

Lenk, Thomas

**Article — Digitized Version**

## Bei der Reform der Finanzverfassung die neuen Bundesländer nicht vergessen!

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Lenk, Thomas (1999) : Bei der Reform der Finanzverfassung die neuen Bundesländer nicht vergessen!, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 79, Iss. 3, pp. 164-173

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40394>

**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.*

Thomas Lenk\*

# Bei der Reform der Finanzverfassung die neuen Bundesländer nicht vergessen!

*Die Verfassungsklage zum Länderfinanzausgleich von Bayern und Baden-Württemberg basiert auf einem Reformmodell, das allokativen Überlegungen Priorität einräumt.*

*Welche Zielsetzung lag dem heute gültigen Länderfinanzausgleich zugrunde?  
Welche Folgen hätte das Reformmodell für die Finanzlage der neuen Länder?*

In der neuentfachten Diskussion um die Neuordnung der Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabenverteilung in der bundesdeutschen Finanzverfassung wird die besondere Lage der neuen Bundesländer allenfalls mit einem kleinen Nebensatz oder einer Randbemerkung dahingehend berücksichtigt, daß die jeweils vorgeschlagene Reform nicht in Reinform sofort auf diese übertragbar sei oder erst später auf sie angewandt werden soll<sup>1</sup>. Dennoch enthält der eine oder andere Vorschlag – so auch das bayrisch/baden-württembergische Modell – Regelungen, deren Berücksichtigung eine Verschlechterung der derzeitigen Situation in den neuen Bundesländern mit sich brächte, da das 1993 im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogramms beschlossene Transfervolumen in die neuen Bundesländer erheblich reduziert würde<sup>2</sup>.

Fakt ist, daß sich das Volumen des Länderfinanzausgleichs mit der Einbeziehung der neuen Bundesländer zum 1. 1. 1995 stark erhöht hat. Wurden 1994, also im letzten Jahr vor Einführung der Neuordnung, noch 2,9 Mrd. DM durch den Finanzausgleich (i.e.S.) umverteilt, hat sich diese Summe im Jahr 1997 (11,9 Mrd. DM) mehr als vervierfacht. Aufgrund ihrer unterdurchschnittlichen Finanzkraft sind alle neuen Länder ausgleichsberechtigt; sie erhielten 1997 zusammen 10,4 Mrd. DM (das sind 87,2% der Mittel). Nimmt man alle Leistungen zusammen, die zum Finanzausgleich i.w.S. zählen (also auch Umsatzsteuer-Ergänzungsanteile, Fehlbetrags- und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen), wurden 1997 sogar 53,4 Mrd. DM umgeschichtet, wovon 44,8 Mrd. DM (= 83,8%) in die neuen Länder flossen<sup>3</sup>.

## Zuweisungen an neue Länder gerechtfertigt?

Damit ist die Finanzierung der Haushalte der neuen Bundesländer seit 1995 zur Hauptaufgabe des Länderfinanzausgleichs geworden<sup>4</sup>. Unabhängig von der Frage, ob die Finanzierung eines solch außerordentlichen Sachverhalts wie der deutschen Vereinigung nicht besser außerhalb des Länderfinanzausgleichs erfolgen sollte<sup>5</sup>, sind die Zuweisungen an die neuen Bundesländer der Höhe nach gerechtfertigt, liegt doch deren Steuerkraft je Einwohner<sup>6</sup> vor der Umsatzsteuerverteilung (von Berlin einmal abgesehen) nur zwischen 35 und 43,5% des Länderdurchschnitts.

Die Beseitigung der Finanzschwäche der neuen Bundesländer, bedingt durch

□ fehlende Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden (aufgrund des Zusammenbruchs von Produktion und Beschäftigung) sowie

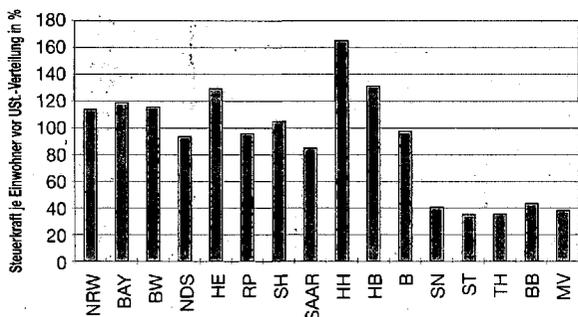
\* Unter Mitarbeit von Dipl.-Kfm. Volkmar Teichmann.

<sup>1</sup> Vgl. zu den diversen Neuordnungsvorschlägen u.a. Klaus Vogel: Normenkontrollantrag im Namen der Bayerischen Staatsregierung, Starnberg 1998; Oppenländer/Dolde/Oesterle und Partner: Normenkontrollantrag der Regierung des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart 1998; Reformkommission Soziale Marktwirtschaft: Reform der Finanzverfassung, Bertelsmann Stiftung/Heinz Nixdorf Stiftung/Ludwig-Erhard-Stiftung 1998; Friedrich-Naumann-Stiftung: Für eine Neuordnung der Finanzverantwortung von Bund und Ländern, Königswinter 1998; Bundesministerium der Finanzen (BMF): Symmetrische Finanzpolitik 2010. Reformen: National entscheiden und mitgestalten, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Symm2010/2010.htm>, 7. 8. 1998; sowie Hans-Wolfgang Arndt: Finanzausgleich und Verfassungsrecht, Mannheim 1997.

<sup>2</sup> Auf Basis des Ausgleichsvolumens von 1996 würden sich geschätzte jährliche Mindereinnahmen für die Gesamtheit der neuen Länder in Höhe von fast 20 Mrd. DM ergeben (vgl. weiter unten). Vesper errechnet jährliche Einbußen in der Pro-Kopf-Finanzkraft der neuen Länder, die zwischen 452 DM (Brandenburg) und 1039 DM (Berlin) liegen; vgl. Dieter Vesper: Länderfinanzausgleich – besteht Reformbedarf?, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): DIW-Diskussionspapier Nr. 170, Berlin 1998, Anhang (Tabelle 2).

*Prof. Dr. Thomas Lenk, 40, ist Direktor des Instituts für Finanzen an der Universität Leipzig.*

**Abbildung 1**  
**Die Pro-Kopf-Steuerkraft der Bundesländer vor**  
**der Umsatzsteuer-Verteilung 1997**



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Berechnungen des DIW, in: Dieter Vesper: Länderfinanzausgleich – besteht Reformbedarf?, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): DIW-Diskussionspapier Nr. 170, Berlin 1998.

□ überproportionale Ausgaben (bedingt durch den Nachholbedarf bei der Infrastrukturausstattung)

war von vornherein erklärtes Ziel aller politischen Entscheidungsträger<sup>7</sup>. Es bestand Konsens, daß in den neuen Ländern „eine gesicherte Finanzausstattung gewährleistet werden [muß], weil nur auf dieser Basis eine solide Haushalts- und Finanzplanung erstellt werden kann. Dies aber ist die Voraussetzung, um auch die neuen Bundesländer in eine verlässliche Konsolidierungsstrategie einbeziehen zu können“<sup>8</sup>.

Diese Sichtweise vertrat nach eigener Aussage auch die alte Bundesregierung bis zum Ende ihrer Amtsperiode. So äußerte der damalige Parlamentarische Staatssekretär des Finanzministeriums, Hansgeorg Hauser, am 1. 4. 1998 auf eine entsprechende parlamentarische Anfrage: „Die Bundesregierung hält eine Diskussion über Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes für notwendig. Sie ist der Auffassung, daß Elemente des Finanzausgleichs überdacht werden müssen. Die im bundesstaatlichen Finanzaus-

gleich gewährten hohen Leistungen zugunsten der neuen Länder sind damit nicht in Frage gestellt. Die neuen Länder müssen für eine Übergangszeit überdurchschnittliche Einnahmen haben, um den wirtschaftlichen Aufbau fortsetzen zu können.“<sup>9</sup> Auch der neue Bundeskanzler erklärte bereits während des Wahlkampfes den Aufbau Ost zur „Chefsache“, so daß davon ausgegangen werden kann, daß die finanzielle Absicherung des Aufholprozesses in den neuen Bundesländern weiterhin höchste Priorität genießt.

Im folgenden soll nun untersucht werden, über welche Höhe eines (befristeten) Finanzbedarfs der neuen Länder zu Beginn der 90er Jahre Konsens bestand, und welche finanziellen Mittel durch den Länderfinanzausgleich seit 1995 tatsächlich in den Osten Deutschlands geflossen sind.

### Schätzung des Sachverständigenrates

Bereits im Jahre 1991 wurden vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Sachverständigenrat) erste Überlegungen über das quantitative Ausmaß der als notwendig erachteten Finanztransfers in die neuen Länder angestellt<sup>10</sup>. Bezüglich der fehlenden Einnahmen der ostdeutschen Länder und Gemeinden wurde festgestellt, daß das durchschnittliche Pro-Kopf-Steueraufkommen aller neuen Länder zum damaligen Zeitpunkt bei knapp 30% der alten Länder lag; auf Gemeindeebene war das Mißverhältnis noch größer. Bezüglich der Infrastruktur wurde für die alten Bundesländer ein Pro-Kopf-Kapitalbestand von 35700 DM berechnet. Um eine vergleichbare Quote auch in den neuen Bundesländern zu erreichen, wäre hier eine Gesamtinfrastrukturausstattung von 595 Mrd. DM notwendig. Da der Sachverständigenrat den Wert der vorhandenen Infrastruktur in den neuen Ländern mit 20% des Westniveaus ansetzte, kam er auf einen Finanzbedarf von 480 Mrd. DM. Nach damaligem Stand der Schätzungen hätten also, nur um eine vergleichbare Infrastruktur zu schaffen, zehn Jahre lang jeweils knapp 50 Mrd. DM in die neuen Bundesländer transferiert werden müssen.

<sup>3</sup> Die Zahlen für 1994 entstammen dem BMF-Finanzbericht 1998, S. 145; die aktuellen Zahlen wurden der vorläufigen LFA-Abrechnung des BMF für 1997 entnommen; Bundesministerium der Finanzen (BMF): Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für 1997, Bonn 1998.

<sup>4</sup> Hickel warnte bereits 1992, daß der Länderfinanzausgleich 1995 an seine Grenzen gerate; vgl. Rudolf Hickel: Föderaler Finanzausgleich im vereinten Deutschland nach 1995 – Eine Problemskizze, in: WSI-Mitteilungen Nr. 9/1992, S. 563-576, hier S. 571.

<sup>5</sup> Vgl. dazu auch die unterschiedlichen Auffassungen von Geske, der den Länderfinanzausgleich als eine der wenigen verfassungsgemäßen Transferschienen in die ostdeutschen Länder verteidigt (Otto-Erich Geske: Eine neue Finanzverfassung zur Wiederherstellung eines strikten Konnexitätsprinzips?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), H. 9, S. 556-564, hier S. 564) sowie Peffekoven, der die Beibehaltung des umstrittenen Finanzausgleichssystems bei der Einbeziehung der neuen Bundesländer kritisiert (Rolf Peffekoven: Reform des Länderfinanzausgleichs tut not, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), H. 2, S. 80-83).

<sup>6</sup> Steuern nach dem Aufkommen.

<sup>7</sup> Das Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms als juristische Grundlage dieser Finanztransfers wurde im Deutschen Bundestag verabschiedet. Im Bundesrat stimmten alle Bundesländer diesem Gesetz zu.

<sup>8</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Sachverständigenrat): Jahresgutachten 1992/93, Rz. 365.

<sup>9</sup> Deutscher Bundestag: Bundestags-Drucksache 13/10362, Bonn, 3. 4. 1998, S. 10.

<sup>10</sup> Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1991/92, Rz. 317 f.

Da der Transfer dieser 50 Mrd. DM p.a. allein dazu dient, den Nachholbedarf bei der Infrastruktur der neuen Länder zu finanzieren, liegt die Schlußfolgerung nahe, daß diese Zahlungen zusätzlich zum regulären Länderfinanzausgleich zu erfolgen haben. Denn das Instrumentarium des Länderfinanzausgleichs mit der Einwohnerzahl als Indikator für den Finanzbedarf führt zwar zu einer Annäherung der Pro-Kopf-Steuerkraft der einzelnen Bundesländer; eine Angleichung unterschiedlicher Ausgangsniveaus beispielsweise in der Infrastrukturausstattung läßt sich hiermit jedoch nur zu einem geringen Teil erreichen. Dieser Argumentation entspricht auch die Einstufung der entsprechenden Summe als Sonderbedarfe der neuen Bundesländer durch den Sachverständigenrat<sup>11</sup>. Allerdings

betont der Sachverständigenrat, daß diese notwendigen Ausgaben für Infrastrukturmaßnahmen zu einem großen Teil den Bundes- bzw. Gemeinschaftsaufgaben sowie dem Tatbestand des Art. 104a Abs. 4 GG (Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen) zuzuordnen seien. Aufgrund dessen sprach sich der Sachverständigenrat seinerzeit dafür aus, keine neuen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu entwickeln<sup>12</sup>, sondern die bereits vorhandenen Instrumente<sup>13</sup> zu nutzen und zu verbessern. Gleichzeitig gab der Sachverständigenrat zu bedenken, daß vertikale Zuweisungen „in der besonderen Situation des Aufbaus einer neuen Wirtschaftsbasis in den neuen Bundesländern“ unverzichtbar seien<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Derselbe: Jahresgutachten 1992/93, Rz. 374.

<sup>12</sup> Auf entsprechende Risiken hatte der Sachverständigenrat bereits zwei Jahre zuvor hingewiesen: „Die Gefahr ist zu sehen, daß unter den Ländern ein Wettlauf um die Anerkennung von Sonderbelastungen ausgelöst werden könnte, wenn dieses Instrument bei einer Neuordnung des Finanzausgleichs weit ausgebaut würde. Angesichts der Vielzahl angemeldeter Lasten wäre dann wohl nur noch eine willkürliche Auswahl möglich.“ Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1990/91, Rz. 450.

<sup>13</sup> Dies sind die erwähnten Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104a Abs. 4 GG sowie die Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a GG). Zudem ist dieses Instrumentarium durch Zweckbindung der Mittel und Eigenbeteiligung allokatonspolitisch besser geeignet: Es bekämpft die Strukturschwäche und nicht – wie die Bundesergänzungszuweisungen – die daraus resultierende Finanzschwäche; vgl. dazu auch Rolf Peffekoven: Reform des Finanzausgleichs – eine vertane Chance, in: Finanzarchiv, N.F., Band 51, Heft 3, Tübingen 1994, S. 281-311, hier S. 299-301.

Hans-Hagen Härtel/Rolf Jungnickel

## Strukturprobleme einer reifen Volkswirtschaft in der Globalisierung

### Analyse des sektoralen Strukturwandels in Deutschland

Die wirtschaftspolitische Debatte in Deutschland steht unter dem Eindruck tatsächlicher oder vermeintlicher Standortschwächen. Die Probleme manifestieren sich in einer schleppenden Einkommensentwicklung und auf dem Arbeitsmarkt. In Ostdeutschland ist der Aufholprozeß zum Stillstand gekommen.

Die Ausrichtung der wirtschaftspolitischen Diskussion auf den Standortwettbewerb kann jedoch leicht zu Fehlschlüssen führen, da Arbeitslosigkeit und Produktivitätsschwäche in Deutschland weniger durch Standortnachteile als durch interne Probleme verursacht werden, mit denen alle reifen Volkswirtschaften zu kämpfen haben. Zu den typischen Strukturproblemen reifer Volkswirtschaften gehören auch interne Standortunterschiede, wie sie nach der Vereinigung auch in Deutschland entstanden sind.

Die Studie ergänzt und vertieft die Analysen über die Globalisierung, die in der Schriftenreihe des HWWA bereits erschienen sind. Sie stellt die Auswirkungen der Globalisierung den binnenmarktwirtschaftlichen und standortübergreifenden Bestimmungsfaktoren des Strukturwandels gegenüber.

Die Studie richtet sich an Verbände und wirtschaftspolitische Entscheidungsträger sowie an Wissenschaftler.

1998, 398 S., brosch., 95,- DM, 694,- öS, 86,50 sFr; ISBN 3-7890-5583-2

(Veröffentlichungen des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg, Bd. 43)

 **NOMOS Verlagsgesellschaft • 76520 Baden-Baden**

## Solidarität der alten Länder?

Im Zusammenhang mit der Altschuldenproblematik wird allerdings ebenso klar die Solidarität der alten Länder eingefordert: „Genauso wie für Bremen und das Saarland wird man aus dem bundesstaatlichen Prinzip eine Verpflichtung zur Hilfeleistung herleiten können, die allerdings nicht nur den Bund betrifft. Der Bund und die alten Bundesländer sind vielmehr gemeinsam zur Hilfe aufgerufen.“<sup>15</sup> Hintergrund hierbei war die geplante Übernahme der Schulden aus dem Kreditabwicklungsfonds in Höhe von rund 103 Mrd. DM ab 1.1.1994 jeweils zur Hälfte durch den Bund und die neuen Länder. Damit hätten die ostdeutschen Länder mit ihren Pro-Kopf-Schuldenständen selbst das Saarland und Bremen übertroffen. Nach einem gescheiterten Versuch des Bundes, die hälftige Tilgung der Altschulden an die Gesamtheit der Bundesländer zu übertragen und somit die vom Sachverständigenrat angemahte Solidarität der alten Bundesländer einzufordern, wurden die Schulden des Kreditabwicklungsfonds schließlich in den Erblastentilgungsfonds überführt, der ausschließlich vom Bund finanziert wird.

Vor entsprechenden Problemen bei der Integration der neuen Bundesländer in den gesamtdeutschen Länderfinanzausgleich trotz großer Steuerkraftunterschiede warnte das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) bereits 1992. Für das Jahr 1995 wurde in einer Modellrechnung ein West-Ost-Transfer innerhalb des Länderfinanzausgleichs (einschließlich Umsatzsteuer-Vorwegausgleich) von 28 Mrd. DM prognostiziert<sup>16</sup>. Und daß dieses Finanzkraftgefälle nicht nur für einige wenige Jahre bestehen würde – Hickel sprach 1992 von mehr als zehn Jahren, innerhalb derer die wirtschaftliche Entwicklung zwischen West- und Ostdeutschland noch gespalten sein wird<sup>17</sup> – lag auf der Hand. Deshalb wurde bereits damals die Auf-

forderung ausgesprochen, die westdeutsche Finanzpolitik möge sich „endlich von der Illusion lösen, in den neuen Bundesländern käme es schnell zu einem sich selbsttragenden Aufschwung, der genügend öffentliche Einnahmen abwirft, um gegenüber dem Westen vergleichbare Verhältnisse zu erreichen“<sup>18</sup>. Dagegen hätten mit einer Verlängerung der Sonderfinanzierungsmaßnahmen für Ostdeutschland (Fonds „Deutsche Einheit“ und Gemeinschaftswerk „Aufschwung Ost“) die Unterschiede in der Finanzkraft weiter abgebaut und zugleich die nötige Zeit gewonnen werden können, um „eine langfristig geltende, rationale Finanzverfassung zu finden“<sup>19</sup>.

## Die Gesetzentwürfe

Auch der alten Bundesregierung war bewußt, daß in den neuen Ländern für eine bestimmte Zeit ein überproportionaler Finanzbedarf besteht. Gleichwohl entschloß sie sich dafür, die bestehenden Übergangsregelungen nicht zu verlängern, sondern die neuen Bundesländer ab 1. 1. 1995 gleichberechtigt in den gemeinsamen Finanzausgleich einzubeziehen.

Unter der Zielsetzung

- einer dauerhaften Finanzierung des ostdeutschen Aufholprozesses,
- der Bewältigung der finanziellen Erblasten aus der DDR-Vergangenheit,
- einer gerechten Verteilung der Finanzierungslasten und
- der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte

legte sie – basierend auf einem entsprechenden Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU/CSU und FDP<sup>20</sup> und unter Berücksichtigung der Ergebnisse einer Klausurtagung vom 11. bis 13. März 1993 mit den Regierungschefs der Länder – am 20. April 1993 einen Gesetzentwurf vor<sup>21</sup>. Darin forderte die damalige

<sup>14</sup> Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1992/93, Rz. 376.

<sup>15</sup> Ebenda, Rz. 375.

<sup>16</sup> Dieter Vesper: Finanzierungsprobleme der neuen Bundesländer und Länderfinanzausgleich: Verteilungskonflikte programmiert, in: DIW-Wochenbericht, 59. Jg., Nr. 25, Berlin 1992, S. 315-325, hier S. 324. Siehe zu entsprechenden Konsequenzen aus damaliger Sicht auch Thomas Lenk: Vier kurze Bemerkungen zum Finanzausgleich, in: D. Ipsen, E. Nickel (Hrsg.): Ökonomische und rechtliche Konsequenzen – Wirtschaftspolitische sowie arbeits- und unternehmensrechtliche Gestaltungsaspekte der Systemtransformation, Reihe: Problem der Einheit, Bd. 8, Marburg 1992, S. 247-255.

<sup>17</sup> Rudolf Hickel, a.a.O., S. 570. Die voraussichtliche Dauer des Prozesses der wirtschaftlichen Angleichung zwischen Ost- und Westdeutschland in Abhängigkeit von den jeweiligen Wachstumsraten des realen BIP zeigt eine Modellrechnung des DIW aus dem Jahre 1992; vgl. Wolfgang Scheremet: Eine Modellrechnung zur wirtschaftlichen Angleichung zwischen Ost- und Westdeutschland, in: DIW-Wochenbericht, 59. Jg., Nr. 7, Berlin 1992, S. 80-81.

<sup>18</sup> Rudolf Hickel, a.a.O., S. 570.

<sup>19</sup> Ebenda, S. 573.

<sup>20</sup> Fraktionen der CDU/CSU und FDP im Deutschen Bundestag: Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte (Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms – FKPG), in: Bundestags-Drucksache 12/4401, Bonn, 4.3.1993, S. 1-118.

<sup>21</sup> Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland: Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte (Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms – FKPG), in: Bundestags-Drucksache 12/4748, Bonn, 20.4.1993, S. 1-117.

Bundesregierung unter anderem: „Mittelfristig müssen jährlich rund 5 vom Hundert unseres Bruttosozialprodukts<sup>22</sup> zur Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse im wiedervereinigten Deutschland bereitstehen. (...) Den neuen Ländern ist auf Dauer eine angemessene

Finanzausstattung zu sichern, um sie in die Lage zu versetzen, die laufenden Ausgaben wie in den alten Bundesländern erfüllen und ihren investiven Nachholbedarf im öffentlichen Bereich finanzieren zu können.“<sup>23</sup>

**Tabelle 1**  
**Auszüge aus den Entwürfen zum Föderalen Konsolidierungsprogramm 1993**

	<b>Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU/CSU und FDP</b>	<b>Gesetzentwurf der alten Bundesregierung</b>
Verteilung des Länderanteils der Umsatzsteuer	Verteilung des gesamten Länderanteils nach Einwohnerzahlen (also kein Umsatzsteuer-Vorwegausgleich)	Verteilung nach der heute gültigen Regelung (75% nach Einwohnern und 25% als Umsatzsteuer-Vorwegausgleich)
Bemessung der Ausgleichszuweisungen	Ausgleich <ul style="list-style-type: none"> <li>• des Betrages, der an 85% der Ausgleichsmeßzahl fehlt, zu 75%, und</li> <li>• des Betrages, der von 85 bis 100% der Ausgleichsmeßzahl fehlt, zu 50%, jedoch nicht über 99% der Ausgleichsmeßzahl</li> </ul>	Verfahren nach der heute gültigen Regelung, also Ausgleich <ul style="list-style-type: none"> <li>• des Betrages, der an 92% der Ausgleichsmeßzahl fehlt, zu 100%, und</li> <li>• des Betrages, der von 92 bis 100% der Ausgleichsmeßzahl fehlt, zu 37,5%</li> </ul>
Fehl Betrags-Bundesergänzungszuweisungen	In Höhe von jeweils einem Drittel der jährlichen horizontalen Ausgleichszuweisungen, jedoch nicht über 99% der Ausgleichsmeßzahl	In Höhe von 80% der nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs verbleibenden Fehlbeiträge der Finanzkraftmeßzahl gegenüber der Ausgleichsmeßzahl
Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder	Befristet für 10 Jahre, beginnend mit 22,5 Mrd. DM im Jahre 1995 bei jährlicher Verminderung um jeweils 10% des Anfangsbetrages bis zum Jahre 2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung von jährlich 0,35 Mrd. DM</li> <li>• zum Abbau teilungsbedingter Sonderbelastungen und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft 14,9 Mrd. DM im Jahre 1995, Verminderung um jährlich 10% des Ausgangsbetrages ab 1996</li> </ul>
Gewährung von zusätzlichen Finanzhilfen	Jährlich 10 Mrd. DM ab 1995 für strukturverbessernde Investitionen (Infrastrukturprogramm Wirtschaft Ost), Prüfung der Gegebenheiten jeweils zum 1. 1. 1999 und 1. 1. 2002	Jährlich 6,6 Mrd. DM ab 1995 für die Dauer von 10 Jahren für besonders bedeutende Investitionen (Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost)

Quelle: Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland: Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte (Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms – FKPG), in: Bundestags-Drucksache 12/4748, Bonn, 20. 4. 1993.

Abschnitt 3 dieses Gesetzentwurfs regelt die „Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands“<sup>24</sup>. In der Tabelle 1 werden die innerhalb des Länderfinanzausgleichs für die finanzielle Stellung der neuen Bundesländer relevanten Regelungen – jeweils getrennt nach den Vorstellungen der Fraktionen von CDU/CSU und FDP sowie denen der alten Bundesregierung – in aller Kürze zusammengefaßt.

Bei genauer Betrachtung wird ersichtlich, daß sich der FKP-Entwurf der damaligen Bundesregierung nur marginal vom später beschlossenen und heute gültigen Länderfinanzausgleichsgesetz<sup>25</sup> unterscheidet. Anders als der Gesetzentwurf der beiden Fraktionen, nach deren Vorstellungen ein Großteil der finanziellen Transfers aus Bundesmitteln (Bundesergänzungszuweisungen und Infrastrukturprogramm) hätte geleistet werden sollen, liegt das Schwergewicht im Regierungsentwurf wie im geltenden Gesetz auf dem horizontalen Finanzausgleich (einschließlich Umsatzsteuerausgleich).

### Mittel entsprechen den damaligen Erwartungen

Wendet man nun die Regelungen aus den beiden Entwürfen zum Föderalen Konsolidierungsprogramm auf die für den Finanzausgleich relevanten Originaldaten (Einwohnerzahlen und Steuereinnahmen) der neuen Bundesländer an, so zeigt sich, daß die tatsächlich in den Osten transferierten finanziellen Mittel die damaligen Erwartungen keinesfalls überstiegen.

Im Gegenteil: Bei Anwendung des Modells der Fraktionen von CDU/CSU und FDP wären die finanzi-

<sup>22</sup> Bei einem BSP von 3612 Mrd. DM im Jahr 1997 wären dies gegenwärtig rund 180 Mrd. DM.

<sup>23</sup> Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 2.

<sup>24</sup> Ebenda, S. 65-99.

<sup>25</sup> Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) vom 26. 6. 1993.

<sup>26</sup> Dabei rechneten die Fraktionen selbst offenbar mit einer noch geringeren Finanzkraft der neuen Länder, weshalb sie für das Jahr 1995 die Zahlung von 20,5 Mrd. DM im Rahmen des Länderfinanzausgleichs sowie von 6,8 Mrd. DM im Rahmen der Fehlbeitrags-Bundesergänzungszuweisungen veranschlagten; vgl. Fraktionen der CDU/CSU und FDP im Deutschen Bundestag, a.a.O., S. 6. Die gleichen Zahlen übernahm die alte Bundesregierung: Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 1-117.

<sup>27</sup> Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi): Perspektivbericht der Bundesregierung „Vorrang für Aufbau Ost“, <http://www.bmwi.de/nbl/perspektivbericht.html#Heading1>, 15. 9. 1998, S. 2.

Tabelle 2

Vergleich der nach den Entwürfen zum Föderalen Konsolidierungsprogramm zu leistenden Transferzahlungen mit den tatsächlichen Zahlungen für die Jahre 1995 und 1996

(in Mrd. DM)

	Fraktions- entwurf	1995 Regierungs- entwurf	Ist- zahlungen	Fraktions- entwurf	1996 Regierungs- entwurf	Ist- zahlungen
Umsatzsteuer-Vorwegausgleich	-	14,5	14,5	-	16,6	16,6
Finanzausgleich i.e.S.	15,8	9,8	9,8	17,6	10,6	10,6
Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisung	5,3	3,0	3,4	5,9	3,1	3,5
Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisung	22,5	15,3	16,9 <sup>a</sup>	20,3	13,8	14,9 <sup>a</sup>
Finanzhilfen Investitionsförderung	10,0	6,6	6,6	10,0	6,6	6,6
Gesamt	53,6	49,2	49,2	53,8	50,7	52,2

<sup>a</sup> Die Summe ergibt sich aus 14 Mrd. DM als Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten sowie 0,9 Mrd. DM als Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Daten des Bundesministeriums der Finanzen sowie der Entwürfe zum Föderalen Konsolidierungsprogramm.

ellen Leistungen in den Jahren 1995/96 sogar um 4,4 bzw. 1,6 Mrd. DM höher ausgefallen als nach geltendem Recht<sup>26</sup>. Lediglich nach dem Entwurf der alten Bundesregierung hätten die neuen Bundesländer 1996 im Vergleich zum Status quo etwas geringere Zahlungen erhalten, da zum einen mit den Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen die nach dem Länderfinanzausgleich verbleibenden Fehlbeträge nur zu 80% ausgeglichen werden sollten (nach geltendem Recht zu 90%); zum anderen wurde über eine jährliche Abschmelzung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten um jeweils 10% nachgedacht, wohingegen im aktuellen Gesetz erstmals im Jahr 1999 eine entsprechende Bedarfsprüfung anberaumt ist.

Mit der gleichberechtigten Einbeziehung in den gesamtdeutschen Länderfinanzausgleich seit 1995 wird den neuen Ländern und ihren Gemeinden die im Föderalen Konsolidierungsprogramm versprochene Finanzausstattung garantiert, die ihnen im Verhältnis zu den Altbundesländern Ausgaben pro Einwohner von knapp 120% und Sachinvestitionen von rund 170% ermöglicht<sup>27</sup>. Dies scheint auch dringend notwendig, da die neuen Bundesländer trotz aller erzielten Fortschritte noch immer einen gewaltigen Aufholbedarf, vor allem in der Infrastrukturausstattung, aufweisen. So beliefen sich im Jahre 1995 nach Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung das Bruttoanlagevermögen je Einwohner in den nichtstaatlichen Infrastrukturbereichen der neuen Länder auf 82% und die öffentliche Bereitstellung von Infrastruktureinrichtungen gar nur auf 53% des entsprechenden Westniveaus<sup>28</sup>.

Nach Aussagen der alten Bundesregierung genießt deshalb der Aufbau Ost „auch mittelfristig hohe

finanzpolitische Priorität. Im Finanzplanungszeitraum (bis einschließlich 2002, Anm. d. Verf.) wird der Bundes Strukturwandel in den neuen Ländern weiterhin nachhaltig und wirksam unterstützen<sup>29</sup>. Dabei wird ausdrücklich betont, daß dies „unabhängig von der Notwendigkeit zur Überprüfung der Instrumente des Bund-Länder-Finanzausgleichs“<sup>30</sup> geschehen soll. Die entsprechenden Maßnahmen, die zum großen Teil eine Laufzeit bis zum 31. 12. 2004 haben, wurden als Bundesgesetz<sup>31</sup> im August 1997 verabschiedet und besitzen damit Rechtsverbindlichkeit.

**Die Lastverteilung zwischen Bund und alten Ländern**

Aus den zitierten Fakten wird deutlich, daß die Höhe des Finanzbedarfs der neuen Bundesländer bereits Anfang der 90er Jahre bekannt war. Sowohl die grobe Schätzung des Sachverständigenrates aus dem Jahr 1991 (jährlich 50 Mrd. DM zur Angleichung der Infrastruktur) als auch die Berechnungen der alten Bundesregierung zum Entwurf des Föderalen Konsolidierungsprogramms 1993 und andere Prognosen<sup>32</sup>

<sup>26</sup> Ulrich Heilemann, Hermann Rappen: Sieben Jahre deutsche Einheit: Rückblick und Perspektiven in fiskalischer Sicht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B40-41/97, S. 38-46, hier S. 39.

<sup>29</sup> Bundesministerium der Finanzen (BMF): Fortsetzung des Aufbaus Ost 1999, in: Veröffentlichungen des BMF vom 7. 7. 1998.

<sup>30</sup> Bundesministerium der Finanzen (BMF): Förderung der neuen Bundesländer hat unverändert hohe Priorität, in: Veröffentlichungen des BMF vom 16. 7. 1998, S. 1.

<sup>31</sup> Gesetz zur Fortsetzung der wirtschaftlichen Förderung in den neuen Ländern vom 18. 8. 1997.

<sup>32</sup> So prognostizierte Peffekoven für das Jahr 1995 einen Finanzstrom von insgesamt knapp 58 Mrd. DM in die neuen Bundesländer; Rolf Peffekoven: Reform des Finanzausgleichs..., a.a.O., hier S. 304.

bewegten sich im Rahmen der Beträge (oder sogar darüber), die heute in die neuen Länder fließen. Insofern waren sich also alle Beteiligten bei der Verabschiedung der Neufassung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern der damit verbundenen Finanzierungslasten voll bewußt. Insbesondere ist hervorzuheben, daß seinerzeit alle Bundesländer – also auch Bayern und Baden-Württemberg – dem zum 1. Januar 1995 in Kraft getretenen Finanzausgleichsgesetz zugestimmt haben<sup>33</sup>, obwohl die heute kritisierten Regelungen bereits damals kontrovers diskutiert wurden<sup>34</sup>.

Insbesondere wurde von etlichen Finanzwissenschaftlern die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs als vertane Chance im Hinblick auf eine stärkere Eigenverantwortung der Länder und auf mehr Wettbewerbsföderalismus kritisiert. So konstatierte beispielsweise Peffekoven: „Beim Finanzausgleich unter den Ländern wird auch nach dem 1. 1. 1995 alles beim alten bleiben. Man braucht deshalb auch kein Prophet zu sein, um weiteren Streit um diese Regelungen vorauszusagen.“<sup>35</sup> Die Beibehaltung der in erster Linie distributionspolitisch motivierten Finanzausgleichsregelungen läßt sich allenfalls damit rechtfertigen, daß zunächst die gravierenden strukturellen Unterschiede zwischen den Ländern abzubauen sind, bevor sie sich einem verstärkten Wettbewerb stellen können<sup>36</sup>. Ob dafür jedoch der Länderfinanzausgleich das ausreichende Instrumentarium bietet, bleibt zu bezweifeln.

Was nun die Verteilung der Lasten zwischen dem Bund und den alten Ländern angeht, so entfallen von den rund 50 Mrd. DM, die jährlich in die neuen Länder fließen, etwa ein Fünftel (nämlich die reichlich 10 Mrd. DM aus dem horizontalen Finanzausgleich) auf die alten Länder, während der Bund vier Fünftel bereitstellt. Von den erwähnten 10 Mrd. DM tragen die ausgleichs-

pflichtigen Länder (Hessen, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Hamburg und Schleswig-Holstein<sup>37</sup>) rund 9 Mrd. DM durch Mehrbelastung im Vergleich zu 1994, während die Leistungen an die ausgleichsberechtigten westdeutschen Länder gegenüber 1994 um reichlich 1 Mrd. DM abgesenkt wurden<sup>38</sup>.

Auf den ersten Blick liegt die Vermutung nahe, daß auch die rund 16 Mrd. DM, die die neuen Länder im Rahmen des Umsatzsteuer-Vorwegausgleichs erhalten, zu Lasten der alten Länder gehen, da es sich ja um das Aufkommen aus dem Länderanteil der Umsatzsteuer handelt. Bekanntlich hat aber der Bund im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogramms auf 7 Prozentpunkte seiner Umsatzsteueranteile zugunsten der Ländergesamtheit verzichtet, was annähernd 16 Mrd. DM entspricht. Per Saldo sind also die alten Bundesländer durch diese Umverteilung nicht zusätzlich belastet worden<sup>39</sup>.

Die Ergänzungszuweisungen und die Investitions-hilfen an die neuen Länder werden ausschließlich vom Bund geleistet, so daß sich auch hier keine Mehrbelastung für die alten Länder ergeben hat.

### Das bayrisch/baden-württembergische Modell

Trotz dieser – im Verhältnis zum Bund gesehen – eher moderaten Mehrbelastung für die alten Bundesländer fühlen sich Bayern und Baden-Württemberg als Zahlerländer offenbar überfordert. In Anlehnung an die Modelle des Konkurrenzföderalismus steht bei den süddeutschen Reformüberlegungen die Anwendung des Prinzips des Wettbewerbs auf Gebietskörperschaften im Mittelpunkt des Interesses, d.h., dem allokativen Ziel wird klare Priorität eingeräumt<sup>40</sup>. Unter Berufung auf die erwähnten Mängel des gegenwärtigen Finanzausgleichssystems – insbesondere werden die Übernivellierung und die daraus resultierenden mangelnden Anreize zur Pflege eigener Steuerquellen kritisiert – haben beide Bundesländer Normenkontroll-

<sup>33</sup> Der baden-württembergische Ministerpräsident Teufel (CDU) bezeichnete das Finanzausgleichsgesetz damals gar als „ausgezeichnet“; o.V.: Die Ministerpräsidenten der Länder sind sehr zufrieden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 62, 15. 3. 1993, S. 2.

<sup>34</sup> Interessant erscheint an dieser Stelle zudem der Hinweis, daß die Änderungen am zitierten Fraktionsentwurf (der ja beispielsweise keinen Umsatzsteuer-Vorwegausgleich vorsah), die letztendlich zum heute gültigen Finanzausgleichsgesetz führten, auf die „grundsätzliche Übernahme des von Nordrhein-Westfalen und Bayern im Bundesrat eingebrachten, an den Solidarpakt-Kompromiß angepaßten Gesetzesentwurf zur Neuregelung des Finanzausgleichs ab 1995“ zurückgehen: Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (1993), S. 102.

<sup>35</sup> Rolf Peffekoven: Reform des Finanzausgleichs, a.a.O., S. 295.

<sup>36</sup> So argumentiert beispielsweise Peter Selmer: Die gesetzliche Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, in: Finanzarchiv, N.F., Band 51, Heft 3, Tübingen 1994, S. 331-357, hier S. 352.

<sup>37</sup> Schleswig-Holstein bewegt sich im Grenzbereich: So war es 1995 und 1997 Zahlerland, 1996 hingegen Empfängerland.

<sup>38</sup> Eigene Berechnungen auf Grundlage des BMF-Finanzberichts 1998, S. 145 sowie Bundesministerium der Finanzen: Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für 1997, Bonn 1998.

<sup>39</sup> Folglich müßte bei der von Bayern und Baden-Württemberg geforderten Abschaffung des Umsatzsteuer-Vorwegausgleichs (vgl. weiter unten) wieder neu über die vertikale Verteilung der Umsatzsteuer-einnahmen verhandelt werden, da sonst der Teil, auf den der Bund damals verzichtete, einfach den Zahlerländern zugute kommen würde.

<sup>40</sup> Eine kurze Zusammenfassung des Reformmodells findet sich in Bayerisches Staatsministerium der Finanzen: Der neue Finanzausgleich: einfach – föderal – gerecht. Das Modell zur Neuordnung, München 1998, basierend auf Hans-Wolfgang Arndt: Finanzausgleich und Verfassungsrecht, Mannheim 1997.

anträge<sup>41</sup> beim Bundesverfassungsgericht gestellt, mit deren Hilfe geprüft werden soll, ob einzelne Teilelemente oder gar das Gesamtsystem verfassungswidrig sind.

Sie verlangen deshalb eine Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, die sich im wesentlichen aus den folgenden Einzelvorschlägen zusammensetzen soll<sup>42</sup>:

- Abschaffung des Umsatzsteuer-Vorwegausgleichs (also Verteilung der Umsatzsteuereinnahmen ausschließlich nach Einwohnerzahl),
- Einführung eines linearen Ausgleichstarifs mit einheitlicher Abschöpfung der überdurchschnittlichen und Ausgleich der unterdurchschnittlichen Finanzkraft jeweils nur noch zu 50%,
- Wegfall der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen sowie der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich überproportionaler Kosten politischer Führung und zentraler Verwaltung,
- Wegfall der Einwohnerveredelung bei Stadtstaaten und Gemeinden bei der Berechnung der Ausgleichsmaßzahl sowie des Abzugs der Hafentlasten bei der Berechnung der Finanzkraftmaßzahl.

Nun ist zwar zunächst nicht zu bestreiten, daß ein linearer Ausgleichstarif gegenüber dem heute gültigen Stufentarif einige Vorzüge aufzuweisen hätte: Der Aufbau einer solchen Funktion ist sehr einfach, Ausgleichszuweisungen und -beiträge lassen sich nach derselben Vorschrift bestimmen, und Ausgleichs- und Abschöpfungsquoten stimmen stets überein. Unter dem Gesichtspunkt der Transparenz ist ein lineares Ausgleichsverfahren sicher die beste aller möglichen Varianten. Auch unter allokativen Aspekten erscheint die lineare Ausgleichsfunktion geeignet; die Fehlanreize des jetzigen Systems könnten reduziert werden. Das Interesse der Länder, eigene Einnahme-

<sup>41</sup> Oppenländer/Dolde/Oesterle und Partner, a.a.O., sowie Klaus Vogel: Normenkontrollantrag im Namen der Bayerischen Staatsregierung, Starnberg 1998.

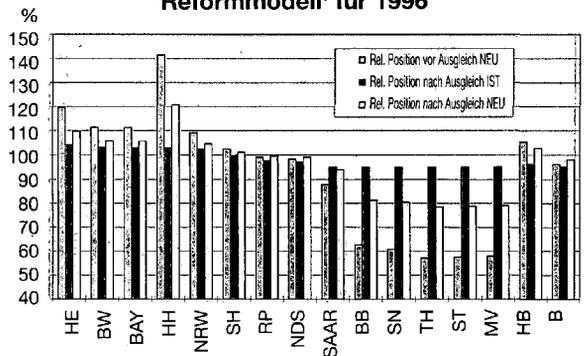
<sup>42</sup> Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, a.a.O., S. 12-14.

<sup>43</sup> Vgl. dazu auch Werner Ebert, Steffen Meyer: Das Anreizsystem des LFA – besteht Reformbedarf?, in: Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Volkswirtschaftlichen Instituts der Universität Würzburg, Würzburg 1998, S. 20 f.

<sup>44</sup> Zu weiterer Kritik und einer entsprechenden Alternative in Form einer exponentiellen Ausgleichsfunktion vgl. Thomas Lenk: Länderfinanzausgleich: Reform des Ausgleichsmechanismus, in: RWI-Mitteilungen, Heft 1/2, 49. Jg., (1998), S. 39-73.

<sup>45</sup> Die Berechnung erfolgte mit Hilfe eines Excel-Simulationsprogramms, das am Institut für Finanzen an der Universität Leipzig entwickelt wurde. Damit kann der LFA in seiner aktuellen gesetzlichen Ausprägung (FAG vom 26. 6. 1993 einschließlich der erfolgten Änderungen) rückwirkend für die Jahre 1991 bis 1996 berechnet werden. Zusätzlich lassen sich mit Hilfe des Programms die Auswirkungen diverser Reformvorschläge auf den LFA darstellen. Die Simulation erfolgte für das Jahr 1996, da für 1997 noch nicht die erforderlichen Originaldaten vorliegen.

**Abbildung 2**  
**Vergleich der relativen Positionen aller Bundesländer nach Status quo und bayrisch/baden-württembergischem Reformmodell<sup>1</sup> für 1996**



<sup>1</sup> Eingearbeitet wurden die Reformvorschläge „vollständige USt.-Verteilung nach Einwohnerzahlen“, „linearer Tarif mit Abschöpfung“ und „Ausgleich von jeweils 50%“ sowie „Wegfall des Stadtstaatenprivilegs“.

Quelle: Eigene Berechnungen.

quellen zu pflegen, würde bei einer linearen Ausgleichsfunktion deutlich gesteigert, insbesondere bei einer Abschöpfungs- und Ausgleichsquote von lediglich 50%.

**Verlierer der „Reform“**

Wenn man sich allerdings bei der Abschöpfung überdurchschnittlicher Finanzkraft am Leistungsfähigkeitsprinzip als Ausdruck der Solidarität zwischen den Bundesländern orientieren will, dann erscheint beispielsweise ein linear-progressiver Tarif eher geeignet als ein linearer<sup>43</sup>. Äußerst fraglich ist zudem, ob bei einer Abschöpfungs- und Ausgleichsquote von 50% eine ausreichende Mindestausstattung finanzschwacher Länder gesichert werden kann<sup>44</sup>. Finanzielle Entlastungen der ausgleichspflichtigen Länder führen zwangsläufig zu Kürzungen bei den Zuweisungen an die ausgleichsberechtigten Länder. Bei Betrachtung der Relationen – rund 84% aller Zuweisungen gehen an die neuen Länder – wird klar, wer die eindeutigen Verlierer einer solchen „Reform“ wären. Insbesondere die drei ersten Vorschläge hätten zum jetzigen Zeitpunkt verheerende Auswirkungen auf die finanzielle Lage der neuen Bundesländer; sie stellen einen massiven Angriff auf die im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogramms beschlossenen Regelungen dar, die den wirtschaftlichen Aufholprozeß der neuen Bundesländer sicherstellen sollen.

Eine Simulationsrechnung<sup>45</sup> auf Basis der Daten von 1996 zeigt, daß die neuen Bundesländer (außer Berlin) bei Anwendung des bayrisch/baden-württembergischen Reformmodells nach Durchführung des Finanzausgleichs i.e.S. nur noch eine relative Position

von durchschnittlich 80% aufweisen würden; im Status quo erreichen sie 95%. Dies würde eine erhebliche Schlechterstellung bedeuten, während fast alle alten Bundesländer auf der „Gewinnerseite“ wären.

Nun ist ein Vergleich der relativen Positionen nur begrenzt aussagefähig, da es durch den Wegfall des Stadtstaatenprivilegs für Hamburg, Bremen und Berlin zu einer Veränderung in deren Ausgleichsmeßzahlen kommt, d.h., der Finanzbedarf der drei Stadtstaaten verringert sich. Dies erklärt deren hohe relative Positionen bereits vor Ausgleich in Abbildung 2.

**Absolute finanzielle Einbußen**

Im folgenden soll deshalb die absolute Höhe der finanziellen Einbußen, die das Reformmodell für die neuen Länder mit sich bringt, untersucht werden:

- Durch die Abschaffung des Umsatzsteuer-Vorwegausgleichs, von dem ausschließlich die neuen Länder profitieren, wären im Vergleichsjahr 16,6 Mrd. DM weniger in die neuen Länder geflossen<sup>46</sup>.
- Zwar hätten die neuen Länder insgesamt durch die fehlende Vorabauffüllung dann (trotz des nur noch 50%igen Ausgleichstarifs) im Rahmen des Finanzausgleichs i.e.S. 1,9 Mrd. DM mehr erhalten; trotzdem wäre nach dieser Stufe ein Defizit von 14,7 Mrd. DM verblieben.
- Vom Wegfall der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen (3,5 Mrd. DM für die neuen Länder) wäre der Osten ebenfalls finanziell betroffen gewesen, so daß den neuen Bundesländern 1996 insgesamt 18,2 Mrd. DM weniger zur Verfügung gestanden hätten<sup>47</sup>.

Aus Abbildung 3 werden die finanziellen Auswirkungen für die neuen Bundesländer im einzelnen ersichtlich. Für jedes der sechs Länder trifft zu, daß es bei sofortiger Anwendung des Reformmodells weni-

<sup>46</sup> Zugleich würden dabei die Zahlerländer klammheimlich jene 7 Prozentpunkte aus der Umsatzsteuer auf ihrem Konto verbuchen, auf die der Bund im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogramms zugunsten der Ländergesamtheit verzichtete.

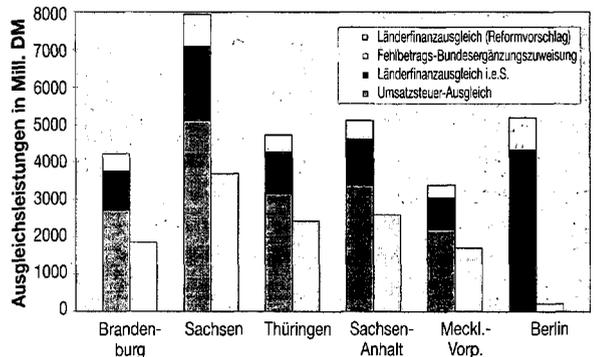
<sup>47</sup> Zudem sieht der Vorschlag der beiden Südländer die Abschaffung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich überproportionaler Kosten politischer Führung und zentraler Verwaltung vor, was die Ostländer mit weiteren 0,9 Mrd. DM Mindereinnahme getroffen hätte.

<sup>48</sup> Aus diesem Grund lehnen Ebert/Meyer bereits die im Sachverständigenrat-Modell geforderte Begrenzung der Mindestauffüllung auf 85% der Ausgleichsmeßzahl als zu weitgehend ab; Werner Ebert, Steffen Meyer, a.a.O., S. 20.

<sup>49</sup> Mit dem gleichen Argument bestreitet auch Huber die Sinnhaftigkeit einer abschließenden Regelung über 50 Jahre; Bernd Huber: Zur Reform des Finanzausgleichs, Expertengespräch „Die Reform des Finanzausgleichs – Föderale, ökonomische und verfassungsrechtliche Aspekte“, Stuttgart, 27.4.1998, S. 2.

**Abbildung 3**

**Vergleich der absoluten finanziellen Leistungen an die neuen Bundesländer nach Status quo und bayrisch/baden-württembergischem Reformmodell<sup>1</sup> für 1996**



<sup>1</sup> Vgl. dazu Werner Ebert, Steffen Meyer: Das Anreizsystem des LFA – besteht Reformbedarf?, in: Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Volkswirtschaftlichen Instituts der Universität Würzburg, Würzburg 1998.

Quelle: Eigene Berechnungen.

ger als die Hälfte der jährlichen Zahlungen erhalten würde, die ihm der Status quo zusichert. Die 50%ige Auffüllung der Fehlbeträge würde noch nicht einmal die entgangenen Leistungen aus dem nicht mehr zur Anwendung kommenden Umsatzsteuerausgleich kompensieren. Der sogenannte „Anzeleffekt“ würde also zum jetzigen Zeitpunkt in erster Linie zu Mindereinnahmen und damit zu einer bedenklichen Planungsunsicherheit für die neuen Länder und ihre Gemeinden führen<sup>48</sup>. Die gewaltigen Einbußen Berlins erklären sich zum einen aus dem Wegfall des Stadtstaatenprivilegs bei der Bestimmung der Ausgleichsmeßzahl, d.h., der Finanzbedarf Berlins würde also im Vergleich zur heutigen Regelung enorm absinken. Andererseits muß natürlich beachtet werden, daß Berlin momentan keine Zahlungen aus dem Umsatzsteuervorwegausgleich erhält, so daß es von der diesbezüglichen Novellierung in gewissem Umfang profitieren würde.

**Widerspüchliche Argumentation**

Der Vorschlag der beiden süddeutschen Länder sieht nun zwar eine Besitzstandswahrung in Form von Festbeträgen für das Jahr der Einführung des Modells und eine „moderate“ Abschmelzung der Festbeträge um jährlich 2% vor. Trotz allem wäre dies ein Rückschritt hinter die den neuen Ländern zugesicherte Finanzausstattung; zumal der für dieses Modell notwendige Planungshorizont von 50 Jahren aus zwei Gründen äußerst fragwürdig erscheint:

- Zum einen ist es sehr schwierig, heute sichere Prognosen über die wirtschaftliche Entwicklung der neuen Länder für die nächsten Jahre abzugeben<sup>49</sup>,

□ zum anderen muß ab dem Jahre 2005 ohnehin eine Anschlußregelung für den jetzigen Finanzausgleich getroffen werden.

Widersprüchlich ist zudem die Argumentation der Verfasser des Reformmodells. Als einen der Hauptkritikpunkte am gegenwärtigen System äußern sie eine angebliche Übernivellierungswirkung, die Änderungen in der Finanzkraftreihenfolge nach sich ziehe. Dies ist jedoch nur der Fall, wenn man die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, mit in die Rechnung einbezieht, was aus sachlogischen Gründen nicht statthaft ist<sup>50</sup>.

Weiterhin ist darauf hinzuweisen, daß die Ausgleichsleistungen der Zahlerländer im gegenwärtigen System des Länderfinanzausgleichs vermutlich zu hoch ausgewiesen sind, da zum einen die Kapitalertragsteuer nicht zerlegt wird und zum anderen die Zerlegungsmaßstäbe für die Lohn- und Körperschaftsteuer nicht exakt der Realität (Pendlerströme, regionale Wertschöpfung) entsprechen<sup>51</sup>.

Schließlich ist eine Reform des Länderfinanzausgleichs, die einen Wettbewerb zwischen den Ländern fördert und damit den Föderalismus stärkt, zwar äußerst erstrebenswert; dies setzt aber ein relativ einheitliches Ausgangsniveau voraus. Letzteres ist im Falle der neuen Bundesländer – im Vergleich zu den alten Ländern – gegenwärtig keinesfalls gegeben, so daß deren Autonomie mit einer solchen Reform nicht gestärkt, sondern eher geschwächt würde. Hier kristallisiert sich also ein Widerspruch zwischen den (finanziellen) Erfordernissen der deutschen Einheit und dem Wunsch nach mehr Wettbewerbsföderalismus oder – anders gesagt – zwischen distributiven und anreizfördernden Zielsetzungen heraus<sup>52</sup>. Deshalb fordert O.-E. Geske zu Recht: „Wer schnelle Lösungen durch Änderungen der derzeitigen gesamtdeutschen Finanzverfassung erreichen will, muß seine Zeitvorstellungen von der Entwicklung in den neuen Ländern abhängig machen.“<sup>53</sup>

<sup>50</sup> Im übrigen verweist Peffekoven darauf, daß alle Bundesländer 1993 die entsprechenden Sonderbedarfe anerkannt und als ausgleichsrelevant angesehen haben; Rolf Peffekoven: Reform des Länderfinanzausgleichs tut not, a.a.O., S. 83.

<sup>51</sup> Dieter Vesper: Länderfinanzausgleich – besteht Reformbedarf?, a.a.O., S. 6 und 14.

<sup>52</sup> Auf diesen Widerspruch verweisen auch Ebert/Meyer; und sie fragen deshalb die Befürworter des Wettbewerbsföderalismus, wie denn eine objektive Trennung zwischen selbstverschuldeter und unverschuldeter mangelnder wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit (z.B. durch exogene Schocks) vorgenommen werden soll; Werner Ebert, Steffen Meyer, a.a.O., S. 10. Im letzteren Fall ist einer bundesstaatlichen Kooperation der Vorzug vor allzu großer finanzieller Autonomie zu geben.

<sup>53</sup> Otto-Erich Geske, a.a.O., S. 564.

Zusammenfassend muß festgestellt werden, daß das bayrisch/baden-württembergische Modell nicht geeignet ist, die gegenwärtigen Probleme des Länderfinanzausgleichs zu lösen. Im Gegenteil, mit der Verringerung der finanziellen Leistungen für die neuen Länder würde der dortige wirtschaftliche Aufholprozeß in Frage gestellt und der soziale Frieden in der Bundesrepublik Deutschland gefährdet.

### Fazit

Ziel dieses Beitrages war es, die eher süddeutsch dominierte Diskussion um Änderungen in der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland aus dem Blickwinkel der neuen Bundesländer anzureichern. Dabei wurde zunächst gezeigt, daß dem Länderfinanzausgleich seit 1995 eine hervorgehobene Bedeutung beim Transfer finanzieller Mittel in den Ostteil Deutschlands zukommt.

Die Nutzung dieses Instrumentariums zur Finanzierung des wirtschaftlichen Aufholprozesses in den neuen Ländern wurde bei der Verabschiedung des Föderalen Konsolidierungsprogramms bewußt gewählt – und dies, obwohl man sich der damit verbundenen Größenordnungen bezüglich der Ausgleichsmasse vollauf bewußt war. Aufgrund finanzieller Zugeständnisse des Bundes zugunsten der Ländergesamtheit stimmten 1993 alle Bundesländer einem gesamtdeutschen Finanzausgleich zu, der sich vom vorhergehenden Regularium nur unwesentlich unterscheidet. So wurde die Chance versäumt, den bereits vorher wegen seiner vorrangig distributionspolitischen Ausrichtung kritisierten Länderfinanzausgleich grundlegend zu reformieren.

Eine solch tiefgreifende Reform hin zu einer Art Konkurrenzföderalismus mit einer stärkeren Eigenverantwortung der Bundesländer und einer effizienteren Ausschöpfung der Steuerquellen fordern nun die beiden Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg. Bei näherer Betrachtung der einzelnen Reformvorschläge wurde allerdings deutlich, daß eine sofortige Einführung dieses Modells einen massiven Angriff auf die finanzielle Lage der neuen Bundesländer mit verheerenden Folgen für deren wirtschaftlichen Aufholprozeß darstellen würde. Da somit die Startchancen der neuen Länder gegenüber den Altbundesländern für einen Aufbruch in den Wettbewerbsföderalismus ungleich schwächer ausfallen würden, sollte eine solch grundlegende Reform entweder dann ins Auge gefaßt werden, wenn der ostdeutsche Aufholprozeß weiter vorangekommen ist, oder es muß eine wirksame Alternative gefunden werden, die den neuen Ländern die erforderlichen finanziellen Mittel verbindlich zusichert.