

Gottfried, Peter; Wiegard, Wolfgang

**Article — Digitized Version**

## Finanzausgleich nach der Vereinigung: Gewinner sind die alten Länder

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Gottfried, Peter; Wiegard, Wolfgang (1991) : Finanzausgleich nach der Vereinigung: Gewinner sind die alten Länder, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 9, pp. 453-461

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136797>

**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.*

Peter Gottfried, Wolfgang Wiegard

## Finanzausgleich nach der Vereinigung: Gewinner sind die alten Länder

*In der Öffentlichkeit wird in neuerer Zeit verstärkt eine vorgezogene Einbeziehung der neuen Bundesländer in den Finanzausgleich diskutiert. Wie ist der Finanzausgleich gegenwärtig ausgestaltet? Wer sind die „Gewinner“, wer die „Verlierer“ gegenüber einer Situation mit vollständiger Einbeziehung der neuen Bundesländer?*

Mit dem Beitritt der ehemaligen DDR zum Grundgesetz (GG) wäre diese eigentlich in die bundesdeutsche Finanzverfassung (Art. 104a bis 115 GG) und damit insbesondere in das Finanzausgleichssystem einzubeziehen gewesen. Aufgrund bestimmter Ausnahmeregelungen im Einigungsvertrag, die zum Teil durch das Haushaltsbegleitgesetz 1991 geändert wurden, ist ein gesamtdeutscher Finanzausgleich bis zum 31. 12. 1994 allerdings ausgeschlossen. Als Ersatz für die eingeschränkte Einbeziehung der neuen Bundesländer in den Finanzausgleich wurde der Fonds „Deutsche Einheit“ eingerichtet. Unter Zugrundelegung der jetzt für das 1. Vierteljahr 1991 vorliegenden Steuereinnahmen der alten und neuen Bundesländer berechnen wir zunächst die Ausgleichszahlungen, die sich bei einer vollständigen Integration der neuen Länder in den Finanzausgleich ergeben hätten<sup>1</sup>. Diese Beträge werden dann unter Verwen- gung der offiziellen Steuerschätzungen auf die Jahre 1991 bis 1994 hochgerechnet. Bei Gegenüberstellung mit den aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ resultierenden Leistungen und Belastungen zeigt sich, in welchem Ausmaß die westlichen Länder (auf Kosten des Bundes und der neuen Länder) vom derzeit geltenden Regelwerk profitieren. Allerdings wird auch deutlich, daß eine vollständige Einbeziehung der neuen Bundesländer in das bestehende Regelwerk zum Finanzausgleich auf abseh-

bare Zeit nicht allzu sinnvoll wäre. Dies deutet auf einen grundlegenden und weitreichenden Reformbedarf der gesamten Finanzbeziehungen zwischen Bund sowie alten und neuen Ländern hin. Unser Beitrag beschränkt sich auf eine Art Bestandsaufnahme, konkrete Reformvorschläge müssen nachfolgenden Arbeiten vorbehalten bleiben.

Art. 7 Abs. 1 des Einigungsvertrags legt fest, daß die Finanzverfassung der Bundesrepublik auch für das Gebiet der ehemaligen DDR gilt – soweit der Vertrag nichts anderes bestimmt. Die entsprechenden Ausnahmebestimmungen finden sich im wesentlichen in den Absätzen 2 und 3. In unserem Zusammenhang interessieren dabei vor allem die Regelungen des dritten Absatzes. Dort ist einmal vorgesehen, daß ein gesamtdeutscher Länderfinanzausgleich gemäß Art. 107 Abs. 2 GG bis zum 31. 12. 1994 nicht stattfindet; darüber hinaus wird auch die in Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG konkretisierte Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer außer Kraft gesetzt. Als Ersatz sollen den neuen Bundesländern nach Art. 7 Abs. 4 Einigungsvertrag 85% der Leistungen des Fonds „Deutsche Einheit“ im Verhältnis ihrer Einwohnerzahl zufließen. In der Anlage I zum Einigungsvertrag (Sachgebiet B, Abschnitt II) schließlich wird § 11a des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) dahingehend ergänzt, daß die neuen Bundesländer bis Ende 1994 auch von den Ergänzungszuweisungen des Bundes ausgeschlossen sind.

---

*Prof. Dr. Wolfgang Wiegard, 45, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Universität Regensburg und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. Dr. Peter Gottfried, 32, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft an der Universität Regensburg.*

<sup>1</sup> Wir präzisieren und erweitern damit frühere Arbeiten von R. Pefekoven: Finanzausgleich im vereinten Deutschland, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 70 Jg. (1990), H. 7, S. 346 ff.; ders.: Deutsche Einheit und Finanzausgleich, Staatswissenschaften und Staatspraxis, Bd. 1, 1990, S. 485–509.

<sup>2</sup> Alle relevanten Vertragstexte finden sich in K. Stern, B. Schmidt-Bleibtreu (Hrsg.): Verträge und Rechtsakte zur Deutschen Einheit, Band 2, Einigungsvertrag und Wahlvertrag, München 1990.

Der Finanzausgleich unter den Ländern hat nach Art. 107 Abs. 2 GG den Zweck, die unterschiedliche Finanzkraft der einzelnen Bundesländer „angemessen“ auszugleichen. Nach § 10 Abs. 3 FAG bedeutet dies konkret, daß jedem Land über ein System von Ausgleichsbeiträgen und -zuweisungen mindestens 95% der durchschnittlichen Finanzkraft aller Bundesländer garantiert sind. Der Einigungsvertrag setzt diese Vorschrift nun für die Laufzeit des Fonds „Deutsche Einheit“ für das gesamte Bundesgebiet außer Kraft. Ein Finanzausgleich unter den Ländern findet bis zum 31. 12. 1994 nur jeweils getrennt innerhalb der Gruppe der westlichen und innerhalb der Gruppe der östlichen Bundesländer statt. Wegen seiner strukturellen Besonderheiten nimmt das Land Berlin bis auf weiteres nicht am Länderfinanzausgleich teil; es erhält dafür einen Zuschuß aus Bundesmitteln. In der Literatur werden diese Regelungen als durchaus sachgerecht angesehen<sup>3</sup>.

### Die gegenwärtige Regelung

Von Beginn an heftig umstritten waren dagegen die im Einigungsvertrag vorgesehenen Regelungen zur Verteilung des Länderanteils am Aufkommen der Umsatzsteuer. Sieht man von den Ergänzungsanteilen nach § 2 Abs. 2 und 3 FAG ab, wäre dieser Länderanteil (zur Zeit 35% des gesamten Umsatzsteueraufkommens) eigentlich nach Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG im Verhältnis der Einwohnerzahlen auf die einzelnen Bundesländer aufzuteilen. Auf Druck der alten Länder wurde im Einigungsvertrag zunächst allerdings eine andere Lösung verankert: Der gesamte Länderanteil sollte – nach Vorabrechnung des Anteils für Berlin – so in einen West- und einen Ostanteil aufgeteilt werden, daß die östlichen Länder pro Kopf ihrer Einwohner in diesem Jahr 55% des durchschnittlichen Pro-Kopf-Anteils der westlichen Länder erhalten hätten. Der Prozentsatz sollte bis 1994 auf 70 angehoben werden. Nicht nur die neuen Länder, auch die Bundesregierung und der wissenschaftliche Sachverständigenrat haben diese Regelung von Anfang an mit dem Hinweis kritisiert, daß sich die alten Länder auf diese Weise ihrem finanziellen Beitrag zur Vereinigung weitgehend entzögen<sup>4</sup>.

Auf der Grundlage der allgemeinen Revisionsklausel in Art. 7 Abs. 6 Einigungsvertrag<sup>5</sup> wurde die Umsatzsteuer-

erverteilung auf die Länder schließlich durch das Haushaltsbegleitgesetz 1991 geändert. Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird jetzt im Verhältnis der jeweiligen Einwohnerzahlen auf die 16 Bundesländer aufgeteilt. Unter Ausklammerung von Berlin wird allerdings weiterhin ein Ost- und ein Westanteil gebildet. Konsequenz ist, daß die horizontale Verteilung eines Teils des Umsatzsteueraufkommens über Ergänzungsanteile dann gesondert für die West- und die Ostländer vorgenommen wird. Eine vollständige Einbeziehung der östlichen Bundesländer in die Umsatzsteuerverteilung ist deshalb auch jetzt noch nicht gewährleistet. Wir werden darauf im folgenden zurückkommen.

Das Haushaltsbegleitgesetz enthält zwei weitere, in unserem Zusammenhang relevante Änderungen des Einigungsvertrages. Während Art. 107 Abs. 5 Einigungsvertrag noch festlegte, daß dem Bund 15% der Leistungen des Fonds „Deutsche Einheit“ zur Erfüllung zentraler öffentlicher Aufgaben im Beitrittsgebiet zustehen, fließen den östlichen Ländern (einschließlich Berlin-Ost) jetzt die gesamten Fondsmittel zu. Im Jahre 1991 sind das immerhin 35 Mrd. DM. Die Länder Bremen und Saarland werden außerdem von der Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ befreit. Ihre Anteile werden von den übrigen westlichen Ländern (einschließlich Berlin) übernommen.

Auf der eben beschriebenen gesetzlichen Grundlage hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) die Umsatzsteuerverteilung und den Finanzausgleich unter den neuen und alten Ländern erstmals für das 1. Vierteljahr 1991 berechnet. Dabei ist u.a. zu berücksichtigen, daß für die östlichen Länder noch keine Zahlen über die Grund- und Gewerbesteuererinnahmen vorliegen. Gemäß Steueränderungsgesetz 1991 wird im Beitrittsgebiet außerdem auf die Erhebung der Gewerbesteuer- und der Vermögensteuer verzichtet. In den neuen Bundesländern gehen diese Steuern also nicht in die Berechnungen ein. Uns interessiert nun, welche Zahlungsströme sich ergeben hätten, wenn nicht nach dem geltenden Recht (dem Einigungsvertrag geändert durch das Haushaltsbegleitgesetz) verfahren würde, sondern wenn die neuen Länder statt dessen vollständig in den Finanzausgleich einbezogen worden wären. Tabelle 1 enthält die relevanten Informationen für die Umsatzsteuerverteilung, Tabelle 2 diejenigen für den Finanzausgleich unter den Ländern. Auf die Details der Berechnung kann hier nicht eingegangen werden; wir beschränken uns auf die folgenden Erläuterungen.

Die in der ersten Spalte von Tabelle 1 aufgeführten Beträge ergeben sich, wenn man den Länderanteil an der Umsatzsteuer nach der jeweiligen Einwohnerzahl auf die

<sup>3</sup> Vgl. z.B. R. Peffekoven: Einbeziehung der neuen Bundesländer in den Finanzausgleich, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, 30. Jg. (1991), Nr. 3, S. 3.

<sup>4</sup> So vor allem R. Peffekoven: Die Bundesländer entziehen sich ihrer Pflicht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 166 vom 21. 7. 1990, S. 13.

<sup>5</sup> Danach werden „bei grundlegender Veränderung der Gegebenheiten ... die Möglichkeiten weiterer Hilfe zum angemessenen Ausgleich der Finanzkraft“ geprüft.

Länder aufteilt. Tatsächlich erhält aber nur das Land Berlin den sich nach der Einwohnerzahl ergebenden Umsatzsteueranteil. Für die anderen Länder sieht § 2 Abs. 1 FAG dagegen vor, daß zunächst nur 75% des Länderanteils nach der Einwohnerzahl ausgeschüttet werden. Die verbleibenden 25% werden nach einem recht aufwendigen Verfahren nach den Absätzen 2 und 3 des § 2 FAG verteilt. Grundsätzlich wird dabei wie folgt vorgegangen:

1. Sogenannte steuerschwache Länder, d.h. Länder, deren Steuereinnahmen<sup>6</sup> (ohne die Umsatzsteueranteile) je Einwohner unter dem Länderdurchschnitt liegen, erhalten Ergänzungsanteile in Höhe der Beträge, die an 92% des Länderdurchschnitts fehlen, mindestens jedoch den Betrag, der sich als Anteil nach der Einwohnerzahl ergeben würde (Mindestzuweisungen).

2. Übersteigen diese Ergänzungsanteile die insgesamt zur Verfügung stehenden 25% des Länderanteils, so sind die Ergänzungsanteile, die den Mindestanteil nach der Einwohnerzahl übersteigen, entsprechend zu kürzen.

3. Sind die 25% des Länderanteils durch die Ergänzungsanteile bzw. die Mindestzuweisungen nicht ausge-

schöpft, wird der Rest auf die steuerstarken Länder im Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen aufgeteilt.

4. Wenn hiernach die Steuereinnahmen eines Landes unter Einschluß des Umsatzsteueranteils unter dem entsprechenden Länderdurchschnitt liegen, ist der Fehlbetrag dieses Landes auszugleichen und die Beteiligung der übrigen steuerstarken Länder entsprechend herabzusetzen.

Das klingt – und ist – reichlich kompliziert. Nach dem durch das Haushaltsbegleitgesetz neu geschriebenen Recht wird dieses Verfahren getrennt für die östlichen und die westlichen Bundesländer vorgenommen. Dies hat zur Folge, daß steuerschwache bzw. steuerstarke Länder jeweils nur in bezug auf die vergleichsweise homogene Gruppe der Ost- bzw. Westländer definiert sind. Als Ergebnis erhält man die in der zweiten Spalte von Tabelle 1 ausgewiesenen Länderanteile. Man sieht, daß die Abweichungen von einer Verteilung nach der Einwohner-

<sup>6</sup> Nach § 7 Abs. 1 FAG gehören dazu die auf die Länder entfallenden Einnahmen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer, aus der Gewerbesteuerumlage sowie die eigentlichen Landessteuern (ohne die Förderabgabe).

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Susanne Erbe  
Harald Großmann  
Rolf Jungnickel  
Georg Koopmann  
Hans-Eckart Scharrer

DRITTLANDUNTERNEHMEN  
IM EUROPÄISCHEN BINNENMARKT

Zwischen Liberalismus und Protektionismus

Der Erfolg des Binnenmarktprogramms „EG '92“ setzt voraus, daß die internen Belastungen des intensivierten Wettbewerbs nicht über einen höheren Außenschutz auf die Handelspartner abgewälzt werden. Gerade diese Befürchtung wird jedoch von mehreren Seiten geäußert. Handelt es sich bei der Vorstellung, die EG werde zu einer Festung ausgebaut, um „Europhobie“, oder ist der Vorwurf einer protektionistischen Ausrichtung der EG-Außenwirtschaftspolitik berechtigt? Die vorliegende Studie, die im Auftrage des Bundesministeriums für Wirtschaft entstand, geht dieser Frage nach. Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen Niederlassungsbeschränkungen und Auflagen für Unternehmen aus Drittländern in der EG und ihre ökonomischen Auswirkungen. Besondere Aufmerksamkeit wird dabei den Instrumenten der Reziprozität und der Local-content-Anforderungen geschenkt.

Großoktav,  
339 Seiten, 1991,  
brosch. DM 69,-  
ISBN 3-87895-409-3

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

zahl gering sind. Für die östlichen Länder ergeben sich überhaupt keine Änderungen. Bei den alten Ländern übersteigen lediglich beim Saarland die Ergänzungsanteile die Mindestzuweisungen, wobei die Differenz von den steuerstarken Ländern Baden-Württemberg, Hessen und Hamburg zu tragen ist. Der Umverteilungseffekt ist allerdings verschwindend gering. Insgesamt werden lediglich 0,3% des Anteils der Westländer an der Umsatzsteuer über Ergänzungsanteile umverteilt. Auch für die betroffenen Länder ist der Nivellierungseffekt<sup>7</sup> eher niedrig. Das vermag natürlich nicht zu überraschen. Innerhalb vergleichsweise homogener Gruppen ist ein Umverteilungsbedarf von vornherein so gering, daß man eigentlich auf die horizontale Umverteilung über Ergänzungsanteile auch ganz verzichten könnte<sup>8</sup>.

Dieses Bild ändert sich schlagartig, wenn die neuen Bundesländer vollständig in die Umsatzsteuerverteilung integriert wären. Sämtliche neuen Bundesländer würden dann zu den steuerschwachen Ländern gehören. Von den alten Ländern käme noch das Saarland hinzu, würde aber mehr als 92% der durchschnittlichen Steuereinnahmen der Länder (ohne Umsatzsteueranteile) erreichen. Die neuen Länder kämen insgesamt lediglich auf 9,58% der gesamten durchschnittlichen Steuereinnahmen (ohne Umsatzsteueranteile) der Länder ohne Berlin. Die an sie zu zahlenden Ergänzungsanteile zwecks Aufstockung auf 92% des Länderdurchschnitts würden die insgesamt

zu verteilenden 25% des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen bei weitem übersteigen. Aus diesem Grund sind – nach Punkt 2 oben – die die Mindestzuweisungen übersteigenden Ergänzungsanteile proportional zu kürzen. Zu berücksichtigen ist noch, daß die Westländer Niedersachsen und Schleswig-Holstein nach Zahlung der Ergänzungsanteile an die Ostländer unter den Länderdurchschnitt rutschen würden. Nach Punkt 4 oben müssen diese Fehlbeträge ausgeglichen und die Beteiligungen der übrigen Westländer entsprechend herabgesetzt werden.

Die fünfte Spalte in Tabelle 1 weist die sich dann ergebenden Länderanteile an der Umsatzsteuer aus. Die Unterschiede zu einer Verteilung des Länderanteils nach der Einwohnerzahl sind ebenso wie die Nivellierungseffekte ganz erheblich. Eine vollständige Einbeziehung der neuen Bundesländer hätte im Vergleich zur geltenden Regelung allein im 1. Vierteljahr 1991 eine Umverteilung des Umsatzsteueraufkommens von West nach Ost von nahezu 3 Mrd. DM mit sich gebracht. Bei einem Bevölkerungsanteil von 19,68% würden die Ostländer 39,41%

<sup>7</sup> Wir berechnen diesen Effekt, indem wir die in Spalte 2 ausgewiesenen Differenzen als Prozentsatz der Steuereinnahmen der Länder unter Einschluß der tatsächlichen Umsatzsteueranteile ermitteln.

<sup>8</sup> Dies wurde in der Tat auch verschiedentlich gefordert. So etwa R. Peffekoven: Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, in: Finanzarchiv, Bd. 45, 1987, S. 192.

**Tabelle 1**  
**Umsatzsteuerverteilung im 1. Vierteljahr 1991<sup>a</sup>**  
(in Mill. DM)

Land	Länderanteil nach der Einwohnerzahl	geltendes Recht			vollständige Integration		
		Länderanteil nach horizontalem Ausgleich	Differenz	Nivellierungseffekt (%)	Länderanteil nach horizontalem Ausgleich	Differenz	Nivellierungseffekt (%)
NW	3436	3436	–	–	2495	– 941	– 7,97
BAY	2260	2260	–	–	1641	– 619	– 8,14
BW	1939	1918	–21	–0,27	1408	– 531	– 7,21
NDS	1463	1463	–	–	1249	– 214	– 4,49
HE	1139	1127	–12	–0,26	827	– 312	– 6,95
RP	744	744	–	–	540	– 204	– 8,32
SH	521	521	–	–	477	– 44	– 2,61
SAAR	213	250	+ 37	5,27	213	–	–
HH	327	323	– 4	–0,22	237	– 90	– 5,98
HB	135	135	–	–	98	– 37	– 8,35
Insgesamt	12178	12178	0	–	9187	–2991	–
SACH	965	965	–	–	1873	+ 908	+ 41,68
SA	583	583	–	–	1192	+ 609	+ 47,71
THÜ	529	529	–	–	1081	+ 552	+ 47,56
BRG	521	521	–	–	1044	+ 523	+ 45,30
MV	388	388	–	–	788	+ 400	+ 46,82
Insgesamt	2985	2985	–	–	5977	+ 2991	–
Berlin	682	682	–	–	682	–	–

<sup>a</sup> gerundet.

Quelle: Schnellbrief des BMF vom 28. 5. 1991, VA6-FV 3110-7/91; eigene Berechnungen.

des Länderanteils an der Umsatzsteuer auf sich vereinigen. Der maximale Anteil, der den neuen Ländern zufließen könnte, belief sich auf 39,76% (=  $(0,25 + 0,75 \cdot 0,1968) \cdot 100$ ). Dieser Anteil wird nicht ganz erreicht, da das Saarland weiterhin zum Kreis der steuerschwachen Länder gehören würde.

Zu beachten ist, daß die an die neuen Bundesländer bei vollständiger Integration zu zahlenden Ergänzungsanteile in die Berechnung des Länderfinanzausgleichs (im engeren Sinne) eingehen und dort zu einer Kürzung der Ausgleichszuweisungen führen würden. Im folgenden wenden wir uns dem Finanzausgleich unter den Ländern zu.

**Finanzausgleich unter den Ländern**

Tabelle 2 enthält die für den Finanzausgleich unter den Ländern relevanten Informationen. Im ersten Block finden sich die für das 1. Vierteljahr 1991 nach geltendem Recht vom BMF ermittelten Zahlen, im zweiten Block die Beträge, die sich bei vollständiger Integration der östlichen Länder in den Länderfinanzausgleich (LFA) ergeben würden. Auch hier müssen wieder einige wenige Erläuterungen genügen.

Mit dem horizontalen Länderfinanzausgleich wird das Ziel verfolgt, die unterschiedliche Finanzkraft der einzelnen Bundesländer im Hinblick auf den jeweiligen Finanzbedarf „angemessen“ auszugleichen. Die Finanzkraft wird dabei über die sogenannte Finanzkraftmeßzahl, der Finanzbedarf über die sogenannte Ausgleichsmeßzahl ermittelt. Je nachdem, ob die Finanzkraft- unter oder über

der Ausgleichsmeßzahl liegt, ist ein Bundesland ausgleichsberechtigt oder ausgleichspflichtig. Die Ausgleichszuweisungen, die ein ausgleichsberechtigtes Bundesland erhält, bzw. die Ausgleichsbeiträge, die ein ausgleichspflichtiges Land zu zahlen hat, werden nach in § 10 Abs. 1 und 2 FAG festgelegten gestaffelten Verfahren berechnet. Dabei muß nach § 10 Abs. 3 einerseits gewährleistet sein, daß die Pro-Kopf-Einnahmen der ausgleichsberechtigten Länder einschließlich der Ausgleichszuweisungen mindestens 95% der durchschnittlichen Einnahmen erreichen; andererseits darf ein ausgleichspflichtiges Land nicht unter den Durchschnitt fallen. Bei der Ermittlung der Finanzkraftmeßzahlen werden neben den Steuereinnahmen der Länder auch die bergrechtliche Förderabgabe und 50% der Gemeindesteuern berücksichtigt; absetzbar sind Sonderbedarfe in Form von Seehafenlasten der Länder Bremen, Hamburg und Niedersachsen. Die Ausgleichsmeßzahl ergibt sich dann als die mit der (veredelten) Einwohnerzahl eines Landes multiplizierte durchschnittliche Finanzkraftmeßzahl. Die Einwohnergewichtung (Veredelung) wird in § 9 FAG festgelegt und ist für die in den Länderfinanzausgleich eingehenden Länder- und Gemeindesteuern unterschiedlich. Auf die Details kann hier nicht eingegangen werden.

Gegenwärtig wird der Finanzausgleich unter den Ländern getrennt innerhalb der Gruppe der westlichen Länder einerseits und der östlichen Länder andererseits durchgeführt. Die Ausgleichszuweisungen und -beiträge innerhalb der beiden Länderblöcke müssen sich also (in der dritten Spalte) zu Null addieren. Dieser dritten Spalte

**Tabelle 2**  
**Finanzausgleich unter den Ländern im 1. Vierteljahr 1991<sup>a</sup>**  
(in Mill. DM)

Land	geltendes Recht				vollständige Integration			
	Finanzkraftmeßzahlen	Ausgleichsmeßzahlen	Ausgleichszuweisungen (+) /-beiträge (-)	Einnahmen nach LFA	Finanzkraftmeßzahlen	Ausgleichsmeßzahlen	Ausgleichszuweisungen (+) /-beiträge (-)	Einnahmen nach LFA
NW	15571	15608	14	12759	14630	13406	- 894	10911
BAY	10002	10160	59	8285	9383	8732	- 430	7177
BW	9647	8716	-466	7401	9137	7491	-1202	6156
NDS	5964	6593	300	5289	5750	5665	- 129	4646
HE	5812	5133	-386	4404	5513	4411	- 873	3618
RP	3211	3346	51	2702	3008	2876	- 86	2362
SH	2090	2338	131	1875	2045	2010	- 44	1655
SAAR	822	961	91	793	785	826	- 2	662
HH	1916	1944	10	1594	1830	1672	- 432	1065
HB	560	796	196	677	523	685	114	557
Insgesamt	55594	55595	0	45779	52603	47772	-3978	38810
SACH	1301	1196	- 39	1231	2208	3734	1250	3428
SA	676	721	17	685	1286	2248	796	2073
THÜ	617	655	14	623	1169	2037	718	1878
BRG	643	645	1	632	1166	2004	690	1845
MV	461	480	7	461	861	1495	524	1377
Insgesamt	3697	3697	0	3632	6688	11520	3978	10601

<sup>a</sup> gerundet.

Quelle: Schnellbrief des BMF vom 28. 5. 1991, VA6-FV 3110-7-91; eigene Berechnungen.

entnimmt man auch, daß die im horizontalen Länderfinanzausgleich umverteilten Beiträge vergleichsweise gering sind. Bezogen auf die den Ländergruppen jeweils insgesamt zustehenden Ländereinnahmen werden in den alten Bundesländern nur 1,86%, in den neuen Ländern lediglich 1,08% der Einnahmen umverteilt. Dies ist natürlich darauf zurückzuführen, daß die Einnahmenunterschiede *innerhalb* der beiden Ländergruppen vor Länderfinanzausgleich nicht allzu groß sind. Die vierte Spalte schließlich weist die Einnahmen der Länder nach Vollzug des Länderfinanzausgleichs aus. Man beachte, daß in diesen Angaben die Gemeindesteuern ebensowenig berücksichtigt sind wie die Seehafenlasten.

Bezieht man die Ländereinnahmen vor und nach Länderfinanzausgleich auf die jeweiligen (natürlichen) Einwohnerzahlen und drückt die Pro-Kopf-Einnahmen in Prozent des Länderdurchschnitts insgesamt aus, erhält man die im Schaubild 1 dargestellten Rangfolgen. Da der Länderfinanzausgleich getrennt durchgeführt wird, kommt es nur innerhalb der beiden Ländergruppen zu Nivellierungseffekten. Man sieht, daß es innerhalb der Gruppe der alten Länder sogar zu „Umkippeffekten“ in der Länderrangfolge vor bzw. nach Länderfinanzausgleich kommt, die vor allem die Länder Bremen und das Saarland betreffen. Dies liegt zum einen an der Bremen begünstigenden doppelten Einwohnerwertung bei den Länder- und Gemeindesteuern, zum anderen an der gestaffelten Berechnung der Ausgleichszuweisungen bzw. -beiträge. Zusammengenommen beträgt der Anteil der Pro-Kopf-Ländereinnahmen der östlichen Länder (unter Einschluß der Umsatzsteueranteile) nur rund 40% der gesamten durchschnittlichen Steuereinnahmen. Dabei wurden allerdings die den neuen Ländern zufließenden Leistungen des Fonds „Deutsche Einheit“ noch nicht berücksichtigt.

Der zweite Spaltenblock in Tabelle 2 enthält die sich bei vollständiger Integration der neuen Länder in den Fi-

nanzausgleich ergebenden Werte. Die Finanzkraftmeßzahlen weichen von den nach geltendem Recht ermittelten Zahlen gerade um die im zweiten Teil von Tabelle 1 angegebenen Zahlungsströme bei der Umsatzsteuerverteilung ab. Ausgleichsberechtigt wären jetzt sämtliche neuen Länder, von den alten Ländern dagegen nur noch Bremen. Insgesamt müßten die West- an die Ostländer fast 4 Mrd. DM oder 8,67% ihrer Einnahmen vor Länderfinanzausgleich überweisen. Der Anteil der östlichen Länder an den gesamten in den Länderfinanzausgleich eingehenden Ländersteuern würde nach Länderfinanzausgleich mit 21,45% in etwa ihrem Bevölkerungsanteil entsprechen. Anzumerken ist an dieser Stelle, daß aufgrund fehlender Daten für die neuen Länder keine Realsteuerkraftzahlen berücksichtigt werden konnten. Dies schlägt auf die von den Westländern zu zahlenden Ausgleichsbeiträge durch. Würde man auch bei den alten Ländern die Grund- und Gewerbesteuern sowie die Gewerbesteuerumlage außer Ansatz lassen, hätte dies eine Verminderung der von West nach Ost fließenden Ausgleichsbeiträge von insgesamt 1,21 Mrd. DM zur Folge.

Schaubild 2 enthält die zu Schaubild 1 analogen Informationen für den Fall einer vollständigen Einbeziehung der Ostländer in den Finanzausgleich. Die Länderrangfolge vor und nach Länderfinanzausgleich würde sich fast vollständig umkehren. Diese massiven „Umkippeffekte“ deuten darauf hin, daß ein gemeinsamer Finanzausgleich wohl keine allzu sinnvolle Lösung darstellt. Im übrigen dürfte eine so weitgehende Nivellierung auch mit Disincentive-Wirkungen insofern verbunden sein, als leistungsschwache Länder kaum einen Anreiz hätten, eigene Anstrengungen zur Erhöhung ihrer Steuerkraft zu unternehmen. Umkippeffekte und negative Anreize werfen dann aber die Frage auf, ob der bestehende Finanzausgleich noch ein ökonomisch adäquates Regelwerk darstellt, wenn die einzelnen Bundesländer einen derart unterschiedlichen Entwicklungsstand und damit zusam-

Schaubild 1

Ländereinnahmen pro Kopf

(in % des Länderdurchschnitts)

getrennter Länderfinanzausgleich für alte und neue Länder

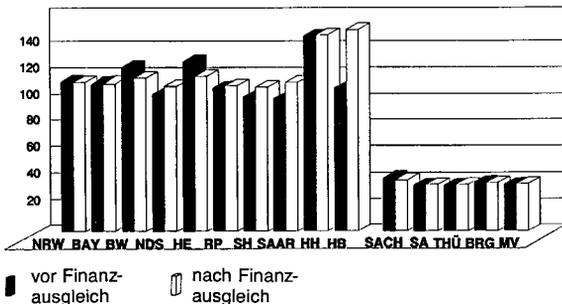
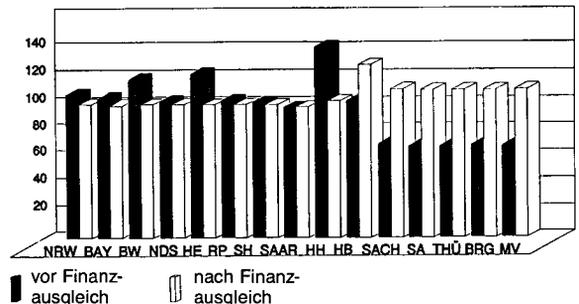


Schaubild 2

Ländereinnahmen pro Kopf

(in % des Länderdurchschnitts)

gemeinsamer Länderfinanzausgleich für alte und neue Länder



menhängend: eine derart unterschiedliche Steuerkraft aufweisen. Die für 1995 avisierte grundlegende Reform des Finanzausgleichs ist in der Tat dringend geboten.

**Gewinn- und Verlustrechnung**

Wir wollen uns jetzt der Frage nach der Höhe und der Verteilung der Gewinne bzw. Verluste zuwenden, die sich bei Vergleich von geltender Regelung und vollständiger Integration der neuen Länder in den Finanzausgleich einstellen. Dazu müssen die Ergebnisse des vorigen Abschnitts auf den gesamten Zeitraum hochgerechnet werden, in dem die östlichen Länder von einem gesamtdeutschen Finanzausgleich ausgeschlossen sind. Darüber hinaus sind zusätzlich noch die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) und der Fonds „Deutsche Einheit“ zu berücksichtigen.

Geprüft wird zunächst, ob die über den Fonds „Deutsche Einheit“ an die neuen Länder fließenden Beträge ausreichen, um diese für die Nichtbeteiligung an der Umsatzsteuerverteilung nach § 2 FAG einerseits und den Finanzausgleich unter den Ländern andererseits zu entschädigen. Die Bundesergänzungszuweisungen lassen wir vorerst außer acht. Alle relevanten Informationen finden sich in Tabelle 3. Während die Leistungen aus dem Fonds in § 2 des „Gesetzes über die Errichtung eines Fonds „Deutsche Einheit““ festgeschrieben sind (vgl. Zeile 1), erfordert die Berechnung der den neuen Ländern durch die geltende Regelung entstehenden Mindereinnahmen bestimmte Annahmen.

Wir gehen wie folgt vor: Ausgangspunkt sind die vom Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ im Mai 1991 vorgelegten Schätzungen der Steuereinnahmen von neuen und alten Bundesländern im Zeitraum 1991 bis 1994 (vgl. Zeile 2)<sup>9</sup>. Oben hatten wir nun ermittelt, daß den neuen Ländern bei vollständiger Integration in den Finanzausgleich 21,45% der gesamten Steuereinnahmen der Länder (ohne Berlin) zustehen würden. Unsere zentrale Annahme ist, daß dieser für das 1. Vierteljahr 1991 zutreffende Anteil für den gesamten Zeitraum 1991–1994 gilt. Damit lassen sich die bei vollständiger Integration ergebenden Steuereinnahmen von neuen und alten Bundesländern (Zeile 3) sowie die Mindereinnahmen der neuen Länder berechnen (Zeile 4). Zur besseren Vergleichbarkeit der in unterschiedlichen Perioden anfallenden Einnahmenströme wurden die entsprechenden Gegenwarts- werte für einen unterstellten Zinssatz von 9% ermittelt. Trotz Fonds „Deutsche Einheit“ entgehen den neuen Län-

dern durch die geltende Regelung insgesamt etwas über 20 Mrd. DM (Zeile 5)! Dies liegt ausschließlich daran, daß die Leistungen des Fonds in den Jahren 1993 und 1994 drastisch abgebaut werden.

Akzeptiert man die Steuerschätzungen für 1991 bis 1994, sind diese Zahlen plausibel. Betrachten wir etwa die Angaben für 1991. Nach Tabelle 2 entstehen den alten Ländern im 1. Vierteljahr 1991 Mindereinnahmen von insgesamt rund 7 Mrd. DM. Bei gleichbleibender Steuerkraft im übrigen Jahr käme man also auf 28 Mrd. DM. Tatsächlich sind die Steuereinnahmen im 2. und 3. Vierteljahr üblicherweise höher als in den ersten drei Monaten eines Jahres. Der in Tabelle 3 ausgewiesene Betrag von 29,35 Mrd. DM dürfte also realistisch sein.

Der Fonds „Deutsche Einheit“ schneidet besser ab, wenn man auch die letzten Monate des Jahres 1990 in die Berechnung hineinnimmt. In diesen Monaten sind aus dem Fonds 22 Mrd. DM an die neuen Länder geflossen, während ihnen durch die Nichteinbeziehung in den Finanzausgleich etwa 8 Mrd. DM entgangen sind.

**Einbeziehung der Bundesergänzungszuweisung**

Wir beziehen jetzt die Bundesergänzungszuweisungen sowie die Finanzierungslasten des Fonds „Deutsche Einheit“ in unsere Überlegungen ein. Bekanntlich wird der Fonds überwiegend über Kreditaufnahme und nur zu einem geringen Teil (auf seiten des Bundes) durch Einsparungen finanziert. Den Schuldendienst übernehmen

**Tabelle 3**  
**Fonds „Deutsche Einheit“ vs. vollständige**  
**Integration in den Finanzausgleich**  
**(ohne Bundergänzungszuweisungen)**

	(in Mill. DM)				Gegenwarts- werte (Zinssatz 9%)
	1991	1992	1993	1994	
(1)	Einnahmen der neuen Länder aus dem Fonds				
	35000	28000	20000	10000	85244
(2)	Steuereinnahmen der Länder nach geltendem Recht <sup>1</sup>				
alte Länder	203582	220341	235474	253020	
neue Länder	18228	22305	25664	29952	
(3)	Steuereinnahmen der Länder bei vollständiger Integration <sup>1</sup>				
alte Länder	174232	190598	205124	222275	
neue Länder	47578	52048	56014	60697	
(4)	Mindereinnahmen der neuen Länder (3) - (2)				
	29350	29743	30350	30727	105909
	Differenz (1) - (4)				
	6550	- 1743	-10350	-20727	-20666

<sup>1</sup> Alte Länder mit Berlin/W; neue Länder mit Berlin/O.

Quelle: Ergebnisse der 92. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 13.-16. Mai 1991; eigene Berechnungen.

<sup>9</sup> Die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer wurde dabei von uns nach den Vorschriften des Haushaltsbegleitgesetzes 1991 neu ermittelt. Den Berechnungen des Arbeitskreises lag noch die ursprünglich im Einigungsvertrag vorgesehene Umsatzsteuerverteilung zugrunde.

Bund und Länder dabei je zur Hälfte. Nun wäre es wenig sinnvoll, die den alten Ländern bis 1994 durch die jährlichen Zins- und Tilgungsleistungen entstehenden Haushaltsbelastungen den jährlichen finanziellen Vorteilen aus der geltenden Finanzausgleichsregelung gegenüberzustellen. Eine solche Rechnung mag zwar (gelegentlich) von kurzfristig denkenden, d.h. an Wahlterminen orientierten, Haushaltspolitikern angestellt werden; der Ökonom wird – und muß – dagegen u.a. die unterschiedlichen Laufzeiten berücksichtigen und daher mit Gegenwartswerten argumentieren. Dabei kann man sich den (trivialen) Sachverhalt zunutze machen, daß der Gegenwartswert der Zins- und Tilgungsleistungen eines Kredits gerade der aufgenommenen Kreditsumme entspricht. Tabelle 4 zeigt dementsprechend die Gegenwartswerte der auf den Fonds „Deutsche Einheit“ zurückzuführenden Finanzierungslasten (Einsparungen sowie abdiskontierte Zins- und Tilgungsleistungen); außerdem ist die für 1991 bis 1994 geschätzte Höhe der Bundesergänzungszuweisungen angegeben.

Nach § 11a Abs. 7 FAG sind die neuen Länder bis Ende 1994 vom Bezug der Bundesergänzungszuweisungen ausgeschlossen. Nun ist nicht ganz klar, von welcher Verteilung bei vollständiger Integration der neuen Länder in

den Finanzausgleich auszugehen wäre. § 11a Abs. 1 bestimmt einerseits, daß nur die leistungsschwachen bzw. ausgleichsberechtigten Bundesländer Ergänzungszuweisungen bekommen. Demnach würde der weitaus größte Teil an die neuen Länder fließen. Andererseits werden kleinen Ländern bestimmte Vorabträge gewährt, von denen einige der alten Länder auch weiterhin profitieren dürften. Mangels besserer Informationen unterstellen wir einfach, daß bei vollständiger Integration auf die neuen Länder 80% und auf die alten Länder 20% der Bundesergänzungszuweisungen entfallen würden.

Die aus der geltenden Regelung im Vergleich zu einer vollständigen Einbeziehung der östlichen Länder in den Finanzausgleich resultierenden finanziellen Verluste und Gewinne ermitteln wir dann wie folgt: Zu den in der zweiten Zeile von Tabelle 3 angegebenen Werten werden bei den alten Ländern die Bundesergänzungszuweisungen hinzuaddiert und die Belastungen aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ abgezogen; die Einnahmen der neuen Länder erhöhen sich um die Leistungen dieses Fonds. Bei vollständiger Integration würden sämtliche mit dem Fonds „Deutsche Einheit“ verbundenen Leistungen und Lasten entfallen. Die Bundesergänzungszuweisungen würden sich annahmegemäß im Verhältnis 4:1 auf neue und alte Länder aufteilen. Damit ergibt sich das in Tabelle 5 dargestellte Gewinn- und Verlust-Schema.

**Tabelle 4**

**Gegenwartswerte der Finanzierungslasten  
des Fonds „Deutsche Einheit“ und  
Bundesergänzungszuweisungen**

(in Mill. DM)

	1991	1992	1993	1994
	Fonds „Deutsche Einheit“			
Bund <sup>1</sup>	19500	16000	12500	7500
alte Länder	15500	12000	7500	2500
	Bundesergänzungszuweisungen			
	3390	3604	3812	4028

<sup>1</sup> Einsparungen und Gegenwartswerte der Zins- und Tilgungsverpflichtungen.

Quelle: BMF-Finanznachrichten Nr. 28/90 vom 22. 5. 1990 und Ergebnisse der 32. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 13.-16. Mai 1991.

**Tabelle 5**

**Gewinn- (+) und Verlustrechnung (-):  
Geltende Regelung vs. vollständige  
Integration in den Finanzausgleich**

(in Mill. DM)

	1991	1992	1993	1994	Gegenwartswerte (1991)
alte Länder	+ 16562	+ 20626	+ 25900	+ 31467	+ 81583
neue Länder	- 2938	- 4626	- 13400	- 23967	- 31091
Bund	- 19500	- 16000	- 12500	- 7500	- 50491

Quelle: Eigene Berechnungen.

**Interpretation**

Eindeutige Gewinner der gegenwärtigen Regelungen zum Finanzausgleich sind mit einem Gegenwartswert von 81 Mrd. DM die alten Bundesländer (vgl. Tabelle 5). Diesen Betrag würden sie nämlich an Einnahmen verlieren, wenn die östlichen Länder vollständig in den Finanzausgleich integriert wären. Da dieser Einnahmenverlust kaum zu verkraften gewesen wäre, hätte er wohl durch geeignete Maßnahmen – etwa eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung auf Bund und Länder – kompensiert werden müssen. Aber darüber müssen wir uns jetzt keine Gedanken mehr machen. Von den 81 Mrd. DM werden 31 Mrd. DM, also fast 40%, von den neuen Ländern insofern getragen, als ihnen dieser Betrag aufgrund der nur eingeschränkten Beteiligung am Finanzausgleich entgeht. Dies ist die interregionale Umverteilungskomponente der geltenden Finanzausgleichsregelung. Man beachte, daß dies eine Umverteilung von Ost nach West darstellt! Angesichts der enormen Transferströme in die neuen Länder mag diese Aussage merkwürdig klingen. Gleichwohl ist sie richtig, wenn man nur die finanziellen Konsequenzen der geltenden Ausnahmeregelungen im Vergleich zu einer Situation ohne Sonderregelungen betrachtet.

Die genannten Zahlen würden sich verringern, wenn man auch noch die letzten Monate des Jahres 1990 in die Rechnung einbeziehen würde. Auch dann stellt der Fonds „Deutsche Einheit“ aber bei weitem keine ausreichende Entschädigung für den Verzicht auf einen vollständigen gesamtdeutschen Finanzausgleich dar. Aus der Sicht der östlichen Länder ist die gelegentlich geforderte Aufstockung des Fonds durchaus angebracht. Natürlich könnte man versuchen, die Verluste (in Form von Mindereinnahmen) der neuen Länder durch Einbeziehung weiterer Sonderprogramme (Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost, Strukturhilfe etc.) herunterzurechnen. Tatsächlich ist aber nur der Fonds „Deutsche Einheit“ explizit als Ersatz für den Finanzausgleich gedacht.

Tabelle 5 legt die Schlußfolgerung nahe, daß die Hauptlast der gegenwärtigen Regelung beim Bund liegt. Solch eine auf die Gebietskörperschaften abstellende Sichtweise ist aber ökonomisch eher irreführend. Belastungen können letztlich nur bei den einzelnen Bürgern entstehen. Die häufig anzutreffende Aussage, daß die alten Länder auf Kosten des Bundes gewinnen, würde dann bedeuten, daß der einzelne als Einwohner eines (alten) Landes gewinnt, zugleich aber als Mitglied des Bundesstaates verliert. Diese Sichtweise wäre mehr oder weniger zutreffend, wenn die beim Bund entstehenden Belastungen durch Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen aufgefangen worden wären. Tatsächlich wird der Fonds „Deutsche Einheit“ aber zum überwiegenden Teil durch Kreditaufnahme finanziert.

Die eigentliche Lastverschiebung ist deshalb an ganz anderer Stelle zu orten. Zum einen führt die erhöhte Nettokreditaufnahme zu einer geringeren gesamtwirtschaftlichen Kapitalbildung, wenn die Kredite zur Finanzierung von Konsumausgaben dienen. Davon muß aber ausgegangen werden. Unmittelbare Konsequenz ist, daß sich langfristig ein geringeres Sozialprodukt pro Kopf einstellen wird. Hinzu kommt, daß die Kreditfinanzierung immer dann zu einer (nutzenmäßigen) Verschlechterung zukünftiger Generationen führt, wenn der Zinssatz die Wachstumsrate übersteigt und wenn von ultrarationalen Konsumenten mit operationalem Erbschaftsmotiv abgesehen wird. Durch die Einrichtung des Fonds „Deutsche Einheit“ profitieren also die gegenwärtig Lebenden auf Kosten der zukünftigen Generationen<sup>10</sup>. Dies stellt die intertemporale Umverteilungskomponente der geltenden Finanzausgleichsregelung dar.

<sup>10</sup> R. Peffekoven: Finanzausgleich im vereinten Deutschland, a.a.O., S. 349, scheint dies anders zu sehen, wenn er schreibt: „Auch bei der Kreditfinanzierung kann die reale Belastung ... nicht auf die zukünftigen Generationen verschoben werden, sie muß vielmehr aus dem laufenden Sozialprodukt aufgebracht werden.“ Diese Argumentation beruht auf der sogenannten Mackenroth-These, mit deren irreführendem Charakter sich St. Homburg: Theorie der Alterssicherung, Berlin, Heidelberg 1988, S. 66 ff. so vortrefflich auseinandergesetzt hat.

Schließlich könnte man noch auf einen funktionalen Umverteilungseffekt hinweisen. Die verstärkte Kreditaufnahme führt nämlich tendenziell zu einem Anstieg des Zinssatzes. Durch die Wanderungsbewegungen von Ost nach West kommt es zu einer zusätzlichen Verschiebung des Faktorpreisverhältnisses zuungunsten des Faktors Arbeit. Da die Substitutionselastizität zwischen Kapital und Arbeit kleiner als Eins sein dürfte, wird sich die Lohnquote verringern. Doch diese Fragen sind nicht Gegenstand dieses Aufsatzes.

### Schlußbemerkung

Wir fassen unsere Ergebnisse zusammen: Die Konsequenzen der geltenden Finanzausgleichsregelungen können sinnvoll nur im Vergleich zu einer Alternative ermittelt werden. Naheliegenderweise wählen wir dazu die vollständige Integration der neuen Bundesländer in den Finanzausgleich ohne jegliche Sonderregelungen. Anhand der vorliegenden Zahlen konnten die finanziellen Konsequenzen der geltenden Regelung für das 1. Vierteljahr 1991 präzise nach Höhe und Verteilung auf die einzelnen Bundesländer ermittelt werden. Unter Verwendung der Steuerschätzungen haben wir die Ergebnisse des 1. Vierteljahres 1991 dann auf den Zeitraum 1991 bis 1994 hochgerechnet. Dabei zeigt sich zunächst, daß der Fonds „Deutsche Einheit“ bei weitem kein ausreichender Ersatz für den Ausschluß der neuen Länder von einem gesamtdeutschen Finanzausgleich ist. Die östlichen Bundesländer verlieren vielmehr über 30 Mrd. DM (in Gegenwartswerten). Eindeutige Gewinner sind die alten Länder bzw. deren Einwohner. Sie können jetzt über (abdiskontiert) mehr als 81 Mrd. DM verfügen, die ihnen bei uneingeschränkter Anwendung der Finanzausgleichsregelungen verloren gingen. Neben der durch die Ausnahmeregelungen des Einigungsvertrages bedingten interregionalen Umverteilung von Ost nach West kommt es außerdem zu intertemporalen Umverteilungswirkungen zu Lasten zukünftiger Generationen. Beide Verteilungseffekte erscheinen eher unerwünscht. Andererseits deuten die massiven Umkippeffekte sowie mögliche negative Anreize bei vollständiger Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich darauf hin, daß auch dies keine adäquate Lösung darstellen kann.

Die in § 2 Abs. 2 des Gesetzes über den Fonds „Deutsche Einheit“ geforderte Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern gehört daher zu den großen Aufgaben der nächsten Jahre. Kosmetische Eingriffe etwa bei der Einwohnergewichtung oder bei der Höhe des Ausgleichssatzes dürften da kaum ausreichen. Die von Buhl und Pflingsten in dieser Zeitschrift aufgestellten „Zehn Gebote für Finanzausgleichsverfahren und ihre Implikationen“ stellen unseres Erachtens einen interessanten Ansatzpunkt für eine grundlegende Reform dar.