einzelnen Ländern gewährleistet werden. Davon kann im Vergleich der heutigen Bundesländer mit der DDR angesichts der erheblichen Strukturprobleme und des Entwicklungsrückstandes der DDR keine Rede sein. Bei der Bedarfsermittlung würde des-

Tabelle 5
Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen 1989

	in Mill. DM	DM pro Einwohner
Bremen	228	344
Niedersachsen	1065	148
Rheinland-Pfalz	523	143
Saarland	332	315
Schleswig-Holstein	428	167
Nordrhein-Westfalen	82	5
Summe	2658	83

Quelle: Finanzbericht 1990, Bonn 1989, S. 113.

[6] Für 1990 wird ein Aufkommen aus der Mehrwertsteuer von etwa 137 Mrd. DM erwartet.

halb sofort die Forderung nach Berücksichtigung von Sonderbedarfen der DDR-Länder kommen, die das System des Finanzausgleichs – wie auch die Diskussion in der Bundesrepublik zeigt – mit unlösbaren Schwierigkeiten belasten würde[7]. Dazu kommt, daß nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. 6. 1986[8] Sonderbedarfe einzelner Länder grundsätzlich nicht berücksichtigt werden dürfen[9].

□ Über den Finanzausgleich kämen im Ergebnis ungebundene Transfers an die DDR zustande. Damit ist nicht gewährleistet, daß vorhandene Struktur- und Wachstumsprobleme auch tatsächlich beseitigt werden; denn die Zahlungen kurieren an Symptomen (mangelnde Finanzkraft), gehen aber die eigentlichen Ursachen (Strukturschwäche) nicht an. Es müßte jedoch erreicht werden, daß der Rückstand in der wirtschaftlichen Entwicklung der DDR abgebaut wird und den DDR-Ländern dazu auch ein Anreiz geboten wird. Hierfür sind zweckgebundene Finanzzuweisungen (möglichst mit Eigenbeteiligung der DDR-Länder) zu empfehlen.

Bisherige Erfahrungen

Erst wenn es gelungen ist, die strukturschwachen Länder der heutigen DDR an das Niveau des Bundesdurchschnittes anzupassen, käme eine Integration dieser Länder in den Finanzausgleich in Frage. Dies wird durch die bisherigen Erfahrungen bestätigt:

□ Das Land Berlin ist bis heute nicht in den Finanzausgleich zwischen den Ländern einbezogen worden. Eine ökonomische Begründung ist darin zu sehen, daß Berlin im Vergleich zum Bundesdurchschnitt nach Kriegsende ein strukturschwaches Land war und es auch heute noch ist. Zudem sollten die erforderliche Investitionstätigkeit sowie das Verbleiben und sogar der Zustrom von Arbeitskräften durch Steuerpräferenzen gefördert werden.

□ Bei der Eingliederung des Saarlandes ist man anders verfahren. Der Bund hat zwar auch in diesem Fall zunächst (1957 bis 1960) Finanzhilfen gezahlt, aber vom Rechnungsjahr 1961 an hat das Saarland am Finanzausgleich unter den Ländern teilgenommen[10]. Die finanziellen Probleme, mit denen das Saarland noch heute kämpft, sind wohl auch darauf zurückzuführen, daß dieses strukturschwache Land zu früh in den Länderfinanzausgleich einbezogen worden ist.

□ Auch das heutige Süd-Nord-Gefälle zwischen den Bundesländern kann offenbar durch die Transfers, die über den Länderfinanzausgleich zustande kommen, nicht beseitigt werden. Trotz wachsenden Volumens des Finanzausgleichs haben sich die Strukturunterschiede eher vergrößert. Das folgt schon aus der Tatsache, daß 1988 nur noch zwei Länder (Baden-Württemberg und Hessen) ausgleichspflichtig waren.

Nicht zuletzt diese Beispiele zeigen, daß eine sofortige Einbeziehung der DDR-Länder in den Länderfinanzausgleich kaum zu vertreten ist. Insoweit mußte eine Sonderregelung gefunden werden.

Der Fonds „Deutsche Einheit" ist allerdings nur eine Möglichkeit, gegen die sogar einige Bedenken vorzutragen sind:

□ Der Fonds kann den haushaltsrechtlichen Bestimmungen entzogen werden (§ 48 Haushaltsgrundsätzegesetz, § 113 Bundeshaushaltsordnung). In dem noch zu verabschiedenden Gesetz könnte zudem die Kreditbegrenzung des Art. 115 Abs. 1 GG außer Kraft gesetzt werden.

□ Die Haushaltsbelastung der Länder ist in den nächsten Jahren außerordentlich gering; im Maximum erreicht sie knapp 80 DM pro Einwohner im Jahr. Dies erklärt wohl auch die schnelle und einhellige Zustimmung der Länder zum Fonds. Die Gesamtbelastung ist – wegen des sehr langen Zeitraums von nahezu 30 Jahren – allerdings sehr hoch.

□ Die Finanzierung des Fonds stellt im wesentlichen auf Kreditfinanzierung ab. Die dadurch ausgelöste Nachfrage auf den Kapitalmärkten dürfte zu Zinssteigerungen führen, die die private Wirtschaft und auch die öffentlichen Haushalte (wegen des hohen Schuldenstandes und der in den nächsten Jahren erforderlichen Umfinanzierungen) erheblich belasten werden.

Reales Opfer

Die scheinbar plausible Begründung, bei der DDR-Hilfe handele es sich um eine Investition in die Zukunft unseres Landes, die die Kreditfinanzierung rechtfertige, verkennt den folgenden Zusammenhang: Auch bei der Kreditfinanzierung kann die reale Belastung, die die DDR-Hilfe darstellt, nicht auf zukünftige Generationen verschoben werden, sie muß vielmehr aus dem laufenden Sozialprodukt aufgebracht werden. Die privaten Investoren, die privaten Hausbauer und die Konsumenten

---

[7] Vgl. dazu R. Peffekoven: Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 45, 1987, S. 204 ff.

[8] Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 72, Tübingen 1987, S. 330 ff.

[9] Eine Ausnahme stellt die Berücksichtigung der Seehafenlasten dar. Zur Problematik dieser Regelung vgl. R. Peffekoven: Berücksichtigung der Seehafenlasten im Länderfinanzausgleich?, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 46, 1988, S. 397 ff.

[10] Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 1961, Bonn 1960, S. 248 f.

werden aufgrund der steigenden Zinsen ihre Nachfrage reduzieren müssen (zinsbedingtes crowding-out).

Eine Ausnahme von diesem Grundsatz wird oft darin gesehen, daß die steigenden Zinsen in der Bundesrepublik Auslandskapital ins Inland locken könnten. Aber auch in diesem Fall geht die Rechnung nicht auf[11]: Steigende Nettokapitalimporte (oder: verringerte Nettokapitalexporte) führen im System flexibler Wechselkurse zu einer Aufwertung der DM, so daß es zu einem wechselkursbedingten Crowding-out kommen kann. Bleibt trotz steigender Nettokapitalimporte der Wechselkurs konstant, dann käme es zu Devisenzuflüssen, Geldmengenerweiterung und Inflationsgefahr. Aber auch in diesem Fall müßten die privaten Wirtschaftssubjekte ihre reale Inanspruchnahme des Sozialprodukts reduzieren.

Man kann es also wenden, wie man will: Die Vorstellung, durch die Kreditfinanzierung des Fonds komme der Bundesbürger nahezu ungeschoren davon, ist falsch. Er muß in jedem Fall ein reales Opfer in diesem und den nächsten Jahren bringen. Die jetzt gewählte Finanzierungsform über Kredite verteilt lediglich die Belastung anders, als es bei einer Finanzierung über Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen der Fall gewesen wäre.

Es wäre sicher sinnvoller gewesen, die Belastungen aus der Vereinigung über Steuermehreinnahmen und Ausgabenkürzungen zu finanzieren. Das jetzt gewählte Verfahren entbindet die öffentlichen Haushalte weitgehend von der dringend notwendigen Überprüfung der Ausgabenstrukturen. Mit der Vereinigung wird sich die Rangfolge in der Dringlichkeit öffentlicher Ausgaben zweifellos ändern. So spricht einiges dafür, daß z.B. die den Bundesländern gewährte Strukturhilfe[12] zugunsten der DDR-Hilfe reduziert werden muß.

Die hohen Kreditaufnahmen in den nächsten Jahren sind vor allem auch deshalb bedenklich, weil sie in eine Phase fallen, in der der deutsche Realzins schon außergewöhnlich hoch liegt. Dazu kommt, daß in den nächsten Jahren außer den Kreditaufnahmen des Fonds weitere erhebliche Finanzierungsdefizite der öffentlichen Hand (u.a. Kredite des DDR-Haushaltes[13], Anschubfinanzierung für die Sozialversicherungen in der DDR, Steuerreform) zu erwarten sind.

Ein anderer Weg

Verfassungs- und haushaltsrechtlich wäre sicher ein anderer Weg zu empfehlen gewesen: Der Bund zahlt – ähnlich der Berlin- und Zonenrandförderung – eine Art DDR-Hilfe in Form zweckgebundener Zuweisungen mit Eigenbeteiligung der DDR-Länder. Solche Leistungen sind im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG (Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur) oder als Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG möglich.

Vorzuziehen wäre dabei wohl die zweite Alternative. Einmal ist der Anwendungsbereich weiter gefaßt als die Tatbestände des Art. 91a GG. Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG können gezahlt werden, wenn „bedeutsame Investitionen" z.B. zum „Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft" und zur „Förderung des wirtschaftlichen Wachstums" unterstützt werden sollen. Zum anderen kann der Bund – ohne Änderung des Grundgesetzes – höhere Finanzierungsanteile übernehmen, wie sie im Strukturhilfegesetz (bis zu 90%) auch bereits vorgesehen sind.

Die Finanzierung dieser DDR-Hilfe kann nicht allein zu Lasten des Bundes gehen. Eine Beteiligung der Länder ist auf zwei Wegen zu erreichen:

☐ Einmal könnte das Aufkommmen aus der Umsatzsteuer neu – und zwar bei dieser Variante zugunsten des Bundes – verteilt werden. Die einzelnen Länder werden dann gemäß ihrer Einwohnerzahl belastet. Bei diesen Regelungen müssen nach einer Vereinigung auch die DDR-Länder zur Finanzierung beitragen. Eine Änderung der Verteilung des Umsatzsteueraufkommens führt erfahrungsgemäß zu zeitraubenden politischen Auseinandersetzungen[14]. Die Länder werden zudem einer solchen Neuverteilung kaum zustimmen, weil sie ein Verteilungsverhältnis akzeptieren müssen, das sie später – wenn die DDR-Hilfe ausgelaufen ist – nur schwer wieder ändern können.

☐ Zum anderen könnte sich der Bund aus der bisherigen Mischfinanzierung zurückziehen. In welchem Umfang die einzelnen Länder dadurch belastet werden, läßt sich nicht generell sagen, sondern hängt vor allem davon ab, welcher Mischfinanzierungstatbestand (z.B. Strukturhilfe, sozialer Wohnungsbau, Stadtsanierung) reduziert wird. Auch in diesem Fall ist es außerordentlich schwer, einen Konsens mit und zwischen den Ländern zu finden.

In beiden Fällen hätten die Länder aber selbst entscheiden können, wie sie ihre Belastungen finanzieren

---

[11] Vgl. zum folgenden: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Schuldenstrukturpolitik des Staates, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 27, Bonn 1979, S.101 f.

[12] Zu den Einzelheiten vgl. Gesetz zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft in den Ländern, BGBl. I, 1988, S. 2358 ff.

[13] Mit dem Fonds „Deutsche Einheit" werden etwa zwei Drittel der Defizite des DDR-Haushaltes finanziert. Das übrige Drittel wird durch eigene Kreditaufnahmen der DDR abgedeckt.

[14] Vgl. R. Peffekoven: Zur Problematik der Umsatzsteuerverteilung, in: D. Cansier, D. Kath (Hrsg.): Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital, Berlin 1985, S. 53 ff.

wollten – ob über Steuermehreinnahmen, über Ausgabenkürzungen oder über Kreditaufnahme. Bei beiden Verfahren wäre allerdings *kurzfristig* die Belastung der Länderhaushalte wesentlich größer gewesen als beim jetzt beschlossenen Fonds, was neben den unterschiedlichen Interessen der Länder wohl die Entscheidung für diese Lösung erklären dürfte.

Allerdings ist dabei eine erhebliche „Finanzillusion" im Spiel: Die relativ niedrigen Beträge pro Jahr müssen über einen langen Zeitraum gezahlt werden. Zudem werden die zu erwartenden Zinssteigerungen auch die öffentlichen Haushalte belasten; denn der Schuldenstand erfordert in den nächsten Jahren Umschuldungen zu dann höheren Zinsen.

Reform des Finanzausgleichs

Aber auch der Fonds „Deutsche Einheit" stellt nur eine Zwischenlösung dar; er soll lediglich die Finanzierung bis 1994 sichern. Da auch ab 1995 noch die strukturellen Unterschiede zwischen den heutigen Bundesländern und den DDR-Ländern bestehen dürften, kommt schon aus den oben genannten Gründen eine Eingliederung in den heutigen oder einen reformierten Länderfinanzausgleich auch nach 1994 noch nicht in Frage.

Man wird dann erneut eine Zwischenlösung, z.B. in Form der oben skizzierten DDR-Hilfe des Bundes, benötigen. Allerdings sollte man in der Zwischenzeit eine Neuordnung des Länderfinanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen anstreben, die langfristig eine Integration auch der DDR-Länder ermöglicht.

Die heute geltenden Regeln in der Bundesrepublik sind nicht unumstritten; sie waren in der Vergangenheit Anlaß für viele Verfassungsklagen. Auch derzeit liegen dem Bundesverfassungsgericht vier Normkontrollanträge der Länder Bremen, Hamburg, Saarland und Schleswig-Holstein zu Einzelregelungen des Länderfinanzausgleichs vor. Es sollte deshalb die Gelegenheit zu einer generellen Reform der Finanzverfassung genutzt werden.

Dabei wird sicher die Frage der Neugliederung des Bundesgebietes zur Diskussion gestellt werden. Je eher es gelingt, wirtschaftlich in etwa gleich starke Länder zu schaffen, um so mehr wird der Finanzausgleich zwischen den Ländern entlastet. So attraktiv dieser Weg auch ist, die politischen Chancen für eine solche Neugliederung sind gering, wie auch die Erfahrungen der Vergangenheit bestätigen[15]. Dabei muß auch berücksichtigt werden, daß nach Art. 29 GG das Bundesgebiet keineswegs nur unter dem Aspekt „wirtschaftliche Zweckmäßigkeit" neu zu gliedern ist, sondern daß dabei auch die „landsmannschaftliche Verbundenheit" sowie die „geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge" zu berücksichtigen sind.

Asymmetrie

Wenn das vereinte Deutschland ein föderativ aufgebauter Staat sein soll, wird man den Ländern eine weitgehende Autonomie bei den Ausgabenentscheidungen zubilligen müssen. Das muß dann aber – anders als heute – auch bedeuten, daß den Ländern eine (wenngleich begrenzte) Autonomie in der Besteuerung verschafft werden muß. Die heutigen Probleme des Länderfinanzausgleichs sind zum Teil auf die Asymmetrie in den Regelungen über die Ausgaben- und die Steuerautonomie zurückzuführen[16].

Da nach Art. 109 GG die Länder in ihrer Haushaltswirtschaft unabhängig und selbständig sind, gleichzeitig erhebliche strukturelle Unterschiede zwischen den Ländern bestehen, kann es zu unterschiedlichen Belastungen (Pro-Kopf-Ausgaben) kommen. Darauf kann gegenwärtig jedoch nicht durch eine entsprechende Variation der Besteuerung reagiert werden, da die Länder keine Gestaltungsmöglichkeiten bei den ihnen zufließenden Steuern besitzen. Auch der Länderfinanzausgleich strebt lediglich eine Angleichung im Pro-Kopf-Steueraufkommen an, ohne Sonderbelastungen prinzipiell zu berücksichtigen.

Finanzielle Schwierigkeiten der besonders stark belasteten Länder sind damit vorprogrammiert. Sie dürften sich sogar noch verschärfen, wenn weitere strukturschwache Länder in die Ländergemeinschaft aufgenommen werden. Diesen Konflikt wird man nur auf zwei Wegen lösen können:

- Entweder muß den Ländern eine gewisse Steuerautonomie eingeräumt
- oder es muß eine neue vertikale Komponente (Zahlungen des Bundes an die Länder) in das System eingebaut werden.

Steuerautonomie

Es ist erstaunlich, daß die relativ starke Stellung der Länder im Verfassungssystem der Bundesrepublik nicht auch zu einer entsprechenden Steuerautonomie geführt hat. Während den Gemeinden mit dem Hinweis auf

---

[15] Vgl. z.B. Bericht der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes: Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Art. 29 des Grundgesetzes, Köln 1973.

[16] Vgl. R. Peffekoven: Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, a.a.O., S. 223 ff.

die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG auch eine Finanzautonomie (Hebesatzrecht bei den Realsteuern) eingeräumt wird, werden vergleichbare Regelungen für die Länder kaum einmal diskutiert.

Eine Autonomie in der Besteuerung hätte den großen Vorteil, daß reiche Länder auch über Steuersenkungen und nicht nur über Ausgabenerhöhungen die Attraktivität ihrer Region fühlbar machen könnten. Als Argument gegen eine Steuerautonomie der Länder wird oft vorgetragen, daß finanzschwache Länder unter dem Druck knapper Finanzen relativ hohe Steuern erheben müßten, während die finanzstarken Länder durch Steuervergünstigungen Attrahierungspolitik betreiben könnten.

Im Ergebnis würde das Steuergefälle zwischen den Ländern noch stärker werden. Diese Argumentation verkennt allerdings, daß es auch heute schon einen Subventionswettlauf zwischen den Ländern gibt, aus dem in der Regel die finanzstarken Länder als Sieger hervorgehen.

Wie könnte eine Steuerautonomie der Länder konkret aussehen? Bei den Ländersteuern (z.B. Kraftfahrzeug-, Vermögen-, Grunderwerbsteuer), bei denen der Bund heute die Gesetzgebungskompetenz im Wege der konkurrierenden Gesetzgebung wahrnimmt, könnte diese Kompetenz grundsätzlich den Ländern überlassen werden. Allerdings sind dabei Einschränkungen zu machen: So sind bei der vom Aufkommen her wichtigsten Ländersteuer, der Kraftfahrzeugsteuer, länderweise unterschiedliche Regelungen problematisch; denn sie führen zu (illegalen) Ausweichreaktionen. Dazu kommt, daß die Kraftfahrzeugsteuer ohnehin aus umweltpolitischen Gründen umgestaltet oder möglicherweise in die Mineralölsteuer integriert werden soll. Je stärker umweltpolitische Zielsetzungen bei der Ausgestaltung dieser Steuer berücksichtigt werden sollen, desto eher bracht man bundeseinheitliche Regelungen.

Bei der Vermögensteuer sind zwar Ausweichreaktionen kaum zu erwarten, aber es gibt andere (gute) Gründe, diese Steuer abzuschaffen[17]. Daher bleibt für eine länderweise unterschiedliche Regelung eigentlich nur die Grunderwerbsteuer, aber sie ist fiskalisch weniger interessant, zumal in einigen Ländern ihr Aufkommen ganz oder teilweise den Kommunen übertragen worden ist.

Wenn eine gewisse Steuerautonomie für die Länder erreicht werden soll, muß in erster Linie an Zuschlagsrechte bei den Ländern zufließenden Anteilen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer gedacht werden. Dazu sind allerdings wohl Verfassungsänderungen notwendig.

Vertikale Ausgleichskomponente

Je weniger man bereit ist, den Ländern steuerpolitische Autonomie einzuräumen, desto mehr braucht man eine vertikale Ausgleichskomponente (Zahlungen des Bundes an die Länder), die den unterschiedlichen Ausgabenbelastungen (pro Kopf) Rechnung trägt, die aus strukturellen Nachteilen einzelner Länder resultieren.

Konkret: Der Bund müßte zweckgebundene Zuweisungen mit Eigenbeteiligung der Empfänger an strukturschwache Länder zahlen. Voraussetzung wäre, daß eindeutige Kriterien für Strukturschwäche festgelegt werden. Sofern diese erfüllt sind, müßten die Länder Rechtsansprüche auf Strukturhilfe haben, aber auch garantieren, daß ihrerseits die Mittel effizient zur Behebung von Strukturschwächen ausgegeben werden.

Auch das derzeitige System des Länderfinanzausgleichs kennt neben den Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG eine vertikale Ausgleichskomponente in Form der Bundesergänzungszuweisungen. Sie erfüllen jedoch nicht die oben formulierten Anforderungen an vertikale Zahlungen: Es handelt sich um ungebundene Transfers, die den Empfängern frei zur Verfügung stehen. Dazu kommt, daß nach der heutigen Regelung Sonderbedarfe nur in der Form der „Kosten der politischen Führung" und der „Haushaltsnotlage" berücksichtigt werden dürfen, ohne daß klare Indikatoren für diese Tatbestände formuliert worden sind.

Mitunter wird die Meinung vertreten, den ersten Mangel könne man akzeptieren, da strukturschwache Länder selbst ein Interesse hätten, ihre Nachteile zu beseitigen und ihnen zufließende – auch nicht zweckgebundene – Transfers sachgerecht verwenden würden. Allerdings trifft diese Argumentation nur zu, wenn Fehlentscheidungen einzelner Länder auch allein zu deren Lasten gehen und nicht – wie heute über den Finanzausgleich – auf andere Länder abgewälzt werden können.

Man sieht also, daß zwischen den beiden Elementen für eine Reform des Länderfinanzausgleichs (begrenzte Steuerautonomie der Länder und vertikale Ausgleichskomponente) durchaus Zusammenhänge bestehen: Wenn das Volumen des Finanzausgleichs unter den Ländern reduziert werden kann und eine gewisse Steuerautonomie der Länder eingeführt wird, dann kann man von den zweckgebundenen zu den ungebundenen Finanzzuweisungen übergehen.

[17] Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Die Einheitsbewertung in der Bundesrepublik Deutschland. Mängel und Alternativen, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 41, Bonn 1989, S. 44 f.