

Borchert, Jochen; Borchert, Jochen; Milbradt, Georg; Schleußer, Heinz; von Waldenfels, Georg

**Article — Digitized Version**

## Wie kann der mittelfristige Finanzbedarf gedeckt werden?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Borchert, Jochen; Borchert, Jochen; Milbradt, Georg; Schleußer, Heinz; von Waldenfels, Georg (1992) : Wie kann der mittelfristige Finanzbedarf gedeckt werden?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 10, pp. 503-512

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136930>

**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.*

# Wie kann der mittelfristige Finanzbedarf gedeckt werden?

*Der öffentliche Gesamthaushalt steht mittelfristig vor erheblichen Finanzproblemen. Wie kann der Finanzbedarf gedeckt werden? In welchem Ausmaß sind der Bund sowie die alten und die neuen Länder zur Finanzierung heranzuziehen?*

---

Jochen Borchert

## Wie der mittelfristige Finanzbedarf zu decken ist

---

Der umfassendste Indikator einer leistungsfähigen Volkswirtschaft ist das reale wirtschaftliche Wachstum. Die Jahre seit dem Regierungswechsel 1982 insbesondere bis zur Vereinigung Deutschlands in 1990 wurden staatlicherseits genutzt, um die Wachstumsbedingungen für die deutsche Volkswirtschaft schrittweise zu verbessern. Im Zentrum stand die Konsolidierung des öffentlichen Sektors über eine strikte Sparpolitik bei gleichzeitiger Senkung der direkten Steuern. Ziel dieser angebotsorientierten Wirtschaftspolitik war es, den Anteil am Bruttosozialprodukt, der durch den Staat konsumiert, investiert und verteilt wird, dauerhaft zu senken.

Diese Politik der Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft war überaus erfolgreich, auch im Vergleich zu den 70er Jahren, die bewiesen haben, daß der Staat fehlende Nachfrage auf Dauer nicht ersetzen kann. Politischer Konsens besteht nur beim deficit-spending, nicht aber bei der aus ökonomischer Sicht notwendigen Gegensteuerung bei Hoch-

konjunktur. Damit die ostdeutsche Wirtschaft aufschließen kann, muß die Wirtschaft im Westen in guter Verfassung bleiben. Die wichtigste Finanzierungsquelle ist und bleibt aus unserer Sicht der jährliche gesamtwirtschaftliche Zuwachs.

### Eine kritische Phase

Im Herbst 1992 ist die deutsche Wirtschaft in einer kritischen Phase. Die wirtschaftliche Entwicklung in den alten Bundesländern hat sich abgeschwächt. Weit schwerer wiegen jedoch die Verschlechterung der langfristigen Erwartungen der Unternehmen und die rückläufigen Auftragsgänge im verarbeitenden Gewerbe. Dies alles deutet auf ein labiles Konjunkturklima hin. Auch im Osten Deutschlands ist zur Zeit noch kein durchgreifender Aufschwung zu erkennen. Ob die jüngste Besserung bei den Auftragsgängen der Industrie von Dauer sein wird, bleibt abzuwarten. Es muß somit staatlicherseits alles getan werden, um das Konjunkturklima durch eine Fortsetzung der Konsolidierungsstrategie

bei gleichzeitiger Ruhe an der Einnahmefront zu stabilisieren.

Die Höhe des Finanzvolumens und das Tempo der Umsetzung werden bestimmt durch diese gesamtwirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Zur Sicherung und Verbesserung dieser wirtschaftlichen Grundlagen müssen alle ihren Beitrag leisten: Unternehmen und Gewerkschaften ebenso wie der Staat. Alle am Wirtschaftsprozess Beteiligten sollten deshalb einen Solidarpakt für Ostdeutschland schließen.

Die Tarifpartner müssen mehr gesamtwirtschaftliche Verantwortung übernehmen. Der Staat ist überfordert, die Auswirkungen einer verfehlten Lohnpolitik über Einkommens-transfers auszugleichen. Deutlich niedrigere Lohnabschlüsse in Deutschland würden auch wesentlich zur Entschärfung bei der Lohnanpassung beitragen.

Der Aufbauprozess in den neuen Bundesländern ist eine finanzpolitische Herausforderung ohne Beispiel. Die Überwindung der katastro-

phalen Hinterlassenschaften von 40 Jahren Sozialismus dauert länger als allgemein erwartet und wird auch mehr Mittel als angenommen erfordern. Auch bei hohem Finanzbedarf muß sich staatliches Handeln an den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen orientieren.

### Konsolidierungskurs notwendig

Der Bund hat eine solide finanzpolitische Ausgangsbasis geschaffen; er hat nicht nur sein Defizit von knapp 40 Mrd. DM in 1982 auf rund 15 Mrd. DM in 1989 verringert, sondern auch in den zwei vergangenen Jahren seine haushaltspolitischen Vorgaben mehr als erfüllt. Die hohen Transferleistungen in die neuen Bundesländer wurden durch teilweise zeitlich begrenzte Steuererhöhungen, durch Einsparungen und Umschichtungen auf der Ausgabenseite und durch zusätzliche Kredite finanziert. Allerdings hat der Bund die Grenze des gesamtwirtschaftlich Vertretbaren erreicht. Die Ausgabenzuwächse sind deutlich zu reduzieren. Mit dem Eckwertebeschuß vom Mai 1992, das Ausgabenwachstum bis 1996 auf durchschnittlich 2 ½% pro Jahr zu begrenzen, das Ausgabememorandum bis 1994 zu verlängern und das Defizit des Bundes von heute 40 Mrd. DM auf rund 20 Mrd. DM bis 1996 zu halbieren, hat der Bund eindeutig Flagge gezeigt.

Der Staat wird jedoch seiner Aufgabe nur dann gerecht, wenn neben dem Bund auch die anderen Ebenen, d. h. insbesondere die alten Bundesländer und ihre Gemeinden, in diesen Konsolidierungskurs einschwenken. Im Finanzplanungsrat wurde dazu im Juni dieses Jahres festgestellt, daß das Finanzierungsdefizit des öffentlichen Gesamthaushalts von gegenwärtig knapp 4% des Bruttosozialprodukts bis 1996 auf rund 2% zurückgeführt werden muß. Zu diesem Zweck müssen Bund, alte Länder und ihre Gemeinden durch

strikte Ausgabendisziplin den Anstieg auf durchschnittlich 3% begrenzen. Die westlichen Länder und ihre Gemeinden haben noch ein gehöriges Stück Arbeit vor sich, um das gemeinsam formulierte Ziel zu verwirklichen.

### Aufkommensneutrale Finanzierung

Im Rahmen dieser Eckwerte ist jeder zusätzliche und unabweisbare Finanzbedarf zu finanzieren, d. h. sollen neue Aufgaben in Angriff genommen werden, so muß an anderer Stelle eingespart oder umgeschichtet werden. Der Ausbau im Westen muß zugunsten des Aufbaus im Osten zurückgestellt werden. Wer zusätzliche Mittel fordert, muß auch gleichzeitig einen Vorschlag zur Finanzierung bei Beachtung der Eckwerte mitliefern.

Die Länderkammer macht es sich zu einfach, wenn sie in ihrer Stellungnahme zum Bundeshaushalt 1993 ein zusätzliches jährliches

Infrastrukturprogramm in Höhe von 12 Mrd. DM fordert, aber die Antwort einer gesamtwirtschaftlich vertretbaren Finanzierung – orientiert an den Beschlüssen des Finanzplanungsrates vom Juni dieses Jahres – offenläßt. Diesen Widerspruch müssen die Finanzminister der Länder auflösen und nicht der Bund.

Des weiteren muß im Solidarpaket für Ostdeutschland versucht werden, aus Gründen der ökonomischen Vernunft die Finanzierung der SED-Erblasten und die Regelung für die Neuordnung des Finanzausgleichs aufkommensneutral zu gestalten. Ein Vorschlag, wie die Zins- und Tilgungsleistungen für die riesigen SED-Erblasten aus dem Kreditabwicklungsfonds und der Treuhandanstalt in Höhe von bis zu 400 Mrd. DM finanziert werden könnten, könnte wie folgt aussehen: Die jährlich notwendigen Annuitäten werden durch einen Vorwegabzug bei den Gemeinschaftssteuern beglichen. Dieser Einnahmeverzicht hätte den zusätzlichen Vorteil, den Spardruck auf allen Ebenen zu verstärken. Dieser Weg würde die gesamtstaatliche Bedeutung dieser Aufgabe unterstreichen. Bund, Länder und Gemeinden sind alle Mitglied unseres demokratischen und sozialen Bundesstaates.

Bei der Neuordnung des Finanzausgleichs geht es darum, das vorhandene Steueraufkommen auf die Ebenen so zu verteilen, um dem Anspruch sowohl des Bundes als auch der Länder auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben gerecht zu werden, wobei die Deckungsbedürfnisse so aufeinander abzustimmen sind, daß eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird. Das heute bestehende Ungleichgewicht muß korrigiert werden. Der Bund hat unter Berücksichtigung der mittelfristigen Eckwerte für all diese

Die Autoren  
unseres  
Zeitgesprächs:

*Jochen Borchert, 52, MdB, ist haushaltspolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion.*

*Helmut Wieczorek, 58, MdB, ist haushaltspolitischer Sprecher SPD-Bundestagsfraktion.*

*Prof. Dr. Georg H. Milbradt, 46, ist Staatsminister der Finanzen des Freistaates Sachsen.*

*Heinz Schleußer, 56, ist Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen.*

*Dr. Georg Freiherr von Waldenfels, 47, ist Staatsminister der Finanzen des Freistaates Bayern.*

Aufgaben Vorsorge in Höhe von rund 35 Mrd. DM getroffen.

### Verbesserung der Rahmenbedingungen

Oberste Richtschnur für alle finanzpolitischen Entscheidungen der Zukunft bleibt der durch die Bundesregierung festgelegte Konsolidierungskurs. Erst wenn alle Einspar- und Umschichtungsmöglichkeiten zur Gänze ausgeschöpft sind, kann über Verbesserungen auf der Ein-

nahmeseite nachgedacht werden, wobei dann die konjunkturelle Ausgangslage eine entscheidende Rolle spielen muß. Es darf nicht sein, daß der Staat durch steuerpolitische Entscheidungen selbst die Quelle zu dreht, aus der der Aufbau im Osten finanziert werden soll.

Der Finanzbedarf zum Aufbau im Osten Deutschlands kann solide, d.h. ohne soziale, politische und ökonomische Spannungen nur in einer wachsenden Volkswirtschaft bereit-

gestellt werden. Wer Mittel verteilen will, die nicht real erwirtschaftet wurden, setzt mittelfristig die gesamte Finanzierung des Aufbaus im Osten aufs Spiel, da er die Wachstumsgrundlage für unsere Wirtschaft zerstört. Eines sollte allen Beteiligten klar sein: Der Staat kann die Rahmenbedingungen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze verbessern, er kann jedoch weder private Investitionen noch private Nachfrage auf Dauer ersetzen.

Helmut Wiczorek

## Der Bundesfinanzminister spielt „Schwarzer Peter“

Es ist zu befürchten, daß der Bundesfinanzminister mit seinem „Thesenpapier zur Neuordnung der Bund/Länder-Finanzbeziehungen“ dem wiedervereinten Deutschland den wohl härtesten Verteilungskampf in der Geschichte des Finanzföderalismus zumutet. Obwohl die Bundesregierung inzwischen eingesteht, daß sie die soziale, wirtschaftliche und finanzpolitische Dimension der deutschen Einheit bei weitem unterschätzt hat, fehlt nach wie vor die Bereitschaft, die entsprechenden Konsequenzen zu ziehen. Wer den bewährten Finanzföderalismus in Deutschland funktionsfähig halten will, darf mit ihm nicht „Schwarzer Peter“ spielen, in der Absicht, die Konsequenzen einer auf „Irrtümern“ gegründeten Politik auf andere Haushaltsebenen zu verlagern.

### Der Gesamtrahmen

Die Thesen des BMF zäumen das Pferd vom Schwanz auf: Das Volumen und die Struktur des künftigen Finanzausgleichs werden weitgehend isoliert bestimmt und nicht als

interdependenter Bestandteil von vielschichtigen, untereinander verschränkten Problemlagen begriffen, die nur in einem geschlossenen Gesamtkonzept lösbar sind:

- Im Mittelpunkt steht zweifellos die Finanzausstattung der neuen Länder,
- bei gleichzeitiger Lösung der Haushaltsnotlage des Saarlandes und Bremens gemäß dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts,
- bei gleichzeitiger Einbeziehung der bisherigen Sondervermögen „Kreditabwicklungsfonds“ und „Treuhändanstalt“ in die öffentliche Finanzwirtschaft,
- bei zeitgleicher Finanzierung der sozialen Begleitmaßnahmen zur Neuregelung des § 218 mit einem Finanzvolumen von über 40 Mrd. DM.

Eine solche Aufgabe

- darf die einzelnen Ebenen von Bund, Ländern und Gemeinden nicht überfordern,
- muß aber auch innerhalb der Länderebene auf die begrenzte Lei-

stungsfähigkeit der finanzschwachen alten Bundesländer Rücksicht nehmen,

- muß schließlich die Frage beantworten, wie die Finanzierung in einer gesamtwirtschaftlich akzeptablen Mischung aus Nettokreditaufnahme und Ausgabenkonsolidierung leistbar ist,
- und muß klären, ob es wegen einer insgesamt zu kurzen öffentlichen Finanzdecke zusätzlicher Einnahmen des Staates bedarf.

Auf nicht eine einzige Frage dieses Problemkomplexes geben die Thesen des BMF eine hinreichende Antwort. Vordringlich wäre ein neuer Konsens über die zeitliche Struktur des Angleichungsprozesses vor dem Hintergrund abnehmender gesamtwirtschaftlicher Möglichkeiten.

Bund und Länder halten daran fest, daß die neuen Länder und Berlin entsprechend den Bestimmungen des Einigungsvertrages Anfang 1995 in den Finanzausgleich einbezogen werden sollen, ohne daß der

Finanzverfassungsrahmen wie auch die Grundstruktur des Finanzausgleichssystems geändert werden. Unter dieser Prämisse müßten die neuen Länder einschließlich Berlins aus dem Länderfinanzausgleich 1995 rechnerisch knapp 30 Mrd. DM erhalten (bei einer bisher nicht vorgesehenen vollen Einbeziehung der Gemeindesteuern sogar etwa 35 Mrd. DM). Daran will sich der Bund mit einer Quote von 25% beteiligen.

Dem Finanztransfer steht nach der vom BMF im Finanzplanungsrat am 3. 6. 1992 vorgelegten Projektion im Jahr 1995 ein Finanzierungsdefizit der neuen Länder und ihrer Gemeinden von 83,5 Mrd. DM gegenüber; es würde sich auf 50% der konsolidierten Gesamtausgaben belaufen. Demnach bliebe auch nach Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich noch ein Defizit von über 50 Mrd. DM. Setzt man zusätzlich die vom Bund vorgesehenen weiteren Bundeszuweisungen von rund 12 Mrd. DM sowie die inzwischen zugesagte Entlastung der neuen Länder vom Schuldendienst für den Kreditabwicklungsfonds und die Treuhandanstalt in Höhe von ebenfalls gut 12 Mrd. DM ab, so bleibt immer noch ein Defizit von etwa 30 Mrd. DM.

Als Zielvorstellung für den notwendigen Gesamtumfang der Neuregelung der Finanzbeziehungen hat der Bundesfinanzminister anlässlich der 1. Lesung des Bundeshaushalts 1993 vorgegeben, daß man „in etwa zu gleichen Kreditfinanzierungsquoten zwischen dem Bund und Westländern und auch den Ostländern kommen müsse, wobei man natürlich bei den Ostländern noch besondere Maßstäbe anlegen muß“. Nach dem Finanzplan des Bundes liegt seine Kreditfinanzierungsquote 1995 bei 5,8%. Gemessen an den konsolidierten Gesamtausgaben Ostdeutschlands von 170 Mrd. DM entspräche diese Zielvorgabe einer

Kreditaufnahme von rund 10 Mrd. DM in 1995. Dies bedeutet, daß die Einnahmen der ostdeutschen Gebietskörperschaft 1995 in einer Größenordnung von etwa 20 Mrd. DM weiter verstärkt werden müßten. Das Thesenpapier bietet für die Abdeckung dieses Bedarfs kein schlüssiges Konzept.

Bei dieser Ausgangslage greift das kürzlich ergangene Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich, wenn es festlegt, daß Bund und Länder im Falle der Haushaltsnotlage eines oder mehrerer Länder eine Beistands- und Sanierungspflicht haben. Der Fall der Haushaltsnotlage wäre nämlich bei den neuen Ländern zweifelsfrei sofort oder sehr schnell gegeben, wenn das 20-Mrd.-DM-Loch nicht aufgefüllt wird. Nach dem Urteil erwächst dem Bund eine Handlungspflicht zur Abwehr einer solchen drohenden Notlage, d. h. er muß ein Konzept vorlegen, das Nettokreditaufnahme und Zinsausgaben der neuen Länder auf Größenordnungen zurückführt, die vor den Maßstäben des Urteils Bestand haben. Diesen Maßstäben genügt das Thesenpapier offensichtlich nicht, weil es die Bedarfsseite völlig ungenügend erfaßt.

Die horizontalen Finanzausgleichswirkungen zwischen neuen und alten Ländern müssen immer im Zusammenhang mit dem vertikalen Finanzausgleich zwischen dem Bund und der Ländergesamtheit gesehen werden. Bei einem realistischen Ausgabenzuwachs der Westländer von 4 bis 5% in den kommenden Jahren und einem geplanten Anstieg der Bundesausgaben von jahresdurchschnittlich 4% im Zeitraum 1992 bis 1994 würde eine Korrektur der Umsatzsteuerverteilung zugunsten der Länderebene vorzunehmen sein, die im zweistelligen Milliardenbereich liegt. Der Bund kann sich dieser verfassungsrechtli-

chen Verpflichtung nicht dadurch entziehen, daß er in seinen Thesen ankündigt, eine Neufestlegung der Umsatzsteueranteile von Bund und Ländern nach den Regelungen des Art. 106 könne praktisch nicht in Betracht kommen.

Eine Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Ländergesamtheit käme gemäß dem Einwohnerschlüssel jedoch nur zu etwa 20% den neuen Ländern zugute, könnte also das 20-Mrd.-DM-Loch nicht stopfen. Der Bund muß mithin statt dessen gezielt über eine weitere Steigerung der Bundesergänzungszuweisungen und/oder Hilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG das Loch füllen. Im Ergebnis kann dies ebenso zu einem Gleichgewicht der Kreditfinanzierungsquoten der Ebenen führen, ohne daß damit allerdings das Problem der Verwerfungen zwischen den alten Ländern gelöst wäre.

#### **Belastungen der alten Länder**

Es überrascht nicht, daß die alten Bundesländer die Vorstellungen des Bundes als inakzeptabel abgelehnt haben, beinhalten sie doch eine finanzielle Belastung für sie im Volumen von mindestens 40 Mrd. DM (horizontaler Finanzausgleich rund 22 Mrd. DM, Verlust der bisherigen Bundesergänzungszuweisungen rund 5 Mrd. DM sowie die Beteiligung am Schuldendienst für Kreditabwicklungsfonds und Treuhandanstalt rund 13 Mrd. DM). Hinzu kommt als weiterer Verlust der Restabbau der Berlin-Hilfe in Höhe von 6,2 Mrd. DM.

Selbst wenn die Thesen des BMF lediglich eine Verhandlungsposition umreißen, stellt sich doch die Frage nach dem Wert einer Position, die selbst die finanzstarken alten Bundesländer in die finanzpolitische Handlungsunfähigkeit treiben würde. Geradezu vernichtend wirken sich die Vorschläge auf die strukturschwachen westlichen Bundeslän-

der aus, da sie massiv bisherige Ausgleichszahlungen und darüber hinaus die bisherigen Bundesergänzungszuweisungen verlieren. So ergäbe sich die paradoxe Situation, daß diese Länder als Hauptleidtragende des neuen Länderfinanzausgleichs durchschnittlich etwa auf doppelt so viel Finanzmittel pro Einwohner verzichten müßten wie die stärkeren Länder, obwohl sie bereits die Abschaffung des Strukturhilfegesetzes im Volumen von 2,5 Mrd. DM zu verkraften haben. Die Thesen des BMF würden damit zu schwerwiegenden Verwerfungen zwischen den alten Bundesländern führen, die selbst bei einer Aufstockung der Bundesbeteiligung nicht verringert, sondern sogar noch verstärkt würde.

Weiter gedacht müßten auch alle finanzschwachen westlichen Bundesländer Sonderbedarfzuweisungen zur Abwehr ihrer Haushaltsnotlagen erhalten – auf der Basis von sicherlich wiederum strittigen Sanierungskonzepten.

Bei diesem Problemkreis zeigt sich besonders kraß, wie konzeptionslos der Bund die Lösung der Transferproblematik angegangen ist. Während das Ziel der Neuordnung der Finanzbeziehungen die Mi-

nimierung des Konfliktpotentials im Interesse einer dauerhaften, belastbaren Finanzausgleichsregelung sein müßte, nehmen die Konfliktlagen mit der Bundeskonzeption sprunghaft zu.

Das Thesenpapier des Bundesfinanzministers deckt auf, daß seine „Konsolidierungsstrategie“, die zu einem kontinuierlichen Rückgang seiner Nettokreditaufnahme auf 26 bzw. 22 Mrd. DM in 1995 bzw. 1996 führen soll – neben der inzwischen brüchigen Annahme eines kontinuierlichen Wirtschaftswachstums –, auf zwei Voraussetzungen fußt:

Der Entscheidung des Bundes, den auf rund 25 Mrd. DM ansteigenden Schuldendienst der in seiner unmittelbaren Verantwortung stehenden Treuhandanstalt nicht in die Bundesfinanzwirtschaft einzubeziehen, sondern ihn statt dessen außerhalb des Bundeshaushalts *kreditär* zu finanzieren.

In einem geradezu dramatischen Rückzug aus der finanzpolitischen Mitverantwortung für die Neuregelung des Finanzausgleichs: 1995 entfallen nach dem Finanzplan gegenüber 1994 rund 30 Mrd. DM an bestehenden Finanzausgleichsleistungen. Für die Neuordnung des

Finanzausgleichs sind demgegenüber nur 15 Mrd. DM vorsorglich eingestellt worden, faktisch bedeutet dies eine Halbierung der Bundesleistungen. (Noch nicht berücksichtigt sind Minderbelastungen des Bundes auf der Ausgabenseite im Zusammenhang mit der Wahrnehmung von Fachaufgaben für die deutsche Einheit.)

Mit der vom Bund angestrebten hälftigen Überwälzung des Schuldendienstes der Treuhandanstalt und des Kreditabwicklungsfonds auf die Länder und seines angestrebten Rückzugs aus der Finanzierung des Finanzausgleichs soll der Bundeshaushalt in einer Größenordnung von rund 30 Mrd. DM entlastet werden. Geht diese vom Bund verfolgte Überwälzungsstrategie auf die Länder nicht auf, so erhöht sich sprunghaft das Finanzierungsdefizit im Bundeshaushalt. Spätestens dann wird der Bund gezwungen sein, seiner gesamtstaatlichen Führungsverantwortung endlich gerecht zu werden und eine tragfähige Konsolidierungsstrategie für die öffentlichen Haushalte vorzulegen oder aber die Frage zu beantworten, in welchem Umfang Einnahmeerhöhungen unumgänglich sind.

---

Georg Milbradt

### Bei Bund und alten Ländern ist ein Umdenken erforderlich

---

**D**er öffentliche Gesamthaushalt hat mittelfristig finanzielle Probleme von erheblichem Gewicht zu lösen. Aus der Perspektive eines neuen Landes sind die wichtigsten Bereiche:

die neuen Länder müssen dauerhaft über ausreichende Einnahmen verfügen, um ihre Aufgaben sachge-

recht erfüllen zu können;

zur Deckung des immensen Nachholbedarfes an öffentlicher Infrastruktur in den neuen Ländern sind zusätzliche Finanzhilfen erforderlich, da die neuen Länder diese Aufgabe nicht aus eigener Kraft bewältigen können;

die Frage der Finanzierung der

Altschulden, die als Erblast der ehemaligen DDR weiterleben, muß gelöst werden.

Als der Einigungsvertrag geschaffen wurde, ging man davon aus, daß sich in den neuen Ländern in wenigen Jahren leistungsfähige Wirtschaftsstrukturen entwickeln würden, so daß Bund und alte Länder nur eine befristete Anschubfinanzierung

zu leisten hätten, bis die neuen Länder finanziell aus eigener Kraft lebensfähig sein würden. Man nahm an, daß ein Drittel der Unternehmen im Beitrittsgebiet international wettbewerbsfähig, ein Drittel sanierungsfähig sei und lediglich ein Drittel nicht überleben könne. Heute wissen wir, daß allenfalls 10% der Betriebe marktwirtschaftlichen Bedingungen gewachsen sind. Mit dem Zusammenbruch der osteuropäischen Märkte sind wesentliche Absatzgebiete für unsere Unternehmen weggebrochen. Der Nachholbedarf an öffentlicher Infrastruktur ist von weit größerem Ausmaß als befürchtet. Die Treuhandanstalt wird keinen Gewinn, sondern gewaltige Verluste erwirtschaften.

Nach einer Berechnung der deutschen Bundesbank beläuft sich der Transfer der westdeutschen öffentlichen Haushalte einschließlich des Bundes für Ostdeutschland 1991 auf 107 Mrd. DM, 1992 auf 126 Mrd. DM (netto). Dieser Finanztransfer darf nicht binnen weniger Jahre zurückgefahren werden; er muß vielmehr in einer Größenordnung von mindestens 5 bis 6% des gesamtdeutschen Bruttosozialproduktes mittelfristig beibehalten werden, wenn die neuen Länder und ihre Bürger finanziell nicht ins Bodenlose fallen sollen.

Nach der gegenwärtigen Finanzplanung des Bundes haben die neuen Länder im Finanzplanungszeitraum bis 1996 nicht mit einer Verbesserung, sondern mit einer Verschlechterung ihrer finanziellen Situation zu rechnen. Ursache dafür ist insbesondere die Rückführung des Fonds „Deutsche Einheit“ von 1992 33,9 Mrd. DM auf 1994 23,9 Mrd. DM sowie die teilweise Übernahme von Altschulden durch die neuen Länder, die der Bund vorsieht. Danach werden sich die Einnahmen der neuen Länder je Einwohner von 1992 6463,00 DM und 1994 6956,00 DM auf 1996 5781,00 DM verringern.

Ihre Ausgaben sollen demgegenüber von 1992 7681,00 DM über 1994 9269,00 DM auf 1996 11 165,00 DM je Einwohner steigen. Dies bedeutet, daß ihre Verschuldung von 1992 1906,00 DM auf 1994 9625,00 DM und 1996 21781,00 DM je Einwohner anwächst; die alten Länder müssen demgegenüber 1996 mit einer Verschuldung von 8928,00 DM pro Einwohner rechnen. Zwar wird jetzt geplant, die Hälfte der Altschulden auf alle Länder zu verteilen; die westlichen Länder weigern sich jedoch, dies zu akzeptieren.

Auch die Thesen, die der Bundesfinanzminister zur Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern am 11. September 1992 vorgelegt hat, bringen keine ausreichende Entlastung. Danach können die neuen Länder 1995 mit einem Transfervolumen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich von etwa 30 bis 40 Mrd. DM rechnen; darüber hinaus hat der Bund, ohne allerdings Beträge zu nennen, Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen und Finanzhilfen in Aussicht gestellt. Auch wenn man dies berücksichtigt, dürften die neuen Länder 1995 voraussichtlich bei etwa 85% der Einnahmen je Einwohner der alten Länder (einschließlich Gemeinden) liegen. Die Kreditfinanzierungsquote in ihren Haushalten würde nicht hinnehmbare 30% erreichen.

#### **Schaffung vergleichbarer Bedingungen**

Damit die neuen Länder die Aufgabe, für die Menschen im Osten vergleichbare Lebensbedingungen wie in den alten Bundesländern zu schaffen, in einem angemessenen Zeitraum erfüllen können, müssen folgende Voraussetzungen gegeben sein:

□ Die neuen Länder und ihre Gemeinden müssen dauerhaft über ver-

gleichbare Einnahmen wie die alten Länder verfügen, damit sie für ihre Bürger gleichwertige öffentliche Leistungen erbringen können. Daher müssen sie in vollem Umfang und gleichberechtigt in den bundesstaatlichen Finanzausgleich einbezogen werden; dies bedeutet nach heutigem Stand im Jahr 1995 ein Transfervolumen von etwa 40 Mrd. DM.

□ Der gewaltige Nachholbedarf an öffentlicher Infrastruktur erfordert zusätzlich Hilfen, da die neuen Länder und ihre Gemeinden diese Aufgaben nicht aus eigener Kraft bewältigen können. Daher sind zusätzlich zum Finanzausgleich im engeren Sinne spezielle Bundeshilfen zum Abbau der Infrastrukturdefizite notwendig (z. B. spezielle Bundesergänzungszuweisungen, günstige Mischfinanzierungskonzepte nach Art. 104 a Abs. 4 GG).

□ Die neuen Länder sind nicht imstande, einen Teil der Schulden und Lasten zu tragen, die das marode Regime der ehemaligen DDR hinterlassen hat. Gegenwärtig ist damit zu rechnen, daß sich die Schulden des Kreditabwicklungsfonds auf rund 140 Mrd. DM, die der Treuhandanstalt auf rund 250 Mrd. DM und die Altschulden des Wohnungsbaus auf weitere 50 Mrd. DM belaufen werden; es kann nicht ausgeschlossen werden, daß diese Schätzung noch nach oben zu korrigieren ist. Legt man eine 10prozentige Annuität zugrunde, so würde dies Zins- und Tilgungslasten von jährlich mehr als 40 Mrd. DM bedeuten. Es wäre ihnen und ihren Gemeinden nicht zuzumuten, diese Schulden ganz oder teilweise zu übernehmen, da sie dann gegenüber den Westländern ein erhebliches Handicap hätten, was ihren Aufbau verzögerte, es sei denn, daß die Zusatzbelastungen wieder durch Bund und Länder ausgeglichen würden. Dann wäre es aber sinnvoller, die Lasten direkt gesamtstaatlich zu regeln (z. B. Altenlasten-

fonds). Dasselbe gilt auch für sonstige Sonderlasten aus der DDR-Zeit (Ökologie, SED-Unrecht etc.).

Eine exakte Prognose des mittelfristigen Finanzbedarfes in diesen Bereichen kann angesichts der Unsicherheit über die künftige Wirtschaftsentwicklung und die Dauer des Aufholprozesses in den neuen Ländern nicht gegeben werden. Daher sind auch zu den Finanzierungsmöglichkeiten allenfalls grobe Abschätzungen möglich. In bezug auf die Herstellung der inneren Einheit ist politisch die bisherige Methode ungeeignet, daß der Osten seine Forderungen anmeldet und der Westen entscheidet, was davon finanzierbar ist. Der Aufbau Ostdeutschland ist eine gesamtdeutsche Aufgabe. Daher muß die Entscheidung über den einzuschlagenden Weg,

die Ausgleichsprozesse und die Prioritäten gemeinsam getroffen werden. Dazu ist zunächst notwendig, den zu regelnden Sachverhalt einvernehmlich festzustellen, was bisher *nicht* erfolgt ist.

Zur Finanzierung stehen grundsätzlich drei Wege offen: Ausgabeminderungen, Anhebung der Neuverschuldung sowie Steuermehreinnahmen. Wahrscheinlich wird keines dieser Instrumente für sich alleine ausreichen, um den notwendigen Finanzbedarf für den Aufbau im Osten zur Verfügung zu stellen. Man wird dafür eine Kombination von Maßnahmen ergreifen müssen. Bislang hat sich die Finanzpolitik zu sehr auf den einfachsten, aber langfristig zugleich gefährlichsten Weg einer Anhebung der Neuverschuldung gestützt.

Bestehende Spielräume zu Ausgabeminderungen in den Haushalten von Bund und alten Ländern wurden hingegen nur unzureichend genutzt. Hier ist ein Umdenken erforderlich. Nicht nur im Osten, sondern auch im Westen Deutschlands müssen die Menschen verstehen, daß das vereinigte Deutschland eine neue Politik betreiben muß. Prioritäten müssen neu gesetzt, öffentliche Aufgaben anders gewichtet, verfügbare Mittel auf den Aufbau im Osten konzentriert werden. Je besser dies gelingt, um so eher wird es auch möglich sein, die mittelfristigen Finanzierungsprobleme, die durch die Einigung Deutschlands entstanden sind, im Rahmen des öffentlichen Gesamthaushaltes zu bewältigen und Steuererhöhungen zu vermeiden oder gering zu halten.

---

Heinz Schleußer

## Die deutsche Einheit verlangt eine neue Haushalts- und Finanzpolitik

---

**D**ie politischen und ökonomischen Rahmendaten haben sich in den letzten Jahren grundlegend verändert. Die finanziellen Anforderungen an unseren Gesamtstaat sind enorm gestiegen. Insbesondere begründet die ungünstige wirtschaftliche Entwicklung in den jungen Ländern die Notwendigkeit, die Transferleistungen von West nach Ost längerfristig auf hohem Niveau fortzuschreiben. Während die Finanzausstattung der neuen Länder und Kommunen im Jahre 1993 weitgehend gesichert ist – bis auf ein Anschlußkonzept zum Gemeinschaftswerk „Aufschwung Ost“ –, stellen sich in den Folgejahren erhebliche Finanzierungsprobleme.

Der bundesstaatliche Finanzausgleich muß bis 1995 neu geregelt

werden. Auf der Grundlage des geltenden Finanzausgleichssystems ergäben sich aus heutiger Sicht im Jahre 1995 Transferleistungen der alten Länder in der Größenordnung von rund 30 Mrd. DM. Das entspricht ungefähr dem jahresdurchschnittlichen Volumen des Fonds „Deutsche Einheit“, der Ende 1994 ausläuft und jeweils zur Hälfte vom Bund und den Ländern finanziert wird. Dieses Transfervolumen ist von den Länderhaushalten allein nicht zu verkraften.

Das vom Bund vorgelegte „Thesenpapier zur Neuordnung der Bund/Länder-Finanzbeziehungen“ stellt keine akzeptable Diskussionsgrundlage für eine Lösung dieser Finanzierungsfrage dar. Mit einer Beteiligung von lediglich 25% – einschließlich der Bundesergänzungszuweisungen

– an diesen Ausgleichsleistungen wird der Bund seiner gesamtstaatlichen Verantwortung nicht gerecht.

Nach Auffassung der Finanzminister und -senatoren der SPD-geführten Länder und des Wirtschaftsministers von Baden-Württemberg sowie des Wirtschaftssenators von Berlin ist es Aufgabe des Zentralstaates, durch Vorwegauffüllung die neuen Länder auf ein Niveau der Finanzkraft zu bringen, das mindestens der Finanzkraft der alten Länder entspricht. Im Anschluß daran ist von den alten Ländern die Finanzausstattung der neuen Länder so aufzustocken, daß sie eine Finanzkraft von 95% des Länderdurchschnitts erreichen. Der Bund sollte sich damit zu zwei Dritteln an den notwendigen Transferleistungen beteiligen.

Ein weiteres Finanzierungsproblem stellt sich bei der Treuhandanstalt, deren Schulden sich schätzungsweise bis 1995 auf 250 Mrd. DM summieren werden. Die damit verbundenen jährlichen Zins- und Tilgungsbelastungen bewegen sich in der Größenordnung von 20 bis 25 Mrd. DM.

Bei den Verhandlungen zum Einigungsvertrag sind die Parteien davon ausgegangen, daß die Treuhandanstalt bei der Privatisierung der staatseigenen Unternehmen Überschüsse erwirtschaften würde, so daß eine vertragliche Regelung der Schuldentragung unterblieben ist. Da die Treuhandanstalt jedoch als bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts organisiert ist, liegt die Finanzierungsverantwortung ausschließlich beim Bund. Seine Bestrebungen, auch die alten Länder an den Schulden zu beteiligen, entbehren jeder rechtlichen Grundlage und sind auch finanzpolitisch nicht zu rechtfertigen. Diese Auffassung hat der Bundesrat in seinem Beschluß vom 25. September 1992 bekräftigt.

Daneben entstehen zusätzliche Zins- und Tilgungslasten von 12 Mrd. DM durch den Kreditabwicklungsfonds, dessen Schulden nach den ausdrücklichen Regelungen des Einigungsvertrages ab 1994 hälftig vom Bund und den jungen Ländern zu tragen sind. Die vom Bund geforderte hälftige Beteiligung der alten Länder entbehrt daher jeder rechtlichen Grundlage.

Die Finanzierung der Altschulden ist ein Sonderproblem, das einer Sonderregelung – außerhalb des bundesstaatlichen Finanzausgleichs – bedarf. Die Finanzminister und -senatoren der SPD-geführten Länder, der Wirtschaftsminister von Baden-Württemberg und der Wirtschaftssenator von Berlin schlagen daher vor, die Schulden des Kredit-

abwicklungsfonds und die Schulden der Treuhand in einen nationalen Fonds einzubringen, der aus den vom Bund in seiner mittelfristigen Finanzplanung bereits vorgesehenen Mitteln, dem Bundesbankgewinn sowie aus Privatisierungserlösen des Bundes, z. B. bei Telekom, finanziert wird. In diesen Fonds sollten auch jene Schulden eingebracht werden, die zur Behebung der Haushaltsnotlage der Länder Bremen und Saarland entsprechend dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. 5. 1992 abgedeckt werden müssen.

Schließlich müssen die Schulden von rund 50 Mrd. DM des ehemals volkseigenen Wohnungsvermögens, das in das Eigentum der ostdeutschen Kommunen übergegangen ist, bedient werden. Diese Verbindlichkeiten sind von den Haushalten der neuen Länder nicht zu verkraften.

### **Zwei Billionen DM Staatsschulden bis 1995**

Nach Einschätzung der Deutschen Bundesbank entstehen 1992 in den öffentlichen Haushalten Defizite in der Größenordnung von 120 bis 130 Mrd. DM. Bis zum Jahre 1995 werden sich einschließlich der Sondervermögen annähernd zwei Billionen DM Staatsschulden angehäuft haben. Der Schuldendienst wird dann 13,8% der gesamten Staatsausgaben, d. h. fast 150 Mrd. DM ausmachen. Das sind rund 380 Mill. DM pro Tag.

Zur Finanzierung der Transferleistungen über eine Ausweitung des staatlichen Defizits bestand zunächst keine Alternative. Dieser Weg ist aber ohne gravierende Folgen für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung nicht dauerhaft gangbar. Bei Fortführung der gegenwärtigen Verschuldungspolitik würde die Bundesrepublik nicht einmal die Konvergenzkriterien zur Teilnahme an der

Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion erfüllen. Die Rückführung der staatlichen Defizite sollte daher vorrangiges Ziel der Finanzpolitik sein. Der Weg über eine weitere Erhöhung der Nettokreditaufnahme ist versperrt. Zur Finanzierung der anstehenden finanzpolitischen Herausforderungen ist vorzugsweise an Ausgabenkürzungen auf allen staatlichen Ebenen zu denken.

Die finanziellen Handlungsspielräume der Länder sind jedoch ausgesprochen eng. Ihre Ausgabenentwicklung wird durch die drei großen Ausgabenblöcke

- Personalausgaben,
- Zahlungen an Gemeinden und Gemeindeverbände
- und Zinsausgaben

bestimmt. Auf diese Positionen entfallen im Jahre 1993 rund 80% der Gesamtausgaben Nordrhein-Westfalens. Dazu kommen noch erhebliche Haushaltsbelastungen aufgrund der

- sozialen Flankierung des § 218 StGB,
- Einbeziehung der jungen Länder in den Länderfinanzausgleich ab 1995 und
- steigenden Asylbewerberzahlen.

Nordrhein-Westfalen ist uneingeschränkt zu einer sparsamen Haushaltsführung bereit. NRW hat von 1981 bis heute die niedrigste Steigerungsrate bei den Gesamtausgaben aller Flächenländer. Das gilt insbesondere für den Personalbereich. Wie kein anderes Land hat Nordrhein-Westfalen seit 1981 die jährliche Kreditaufnahmen verringert. Mit 5,8% bei der Kreditfinanzierungsquote nimmt NRW den drittbesten Platz ein. Bei der Neuverschuldung je Einwohner liegt NRW sogar auf dem zweiten Platz.

Der Finanzplan des Bundes vermittelt für die Jahre bis 1996 zunächst eine positive Perspektive: Die Steigerung der jährlichen Gesamtausgaben soll bis 1996 auf durchschnittlich 2,3% pro Jahr begrenzt, die Nettokreditaufnahme auf 20 Mrd. DM zurückgeführt werden. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß die vom Bund gesetzte Zielgröße wesentlich dadurch bestimmt wird, daß er seine Leistungen an die Länder abbaut, wie beim Gemeinschaftswerk „Aufschwung Ost“, den Sonderfinanzierungen nach dem Einigungsvertrag, bei der Strukturhilfe und der Berlinhilfe. Um all diese Sonderfaktoren bereinigt, ergibt sich für

die Ausgaben des Bundes eine Zuwachsrate von gut 4% jährlich.

Darüber hinaus hat der Bund vielfältige Refinanzierungsmöglichkeiten. Der Solidaritätszuschlag mit einem Aufkommen von 22,3 Mrd. DM allein für den Bund ist zwar ausgelaufen, die Verbrauchsteuererhöhungen, rund 18 bis 22 Mrd. DM in jedem Jahr, verbleiben ihm aber dauerhaft. Auch sind im Bundeshaushalt erhebliche Einsparpotentiale, z. B. im Verteidigungs- und Subventionsbereich, vorhanden.

In Anbetracht der Größenordnungen der finanzpolitischen Handlungsbedarfe ist es allerdings äußerst fraglich, ob das Ziel einer Fi-

nanzierung der Kosten der Einheit allein durch Einschnitte auf der Ausgabenseite erreicht werden kann. Hinzu kommen muß eine Verbesserung der Einnahmeseite. Hier ist zum einen besonders auf eine faire Lastenverteilung zu achten. Es bietet sich insoweit eine stärkere Belastung von Beziehern höherer Einkommen, d.h. eine Wiederbelebung des Solidaritätszuschlages (alternativ: Ergänzungsabgabe für Besserverdienende), an. Den Ländern sollte mehr Steuerautonomie im Bereich der Steuergesetzgebung eingeräumt werden, da sie ansonsten ihre Einnahmeseite kaum beeinflussen können.

---

Georg Freiherr von Waldenfels

### Die Chance zur Stärkung des Föderalismus mutig nutzen

---

Zunächst ist ein Überblick über die zu klärenden Problemkreise erforderlich. Als Großeinteilung können zwei Komplexe unterschieden werden: die Finanzausstattung der neuen Länder und die Altschuldenproblematik.

Bis einschließlich 1994 ist der Fonds „Deutsche Einheit“ das Instrument, um den neuen Ländern eine ausreichende Finanzausstattung über freie Mittel zu gewährleisten. Der Fonds ist als Ersatz für die Einbeziehung der neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich konstruiert. Bis 1994 ist weder ein gesamtdeutscher Finanzausgleich durchzuführen noch muß der Bund Bundesergänzungszuweisungen an die neuen Länder leisten.

Ab 1995 sind die neuen Länder ohne Abstriche als gleichberechtigte Partner in den Finanzausgleich zu integrieren. Sowohl die Länder über den Länderfinanzausgleich als auch

der Bund über nachrangige Bundesergänzungszuweisungen bzw. sonstige Finanzhilfen werden sich grundsätzlich ihrer Verantwortung stellen. Zu klären ist zwischen Bund und Ländern, wer sich wie stark an den finanziellen Belastungen beteiligt und mit welchem Instrument ein notwendiger Bundesbeitrag im Ergebnis an die neuen Länder geleistet werden kann.

Streng zu trennen davon ist die Frage der Altschulden oder besser gesagt, der „Erblast-Schulden“. Dabei handelt es sich um die Verschuldung des „Kreditabwicklungsfonds“, der 1994 aufzulösen ist. Derzeit muß von einem Schuldenpaket in Höhe von 140 Mrd. DM ausgegangen werden. Weiter zu nennen ist die Verschuldung der Treuhandanstalt mit einem Volumen von mindestens 250 Mrd. DM.

Eine Beteiligung der (alten) Länder an den „Erblast-Schulden“

kommt nicht in Betracht. Der Bund ist Rechtsnachfolger der früheren DDR. Es geht nicht an, daß Bundesausgaben über den Schuldendienst der Treuhandanstalt bzw. den Kreditabwicklungsfonds auf die Länder übergeleitet werden. Dies wäre ein glatter Verstoß gegen den Konnexitätsgrundsatz des Art. 104 a Abs. 1 GG und stünde nicht in Übereinstimmung mit Art. 25 des Einigungsvertrages.

Einen weiteren Bereich stellen die Altschulden im Wohnungswesen dar. Dieser Komplex, mit einem Volumen von rund 50 Mrd. DM, ist jedoch aus der Diskussion herauszunehmen, denn bei diesen – rechtlich umstrittenen – Schulden sind – im Gegensatz zu den anderen Schulden – entsprechende Vermögenswerte vorhanden. Die weiteren Verhandlungen sind zwischen der Bundesbauministerin und den neuen Ländern mit ihren Kommunen zu führen.

Die Deckung des mittelfristigen Finanzbedarfs in den neuen Ländern ist nur durch enorme Anstrengungen aller staatlichen Ebenen möglich. Dem Bund kommt dabei – durch seinen größeren finanziellen Spielraum – eine wichtige Rolle zu. Es ist nicht zu verkennen, daß der Bund diese Gelegenheit zur Stärkung seiner Stellung gegenüber den Ländern nutzen will. Der bereits mehrfach geforderte „goldene Zügel“ für die neuen Länder läßt einen Zentralisierungsschub befürchten.

In Anbetracht dessen müssen wir die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 1995 mutig nutzen, um den Föderalismus zu stärken. Starke Länder brauchen wir nicht zuletzt in Hinblick auf Europa, um den Subsidiaritätsgrundsatz konsequent zum Wohle aller Bürger umsetzen zu können. Nur mit der Stärkung des Föderalismus werden wir im übrigen dem Auftrag des Art. 5 des Einigungsvertrages in Verbindung mit dem sogenannten „Eckpunkte-Beschluß“ der Ministerpräsidenten vom 5. Juli 1990 gerecht.

Die Finanzverfassung ist der Kern des Föderalismus überhaupt. Nur wenn durch das Grundgesetz allen staatlichen Ebenen eine ausreichende und vor allem aufgabengerechte Finanzausstattung garantiert wird, können auch die Länder ihre Eigenstaatlichkeit in praktische Politik umsetzen. Nicht ohne Grund war der X. Abschnitt (= Das Finanzwesen) seit den Beratungen des Grundgesetzes 1947/48/49 eines der umstrittensten Kapitel.

Daß gerade Bayern von Anfang an gegen eine zu zentralistische Ausgestaltung der bundesdeutschen Verfassung gekämpft hat, dürfte allseits bekannt sein. Franz Josef Strauß hat die Haltung Bayerns – die unverändert fortgilt – in einer Grußansprache 1988 anlässlich des 40. Jahrestages des Herrenchiemseer Verfassungs-

konvents wie folgt umschrieben: „So wie Hans Ehard 1948/49 unter dem Föderalismus nicht nur ein staatsrechtliches Konzept verstand, sondern einen staats- und sozialetischen Grundsatz für alle Lebensbereiche, so haben alle Bayerischen Ministerpräsidenten nach ihm den ältesten deutschen Staat als wohlbe-mannte Festung des Föderalismus begriffen und danach Politik gestaltet.“

### Zwei Streitpunkte

In bezug auf den Finanzausgleich ab 1995 muß dieses Ziel – Stärkung des Föderalismus – auf zweifachem Weg umgesetzt werden:

□ Zum einen dürfen die alten Länder nicht überfordert werden, um auch weiterhin ihre Aufgaben erfüllen zu können. Das heißt, ohne deutliche Beteiligung des Bundes ist keine Lösung denkbar. Seit Vorlage des Thesenpapiers des Bundes und dem Beschluß der Finanzministerkonferenz vom 1. Oktober 1992 sind die Fronten klar: Der Bund will nach seinen Vorstellungen von den rund 30 Mrd. DM, die die neuen Länder im Rahmen des Finanzausgleichs erhalten sollen, ein Viertel übernehmen, die alten Länder fordern eine Zwei-Drittel-Beteiligung. Die Verhandlungen werden zeigen, wo ein Kompromiß möglich ist.

□ Der zweite Streitpunkt, der den Kern des Föderalismus betrifft, ist das Instrument für den Bundesbeitrag. Ich lehne die – verfassungsrechtlich bedenkliche – Konstruktion über sogenannte „Fehl Betrags-Bundesergänzungszuweisungen“ ab. Der Länderfinanzausgleich ist eine reine Ländersache, wo der Bund nichts zu suchen hat, sein Beitrag sollte daher in Form der Abgabe von Umsatzsteuer-Punkten erfolgen. Nachgeschaltet dazu hat er die Möglichkeit, über Bundesergänzungszuweisungen den leistungsschwachen Ländern nochmals Mittel zu gewähren.

### Das Modell Bayerns

Ich habe bereits im Mai mein Modell vorgestellt, das eine verfassungsrechtlich saubere und vor allem den Finanzföderalismus stärkende Lösung aufzeigt: Der Bund soll an die Ländergesamtheit Umsatzsteuerpunkte abgeben, die dann von den Ländern gezielt über die finanzkraftabhängige Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer – entsprechend der bereits bestehenden Verfassungslage – an die neuen Länder weitergehen. Es handelt sich hierbei, neben der Höhe des Bundesanteils, um den Kernpunkt meines Vorschlags.

Bezüglich einer Aufstockung des Fonds „Deutsche Einheit“ kann über eine Länderbeteiligung nicht isoliert von anderen Rahmenbedingungen entschieden werden. Im übrigen ist es offen, ob es beim Zinsabschlag Mehreinnahmen geben wird. Die neuen Länder müssen zunächst alle Einsparmöglichkeiten nutzen und alle Einnahmemöglichkeiten optimal ausschöpfen. Über das eventuell noch notwendige Volumen einer Fonds-Aufstockung und der Beteiligung der Länder daran wird zu verhandeln sein. Die Vorstellung des Bundes, daß die Länder im Ergebnis vier Siebtel tragen sollen (= 3 Mrd. DM direkt + Ausfall an Bundesergänzungszuweisungen), ist nicht akzeptabel.

Zusammenfassend ist zu betonen, daß das oberste Gebot der Stunde für Bund, alte und neue Länder und Kommunen striktes Sparen heißt. Wir dürfen auch andere Zukunftsaufgaben, wie z. B. die Bahnreform, nicht aus dem Blickfeld lassen. Auch hier werden erhebliche finanzielle Mittel erforderlich sein. Alle Ebenen sind zu äußersten Anstrengungen aufgefordert, denn weitere zusätzliche Einnahmenverbesserungen können nur ein letztes Mittel sein.