ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Altemeier, Jens

Book

Föderale Finanzbeziehungen unter Anpassungsdruck: Verteilungskonflikte in der Verhandlungsdemokratie

Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, No. 38

Provided in Cooperation with:
Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG), Cologne

Suggested Citation: Altemeier, Jens (1999) : Föderale Finanzbeziehungen unter Anpassungsdruck: Verteilungskonflikte in der Verhandlungsdemokratie, Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, No. 38, ISBN 3-593-36341-0, Campus Verlag, Frankfurt a. M.

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/69278

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Jens Altemeier

Föderale Finanzbeziehungen unter Anpassungsdruck

Verteilungskonflikte in der Verhandlungsdemokratie

Campus

Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Band 38

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Altemeier, Jens:
Föderale Finanzbeziehungen unter Anpassungsdruck;
Verteilungskonflikte in der Verhandlungsdemokratie / Jens Altemeier.
[Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung]. – Frankfurt/Main;
New York: Campus Verlag, 1999
(Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln; Bd. 38)
Zugl. Konstanz, Univ. Diss., 1998
ISBN 3-593-36341-0

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.
Copyright © 1999 Campus Verlag GmbH, Frankfurt / Main
Umschlaggestaltung: Atelier Warminski, Büdingen
Satz: Thomas Pott; Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln
Druck und Bindung: KM-Druck, Groß-Umstadt
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.
Printed in Germany

Inhalt

Tabellen und Abbildungen 8

Abkürzungsverzeichnis 11

Kapitel 1
Einleitung: Vereinigungsbedingte Verteilungskonflikte und bundesdeutsche Verhandlungsdemokratie 15

1.1 Deutsche Vereinigung und Föderalismus 15

1.2 Die Bundesrepublik Deutschland als Verhandlungsdemokratie 20

1.3 Fragestellung und Gang der Untersuchung 25

Kapitel 2
Theorie und Praxis der verhandlungsförmigen Verteilungsentscheidungen zwischen Bund und Ländern 31

2.1 Verteilungsprobleme in Verhandlungssystemen 31
2.1.1 Verteilungsprobleme und Verhandlungsdilemma 32
2.1.2 Wege aus dem Verhandlungsdilemma 38

2.2 Die föderalen Finanzbeziehungen als bedarfsorientiertes und verhandlungsförmiges Ausgleichssystem 47
2.2.1 Die föderalen Finanzbeziehungen als bedarfsorientiertes Ausgleichssystem 47
2.2.2 Die föderalen Finanzbeziehungen als Verhandlungssystem 54

Kapitel 3
Ausgleichsprobleme und politische Rahmenbedingungen vor und nach Vollzug der staatlichen Vereinigung 73

3.1 Vereinigungsbedingte Verteilungsprobleme im unitarischen deutschen Bundesstaat 74

3.2 Bund-Länder-Verhandlungen zum Staatsvertrag zur Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion 78

3.3. Bund-Länder-Verhandlungen zum Einigungsvertrag 82

3.4 Ausgleichspolitische Rahmenbedingungen nach Vollzug der staatlichen Vereinigung 88

Kapitel 4
Die erste Aufstockung des Fonds Deutsche Einheit 95

4.1 Ausgangslage 96
4.1.1 Drohende Haushaltsnotlage in den neuen Bundesländern 96
4.1.2 Lösungsmöglichkeiten und politische Umsetzungsprobleme 100

4.2 Regierungsvorlagen, Bundesratsverfahren und Bundestagsbeschlüsse 111
4.2.1 »Gesetz zur Aufhebung des SHG und zur Aufstockung des FDE« 112
4.2.2 Steueränderungsgesetz 1992 121
4.2.3 Zwischenergebnis 129

4.3 Vermittlungsverfahren 131
4.3.1 Entscheidungsfindung im Vermittlungsausschuß 132
4.3.2 Mehrheitsentscheidung im Bundesrat 139

4.4 Zusammenfassung 145

Kapitel 5
Die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs 152

5.1 Ausgangslage 153
5.1.1 Akuter Regelungsbedarf 153
5.1.2 Komplexe Ausgleichsregelungen und föderale Konfliktlagen 160

5.2 Vorschläge des Bundes und Modelldiskussionen unter den Ländern 166
5.2.1 BMF-Thesenpapier 166
5.2.2 Bayern-Modell 172
5.2.3 Länder-Arbeitsgruppe »Finanzreform 1995« 176
5.2.4 »Mauracher Trichter« 180
5.2.5 Gemeinsamer Länderstandpunkt 186

5.3 Regierungs- und Bundesratsvorlagen 196
5.3.1 Beginn von Bund-Länder-Verhandlungen 196
5.3.2 Regierungsentwurf 201
5.3.3 Weichenstellung für Klausurtagung 205
5.3.4 Gegenentwurf der Länder 209
5.3.5 Zahlenabgleich in der »Vierer-AG« 216

5.4 Solidarpakt zwischen Bund und Ländern 218
5.4.1 Vorparlamentarischer Kompromiß 218
5.4.2 Einmütige Ratifizierung in Bundestag und Bundesrat 228

5.5 Zusammenfassung 235

Kapitel 6
Entscheidungsmuster und Gewichtsverteilung im bundesstaatlichen System des vereinigten Deutschland 242

6.1 Nichtstrukturelle Anreize und Lerneffekte als prozeßrelevante Faktoren in den Bund-Länder-Beziehungen 242

6.2 Gewichtsverteilung im Verbunds- und Verflechtungsföderalismus des vereinigten Deutschland 256

Literatur 260

Tabellen und Abbildungen

Tabellen

3-1	Raumordnerische Unterschiede zwischen Altbundesgebiet und Beitrittsgebiet 1989 und 1990	75
3-2	Entwicklung der wirtschaftlichen und finanziellen Situation des Beitrittsgebiets im Vergleich zum Altbundesgebiet	76
3-3	Transfers aus dem Fonds Deutsche Einheit nach den Regelungen des Einigungsvertrages vom 31. August 1990	87
4-1	Prognostizierte Kreditfinanzierungsquote sowie Ausgaben bzw. Einnahmen je Einwohner in den neuen Ländern und ihren Gemeinden 1991 bis 1994	97
4-2	Einnahmeprognose der neuen Länder und ihrer Kommunen nach Steuern und Ausgleichsmaßnahmen nach Beschlüssen der Regierungschefs vom Februar 1991	99
4-3	Haushaltsent- bzw. -belastungen durch die Regierungsvorlage sowie die Stellungnahme des Bundesrates zur Aufhebung des SHG und Aufstockung des FDE bei Bund, alten sowie neuen Ländern	120
4-4	Haushaltsent- bzw. -belastungen bei Bund, Ländern und Gemeinden durch Regierungsentwurf, Stellungnahme Bundesrat sowie Bundestagsbeschluß zum StÄndG 1992	128
4-5	Haushaltsent- bzw. -belastungen bei Bund, alten Ländern und Gemeinden sowie neuen Ländern und Gemeinden durch den Vermittlungsvorschlag zur Aufhebung des SHG und Aufstockung des FDE	139
4-6	Haushaltsent- bzw. -belastungen durch Bundestagsbeschlüsse und Vermittlungsvorschläge zu beiden Vorlagen	143

4-7	Finanzausstattung der neuen Länder und ihrer Kommunen je Einwohner nach den Beschlüssen vom Februar 1992	145
5-1	Prognosen der Haushaltsent- bzw. -belastungen der alten Länder durch eine vollständige Einbeziehung des Beitrittsgebiets in den LFA (ohne BEZ)	155
5-2	Haushaltsent- bzw. -belastungen durch die BMF-Thesen bei Bund, alten und neuen Ländern im Jahr 1995	170
5-3	Auswirkungen der unterschiedlichen Modelle zur Einbeziehung der neuen Länder in den horizontalen LFA auf die Haushalte der alten Länder für 1995 gegenüber einer Fortführung der Ausnahme-regelungen des EV	188
5-4	Lastenverteilung vor FKP (1994)	217
5-5	Haushaltsauswirkungen durch wegfallende Be-/Entlastungen im Zuge der Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen ab 1995	218
5-6	Auswirkungen der Bundesratsvorlage und der Regierungsvorlage zur Neuregelung des Finanzausgleichsgesetzes im Jahr 1995	222
5-7	Auswirkungen des Solidarpakts auf Bund und Länder im Jahr 1995	231
5-8	Auswirkungen der Regierungsvorlage bzw. des Gesetzes-beschlusses zur Neuregelung des FAG auf die Länderhaushalte für das Jahr 1995	233
5-9	BMF-Projektionen der Haushalte der Länder und Gemeinden im Beitrittsgebiet für das Jahr 1995 vor und nach dem Solidarpakt-Kompromiß	234

Abbildungen

3-1	Parteipolitische Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat während der 12. Legislaturperiode des Bundestages	93
4-1	Stimmenverteilung im Bundesrat zwischen Mai 1991 und Mai 1992 in Abhängigkeit von finanziellen Eigeninteressen und Parteilagern	106
4-2	Geschätzte Auswirkungen der Regierungsvorhaben zur Aufhebung des SHG sowie zur Erhöhung der Umsatzsteuer im Jahr 1993 auf die alten Länder	130
4-3	Geschätzte Auswirkungen des Vermittlungsvorschlags zur Aufhebung des SHG und Aufstockung des FDE im Jahr 1993 auf die alten Länder	144
5-1	Stimmenverteilung im Bundesrat zwischen Juni 1992 und Juni 1994 in Abhängigkeit von finanziellen Eigeninteressen und Parteilagern	165
5-2	Geschätzte Auswirkungen der BMF-Vorschläge zur Regelung der Altschuldenfrage sowie eines gesamtdeutschen LFA im Jahr 1995 auf die alten Länder	172
5-3	Modelle zur Neuregelung des Länderfinanzausgleichs	184
5-4	Bundesratsvorlage und Regierungsvorlage zur Neuregelung des Finanzausgleichsgesetzes	220
6-1	Systemimmanente Anpassungserfordernisse, Problemkonstellationen sowie Prozeßverläufe	245

Abkürzungsverzeichnis

A-Länder	SPD-geführte Länder
aBL	alte Bundesländer
AfA	Absetzung für Abnutzung
AG	Arbeitsgruppe
AMZ	Ausgleichsmeßzahl
Art.	Artikel
B-Länder	CDU- bzw. unionsgeführte Länder
BB	Brandenburg
BE	Berlin
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BGBl	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BR	Bundesrat
BR-PlPr.	Bundesrats-Plenarprotokoll
BT	Bundestag
BT-PlPr.	Bundestags-Plenarprotokoll
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht Entscheidungsband
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DM/E	DM je Einwohner
Drs.	Drucksache
ESt.	Einkommensteuer
EV	Einigungsvertrag
FA	Finanzausgleich
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung

FDE	Fonds Deutsche Einheit
FKM	Finanzkraftmeßzahl
FKP	Föderales Konsolidierungsprogramm
FKPG	Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms
FMK	Finanzministerkonferenz
FPR	Finanzplanungsrat
GAO	Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost
Gem.	Gemeinden
GG	Grundgesetz
GRW	Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur«
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
HB	Hansestadt Bremen
HE	Hessen
HH	Hansestadt Hamburg
i.V.m.	in Verbindung mit
k.A.	keine Angabe
KAF	Kreditabwicklungsfonds
KSt.	Körperschaftsteuer
LFA	Länderfinanzausgleich (horizontal und vertikal lt. Art. 107 GG)
LFA i.e.S.	horizontaler Länderfinanzausgleich (lt. Art. 107 GG)
MdF	Ministerium der Finanzen der DDR
MPK	Ministerpräsidentenkonferenz
MV	Mecklenburg-Vorpommern
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
nBL	neue Bundesländer
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
o.V.	ohne Verfasser
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PlPr.	Plenarprotokoll
RP	Rheinland-Pfalz
SH	Schleswig-Holstein
SHG	Strukturhilfegesetz
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
StÄndG	Steueränderungsgesetz

SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
TH	Thüringen
THA	Treuhandanstalt
USt.	Umsatzsteuer
VA	Vermittlungsausschuß von Bundestag und Bundesrat
WP	Wahlperiode
ZDL	Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister

Kapitel 1
Einleitung: Vereinigungsbedingte Verteilungskonflikte und bundesdeutsche Verhandlungsdemokratie

1.1 Deutsche Vereinigung und Föderalismus

In der deutschen Föderalismus-Diskussion der frühen neunziger Jahre wurde die deutsche Vereinigung sowie die Bewältigung ihrer Folgeprobleme als »Lackmustest« (Sturm 1992: 119; ebenso: Donner/Berlit 1992) auf den Föderalismus angesehen. Vor allem die mittelfristige Regelung der vereinigungsbedingten Verteilungsprobleme zwischen Bund und Ländern galt als »Nagelprobe« (Klatt 1991b: 442) beziehungsweise als »Schlüsselfrage« (Scharpf 1990a: 581) der föderalstaatlichen Entwicklung. In diesem Zusammenhang prognostizierte die Föderalismus-Literatur schon zu Beginn des Vereinigungsprozesses eine vereinigungsbedingte »Bedrohung des Föderalismus« (Scharpf 1990b), die sich zeitweise sogar tatsächlich zu einer »Krise des Bundesstaats« auszuwachsen schien (Benz 1993: 85, m.w.N.). Als ausschlaggebend dafür wurden nicht so sehr die Zunahme der Bundesländer von elf auf sechzehn, die damit verbundene Erweiterung des Staatsgebietes um circa 40 Prozent oder der plötzliche Bevölkerungszuwachs um circa 25 Prozent angesehen. Als Anlaß für die prognostizierte Krise wurde vielmehr der schlagartige Umbruch der finanzwirtschaftlichen und raumstrukturellen Rahmenbedingungen ausgemacht, die der deutsche Bundesstaat mit dem Beitritt der extrem struktur- und finanzschwachen neuen Länder unausweichlich erfahren mußte. Denn die Vereinigung der struktur- und finanzschwachen DDR mit der struktur- und finanzstarken Bundesrepublik implizierte neben einer Vergrößerung des Staatsgebietes sowie einer Vermehrung der Bevölkerung und der Länder vor allem eine beträchtliche Umlenkung der föderalen Finanzströme von West nach Ost.

Insgesamt war die Vereinigung mit der staats- und völkerrechtlichen Herstellung der Einheit Deutschlands keineswegs vollzogen. Vielmehr stellte sich damit erst die Aufgabe, das sogenannte ›Beitrittsgebiet‹ und das alte

Bundesgebiet politisch-kulturell sowie sozioökonomisch zu integrieren. Dabei war ein allmähliches Zusammenwachsen der beiden deutschen Staaten mit der Richtungsentscheidung zugunsten des Beitritts der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes ausgeschlossen worden. Der rasche Beitritt nach Art. 23 GG implizierte vielmehr einen einseitigen, improvisierten »Institutionentransfer« (Lehmbruch 1993), das heißt die prinzipielle Übernahme der institutionellen Kernstrukturen des politischen, administrativen, wohlfahrtsstaatlichen, marktwirtschaftlichen und intermediären Systems der alten Bundesrepublik durch die DDR. Die weitere Integration des Beitrittsgebiets in die alte Bundesrepublik war deshalb weitgehend von der Bewältigung der Folgeprobleme abhängig, die der Institutionentransfer notwendig in beiden Teilen Deutschlands auslösen mußte (Lehmbruch 1993: 41).

Dies gilt auch für den Föderalismus, der neben dem Parlamentarismus die zweite zentrale Institution des bundesdeutschen politischen Systems darstellt und der sich in der Staatspraxis durch die international höchst ungewöhnliche Spielart eines »unitarischen Bundesstaats« (Hesse 1962) auszeichnet. In der alten Bundesrepublik Deutschland wurden im wesentlichen bundeseinheitliche Gesetze einheitlich angewandt und bundeseinheitliche Steuern einheitlich erhoben (Scharpf 1991a: 146). Erreicht wurde dies durch eine intensive, seit der Finanzreform von 1969 verfassungsrechtlich weitgehend abgesicherte Kooperation zwischen Bund und Ländern (Rudolf 1990), für die Fritz Scharpf den Begriff der »Politikverflechtung« (Scharpf et al. 1976) geprägt hat und hinter der von Anfang an das übergreifende politische Leitbild von der Herstellung ›einheitlicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet‹ stand (Tönnies 1993; von der Heide 1993). Dieses unitarische Leitbild wiederum hatte insbesondere auf die föderalen Finanzbeziehungen, die ein komplexes System der Einnahmen- und Mittelverteilung zwischen Bund und Ländern darstellen, eine maßgeblich strukturprägende Wirkung. Denn durch das Postulat von der ›Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse‹ hat die Zielsetzung einer aufgabengerechten Einnahmenverteilung auf die Gebietskörperschaften, wie sie im Prinzip jede bundesstaatliche Finanzverfassung bei einer gegebenen Verteilung der Aufgaben und Ausgaben verfolgt, in der Bundesrepublik Deutschland eine sehr spezifische Auslegung und Umsetzung erfahren: So wird darunter vorrangig eine Angleichung der Finanzkraft sowie der wirtschaftlichen Strukturkraft zwischen den Bundesländern und Raumordnungsregionen verstanden. Demzufolge stellen die föderalen Finanzbeziehungen in der Bundesrepublik Deutschland ein zwischen Bund und Ländern eng verflochtenes, bedarfsbezogenes Verteilungssystem dar, dessen Maßstab der Bundesdurchschnitt ist.

Die föderalen Finanzbeziehungen werden durch Bund-Länder-Gremien überwacht und gesteuert, die von den institutionellen Eigeninteressen der Gebietskörperschaften beziehungsweise der Fachressorts beherrscht werden. Die parlamentarische Arena und der für sie typische Parteienwettbewerb spielen lediglich eine untergeordnete Rolle und kommen allenfalls bei den öffentlichkeitswirksamen Fragen der steuerlichen Finanzierung der Finanzströme zwischen den Gebietskörperschaften zum Tragen. Theoretisch lassen sich diese Gremien der föderalen Finanzbeziehungen als »Verhandlungssysteme« bezeichnen, welche im »Schatten der Mehrheit« (Scharpf 1992a) operieren. Sie dienen nicht nur der gegenseitigen Information und Konsultation, sondern weitgehend auch der Entscheidungsvorbereitung, wobei die beteiligten Regierungen der Gebietskörperschaften vorrangig einvernehmliche Entscheidungen anstreben, während kämpferische Mehrheitsentscheide, wie sie verfahrensrechtlich durchaus zulässig wären, lediglich als ›ultima ratio‹ betrachtet werden. Dies bedeutet aber keineswegs, daß das Gewicht und der Einfluß aller Beteiligten gleich wäre. Vor allem die Bundesregierung verfügt wegen des großen Umfangs und der vergleichsweise günstigen Struktur des Bundeshaushalts sowie aufgrund ihrer verfahrensrechtlichen Stellung als vorrangiger ›agenda setter‹ und ›veto player‹ in bundespolitischen Angelegenheiten über eine hegemoniale Verhandlungsposition, die lediglich durch eine große Koalition der Länder ausgehebelt werden kann. Mit Hilfe solcher großen Koalitionen gegen den Bund ist es den Ländern in der Vergangenheit tatsächlich gelungen, eine stetige Zentralisierung im Verhältnis zum potentiell hegemonialen Bund zu verhindern und ihn statt dessen schrittweise in ein multilaterales System der Politikverflechtung einzubinden, welches eine zentralistische Strategie des ›Divide et impera‹ vergleichsweise erschwert (Scharpf 1991a). Durch die Herausbildung der vielfältigen Arrangements der vertikalen Politikverflechtung gelang es den Ländern, den Widerspruch zwischen dem Anspruch auf einheitliche Lebensverhältnisse und dem Anspruch auf politische Eigenständigkeit der Länder in ein verträgliches Gleichgewicht zu überführen, indem sie zwar den Anspruch auf eine weitgehend eigenständige Landespolitik preisgaben, dafür aber vergleichsweise große Einflußchancen auf die Bundespolitik gewannen (Scharpf 1990a: 579).

Diese unitarische Spielart des kooperativen Föderalismus wurde nun nach Ansicht vieler Beobachter mit dem Beitritt der neuen Länder grundlegend erschüttert. Denn mit dem Beitritt der extrem struktur- und finanzschwachen neuen Länder traten im Bundesgebiet mit einem Mal großräumige Strukturdisparitäten von einem Ausmaß und einer Qualität auf, die in der alten Bundesrepublik völlig unbekannt waren (Hesse/Renzsch 1990: 569; Baumheier

1993: 346–347). Damit drohte die bisherige Balance zwischen Bund und Ländern im Rahmen der überkommenen föderativen Finanzrechtsordnung schlagartig und erheblich beeinträchtigt zu werden (Sturm 1992; Benz 1992: 594). Denn infolge des rapiden Absinkens aller gesamtstaatlichen Durchschnittswerte implizierte es eine potentielle Umlenkung sowie ein potentiell erhebliches Anschwellen der horizontalen und vertikalen Ausgleichsleistungen zwischen Bund und Ländern zugunsten der neuen Länder. Aufgrund der damit gegebenen, beträchtlichen finanziellen Interessendivergenzen zwischen alten und neuen Ländern einerseits sowie zwischen reichen und armen alten Ländern andererseits wurde von vielen Beobachtern das Auftreten massiver horizontaler Verteilungskonflikte, mithin eine Schwächung der Länderebene gegenüber dem Bund und infolgedessen ein Zentralisierungsschub erwartet (Scharpf 1990a: 581–583; Klatt 1991b: 439; Schultze 1993: 237–238 m.w.N.):

> Wenn nichts geschieht, wird der Beitritt der DDR-Länder zur Bundesrepublik den deutschen Föderalismus schwächen und Gesamtdeutschland der Staatsform eines (durch die Existenz von Bundesländern lediglich verteuerten und verkomplizierten) Einheitsstaats einen großen Schritt näher bringen.
> (Scharpf 1990b; ebenso: Hesse/Renzsch 1990: 567–568; Abromeit 1992)

Die Prognose, daß die Integration der extrem finanz- und strukturschwachen neuen Länder in die föderative Finanzrechtsordnung ein besonders prekäres Folgeproblem der Vereinigung für das bundesstaatliche System werden würde, entsprang nicht allein der Erfahrung mit vierzig Jahren föderaler Politik in der Bundesrepublik, bei der sich Verteilungskonflikte zwischen den Gebietskörperschaften immer wieder als Engpaß für Entscheidungen erwiesen hatten (Scharpf et al. 1976). Aktuelle Belege für diese Annahme schienen vielmehr bereits die Auseinandersetzungen zwischen Bund und alten Ländern im Zusammenhang mit dem Staatsvertrag zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion beziehungsweise mit dem Einigungsvertrag zu liefern. Denn seinerzeit konnten sich Bund und alte Länder aufgrund stark divergierender Interessen und eines hohen Handlungsdrucks lediglich auf einen »dilatorischen Kompromiß« in Form einer befristeten finanzverfassungsrechtlichen Übergangsregelung einigen (Lehmbruch 1996b: 67–68). Danach sollte die bundesstaatliche Finanzverfassung des Grundgesetzes zwar prinzipiell auf das Beitrittsgebiet erstreckt werden, zugleich wurde aber vorübergehend auf eine vollständige Einbeziehung der neuen Länder in die bestehenden bundesstaatlichen Ausgleichssysteme verzichtet und eine entsprechende Regelung auf den 1. Januar 1995 verschoben. Der finanzverfassungsrecht-

lich gebotene Ausgleich der Finanz- und Strukturschwäche der neuen Länder sollte bis dahin durch gesonderte und provisorische Instrumente wie zum Beispiel das Sonderprogramm zur regionalen Wirtschaftsförderung oder den Fonds Deutsche Einheit (FDE) erfolgen, deren Finanzausstattung allerdings aufgrund des Bund-Länder-Streits um die Finanzierung dieser Instrumente in Verbindung mit der wahlkampfbedingten Weigerung der Bundesregierung, einigungsbedingte Steuererhöhungen in Betracht zu ziehen, von Beginn an nur unzureichend war.

Obwohl also die bundesstaatliche Finanzverfassung mit dem Beitritt der DDR prinzipiell auf das Beitrittsgebiet übertragen worden war, mußten die finanzverfassungsrechtlich notwendigen Anpassungen der föderativen Finanzrechtsordnung an die schockartig veränderten finanzwirtschaftlichen und raumstrukturellen Rahmenbedingungen erst noch vorgenommen werden. Zum einen waren sofortige Nachbesserungen der provisorischen Ausgleichsinstrumente für die neuen Länder erforderlich. Zum anderen mußten Vorbereitungen getroffen werden für die vollständige Integration der neuen Länder in ein gesamtdeutsches föderales Ausgleichssystem, die bis zum 1. Januar 1995 verfassungsrechtlich zwingend geboten war. Dabei ging es angesichts des Postulats von der ›Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse‹ nicht nur darum, den neuen Ländern die notwendigen Mittel zur Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben zur Verfügung zu stellen, sondern auch darum, ihren darüber hinaus bestehenden Nachholbedarf zu definieren, zu decken sowie die daraus resultierenden Finanzierungslasten auf Bund und alte Länder zu verteilen. Da es nicht mehr wie in der Vergangenheit um die Verteilung materieller Zuwächse gehen konnte, sondern lediglich noch um die Umverteilung materieller Besitzstände zwischen West und Ost und die Verteilung materieller Einbußen auf Bund und alte Länder, war folglich mit beträchtlichen horizontalen und vertikalen Verteilungskonflikten zu rechnen. Die Einbeziehung der neuen Länder in die bundesstaatlichen Finanzbeziehungen war somit nicht nur finanzwirtschaftlich sondern auch politisch ein nur schwer zu regelndes Problem, das zusätzlich dadurch vergrößert wurde, daß die Bund-Länder-Beziehungen ein Verhandlungssystem darstellen und Entscheidungen gemeinhin nur im Einvernehmen von Bund und Ländern fallen.

1.2 Die Bundesrepublik Deutschland als Verhandlungsdemokratie

Entgegen den in der Politikwissenschaft bislang vorherrschenden Idealvorstellungen vom mehrheitsdemokratischen und bürokratisch-hierarchischen Staat trägt das politische System der Bundesrepublik Deutschland in zentralen Bereichen Züge einer Verhandlungsdemokratie.[1] Unter Verhandlungsdemokratien werden politische Systeme verstanden, »die zwar in begrenztem Maße mit Parteienwettbewerb und Mehrheitsprinzip arbeiten, in denen dies aber an Bedeutung zurücktritt gegenüber der Entscheidungsfindung durch bargaining« (Lehmbruch 1998: 17; Herder-Dorneich 1979: 22). Ihre Subjekte sind nicht die Bürger, sondern korporative Akteure, das heißt staatliche Bürokratien, organisierte Interessen, politische Parteien und autonome Gebietskörperschaften (Lehmbruch 1996a: 23). Dementsprechend wird die Bundesrepublik Deutschland in der Literatur schon seit längerem als »Mischsystem« bezeichnet, für das ein eigentümliches Nebeneinander von klarer Mehrheitsentscheidung und gütlichem Einvernehmen im Gefolge von Aushandlungsprozessen kennzeichnend sei (Lehmbruch 1968b: 188; Wehling 1991: 94; Abromeit 1993a: 74; Schmidt 1995: 231).

Politische Aushandlungsverfahren werden in der Literatur zumeist auf Machtteilungen in demokratischen Verfassungsstaaten zurückgeführt, die den Machtträgern trotz des überall vorherrschenden formalen Mehrheitsprinzips faktisch ein mehr oder minder großes Vetopotential verschaffen. Formen solcher verfassungsrechtlichen Gewaltenteilung sind zum Beispiel

---

1 Während im Zentrum mehrheitsdemokratischer Vorstellungen das sogenannte ›Westminster-Modell‹ steht, mit seiner parlamentarischen Mehrheitsregierung und dem Konfliktregelungsmodus des Parteienwettbewerbs, ist für die moderne Auffassung von der Lenkung des Staatsapparats sowie vom Verhältnis von Staat und gesellschaftlichen Akteuren das Webersche Modell der ›bürokratischen Herrschaft‹ zentral. Entgegen diesen Idealvorstellungen vom modernen Staat haben empirische Untersuchungen jedoch eine große Bedeutung verhandlungsbasierter Koordination für den parlamentarischen Bereich (Lehmbruch 1967; Lijphart 1968; Neidhart 1970), das Verhältnis von Regierung und Ministerialbürokratie (Mayntz/Scharpf 1975; Aberbach et al. 1981), das Verhältnis von Zentral- und Gliedstaaten in Bundesstaaten (für Deutschland: Lehmbruch 1998; Scharpf et al. 1976), das Verhältnis von Staat und Verbänden (Schmitter/Lehmbruch 1979) sowie das Verhältnis von Verwaltung und gesellschaftlichen Akteuren (Bohne 1981; zuletzt: Benz 1994) nachgewiesen. Zur Charakterisierung dieser politischen Systeme spricht man in Abgrenzung zum Typus der Konkurrenz- oder Mehrheitsdemokratie von Konkordanzdemokratien (Lehmbruch 1968a; Lijphart 1968), von Konsensdemokratien (Lijphart 1984) und neuerdings vermehrt von Verhandlungsdemokratien (Neidhart 1970; Czada/Schmidt 1993; Kleger 1995).

die Trennung von Gesetzgebungs- und Regierungsgewalt zwischen Parlament und direkt gewähltem Staatspräsident in präsidentiellen Regierungssystemen oder die Aufteilung von exekutiven und legislativen Befugnissen auf Gliedstaaten und Bund in föderativen Systemen. Hinzutreten können weitere Formen konstitutioneller Machtteilungen, wie zum Beispiel die Möglichkeit zu Gesetzesreferenden oder die Befugnis, Entscheidungen von Regierung und Parlament verfassungsgerichtlich anzufechten. Trotz der Vorherrschaft des formalen Mehrheitsprinzips in demokratischen Verfassungsstaaten verhindern solche verfassungsrechtlichen Machtteilungen ein durchgehend einseitiges Abhängigkeitsverhältnis der Minderheit von der Mehrheit und wirken als mächtige Verhandlungszwänge, indem sie unter Umständen auch die Mehrheit in ein potentielles Abhängigkeitsverhältnis zur Minderheit bringen können (Czada/Schmidt 1993: 11; Kleger 1995: 101). Da verfassungsrechtliche Gewaltenteilung ohne Kooperationsbereitschaft der Gewaltenträger zur Blockade des Systems führt (Steffani 1983: 203), ist es der Zweck verhandlungsdemokratischer Arrangements, durch einen Verzicht auf rücksichtslose Mehrheitsentscheidungen kämpferische Vetoaktionen zu vermeiden, zu denen eine majorisierte Minderheit unter den Bedingungen konstitutioneller Machtteilungen potentiell befähigt ist (Neidhart 1970). Verhandelt wird folglich zumeist nicht, weil einvernehmliche Entscheidungen formal vorgeschrieben wären (dies ist nur selten der Fall, zum Beispiel bei einigen Entscheidungsmaterien innerhalb der Europäischen Union oder bei der Selbstkoordinierung der deutschen Bundesländer in Form von Staatsverträgen), sondern aus Einsicht der Beteiligten in die Tatsache, daß Aushandlungsverfahren für die Stabilität und Wirksamkeit politischer Entscheidungen in stark macht- und gewaltenteiligen Regierungssystemen das angemessene Konfliktregelungsmuster darstellen.

Im Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland ist vorrangig das bundesstaatliche System durch verhandlungsdemokratische Konfliktregelungsmuster geprägt und läßt sich insofern als Verhandlungssystem bezeichnen (Lehmbruch 1998: 59–89). Zwar ist Zusammenarbeit zwischen Bund und Gliedstaaten ein Wesensmerkmal aller bundesstaatlichen Systeme (Steffani 1983: 188), jedoch bewirkt die in der verfassungsrechtlichen Konstruktion des deutschen Bundesstaates angelegte föderale Kompetenzverflechtung besonders starke Verhandlungszwänge zwischen Bund und Ländern. Im Unterschied zu allen anderen bundesstaatlichen Ordnungen wirken in Deutschland die Länderregierungen über den Bundesrat bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit. Dabei bedürfen alle wichtigen Bundesgesetze der Zustimmung des Bundesrates und werden zum weit überwie-

genden Teil auch von den Länderverwaltungen ausgeführt. Dies führt einerseits dazu, daß die Ausübung der Bundeskompetenzen faktisch von den Regierungen der Länder abhängig ist. Andererseits sind aber auch die Länder in ihrer eigenen Gesetzgebungskompetenz eng beschränkt und insbesondere hinsichtlich ihrer Einnahmen auf zustimmungsbedürftige Steuergesetze des Bundes angewiesen (Scharpf 1985: 325). Diese verfassungsrechtliche Kompetenz- und Ressourcenverschränkung zwischen den Staatsebenen hat im Laufe der Zeit zu vielfältigen Formen der Koordination und Kooperation zwischen Bund und Ländern in Gesetzgebung und Verwaltung geführt, für die ›bargaining‹ oder ›Aushandeln‹ das vorherrschende Konfliktregelungsmuster darstellt und für die sich in der Literatur der Begriff »Politikverflechtung« eingebürgert hat (Scharpf et al. 1976).

Aushandeln als Konfliktregelungsmuster ist freilich nicht allein auf die Bund-Länder-Beziehungen beschränkt. Auch zwischen den Parteien dominiert jenseits des »rituellen Antagonismus«, wie er zum Beispiel die öffentlichen Plenarsitzungen des Bundestages prägt (Mayntz/Neidhardt 1989: 382), der Interaktionsmodus der Kooperation und Koalition über den des Wettbewerbs (Lehmbruch 1996a: 23).[2] Dieser eigentümliche »Konsensualismus« (Thaysen 1985) in der Bundespolitik läßt sich, was die Beziehungen zwischen Regierung und Opposition betrifft, wiederum nicht allein auf eine »kooperative Oppositionsstrategie« (Veen 1976; Nienhaus 1985) zurückführen. Ebenso wichtig sind die Aushandlungszwänge, die über die eigentümliche Konstruktion des »Bundesrats als Parlament der Länderregierungen« (Reuter 1989) zuweilen auf das Verhältnis von Regierung und Opposition im parlamentarischen System des Bundes ausstrahlen (Thaysen 1985). Herrschen nämlich parteipolitisch gegenläufige Mehrheiten zwischen Bundestag und Bundesrat, so ist die parlamentarische Bundesregierung für die Umsetzung der meisten ihrer politischen Vorhaben notwendig auf die Zustimmung von Landesregierungen angewiesen, deren Amtsinhaber nicht allein die Interessen ihres Landes repräsentieren, sondern zugleich auch die Interessen der Opposition im Bundestag. Dies erfordert parteiübergreifende Aushand-

2 Beispielsweise wird die Opposition im Bundestag regelmäßig bei der Besetzung parlamentarischer Ämter berücksichtigt sowie an bestimmten Entscheidungsprozessen vornehmlich im Bereich des Parlamentsrechts beteiligt (Schulze-Fielitz 1989). Des weiteren herrscht in den nichtöffentlichen Ausschußsitzungen des Bundestages in der Regel ein kollegialer Arbeitsstil vor (Ismayr 1992: 214). Aus konkurrenzdemokratischer Perspektive bemerkenswert sind zudem die konsensualen Gesetzbeschlüsse des Bundestages, die bis zum Regierungswechsel 1983 einen überwiegenden und seitdem immerhin noch einen signifikant hohen Anteil an der Bundesgesetzgebung haben (vgl. Schindler 1994: 845–846).

lungen, wodurch das für parlamentarische Regierungssysteme typische Konfliktregelungsmuster des Parteienwettbewerbs tendenziell verdrängt wird (Lehmbruch 1986).

Erst in den siebziger Jahren wurden die vielfältigen Formen der Kooperation und Verhandlungen im Rahmen der föderalen Politikverflechtung und die eigentümliche Verknüpfung der föderalen mit der parlamentarischen Arena über die verfassungsrechtliche Konstruktion des Bundesrates zum Gegenstand systematischer politikwissenschaftlicher Analysen. Unter dem Eindruck des Scheiterns der sozialliberalen Reformprojekte am Widerstand der mehrheitlich unionsregierten Länder im Bundesrat sowie ausgehend von den ernüchternden Erfahrungen mit den Planungs- und Finanzierungsverbünden von Bund und Ländern, die mit der Finanzreform 1969 institutionalisiert worden waren, kreiste die Fragestellung dieser Untersuchungen um die Thematik der Regierbarkeit in einem hochkomplexen, das heißt arbeitsteilig organisierten, aber durch Interdependenzen und Verflechtungserscheinungen zwischen den Einheiten gekennzeichneten politisch-administrativen System (Benz 1989: 185). Neben der Frage der Steuerbarkeit verflochtener Systeme stand dabei der Aspekt der demokratischen Legitimation im Vordergrund. So vertrat Gerhard Lehmbruch 1976 in der ersten Auflage seiner Arbeit zum »Parteienwettbewerb im Bundesstaat« die These, daß durch einen historisch bedingten Strukturbruch das föderative System und das Parteiensystem von tendenziell gegenläufigen Entscheidungsregeln bestimmt seien, die sich gegenseitig lahmzulegen drohten. Dabei werde infolge der zunehmenden Aufgaben- und Kompetenzverflechtung zwischen Bund und Ländern sowie wegen der starken Stellung des Bundesrates der parlamentarische Konfliktregelungsmechanismus des Parteienwettbewerbs in zunehmendem Maße durch Aushandlungsverfahren verdrängt, wodurch die Legitimationskraft des Parteienwettbewerbs und damit der demokratische Prozeß insgesamt geschwächt werde.[3]

Ferner machte Lehmbruch darauf aufmerksam, daß die Tendenz zum Kompromiß im kooperativen Bundesstaat in eine inkrementalistische Politik münde, bei der potentiell konfliktträchtige Materien durch den Verzicht auf

3 In der Neuauflage seinen Buches hat sich Lehmbruch mittlerweile von dieser spekulativen Erwartung einer schwindenen Legitimationskraft des Parteienwettbewerbs distanziert. Mit einem zeitlichen Abstand von über zwanzig Jahren und unter den Bedingungen der neunziger Jahre sieht er den Parteienwettbewerb im Bundesstaat mittlerweile nicht mehr von einer Legitimationslücke bedroht, sondern von einer Effektivitätslücke (Lehmbruch 1998: 179), wodurch sich der Focus seiner Analyse von der Frage der demokratischen Legitimation zur der Frage der Steuerbarkeit im parlamentarischen Bundesstaat verschiebt.

eine Beeinträchtigung bestehender Interessenpositionen der Beteiligten auf das Niveau distributiver Politik heruntertransformiert würden (Lehmbruch 1998: 153–156). Damit griff er die Frage der Steuerungsfähigkeit in verflochtenen Entscheidungssystemen auf, die dann systematisch in der Arbeit von Scharpf, Reissert und Schnabel zur Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern behandelt wurde (Scharpf et al. 1976). In ihrer Untersuchung der Planungs- und Finanzierungsverbünde von Bund und Ländern diagnostizierten die Autoren Steuerungsdefizite in der Bund-Länder-Kooperation, deren Ursachen sie darin sahen, daß Bund und Länder zugleich Beteiligte und Betroffene von Entscheidungen waren, die unter Verzicht auf Mehrheitsentscheidungen im Zuge von Aushandlungsverfahren geregelt wurden. Unter diesen Bedingungen könnten Probleme, deren Lösung Eingriffe in bestehende Besitzstände oder Interessenpositionen der föderalen Akteure erfordern beziehungsweise die Umschichtung von Kosten und Nutzen zwischen ihnen, nicht adäquat gelöst werden. Der Tendenz zur Blockierung von föderalen Entscheidungsprozessen durch nicht lösbare Verteilungskonflikte könne unter diesen Umständen nur dadurch begegnet werden, daß in den Verhandlungen zu einer Strategie der Konfliktminimierung Zuflucht gesucht werde, insbesondere durch Gleichbehandlung der Beteiligten, Besitzstandswahrung, Konfliktvertagung und Verzicht auf Eingriffe in bestehende Interessenpositionen (Scharpf et al. 1976: 225–233).

Damit war sich die maßgebliche Literatur zum bundesdeutschen Föderalismus einig darin, daß in dem auf Konsensbildung durch Aushandeln gerichteten kooperativen Föderalismus immer dann besondere Entscheidungsprobleme bestehen, wenn es um redistributive Politik geht, das heißt um umverteilende Vorhaben, die unmittelbar beziehungsweise mittelbar in die Interessen beziehungsweise Besitzstände einiger Beteiligter oder der durch sie repräsentierten Gruppen eingreifen und insofern Kosten und Nutzen einer Regelung zwischen den Beteiligten umschichten. Im Lichte dieser Erkenntnisse mußte die Bewältigung der enorm großen, vereinigungsbedingten Verteilungsprobleme zwischen Bund und Ländern als ein besonders prekäres Entscheidungsproblem aufgefaßt werden. Denn im Unterschied zu den siebziger Jahren, in denen wirtschaftliches Wachstum konfliktminimierende Lösungen föderaler Verteilungskonflikte erlaubte, bei denen alle Beteiligten gewannen, implizierte die Einbeziehung der neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich notwendigerweise materielle Umverteilungen von West nach Ost, die die Verteilung materieller Einbußen zwischen Bund und alten Ländern erforderte.

1.3 Fragestellung und Gang der Untersuchung

Auf welche Weise Bund und Länder die vereinigungsbedingten Verteilungsprobleme dennoch regelten und welche Faktoren dabei ausschlaggebend waren, soll im folgenden anhand von zwei ausgesuchten Fällen – der ersten Aufstockung des Fonds Deutsche Einheit und der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs – untersucht werden. Dabei steht vorrangig die Frage im Zentrum, wie Bund und alte Länder mit dem Dilemma umgegangen sind, welches unter diesen Umständen darin bestand, einerseits den neuen Ländern im Interesse der Re-Stabilisierung des bundesstaatlichen Systems eine Finanzausstattung zur Verfügung zu stellen, welche gemessen am Gebot von der ›Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse‹ möglichst hinreichend sein sollte, und andererseits die eigenen Haushalte bei der Refinanzierung dieser Ausgleichsmaßnahmen möglichst wenig zu belasten.

Da die Bund-Länder-Verhandlungssysteme im bundesstaatlichen System Deutschlands im Schatten formaler Mehrheitsregeln operieren und mit dem Bund einen hegemonialen Akteur aufweisen, lassen sich prinzipiell zwei gegensätzliche Strategien denken, dem geschilderten Dilemma zu entgehen:

– erstens der Ausbruch des hegemonialen Bundes aus den Verhandlungszwängen mit allen Ländern durch ein Divide et impera,
– oder zweitens die Minimierung von Verteilungskonflikten durch eine Solidarisierung aller Länder gegen den Bund.

Bei einer Divide-et-impera-Strategie versucht der Bund, die bestehenden Interessendivergenzen unter den Ländern zur Bildung einer ›minimum winning coalition‹ auszunutzen, um Verteilungsregelungen notfalls auch gegen eine Minderheit der Länder durchsetzen zu können. Während dies also auf einen Ausbruch aus den multilateralen Verhandlungszwängen mit den Ländern zielt, stellt eine Solidarisierung der Länder gegen den Bund die Gegenstrategie dar. Denn eine erfolgreiche Solidarisierung gegen den Bund versetzt die Länder in die Lage, den Bund mittels ihrer Veto-Macht an den Verhandlungstisch zurückzuholen und zu Kompromissen zu zwingen, die den Interessen aller Länder entgegenkommen. Auf diese Weise läßt sich nicht nur im Bund-Länder-Verhältnis, sondern mittelbar auch im Zwischen-Länder-Verhältnis ein Interessenausgleich und insofern eine Minimierung von föderalen Verteilungskonflikten bewirken.

Daß der hegemoniale Bund versucht, die Länder durch geschicktes ›agenda setting‹ gegeneinander auszuspielen, um eigene Vorhaben mit mög-

lichst wenig Abstrichen gegen institutionelle Eigeninteressen der Länder durchzusetzen, wurde in der Vergangenheit häufig beobachtet. Aus der Perspektive der Länder muß ein solches Vorgehen des Bundes dagegen als eine potentielle Bedrohung ihrer eigenen Handlungsspielräume und Einflußpotentiale aufgefaßt werden. Deshalb haben es die Länder in der Vergangenheit zumindest in vitalen Fragen der föderalen Gewichtsverteilung wiederholt verstanden, untereinander ihre Interessenkonflikte zu minimieren und sich parteiübergreifend gegen den Bund zu solidarisieren. Auf diese Weise gelang es ihnen nicht nur mehrfach, Spaltungsversuche des Bundes entlang raumstruktureller sowie parteipolitischer ›cleavages‹ abzuwehren, sondern zugleich auch mißliebige Bundesvorhaben zu stoppen beziehungsweise dem Bund weitreichende Zugeständnisse abzuringen und so ihre gemeinsamen institutionellen Interessen gegenüber dem Bund zu wahren. Wie gesagt schien diese kartellförmige Abwehrstrategie der Länder mit dem Beitritt der extrem struktur- und finanzschwachen neuen Bundesländer allerdings unmöglich geworden zu sein. Deshalb wurde von einigen Beobachtern schon frühzeitig eine vereinigungsbedingte Machtverschiebung in den föderalen Beziehungen zugunsten des Bundes erwartet: Angesichts der enorm großen West-Ost-Disparitäten, die zwangsläufig zu einer nachhaltigen Verschärfung der Widersprüche und Interessendivergenzen unter den Ländern führen würden, sei eine taktisch geschickte Bundesregierung künftig gar nicht mehr auf die parteipolitische Gleichrichtung von Bundestag und Bundesrat angewiesen, sondern könne wie nie zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik die Interessendivergenzen zwischen den Ländern ausnutzen, um die Länder gegeneinander auszuspielen (Scharpf 1990b, 1991c: 153–154).

Genau dieser Prognose entspricht der Verlauf des ersten hier zu untersuchenden Falles, nämlich der ersten Aufstockung des Fonds Deutsche Einheit im Winter 1991/92. Hierbei handelte es sich um eine kurzlebige Anpassung der föderalen Ressourcenverteilung im Rahmen des provisorischen Ausgleichsregimes des Einigungsvertrages, die lediglich kurzzeitig, bis zur Einbeziehung der neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich zum 1. Januar 1995, eine Anhebung der Finanzausstattung der neuen Länder in Richtung des Bundesdurchschnitts bewirken sollte. Während dieses Ziel zwischen den Beteiligten vom Grundsatz her unstrittig war, wurde die Aufbringung dieses Transfers wie schon im Mai und August 1990 zum Gegenstand heftiger Verteilungskonflikte zwischen Bund und alten Ländern, da der Bund die Absicht verfolgte, die alten Länder mit der Aufhebung des Strukturhilfegesetzes über den im Mai 1990 vereinbarten Plafond hinaus an der Finanzierung des FDE zu beteiligen. Des weiteren enthielt das Paket mit

dem Steueränderungsgesetz 1992 auch eine Reihe steuerlicher Refinanzierungsmaßnahmen (Erhöhung der Umsatzsteuer) und Reformvorhaben der Bundesregierung (Verbesserung des Familienlastenausgleichs, Unternehmenssteuerreform), die parteipolitisch höchst umstritten waren und deshalb zu einer Überformung der föderalen Verteilungsverhandlungen durch den Parteienwettbewerb führten. Die Folge war ein parteipolitisch außergewöhnlich kontroverses Gesetzgebungs- und Vermittlungsverfahren, das im Februar 1992 trotz der Dominanz der SPD-geführten A-Länder im Bundesrat zu einem für die Bundesregierung erfolgreichen Abschluß kam. Ausschlaggebend dafür war das Abstimmungsverhalten des SPD-geführten Brandenburgs, das im Interesse an einer unverzüglichen Fonds-Aufstockung gezwungen war, im letzten Augenblick aus der Ablehnungsfront der A-Länder auszuscheren und einem ultimativen Angebot des Regierungslagers zuzustimmen. Auf diese Weise wurde den Regierungsvorhaben zusammen mit den Stimmen des parteipolitisch ›neutralen‹ Berlins und der B-Länder zu einer denkbar knappen Mehrheit im Bundesrat verholfen.

Während die erste Aufstockung des Fonds Deutsche Einheit damit exemplarisch für einen Ausbruch aus föderalen und parteiübergreifenden Verhandlungszwängen durch ein Divide et impera des Bundes steht, nahm die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, mit der die neuen Länder gleichberechtigt und endgültig in die föderale Ressourcenverteilung integriert wurden, den entgegengesetzten Verlauf. Obwohl die Neuregelung des Finanzausgleichs wesentlich größere Verteilungskonflikte implizierte als die erste Fondsaufstockung und obwohl sie in Hinblick auf die notwendigen Refinanzierungsmaßnahmen ebenso anfällig für eine Überformung durch den Parteienwettbewerb war, kam es hierbei weder zu einer Eskalation und Verquickung föderaler und parteipolitischer Konflikte noch zu einem konfliktgeladenen Gesetzgebungs- und Vermittlungsverfahren, an dessen Ende eine vom hegemonialen Bund diktierte, kämpferische Mehrheitsentscheidung gestanden hätte. Eine »tiefgreifende Verfassungskrise«, wie sie seinerzeit unter dem Eindruck der Konflikte anläßlich der ersten Fondsaufstokkung befürchtet worden war (Schneider 1994: 87–88), blieb ebenso aus wie ein neuer Zentralisierungsschub in der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern (Scharpf 1990a: 582; Abromeit 1992: 103). Vielmehr haben es die Länder trotz ihrer stark divergierenden Interessen verstanden, sich bereits im vorparlamentarischen Bereich gegen den Bund zu solidarisieren und eine Vereinbarung mit dem Bund zu erzwingen, die im anschließenden parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren nur noch unwesentlich nachverhandelt und ansonsten bloß noch legislativ umgesetzt wurde. Dabei gelang es

den Ländern, einen Zentralisierungsschub zu verhindern und ihre föderative Lösungsvariante gegen die eher zentralistischen Regelungsvorstellungen des Bundes durchzusetzen (Renzsch 1994: 134). Damit widerspricht sowohl der Entscheidungsprozeß als auch das Ergebnis der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs der Prognose von der vereinigungsbedingten Verschiebung innerhalb der föderalen Gewichtsverteilung, nach der die Bundesregierung wie nie zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik die Interessendivergenzen zwischen den Ländern ausnutzen könne, um die Länder gegeneinander auszuspielen.

Insgesamt ist also jeder der beiden Fälle beispielhaft für eine der beiden genannten Durchsetzungsstrategien in Bund-Länder-Fragen. Angesichts des vergrößerten Konfliktpotentials, das durch die Vereinigung in das Zwischen-Länder-Verhältnis induziert worden war, steht die erste Fondsaufstockung dabei für den naheliegenden Durchsetzungsmodus eines Divide et impera des Bundes, während die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs den gänzlich unerwarteten Fall einer erfolgreichen Solidarisierung der Länder gegen den Bund repräsentiert. Damit drängt sich die Frage auf, wie sich dieser charakteristische Unterschied zwischen den beiden Fällen erklären läßt. In Hinblick auf die Hypothese vom vereinigungsbedingten Zentralisierungsschub im Bund-Länder-Gefüge ist es dabei von besonderer Bedeutung, ob sich die einvernehmliche Neuregelung des Finanzausgleichs allein durch eine Anhäufung glücklicher Zufälle erklärt und damit eine historisch einmalige Ausnahme darstellt, oder ob sich zur Erklärung eine Reihe von Faktoren anführen läßt, die geeignet wäre, die Hypothese zu modifizieren oder zu widerlegen. Diese Frage soll durch eine Untersuchung geklärt werden, die sich darauf konzentriert, die Bedingungen für den Entscheidungsverlauf bei beiden Fällen im Zuge von Einzelfallanalysen herauszuarbeiten.

Eine Untersuchung weniger Fälle wirft regelmäßig das methodische Problem »vieler Variablen und weniger Fälle« auf (Lijphart 1977: 54), das heißt, die Zahl konkurrierender Faktoren übersteigt die Zahl der Fälle, so daß sich die Erklärungskraft einzelner Faktoren statistisch nicht mehr bestimmen läßt (Collier 1993: 105). In diesem Zusammenhang erweist es sich von Vorteil, daß beide Fälle im Rahmen dieser Untersuchung eine Reihe von Gemeinsamkeiten aufweisen. So erfolgten die Aufstockung des Fonds Deutsche Einheit und die Neuregelung des Finanzausgleichs unter denselben institutionellen Rahmenbedingungen. Insofern entspricht der Zuschnitt dieser Untersuchung einem ›Most-similar-cases‹-Design, welches die Kontrolle einer Vielzahl potentieller Faktoren erlaubt und auf diese Weise die Vergleichbarkeit der Fälle und damit die Aussagekraft des Vergleichs steigert

(Lijphart 1977: 57–60). Materiell handelte es sich um Anpassungen im Rahmen der föderativen Finanzrechtsordnung, die im verfahrensrechtlichen Rahmen der Bundesgesetzgebung erfolgen mußten. Dabei interagierten in beiden Fällen dieselben korporativen Akteure miteinander. Im Zentrum des Entscheidungsprozesses standen die Parteiregierungen von Bund und Ländern, die beide Male unter der Bedingung parteipolitisch gegenläufiger Mehrheiten zwischen Bundestag und Bundesrat agieren mußten. Schließlich ging es um die Regelung annähernd gleicher Probleme. In beiden Fällen mußten Finanztransfers zugunsten der neuen Länder sowie ihre Aufbringung durch Bund und alte Länder geregelt werden. Beide Fälle weisen damit gleichartige Probleme, denselben institutionellen Kontext und dieselben Akteure auf, weshalb die Erklärung für die unterschiedlichen Entscheidungsverläufe vor allem im Bereich situativer und prozessualer Faktoren, das heißt im Bereich der perzipierten Handlungssituation, der Akteurkonstellation sowie ihrer Transformation im Zuge von Lern- und Verhandlungsprozessen, zu suchen sein wird.

Um die gemeinsame Ausgangslage der beiden Fälle zu beleuchten, erfolgt anfangs eine detaillierte theoretische und empirische Einordnung der beiden Fälle. In Kapitel 2 wird zunächst aus theoretischer Perspektive auf die Probleme eingegangen, die die verhandlungsförmige Regelung von Verteilungsfragen aufwirft, sowie ferner auf den potentiellen Beitrag, den verschiedene situative und institutionelle Faktoren zur Minimierung dieser Probleme leisten können. Anschließend wird auf den institutionellen Rahmen der föderalen Finanzpolitik in der Bundesrepublik Deutschland eingegangen. Hierbei soll gezeigt werden, daß die föderalen Finanzbeziehungen ein bedarfsorientiertes und verhandlungsförmiges Ausgleichssystem darstellen. Anschließend wird in Kapitel 3 die Ausgangslage beleuchtet, in der sich die föderale Finanzpolitik nach Vollzug der Deutschen Vereinigung befand. Dabei sollen zum einen die systemimmanenten Verteilungsprobleme dargelegt werden, die die staatliche Vereinigung im unitarischen deutschen Bundesstaat hervorrief. Zum zweiten soll gezeigt werden, daß Bund und Länder auf die vereinigungsbedingten Verteilungsprobleme mit finanziellen Übergangsregelungen reagierten und so zu einer Vertagung der Probleme in die Nachvereinigungsphase beitrugen. Darauf aufbauend folgen in den Kapiteln 4 und 5 die beiden Fallstudien. Um dabei die situativen und prozessualen Faktoren angemessen erheben zu können, werden Einzelfallanalysen vorgenommen, die den Entscheidungsprozeß entlang der Zeitachse nachzeichnen. Dieses Vorgehen erlaubt es, neben den situativen Faktoren auch die Verhandlungsdynamik mit in den Blick zu bringen, die aus dem Zusam-

menspiel von individueller Problemwahrnehmung und kollektivem Verhandlungsgeschehen entsteht. In Kapitel 6 wird schließlich eine vergleichende Analyse der beiden Fälle vorgenommen, die sich zunächst den Unterschieden zwischen den zwei Entscheidungsverläufen widmet und anschließend danach fragt, was sich daraus ableiten läßt in Hinblick auf die These vom vereinigungsbedingten Zentralisierungsschub.

Kapitel 2
Theorie und Praxis der verhandlungsförmigen Verteilungsentscheidungen zwischen Bund und Ländern

2.1 Verteilungsprobleme in Verhandlungssystemen

Obwohl Verhandlungen in den demokratischen Verfassungsstaaten einen weit verbreiteten Koordinationsmechanismus darstellen und Abstimmungen oftmals nur noch ratifikatorischen Charakter haben (Przeworski 1991: 13), ist ihr Ansehen in der politologischen und ökonomischen Literatur gering. Verhandlungssysteme gelten seit langem als höchst ineffiziente und dauernd von Selbstblockaden bedrohte Verfassungsformen, da sie im Unterschied zu hierarchischen und majoritären Entscheidungsverfahren das Einvernehmen aller Beteiligten erfordern (Scharpf 1992a: 21). Dieses Urteil fußt vorrangig auf der vergleichsweise geringen Leistungskapazität (das heißt auf ihrer Fähigkeit zur Produktion und Bereitstellung öffentlicher Güter) von Verhandlungssystemen, während ihre relativ große Integrationskapazität (das heißt ihre Fähigkeit zur Befriedung gesellschaftlicher Fundamentalkonflikte und zur Herstellung basaler Legitimität) zumeist ausgeblendet bleibt. So war die Literatur der siebziger Jahre weitgehend einig darin, daß sich Verhandlungsdemokratien wie die Schweiz oder die Bundesrepublik Deutschland empirisch durch eine verminderte Innovationsfähigkeit auszeichnen, die aus der für sie charakteristischen Tendenz zu Vereinbarungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner und zum Inkrementalismus herrührt (Neidhart 1970: 294; Lehmbruch 1967: 48, 1976: 162). Im Lichte der seinerzeit vertretenen Forderungen nach einer anspruchsvollen »aktiven Politik« (Mayntz/Scharpf 1973) mußte dieser Politikstil zwangsläufig als »politischer Immobilismus« (Scharpf 1977) anmuten.

An dieses altbekannte Urteil der Innovations- und Leistungsschwäche verhandlungsbasierter Politik hat in jüngerer Zeit vor allem Scharpf mit seinen theoretischen Arbeiten zu Verhandlungssystemen angeknüpft (Scharpf 1988, 1992a, 1992b). Hierbei ging er vorrangig den Ursachen der relativ ein-

geschränkten Regelungskapazität verhandlungsförmiger Koordination nach und versuchte, sie im Vergleich zu hierarchischen und majoritären Koordinationsmechanismen zu ergründen (Scharpf 1993a). Dabei kam er zu dem Ergebnis, daß Verhandlungssysteme in der Regel mit einem leistungshemmenden »Verhandlungsdilemma« (Scharpf 1992a, 1993a) konfrontiert sind, das die Transaktionskosten verhandlungsförmiger Koordination vergleichsweise hoch treiben kann und dessen Ursache die Omnipräsenz impliziter Verteilungsprobleme im Zusammenhang mit Koordinationsaufgaben ist.

2.1.1 Verteilungsprobleme und Verhandlungsdilemma

Der Ausgangspunkt der theoretischen Überlegungen von Scharpf ist eine differenzierte wohlfahrtstheoretische Analyse, die nicht nur nach der Effektivität von Verhandlungssystemen fragte (das heißt, nach ihrer Fähigkeit, ein bestimmtes Wohlfahrtsniveau überhaupt zu realisieren), sondern auch nach ihrer Effizienz (das heißt, nach ihrer Fähigkeit, ein gesetztes Ziel mit möglichst geringem Aufwand zu erreichen). Dabei konnte gezeigt werden, daß Verhandlungssysteme unter Idealbedingungen (das heißt, soweit keine Transaktionskosten anfallen und die Voraussetzungen für einen Interessenausgleich bestehen) in der Lage sind, dasselbe Wohlfahrtsniveau zu erreichen wie gemeinwohlorientierte Hierarchien und Mehrheiten (Scharpf 1992b: 65–75).[1] Zwar legt die Tatsache, daß Verhandlungslösungen Einvernehmlichkeit voraussetzen, zunächst die Schlußfolgerung nahe, sie würden bei Vorhaben, die nur kollektiv zu regeln sind, im Vergleich zu hierarchischen und majoritären Entscheidungen zu wenige sozial nützliche Lösungen realisieren, während sie andererseits bei Vorhaben, die auch einseitig realisierbar sind, vergleichsweise zu viele (nämlich auch sozial schädliche) Lösungen zulassen. Jedoch läßt sich zeigen, daß diese Schlußfolgerung nur dann notwendig ist, wenn ein Interessenausgleich zwischen den Beteiligten zum Beispiel durch Kompromisse oder Kompensationsmaßnahmen unmöglich beziehungsweise unzulässig ist. Andernfalls läßt sich mit Verhandlungslösungen potentiell sehr wohl dasselbe Wohlfahrtsniveau erreichen wie

1 Verhandlungssysteme sind dabei sogar motivational anspruchsloser, denn sie verlangen lediglich eine Orientierung der Beteiligten an deren Eigeninteressen, während hierarchische und majoritäre Entscheidungssysteme auf eine Orientierung der Entscheider am Gemeinwohl angewiesen sind, um die Gefahr »räuberischer Hierarchien oder ausbeuterische Majoritäten« auszuschließen und stattdessen ebenso verläßlich wohlfahrtssteigernde Entscheidungen zu generieren (Scharpf 1992a: 21, 1993a: 61–65).

mit »gemeinwohlorientierten« Mehrheitsentscheidungen beziehungsweise »paternalistischen« Anordnungen (Scharpf 1992b: 62–65).[2]

Im Vergleich zu hierarchischen und majoritären Entscheidungssystemen zeichnen sich Verhandlungssysteme also keineswegs durch die generelle Unfähigkeit aus, das bestmögliche Wohlfahrtsniveau zu erreichen. Soweit ihr schlechter Ruf überhaupt gerechtfertigt ist, muß er also auf ihre Ineffizienz zurückzuführen sein. Tatsächlich werden Verhandlungssystemen in der Literatur schon seit langem hohe Transaktionskosten im Sinne von Entscheidungskosten zugeschrieben, deren Ursache darin gesehen wird, daß eine Verhandlungslösung den Konsens beziehungsweise das Einvernehmen aller Beteiligten verlangt (Buchanan/Tullock 1971: 96). Im Unterschied zu hierarchischen und majoritären Entscheidungsprinzipien führt das verhandlungsspezifische Einvernehmlichkeitsprinzip nun immer dann zu Problemen, wenn es um die Regelung von Verteilungsfragen geht: Sind Verteilungsfragen einvernehmlich zu regeln, so wird in der älteren Rational-Choice-Literatur gemeinhin erwartet, daß es zum Einsatz von Konfliktstrategien und infolgedessen zu tendenziell endlosen Kontroversen kommt (Buchanan/Tullock 1971: 68–69). Begründet wird dies mit der Tatsache, daß eine vergleichsweise hohe, strukturell bedingte Konflikthaftigkeit von Verteilungsfragen auf eine relativ restriktive Entscheidungsregel trifft, die jedem Beteiligten eine Veto-Option zur Verfügung stellt, wodurch für egoistisch-rationale Akteure besonders starke Anreize für aufwendige Bargaining- und Konfliktstrategien bestehen. Im Unterschied zu hierarchischen und majoritären Entscheidungssystemen tun sich Verhandlungssysteme so gesehen »schon mit der Verteilung der durch Koordination erreichbaren Wohlfahrts-Zugewinne schwer, und sie stehen vor fast unüberwindlichen Schwierigkeiten, wenn eine Umverteilung zu Lasten der Status-quo-Position eines Beteiligten verlangt wird« (Scharpf 1992b: 76).

---

2 Mit Hilfe eines Interessenausgleichs, zum Beispiel im Zuge von Koppelgeschäften oder durch den Einsatz monetärer Ausgleichszahlungen, werden Verhandlungssysteme bei allen Vorhaben, die sich nur gemeinsam regeln lassen, in die Lage versetzt, alle sozial nützlichen Regelungsoptionen zu realisieren, ohne ihre Fähigkeit zu verlieren, alle sozial schädlichen Regelungsoptionen zu verhindern. Denn auf diese Weise lassen sich lediglich sozial nützliche Vorhaben konsensfähig machen, da nur hierbei die individuell anfallenden Nutzenzuwächse zur vollständigen Kompensation der individuell anfallenden Nutzeneinbußen ausreichen. Des weiteren wird es mit Hilfe von Koppelgeschäften oder monetären Ausgleichszahlungen auch bei Vorhaben, die sich einseitig verwirklichen lassen, möglich, alle sozial schädlichen Einzelvorhaben dadurch zu verhindern, daß die potentiell Geschädigten den potentiellen Schädiger für den freiwilligen Verzicht auf sein einseitig schädigendes Vorhaben kompensieren.

Die Ursache dafür liegt in der hohen Konflikthaftigkeit von Verteilungsfragen, bei denen es darum geht, was jeder im Verhältnis zum anderen besitzt oder durch einen Verteilungsprozeß erlangen kann (Benz 1994: 271). Im Gegensatz zu reinen Koordinationsproblemen zeichnen sich Verteilungsfragen vor allem durch »Antagonismus« beziehungsweise »Konkurrenz« der Interessen der betroffenen Akteure aus. Dies hängt mit der Struktur des Verteilungsproblems zusammen, das sich zumindest in einer isolierten Betrachtung dadurch auszeichnet, daß eine Entscheidung darüber getroffen werden muß, wie eine gegebene Verteilungsmasse auf eine bestimmte Anzahl von Empfängern aufgeteilt werden soll. Verfolgen die einzelnen Beteiligten nun jeweils vorrangig das Ziel, ihre eigene Auszahlung zu maximieren, so können sie dieses Ziel nur auf Kosten der jeweils anderen realisieren, da der Umfang der Verteilungsmasse begrenzt ist. Auf den ersten Blick scheinen damit alle Verteilungsprobleme einem ›Nullsummenspiel‹ zu entsprechen, bei dem die Interessen der Beteiligten in einem vollständig gegenläufigen, antagonistischen Verhältnis stehen:

> In a zero-sum game, everything won by one player must be lost by another player. With only two players, this is a game of pure competition … because there is no mutual benefit in this game. (Morrow 1994: 75)

Allerdings muß nicht jedes Verteilungsproblem von den Beteiligten notwendig als hochgradig kompetitives Nullsummenspiel aufgefaßt werden. Genaugenommen gilt dies nur für jene Verteilungsfragen, bei denen sich auch für den Fall der Nichteinigung am Umfang der zur Verfügung stehenden Verteilungsmasse erwartbar nichts ändern wird. Ist jedoch zu erwarten, daß die zur Verfügung stehende Verteilungsmasse aufgrund von situativen Faktoren beziehungsweise einer institutionellen Rückfallregel oder »default condition« (Ostrom 1986: 9) bei einer Nichteinigung kleiner sein wird als bei den kooperativen Lösungsoptionen des Verteilungsproblems, so wird sich den Beteiligten das Verteilungsproblem als ein ›Positivsummenspiel‹ darstellen, bei dem Zusammenarbeit für alle von Nutzen sein kann.[3] Hierbei ist zu betonen, daß es nicht notwendig auf den Status quo, das heißt auf gegebene materielle Besitzstände ankommt. Selbst eine Kooperation, deren Ertrag weit hinter dem zuletzt erzielten Niveau zurückbleibt, kann von den Beteiligten als Positivsummenspiel betrachtet werden, sofern weder Koope-

3 Als Positivsummenspiel kann man diejenigen Kooperationsfragen bezeichnen, bei denen die Summe der Auszahlungen im Fall der kooperativen ›Lösungen‹ (oder Strategiekombinationen) stets größer ist als bei den nichtkooperativen Lösungen.

rationsgewinn noch Besitzstände auf Dauer als gegeben vorausgesetzt werden können, sondern vielmehr vollständig von der Reproduktion der kooperativen Beziehung abhängig sind. Geht es um die kooperative Vermeidung beziehungsweise Verminderung von Besitzstandsverlusten, die für den Fall einer Nichteinigung unweigerlich zu erwarten sind, so kann selbst die kooperative Verteilung von Besitzstandsverlusten beziehungsweise die Umschichtung materieller Besitzstände von allen Beteiligten als vorteilhaft angesehen werden und muß daher unter Einstimmigkeitsbedingungen nicht mehr ausgeschlossen bleiben. Aus psychologischer Perspektive ist unter diesen Umständen sogar mit höheren Anreizen zur Zusammenarbeit zu rechnen als bei einer potentiell gewinnbringenden Zusammenarbeit, da man davon ausgehen kann, daß das Verhalten rationaler Akteure stark durch das Motiv der »loss aversion« geprägt ist (Tversky/Kahneman 1988: 173–174). Danach haben psychologische Experimente ergeben, daß Verluste im Vergleich zu gleichgroßen Gewinnen individuell weitaus stärker bewertet werden, woraus folgt, daß eine Zusammenarbeit zum Zweck der Minimierung von Besitzstandsverlusten den Beteiligten lohnender erscheinen muß als zum Zweck der Realisierung eines gleichgroßen Gewinns.

Gemessen am Ergebnis einer Nichteinigung lassen Positivsummenspiele potentiell für alle Beteiligten höhere Auszahlungen zu, woraus folgt, daß die Eigeninteressen der Beteiligten im Gegensatz zu Nullsummenspielen nicht mehr in einem antagonistischen, sondern lediglich noch in einem konkurrierenden Verhältnis zueinander stehen. Bei Verteilungsfragen vom Typ Positivsummenspiel kann Kooperation einen gegenseitigen Nutzen stiften, so daß unter diesen Umständen neben die konfligierenden Verteilungsinteressen auch das gemeinsame Interesse an einer Zusammenarbeit tritt. Widersprüche zwischen den Akteuren, wie sie zum Beispiel aus extremen Aufteilungsvorstellungen resultieren, sind damit selbstverständlich nicht ausgeschlossen. Ein unüberbrückbarer Antagonismus wie bei Nullsummenspielen ist aber zumindest dann nicht zu erwarten, wenn sich die Umverteilungsvorstellungen ungefähr am Umfang des kollektiv erwirtschafteten Zugewinns gegenüber dem Ergebnis einer Nichteinigung orientieren. Denn in diesen Grenzen implizieren Zugewinne einzelner Akteure nicht notwendig Verluste bei anderen Akteuren.

Mit Sicherheit gilt dies bei Positivsummenspielen, die nicht nur gegenüber der Nichteinigung, sondern auch gegenüber dem Status quo zu Zuwächsen führen. Diese Zuwächse lassen konfliktminimierende Maßnahmen vom Typ ›distributive Politik‹ zu, bei der erhöhte Zuteilungen an einzelne Empfänger geleistet werden, ohne daß dies auf Kosten der Besitzstände an-

derer Akteure geht.[4] Dagegen ist die Lage bei Positivsummenspielen, die ausschließlich gegenüber einer Nichteinigung Zuwächse ermöglichen, ansonsten aber Besitzstandsverluste implizieren, ambivalenter. Hier wird es vor allem auf die vorherrschende Orientierung der beteiligten Akteure ankommen. Liegt ihr Hauptaugenmerk auf der Wahrung ihres materiellen Besitzstandes, so sind Verteilungskonflikte vorprogrammiert und konfliktminimierende Maßnahmen vom Typ ›distributive Politik‹ unmöglich. Geht es den Beteiligten dagegen nach dem Motto ›Schlimmeres verhüten‹ hauptsächlich darum, die für den Fall einer Nichteinigung unvermeidlichen Besitzstandsverluste zu minimieren, so müßten sich Verteilungskonflikte theoretisch durch Aufteilungen minimieren lassen, die analog zu distributiven Maßnahmen allen Beteiligten eine Verminderung ihrer Besitzstandsverluste garantieren.

Die Konflikthaftigkeit eines Positivsummenspiels ist damit in jedem Fall geringer als bei einem Nullsummenspiel, wobei der tatsächliche Grad des Konflikts um so kleiner ist, je näher die jeweils vorgeschlagenen beziehungsweise realisierbaren Regelungsoptionen beieinander liegen. Läßt die Situation kontinuierlich-variable Lösungen zu, so werden pragmatische Akteure deshalb dazu neigen, sich kompromißhaft aufeinander zuzubewegen und auf diese Weise ihren Verteilungskonflikt zu minimieren. Aber selbst wenn ausschließlich diskrete Lösungen möglich sind, ist die Konflikthaftigkeit einer Verteilungsfrage insgesamt geringer, wenn die Beteiligten sie nicht als Nullsummenspiel, sondern als Positivsummenspiel wahrnehmen. Denn unter diesen Umständen überlagert das Interesse an einem gemeinsamen Projekt Interessendivergenzen über die Aufteilung von Nutzen und Kosten und hat zur Folge, daß Verteilungsprozesse durch eine hohe Kooperationsbereitschaft geprägt werden. Insgesamt wirkt dies egoistischer Positionsbehauptung entgegen und fördert Kompromißfähigkeit (Benz 1994: 287).

Im Unterschied zu Verteilungsfragen vom Typ Nullsummenspiel, die in der realen Welt nur selten in Reinform auftreten, sind Verteilungsfragen vom Typ Positivsummenspiel relativ häufig anzutreffen. Denn auch in Situationen, in denen es primär um eine für alle vorteilhafte Zusammenarbeit geht, bestehen oftmals mehrere Möglichkeiten der Zusammenarbeit, die sich lediglich darin unterscheiden, wie die damit verbundenen Kosten und Nut-

4 Bei einem Nullsummenspiel ist eine Konfliktminimierung dagegen nur im Wege des Eingriffsverzichts und des Strukturerhalts möglich, durch die die im Nichteinigungspunkt gegebenen absoluten Besitzstände und infolge dessen der gegebene Verteilungsschlüssel unangetastet bleiben.

zen auf die Beteiligten streuen. In diesen Fällen geht es dann nicht allein um die Verhandlung eines allgemein vorteilhaften Koordinationsproblems, sondern zumindest implizit auch um die Verteilung der damit verbundenen Kosten beziehungsweise der erwirtschafteten Erträge auf die Beteiligten. Solche Kooperationsfragen haben die Struktur eines »mixed-motive game« (Schelling 1960: 89), bei dem sowohl Anreize zur Kooperation als auch Anreize zur Konkurrenz bestehen (Bacharach/Lawler 1984: 4).

Muß die Zusammenarbeit unter diesen Umständen einvernehmlich geregelt werden, besteht ein spezifisches Problem, das man als ›Bargaining-Problem‹ bezeichnen könnte und das sich dadurch auszeichnet, daß die Suche nach bestmöglichen gemeinsamen Lösungen unter Umständen kompliziert und möglicherweise frustriert werden kann durch den gleichzeitig zu entscheidenden Verteilungskonflikt (Scharpf 1985: 341–342). Das Zustandekommen einer möglichst vorteilhaften Vereinbarung kann deshalb insgesamt verzögert oder möglicherweise sogar verhindert werden (Elster 1989: 50). Denn einerseits erfordert die Suche nach Lösungen, die die erreichbaren Kooperationsgewinne maximieren, Kreativität, Teamarbeit, vertrauensvollen Informationsaustausch – kurz: einen auf »Problemlösung« gerichteten Entscheidungsstil; andererseits erfordert ein Erfolg beim Verteilungsproblem strategisches Handeln, Informationsmanipulation, den Einsatz von Bluff und Drohungen – kurz: einen auf »Bargaining« oder sogar auf »Konfrontation« gerichteten Verhaltensstil (Scharpf 1992a: 21). Dabei ist klar, daß in Mixed-Motive-Situationen weder eine rein kooperative Strategie noch eine rein kompetitive Strategie den Beteiligten zu einer jeweils individuell befriedigenden, einvernehmlichen Regelung verhelfen kann (Bacharach/Lawler 1984: 7). Deshalb befinden sich die Beteiligten in einem Dilemma, das man »Verhandlungsdilemma« (Lax/Sebenius 1986: 38–40) nennen kann:

> Zum Dilemma wird dieser Gegensatz deshalb, weil die ›konstruktiven‹, auf Problemlösung gerichteten Verhaltensweisen besonders leicht ausgebeutet werden können und so gerade dem eigenen Bargaining-Erfolg abträglich sind, während umgekehrt effektive Bargaining-Strategien die Beteiligten daran hindern, ihr gemeinsames Problem zu lösen und den insgesamt erreichbaren Kooperationsgewinn zu erhöhen. (Scharpf 1992a: 22)

Gelingt es den Beteiligten nicht, diesem Verhandlungsdilemma zu entgehen, so kann dies zu langwierigen und konflikthaften Verhandlungen führen, die in ihren Ergebnissen weit hinter dem erreichbaren sozialen Optimum zurückbleiben (Scharpf 1991b: 626).

2.1.2 Wege aus dem Verhandlungsdilemma

Nach dem eben Gesagten läßt sich das Verhandlungsdilemma im Kern darauf zurückführen, daß bei allgemein vorteilhaften Kooperationsvorhaben einerseits Verteilungsfragen auftauchen, die andererseits unter der höchst anspruchsvollen Entscheidungsregel der Einstimmigkeit beziehungsweise des Konsens zu regeln sind. Als Ausweg aus dem Verhandlungsdilemma bieten sich demnach prinzipiell zwei Optionen an: zum einen die Minimierung des Verteilungskonflikts, wie sie idealerweise durch eine kompromißhafte, gegenseitige Annäherung der Verteilungsvorstellungen herbeigeführt werden kann; sowie zum zweiten ein Ausbruch aus den multilateralen Verhandlungszwängen durch einseitige, hierarchische oder majoritäre Ausschließlichkeitsentscheidungen (oder durch deren glaubhafte Androhung).

Daß die Minimierung des Verteilungskonflikts durch eine gegenseitige Annäherung der individuellen Verteilungsvorstellungen durchaus vereinbar sein kann mit den Kalkülen egoistisch-rationaler Akteure, zeigen die unterschiedlichen Lösungskonzepte der analytischen Bargaining-Theorie.[5] Sollen zum Beispiel zwei egoistisch-rationale Akteure eine gemeinsam erwirtschaftete Summe von 100,– DM aufteilen, die für jeden den gleichen Nutzen stiften würde und die jeder am liebsten vollständig für sich selbst hätte, so würden diese Lösungskonzepte einen ›equal split‹, das heißt, eine Auszahlung von 50,– DM an jeden postulieren. Dem entspricht, daß solche Aufteilungen, die jedem Beteiligten einen proportional gleichen Netto-Nutzen-Zuwachs verschaffen, oftmals als ›fair‹ angesehen werden und demzufolge weit verbreitet sind. Dies gilt auch für finanzielle Fragen der Gesetzgebung beziehungsweise für die föderalen Finanzbeziehungen, in denen oftmals ein Kompromiß in Form »quantitativer Mittelungs-Lösungen« gesucht und gefunden wird (Schulze-Fielitz 1988b: 297–298). Allerdings setzen solche

5 Diese Lösungskonzepte (›Nash-Lösung‹, ›Zeuthen-Harsanyi-Lösung‹) postulieren, daß aus einer kontinuierlich-variablen Menge pareto-optimaler Koordinierungsmöglichkeiten, deren Elemente sich lediglich in Hinblick auf ihre Verteilungswirkungen für die einzelnen Beteiligten voneinander unterscheiden, immer nur eine Lösung eine Reihe vorgegebener ›wünschenswerter‹ Eigenschaften hat, und deshalb von rationalen Spielern als bestmögliche Verhandlungslösung beziehungsweise wechselseitig bester Vorschlag akzeptiert werden wird (vgl. Holler/Illing 1993: 183–262; Bacharach/Lawler 1984: 6–30). Dabei handelt es sich in der Regel um jene Lösung, die jeder Verhandlungspartei gegenüber einer Nichteinigung einen Nutzen verschafft, der genau halb so groß ist wie derjenige Nutzen, den die Verhandlungspartei realisieren würde, wenn sie ihre jeweils am meisten favorisierte Lösung durchsetzen könnte (Bacharach/Lawler 1984: 11).

Verhandlungslösungen voraus, daß die Akteure vollständige Informationen darüber besitzen, welchen Nutzen alternative Regelungsoptionen für sie selbst und ihre Gegenspieler haben (Bacharach/Lawler 1984: 8) und daß es sich um ein Positivsummenspiel mit kontinuierlich-variablen Lösungen handelt beziehungsweise daß die Möglichkeit besteht, mit Hilfe von Ausgleichzahlungen sowie Koppelgeschäften einen kontinuierlichen Ausgleich zwischen diskreten Lösungen herstellen zu können. Beides wird jedoch zumindest in punktuellen Verhandlungen zwischen Akteuren, die einander und ihre Situation kaum kennen, schwerlich vorauszusetzen sein.

Auch der zweite Ausweg aus dem Verhandlungsdilemma, nämlich der Ausbruch aus den Verhandlungszwängen, ist höchst voraussetzungsvoll. Zwar lassen sich viele Vorhaben auch einseitig realisieren, so daß in Verhandlungssystemen zumindest für einzelne Akteure oftmals eine situativ bedingte Exit-Option besteht. Jedoch spricht wenig dafür, daß sich auf diese Weise das gemeinsame Koordinationsproblem optimal lösen läßt. Bestehen dagegen situativ keine Ausstiegsoptionen, so können sich die Beteiligten den gegebenen Verhandlungszwängen eigentlich nur dann entziehen, wenn für eine Regelung auch andere Entscheidungsregeln als das Einstimmigkeitsprinzip zur Verfügung stehen.

Beide Auswege aus dem Verhandlungsdilemma sind also in kognitiver, in situativer wie auch in institutioneller Hinsicht höchst voraussetzungsvoll. Das bedeutet jedoch nicht, daß sich Verhandlungssysteme unentrinnbar in Dilemmata verstricken, sobald sie mit der Regelung von Verteilungsproblemen konfrontiert werden. Denn realweltliche Verhandlungssysteme operieren, wie anhand der Verhandlungen im Rahmen des bundesdeutschen Verbunds- und Verflechtungsföderalismus gezeigt werden wird, in der Regel nicht »freischwebend, gleichsam im institutionenfreien Raum, sondern sie sind institutionell »eingebettet« (Granovetter 1985) in Rechtsordnungen (Zintl 1992), in Netzwerke fortlaufender und oftmals professionalisierter Interaktions- und Kooperationsbeziehungen (Benz 1995) sowie in hierarchische und majoritäre Koordinierungssysteme (Scharpf 1993a), die es den Beteiligten potentiell erleichtern, ihre Verteilungsprobleme einvernehmlich zu regeln oder notfalls eine Ausschließlichkeitsentscheidung herbeizuführen und auf diese Weise dem Verhandlungsdilemma zu entgehen.

So sorgt die Einbettung von Verhandlungen in eine allen gemeinsame rechtsstaatliche Ordnung, deren Einhaltung im Zweifel gerichtlich geprüft und erzwungen werden kann, für die Etablierung basaler Prinzipien der Verteilungsgerechtigkeit, die den Einsatz allzu opportunistischer Strategien beziehungsweise unredlicher Verhandlungstaktiken ausschließen. Da ein

konstitutives Element rechtsstaatlicher Ordnung das Recht auf Gleichbehandlung ist, werden Verhandlungen im Rahmen einer solchen Rechtsordnung, zumal wenn sie zwischen staatlichen oder öffentlich-rechtlichen Akteuren erfolgen, weitgehend vom »formalen Prinzip der Verteilungsgerechtigkeit« (Zajac 1995: 105–106) beherrscht, nach dem in Proportion zu relevanten Ähnlichkeiten beziehungsweise Differenzen Gleiche gleich und Ungleiche ungleich behandelt werden sollen. Unterschiedliche Behandlung, wie im Fall einer asymmetrischen Verteilung, wird damit immer rechtfertigungsbedürtig: »Erst dann, wenn hinter den Verteilungsunterschieden auch unterschiedliche Anspruchsgrundlagen stehen, entspricht der Zustand ›dem Geist der Verfassung‹ « (Zintl 1992: 125).

Während eine gemeinsame Rechtsordnung zunächst nur basalen oder recht abstrakten Verteilungsprinzipien und Standards Geltung verschafft, kann durch die Einbettung von Verhandlungen in ein bereits fest etabliertes, professionalisiertes Experten-Netzwerk, darüber hinausgehend die Implementation spezifischer Verteilungsnormen beziehungsweise ihre Operationalisierung in Form bestimmter Meß- und Situationsstandards bewirkt werden. Denn solche dauerhaften Interaktions- und Koordinationsbeziehungen können dazu führen, daß die entscheidungszuständigen Fachleute in kollektiven Lernprozessen gemeinsam geteilte Normen und Prinzipien, eine gemeinsame Auffassung von Kausalzusammenhängen sowie gemeinsame Validitätsvorstellungen entwickeln (Lehmbruch 1987: 28–29; 1991b: 126–127). Derartige Expertengemeinschaften sind zum Beispiel in den Gremien der deutschen Bund-Länder-Koordinierung schon vor langem erkannt und unter der Bezeichnung »vertikale Fachbruderschaften« (Wagener 1975) beschrieben worden. Werden derartige professionalisierte Verhandlungssysteme regelmäßig mit Verteilungsfragen konfrontiert, ist demnach davon auszugehen, daß bereits bestimmte, gemeinsam geteilte Verteilungsnormen, Meß- und Situationsstandards vorherrschen und die Beteiligten ihre Situation wechselseitig so gut kennen, daß abweichende Behauptungen eher auf ernsthafte Zweifel stoßen müssen. Den Beteiligten wird es daher nicht nur möglich sein, relativ schnell und weitgehend unabhängig von divergierenden Eigeninteressen zu einer gemeinsamen, kategoriengeleiteten Situationswahrnehmung zu kommen, sondern darüber hinaus auch übereinstimmend einen Anpassungs- beziehungsweise Regelungsbedarf festzustellen, soweit spürbare Änderungen in der relevanten Umwelt des Verhandlungssystems perzipiert worden sind beziehungsweise allgemein erwartet werden.

> Worüber man unter solchen Bedingungen allenfalls streiten kann, das ist die Subsumption von Sachverhalten unter die ein oder andere Norm. Zwar ist … Streit keineswegs ausgeschlossen – aber der streitige Bereich wäre enger umschrieben, und die Wahrscheinlichkeit, daß Verhandlungen schon an der schieren kognitiven und normativen Komplexität der Materie scheitern müßten, wäre deshalb geringer, als man andernfalls erwarten würde. (Scharpf 1992a: 23)

Die Institutionalisierung spezifischer Verteilungsnormen beziehungsweise ihrer Operationalisierungen in Form bestimmter Meß- und Situationsstandards in fachlich spezialisierten Experten-Netzwerken kann sogar zu einer Transformation der Verteilungsfrage selbst führen. Denn unter diesen Umständen ist zu erwarten, daß sich das strategische »Aufteilungsspiel«, in dem es allein darum geht, wer welchen Anteil vom Kuchen erhält, in ein eher argumentatives »Anrechtsspiel« verwandeln wird, in dem die Aufteilungsfrage lediglich indirekt unter der Fragestellung verhandelt wird, welche Aufteilungsnorm beziehungsweise welche Meßstandards anzuwenden sind, und wie die vorliegende Situation zu subsumieren ist (Zintl 1992: 110–115). Hierbei ist zwar nach wie vor zu erwarten, daß egoistisch-rationale Beteiligte im Interesse an einer möglichst großen Auszahlung strategisch um Normen und ihre Anwendung auf eine gegebene Situation streiten werden; im Unterschied zum Aufteilungsspiel wird der Interessenkonflikt beim Anrechtsspiel aber dadurch eingedämmt, daß er zumindest der Form nach ein »Meinungskonflikt« ist, in dem nur Verallgemeinerungsfähiges zählt. Da es unter diesen Umständen nicht darauf ankommt, was die Akteure glauben oder zu glauben vorgeben, sondern nur darauf, was glaub›würdig‹ ist, werden sie nicht einfach irgendwelche Behauptungen aufstellen können, sondern sie werden argumentieren müssen (Zintl 1992: 114).

In Verhandlungen vom Typ Anrechtsspiel lautet die grundlegende ›Spielregel‹ daher, daß ein Argument mit einem Gegenargument, ein Vorschlag mit einem Gegenvorschlag beantwortet werden muß (Benz 1991: 51). Mit Eintritt in solche Verteilungsverhandlungen erfolgt deshalb eine Transformation von Machtverhältnissen zwischen den Akteuren, die bestimmte, dem reinen Bargaining verwandte, Verhaltensweisen (wie bloße Verweigerungshaltung, Pochen auf Eigentumsrechte, ausschließliches Anspruchsverhalten usw.) ausschließt. Vielmehr stellen verhandlungswillige Akteure ihre Besitzstände und -ansprüche prinzipiell insofern zur Disposition, als sie sie für diskussionsfähig erklären (Benz 1991: 53). Weiterhin wandelt sich damit der Gegenstand der Auseinandersetzungen von der Konfrontation gegensätzlicher Interessen, die aus der Stellung als potentielle Gewinner und Verlierer der Umverteilung resultieren, zur Divergenz über Verteilungsnormen. Die

Folge dieser Transformation sind spezifische fairneßfördernde Argumentationsmuster:

> Individuelle Vorteile oder die Abwehr von individuellen Nachteilen können nämlich nicht unter Berufung auf eigenes Gewinnstreben oder Kostenvermeidung gerechtfertigt werden, sondern nur unter Hinweis auf eine von den Beteiligten als gültig betrachtete Verteilungsnorm … Die grundsätzliche Orientierung an solchen Verteilungsmaßstäben wird von den Beteiligten als ›Spielregel‹ des Verhandlungsprozesses anerkannt, sie drängt ›egoistische‹ Haltungen zugunsten der Suche nach ›fairen‹ Lösungen zurück. (Benz 1991: 53–54)

Unrealistische Maximalforderungen sind damit ausgeschlossen, die Formulierung von Verteilungsprinzipien rückt in den Vordergrund.

Spezifische Verteilungsnormen beziehungsweise bestimmte Meß- und Situationsstandards können auch exogen implementiert werden, sofern Verhandlungssysteme im »Schatten von Hierarchie und Mehrheit« (Scharpf 1992a: 25) operieren. Da die Verhandlungsparteien unter diesen Umständen darauf angewiesen sind, daß majoritäre beziehungsweise hierarchische Instanzen ihren Vereinbarungen zustimmen beziehungsweise sie ratifizieren, werden Verhandlungssysteme zugänglich für deren »korrigierende Intervention« und »komplementäre Partizipation« (Scharpf 1991b: 630), wobei der Willkür majoritärer beziehungsweise hierarchischer Instanzen wiederum durch die allen gemeinsame Rechtsordnung überprüf- und erzwingbare Grenzen gesetzt sind. Durch die Möglichkeit, eine Vereinbarung im Zweifel abzulehnen oder sie sogar im Wege der Entscheidungszentralisierung durch eine eigene Entscheidung zu ersetzen beziehungsweise faktisch zu präjudizieren, werden formal übergeordnete Instanzen effektiv in die Lage versetzt, ihre eigenen Normen und Nutzenkriterien in das Verhandlungssystem einzuspeisen (Scharpf 1993a: 70–71). Dies muß nicht unbedingt im Wege des hierarchischen »Durchregierens« geschehen, vielmehr reicht oftmals bereits eine »Technik der Sanktionsandrohung ohne Sanktionseinsatz« (Marin 1982: 95–99) aus, bestimmten Vorstellungen der hierarchischen Instanz zur teilweisen, ›freiwilligen‹ Durchsetzung in den Verhandlungen zu verhelfen. Dabei kann es sogar zu einer erheblichen Beschleunigung der Verhandlungen kommen, soweit die formal übergeordnete Instanz ihre Androhung eines Oktroi mit einer Deadline versehen hat. Insgesamt stellt der im Zweifel nicht auszuschließende Oktroi beziehungsweise die Suspendierung einer inhaltlich unzureichenden oder fehlerhaften Vereinbarung durch eine formal übergeordnete Instanz eine außerordentlich wichtige Verhandlungsbedingung dar: denn dies »senkt die Transaktionskosten einvernehmlicher Lösungen, weil

die Prämie auf hartnäckiges Bargaining entfällt, während konstruktiv-problemlösende Beiträge an Gewicht gewinnen« (Scharpf 1991b: 629–630).

Eine ähnlich transaktionskostensenkende Wirkung geht auch vom »Schatten der Mehrheit« aus. Verhandeln die Beteiligten unter verfahrensrechtlichen Bedingungen, die formal einen Mehrheitsentscheid zulassen, so haben die einzelnen Beteiligten im Zweifel keine Möglichkeit, eine mehrheitsfähige Regelung durch ein Veto zu blockieren. Dadurch entfällt zumindest für die einzelnen Beteiligten die Option, eine Regelung blockieren und die eigenen Interessen mit Hilfe von Konfrontation beziehungsweise hartnäckigem Bargaining durchsetzen zu können. Bei Verhandlungen im Schatten der Mehrheit kann das Einstimmigkeitsprinzip folglich keine institutionelle Verankerung haben. Verhandlungssysteme operieren unter diesen Bedingungen statt dessen auf der Basis einer Konsensregel, die sich durch ein Ausbleiben von Abstimmungen, durch ein initiatives und intendiertes Bemühen um Einvernehmen sowie durch ein vergleichsweise unbestimmtes beziehungsweise elastischeres Maß an Zustimmung, das zur Entscheidung notwendig ist, auszeichnet (Lindell 1988: 42).

Dies entspricht dem üblichen Arbeitsprinzip von Gremien, das heißt von kleinen interagierenden Gruppen, deren Zuständigkeit für einen bestimmten Problembereich zumindest faktisch anerkannt ist und die eine permanente Abfolge von Entscheidugnen zu bewältigen haben (Pfetsch 1987). Dieses Arbeitsprinzip läßt sich in Abgrenzung zum Einstimmigkeitsprinzip mit »Einmütigkeit« beziehungsweise »stillschweigendem Einverständnis« bezeichnen:

> Über Entscheidungen wird gewöhnlich nicht abgestimmt. Und wenn es doch geschieht, dann im allgemeinen nur pro forma, ein Handaufheben fürs Protokoll. Meistens fallen Ausschußentscheidungen einmütig. Doch das bedeutet keineswegs, daß sich Ausschüsse an die Einstimmigkeitsregel hielten. Nach dieser hat ja jedes Mitglied Vetomacht – aber in der Ausschußpraxis gibt es keine solche Macht oder ein solches Prinzip. Andererseits bedeutet die häufige Einmütigkeit der Ausschußentscheidungen nicht, daß die Mitglieder einer Meinung wären. Zu der Einmütigkeit in Ausschüssen kommt es im allgemeinen, weil jede Gruppe erwartet, daß ihr Entgegenkommen in einer Sache bei einer anderen honoriert wird. Das ist das stillschweigende Einverständnis, und daher kann man es das Arbeitsprinzip nennen. (Sartori 1992: 229)

Daß die Beteiligten dabei überhaupt miteinander verhandeln und tendenziell auf formal mögliche Mehrheitsentscheide verzichten, liegt nach Sartori darin begründet, daß sie in einem kontinuierlichen Entscheidungskontext operie-

ren und daß sich ihre Präferenzen in ihrer Intensität voneinander unterscheiden, wobei die Verteilung dieser Präferenzintensitäten von Fall zu Fall zur Veränderung tendiert (Sartori 1992: 230). Da es Mehrheitsentscheide unter diesen Umständen zulassen, daß Beteiligte in vitalen Fragen von Mehrheiten überstimmt werden können, die denselben Fragen jeweils nur eine geringe Bedeutung zumessen, verursacht die Anwendung der Mehrheitsregel für alle Beteiligten auf Dauer Opportunitätskosten, die bei der Anwendung der Konsensregel nicht auftreten. Denn der Konsensualismus nimmt nicht nur Rücksicht auf intensiv empfindende Minderheiten, sondern macht die Unterschiede in den Präferenzintensitäten darüber hinaus auch nutzbar, indem er durch gegenseitige Rücksichtnahme Möglichkeiten einer »zeitverschobenen gegenseitigen Kompensation«, das heißt eines Tausches über die Zeit hinweg, eröffnet (Sartori 1992: 230). Demzufolge geben die in einer Sache relativ Desinteressierten in Erwartung zukünftiger Unterstützung in einer anderen Sache den stark interessierten Akteuren nach und stimmen deren präferierten Lösungen (stillschweigend) zu.

> Das Wesen dieses Arbeitsprinzips heißt: do ut des, ich gebe, damit du mir gibst. Auch die Begriffe des ›Kuhhandels‹, Tauschgeschäfts, Kompromisses und der gegenseitigen Anpassung berühren dieses Arbeitsprinzip … Das Wesentliche an einem System der zeitverschobenen gegenseitigen Kompensation ist, daß alle Gruppenmitglieder gewinnen können. (Sartori 1992: 229–230)

Damit entspricht dieses Arbeitsprinzip der Logik des ›generalized political exchange‹, nach dem durch eine Vielzahl einzelner Tauschaktionen, die kontinuierlich und über die Zeit hinweg getätigt werden, eine Stabilität der Interessenvermittlung erreicht wird, die bei einem einzigen großen Tausch nicht möglich wäre. Denn ein kontinuierlicher Tauschprozeß bietet im Gegensatz zu einem einmaligen Tausch die Chance zur Herausbildung von Vertrauen und Identität. Die Vorstellung eines ›generalized political exchange‹ geht dabei von der grundsätzlichen Möglichkeit omnipräsenter Konfliktlagen aus, die gleichwohl so bearbeitet werden, daß auf Dauer die Wahrscheinlichkeit eines offenen Konflikts vermindert wird und die Beteiligten in die Lage versetzt werden, Vorteile in einer Frage gegen Nachteile in einer anderen zu handeln (Marin 1990: 53). Indem die generalisierte Tauschlogik des ›do ut des‹ den Transaktionsprozeß reguliert und den Beteiligten eine gegenseitige Versicherung gegen die unausweichlichen Risiken und systemischen Instabilitäten komplexer Tauschbeziehungen verschafft, produziert er, jenseits des Nutzenzuwaches, der sich aus der Summe der einzelnen Tauschakte ergibt, einen Mehrwert. Neben den institutionellen Eigeninteres-

sen der Beteiligten kann sich deshalb mit der Zeit Vertrauen sowie ein Interesse am Fortbestand der Zusammenarbeit herausbilden, was wiederum zur gegenseitigen Mäßigung bei der Verfolgung der institutionellen Eigeninteressen der Akteure führen kann (Marin 1990: 50–56).

Zum zweiten stellt die Möglichkeit einer Ausschließlichkeitsentscheidung, wie sie bei Verhandlungen im Schatten der Mehrheit gegeben ist, auch eine Quelle von Verhandlungsmacht dar, die mehrheitsfähigen Positionen zumindest teilweise zur ›freiwilligen‹ Durchsetzung in Verhandlungen verhelfen kann. Denn unter der Bedingung der Konsensregel läßt sich eine einvernehmliche Regelung als Resultat eines Konsultationsprozesses auffassen, in dessen Verlauf die unterschiedliche Verhandlungsmacht, die sich zum Beispiel aus der potentiellen Mehrheitsfähigkeit einer Position ergibt, und die unterschiedlichen Präferenzen der beteiligten Akteure zum ›common knowledge‹ werden. Im Zuge dieses Konsultationsprozesses können die Akteure also erkennen, daß die gegebene Konstellation der »power-weighted interests« auf einen dominanten Interessenausgleich hinausläuft, der auch von Akteuren, deren Interessen unterrepräsentiert sind, nicht mehr zu verhindern ist (Coleman 1990: 857–858). Da sich für die vergleichsweise unterrepräsentierten Akteure in Verhandlungen kein besseres Ergebnis mehr erzielen läßt, eine Mehrheitsentscheidung aber erwartbar noch schlechtere Ergebnisse implizieren würde, gibt es zumindest in dieser Hinsicht keinen Anlaß mehr, die dominante Kompromiß- oder Tausch-Lösung explizit abzulehnen und auf diese Weise eine kämpferische Mehrheitsentscheidung zu provozieren.[6] Bei Verhandlungen im Schatten der Mehrheit, bei denen folglich nicht das Einstimmigkeitsprinzip, sondern die Konsensregel vorherrscht, sind also insgesamt geringere Transaktionskosten, insgesamt mehr Entscheidungen sowie verteilungspolitisch weitergehende Regelungen zu erwarten als unter Einstimmigkeitsbedingungen.

Transaktionskosten können schließlich nicht nur durch die institutionelle Einbettung von Verhandlungen in eine Rechtsordnung, in professionalisierte Netzwerke sowie in formale hierarchisch-majoriäre Entscheidungssysteme gesenkt werden, sondern auch durch erhebliche ›Größenunterschiede‹ zwischen den Mitgliedern eines Verhandlungssystems, durch die das Überge-

6 Gründe für eine explizite Ablehnung können freilich in legitimatorischer Hinsicht bestehen. Läuft eine dominante Lösung massiv gegen die Eigeninteressen einer Verhandlungspartei, so wird es für deren Unterhändler starke Anreize geben, demonstrativ Widerspruch zu äußern, um ihr Gesicht gegenüber der von ihnen repräsentierten Gruppe oder Organisation zu wahren.

wicht eines Akteurs so groß ist, daß dieser es sich leisten kann, selbst einen wesentlichen Teil der gemeinsamen Aufgaben und Lasten zu übernehmen, berechtigte Verteilungsforderungen anderer aus eigenen Mitteln zu befriedigen und unberechtigte zurückzuweisen und im übrigen die Anstrengungen aller auf die gemeinsamen Ziele auszurichten (Scharpf 1985: 342). Aufgrund seiner ›Hegemonie‹ ist ein solcher Akteur nämlich in der Lage, die Einigung auf eine bestimmte Regelung durch einseitige Vorleistungen distributiver Art zu fördern, die zur Entschärfung des für Kooperationen typischen Verteilungsproblems beitragen. Daß ein solches Verhalten durchaus im Eigeninteresse eines großen Akteurs liegen kann, zeigt Olsons Theorem von der ›Ausbeutung der Großen durch die Kleinen‹. Danach läßt sich darlegen, daß die Aufteilung der Kosten, die bei der Erstellung eines Kollektivguts anfallen, in kleinen Gruppen mit internen Größenunterschieden nicht proportional zum Nutzen erfolgt, den das Kollektivgut stiftet. Vielmehr ist zu erwarten, daß dasjenige Gruppenmitglied mit dem größten Interesse an der Kooperation einen überproportionalen Teil der Lasten übernehmen wird (Olson 1985: 26–31).

Zusammenfassend läßt sich also feststellen, daß trotz der Konsensprobleme, die bei Verteilungsfragen stets zu erwarten sind, Verhandlungslösungen durchaus denkbar bleiben. Eine erste Grundvoraussetzung dafür ist jedoch, daß alle Beteiligten zu der Auffassung gelangen, mit einem Positivsummenspiel konfrontiert zu sein, bei dem eine Zusammenarbeit für alle von Vorteil sein kann. Zwar verschwinden dadurch die Einigungsprobleme nicht, sondern wandeln lediglich ihre Struktur von einem unüberwindlichen Gegensatz zu einem ambivalenten Verhandlungsdilemma. Jedoch bestehen unter diesen Umständen immer dann hinreichende Einigungschancen, wenn Verhandlungssysteme im Rahmen einer Rechtsordnung, eines professionalisierten Netzwerkes oder im Schatten der Hierarchie und Mehrheit operieren. Ein solcher Kontext erleichtert die Thematisierung von Verteilungsfragen und drängt den Einfluß egoistischer Bargaining-Strategien zugunsten von gemeinsamen Problemlösungsstrategien zurück. Deshalb kann man erwarten, daß das Verhandlungsdilemma unter diesen Umständen wesentlich gemildert wird (Scharpf 1993a: 70–71). Ferner werden die Einigungschancen noch weiter gesteigert, wenn ein hegemonialer Akteur beteiligt ist, der im Interesse an einer Vereinbarung sein Übergewicht an entscheidungsrelevanten Ressourcen dazu einsetzen kann, die übrigen Beteiligten zu einer Zustimmung zu einer bestimmten Regelung zu bringen. Das Verhandlungsdilemma ist damit also keineswegs eine ausweglose Verhandlungssituation. Vielmehr können sich in Abhängigkeit von der spezifischen institutionellen

Einbettung eines gegebenen Verhandlungssystems beziehungsweise von Größenunterschieden zwischen den Beteiligten durchaus Auswege eröffnen, die pragmatische Akteure zu gehen bereit sein müßten, soweit sie vorrangig an eigenen Nutzenzuwächsen interessiert sind.

2.2 Die föderalen Finanzbeziehungen als bedarfsorientiertes und verhandlungsförmiges Ausgleichssystem

Nachdem die theoretisch erwartbaren Auswirkungen von Verteilungsproblemen auf die Regelungsfähigkeit von Verhandlungssystemen beleuchtet worden sind sowie die in diesem Zusammenhang potentiell einigungsfördernde Bedeutung ihrer institutionellen Einbettung, wird im folgenden auf den spezifischen institutionellen Kontext der föderalen Finanzbeziehungen in der Bundesrepublik Deutschland eingegangen. Hierbei soll gezeigt werden, daß sich die föderalen Finanzbeziehungen als bedarfsorientiertes und verhandlungsförmiges Ausgleichssystem beschreiben lassen.

2.2.1 Die föderalen Finanzbeziehungen als bedarfsorientiertes Ausgleichssystem

Wie der regionale Strukturwandel in den siebziger und achtziger Jahren gezeigt hat, können sich im bundesdeutschen Föderalismus schon durch relativ geringfügige Veränderungen der raumstrukturellen und finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen erhebliche fiskalische Spannungen in den Bund-Länder- und Zwischen-Länder-Beziehungen aufbauen. Hierfür sind zwei gegenläufige Strukturmerkmale des bundesdeutschen Föderalismus verantwortlich, nämlich sein Doppel-Charakter als »Verflechtungs-« und als »Verbundsföderalismus«, der für eine enge Verschränkung von Aufgaben beziehungsweise Beteiligungsrechten zwischen den Regierungen von Bund und Ländern sorgt. Im allgemeinen nun wird auf diese intraföderativen Spannungen mit Korrekturen im Bereich des bundesstaatlichen Finanzausgleichs beziehungsweise der föderalen Finanzbeziehungen reagiert, weshalb sich der deutsche Föderalismus trotz seiner im internationalen Vergleich relativ großen Anfälligkeit für finanzielle Spannungen insgesamt durch eine relativ große und langanhaltende Stabilität auszeichnet.

Der bundesdeutsche Föderalismus entspricht zum einen dem Typ des »Verflechtungsföderalismus«, der sich im Gegensatz zum »Dual- oder Trennföderalismus« durch eine funktionale Arbeitsteilung, das heißt, durch eine Aufgabenverschränkung zwischen den staatlichen Ebenen auszeichnet (Steffani 1983: 188–189). In der Bundesrepublik Deutschland sind dabei zwei grundgesetzliche Verflechtungstatbestände von besonderer Bedeutung: Zum einen werden Bundesgesetze in der Regel nicht von Bundesbehörden, sondern von den Ländern als eigene Angelegenheit und auf eigene Kosten ausgeführt; zum zweiten werden alle nennenswerten Steuern, auch wenn ihr Aufkommen den Ländern zufließt, durch Bundesgesetze beschlossen. Die Länder sind also auf der Ausgabenseite zu einem erheblichen Teil und auf der Einnahmenseite fast völlig vom Bundesgesetzgeber abhängig (Barbarino 1975: 108; Scharpf 1989: 147–148). Bundespolitische Entscheidungen können somit erhebliche finanzielle Auswirkungen auf die Länderebene haben, während eine situativ steigende Ausgabenbelastung auf Länderebene im Grunde nur durch ausgleichs- oder steuerpolitische Entscheidungen auf der Bundesebene kompensiert werden kann.

Daß diese fiskalische Abhängigkeit der Länderebene vom Bund in der Vergangenheit dennoch nicht zu einer stetig zunehmenden Zentralisierung geführt hat, ist auf ein zweites, gegenläufiges Strukturmerkmal des bundesdeutschen Föderalismus zurückzuführen. Er ist nämlich neben dem Verflechtungsföderalismus vor allem auch ein »Verbundsföderalismus«, der sich im Unterschied zu anderen Föderalismustypen dadurch auszeichnet, daß die Landesregierungen auf Bundesebene ein verfassungsrechtlich verbürgtes Recht auf Mitentscheidung haben (Steffani 1983: 189). So wirken die Landesregierungen nach Art. 50 GG durch den Bundesrat bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit. Dies ist im internationalen Vergleich einmalig und stellt einen erheblichen Unterschied gegenüber anderen Bundesstaaten dar, finden damit doch die institutionellen Eigeninteressen der deutschen Landesregierungen Eingang in die Ausübung der Bundeskompetenzen. Die deutschen Landesregierungen sind deshalb in ihrer fiskalischen Abhängigkeit dem Bund keineswegs wehrlos ausgeliefert, sondern haben in Zeiten fiskalischen Drucks durchaus die Möglichkeit, auf Bundesebene politischen Gegendruck zu erzeugen, um im Rahmen des Finanzausgleichs beziehungsweise der föderalen Finanzbeziehungen finanzielle Kompensationen zu erwirken. Ob es überhaupt zu Kompensationen kommt und ob diese eher zu Lasten des Bundes oder aber der reichen Länder gehen, wird dabei nicht zuletzt davon abhängig sein, ob es die Länder trotz divergierender finanzieller Eigeninteressen schaffen, sich gegen den Bund zu solidarisieren oder nicht.

Aufgrund der Strukturmerkmale des bundesdeutschen Föderalismus, für die sich der Verfassungsgeber 1949 entschieden hat, befinden sich Bund und Länder also in einem fortwährenden spannungsreichen Verhältnis gegenseitiger Abhängigkeit, welches ohne tiefgreifende Strukturreformen im Verhältnis zwischen den staatlichen Ebenen weder eine eindeutige Zentralisierung noch eine eindeutige Dezentralisierung zuläßt. Statt dessen hat sich im Laufe der Zeit mit der föderalen »Politikverflechtung« (Scharpf et al. 1976) zunehmend eine eigenartige, unitarische Spielart des kooperativen Föderalismus herausgebildet, bei der die Länder im Tausch gegen weitgehende Mitbestimmungsrechte sowie gegen eine stärkere finanzielle Beteiligung des Bundes (Stichworte: Mischfinanzierungsprogramme und Vertikalisierung des Finanzausgleichs) einer Umschichtung legislativer und zum Teil exekutiver Kompetenzen auf die Bundesebene, das heißt einer beträchtlichen Einschränkung ihrer Eigenständigkeit, zustimmten (Boldt 1979; Scharpf 1991a). Hierbei dominierten die fiskalischen Interessen der Länderregierungen, welche aufgrund der Bundesratslösung des Grundgesetzes faktisch als »Weichensteller der föderalen Kompetenzverteilung« auftreten konnten (Scharpf 1989: 140–152).[7]

Das fiskalische Interesse beherrscht jedoch nicht nur die langfristige Verfassungspolitik, sondern auch das Tagesgeschäft. Insofern stehen der bundesstaatliche Finanzausgleich beziehungsweise die föderalen Finanzbeziehungen im Zentrum der föderalen Politik. Die Notwendigkeit eines bundesstaatlichen Finanzausgleichs beziehungsweise vertikaler und horizontaler Einnahmenverteilungen zwischen Bund und Ländern folgt allein schon aus der Entscheidung des Verfassungsgebers, zum einen alle relevanten Steuern bundeseinheitlich zu normieren, zum zweiten eine eigene Steuergesetzge-

---

7 So hatten aufgrund der Bundesratslösung die Landesregierungen zumindest zu Beginn die Wahl, bestimmte Aufgaben entweder (1) in der ausschließlichen Zuständigkeit der einzelnen Gliedstaaten zu belassen, oder (2) einen gemeinsamen Aufgabenvollzug im Wege der horizontalen Selbstkoordinierung oder (3) der vertikalen Politikverflechtung anzustreben oder schließlich (4) einer zentralstaatlichen Regelung unter Mitwirkung der Gliedstaaten zuzustimmen (Scharpf 1989: 140–141). Tatsächlich haben die Landesregierungen unter dem Eindruck der oben beschriebenen fiskalischen Verflechtungstatbestände im Laufe der Zeit hauptsächlich von den beiden letztgenannten Optionen Gebrauch gemacht. Ausschlaggebend dafür war die Dominanz fiskalischer Interessen an der Abwehr zusätzlicher Belastungen. So haben hauptsächlich diejenigen Länder, welche originär besonders arm waren, immer dann, wenn Finanzierungsfragen eine erhebliche Rolle spielten, auf eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung gedrungen, wobei angesichts der gegenläufigen fiskalischen Interessen der reichen Länder stets eine vertikale Lösung der horizontalen Selbstkoordinierung vorgezogen wurde. Dies führte sowohl zu den Mischfinanzierungsprogrammen als auch zur Vertikalisierung des Finanzausgleichs.

bung der Länder praktisch nicht zuzulassen sowie zum dritten aus der weitreichenden Definition und Normierung von Landesaufgaben durch Bundesgesetze. Insgesamt stellen die föderalen Finanzbeziehungen ein komplexes System der vertikalen und horizontalen Ressourcenverteilung zwischen Bund und Ländern (und Gemeinden) dar. Dabei erzeugen permanente Veränderungen der finanzwirtschaftlichen Bedingungen einen ständigen Bedarf zur Anpassung dieses Ausgleichssystems zwischen Bund und Ländern. Insbesondere für die Länder steht oftmals nicht weniger auf dem Spiel als die Sicherung der eigenen Handlungsfähigkeit und Eigenständigkeit. Denn anders als der Bund, der über zahlreiche Optionen zur Schaffung finanzieller Spielräume verfügt, werden die politischen Gestaltungsspielräume der Länder überwiegend durch die Leistungen bestimmt, die den Ländern im Wege der föderalen Ressourcenverteilung zur Verfügung gestellt werden. Da die Landeshaushalte in erheblichem Maße durch rechtliche und faktische Verpflichtungen gebunden sind, tangieren die Zuweisungen aus der oder die Leistungen für die föderale Ressourcenverteilung in erheblichem Maße diejenigen sogenannter ›freien Spitzen‹ der Landeshaushalte, die die finanziellen Grundlagen für über die Pflichtaufgaben hinausgehende politische Gestaltungsspielräume der Länder liefern. Insgesamt werden die politischen Handlungsmöglichkeiten der Länder also weitgehend über die föderale Ressourcenverteilung definiert. Deshalb ist ihre Anpassung und Gestaltung regelmäßig Gegenstand eines ausgesprochen intensiven Ringens einerseits zwischen Bund und Ländern um die föderale Gewichtsverteilung sowie andererseits zwischen den Ländern um die Aufteilung der Länderfinanzmasse, wobei sich dieser Kampf oftmals im Gewand hochkarätiger verfassungsrechtlicher Kontroversen abspielt (Renzsch 1991: 12–15).

Wann immer eine Störung der bestehenden Gewichtsverteilung zwischen den staatlichen Ebenen oder im Verhältnis zwischen den Ländern droht, wird zuallererst versucht, durch horizontale und vertikale Korrekturen im Bereich föderaler Finanzbeziehungen gegenzusteuern, wobei zumindest in Zeiten angespannter Haushalte nicht nur der Ausgleichsaspekt zu klären ist, das heißt, welche Staatsebene welche Lasten übernehmen soll, sondern auch die Frage der Finanzierungsform, das heißt, wie die zur Finanzierung der Ausgleichsleistungen erforderlichen Staatseinnahmen beschafft werden sollen (Peffekoven 1990: 486–487). Für Korrekturen im Bereich föderaler Finanzbeziehungen steht seit den Finanzreformen der fünfziger und sechziger Jahre (vgl. Renzsch 1991) eine Reihe von variablen, finanzverfassungsrechtlichen Verteilungskanälen und -Instrumenten zur Verfügung, die sich zumeist durch einfaches, jedoch zustimmungspflichtiges Bundesgesetz anpassen lassen:

1. im Bereich der primären Steuerverteilung die vertikale und horizontale Aufteilung der Bund und Ländern gemeinsam zustehenden Umsatzsteuer nach Art. 106 III beziehungsweise 107 I 4 GG;
2. im Bereich der sekundären Einnahmenverteilung der Länderfinanzausgleich, mit dem Finanzkraftausgleich zwischen den Ländern nach Art. 107 II 1 GG (Länderfinanzausgleich i.e.S.) als horizontalem Element und den Bundeszuweisungen zur ergänzenden Deckung des Finanzbedarfs leistungsschwacher Länder nach Art. 107 II 3 GG (BEZ) als vertikalem Element;
3. außerhalb des Einnahmenausgleichs und auf der Ausgabenseite des Bundeshaushalts die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und 91b sowie die Finanzhilfen nach Art. 104a IV GG.

Die turnusmäßige Neufestsetzung der vertikalen Umsatzsteueraufteilung hat dabei die Funktion, einfachgesetzliche Korrekturen bei der ansonsten verfassungsrechtlich fixierten primären Steueraufteilung zwischen Bund und Ländergesamtheit zu ermöglichen, während die einfachgesetzliche Ausgestaltung und Anpassung der übrigen Instrumente vor allem Korrekturen im Anschluß an die verfassungrechtlich fixierte horizontale Steueraufteilung nach dem örtlichen Aufkommen ermöglichen soll.

Die Ressourcenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften erfolgt also durch förmlichen Vollzug auf der Grundlage bundesgesetzlicher Vorschriften der föderativen Finanzrechtsordnung, welche wiederum mit den (finanz-)verfassungsrechtlichen Normen vereinbar sein müssen. Finanzverfassungsrechtlich ist es der Zweck der föderalen Ressourcenverteilung beziehungsweise ihrer gesetzlichen Ausgestaltung, eine den Umständen jeweils angemessene, aufgabengerechte Verteilung des Steueraufkommens zwischen Bund und Ländern herbeizuführen (Rudolf 1990: 1097). Dabei ist das Gebot der ›föderativen Gleichbehandlung‹ zu beachten, welches aus dem Bundesstaatsprinzip und dem allgemeinen Gleichheitssatz folgt (BVerfGE 72, 330 [404]), das heißt, daß der Bundesgesetzgeber, dem die gesetzliche Ausgestaltung der föderativen Finanzrechtsordnung obliegt, dafür zu sorgen hat, daß eine nach allgemeinen Kriterien nachvollziehbare und gerechte Verteilung von Lasten und Begünstigungen auf die Länder erfolgt (Herzog 1980: 118–119). Die einfachgesetzlichen Regelungsformen der föderativen Finanzrechtsordnung reichen dabei erstens von deterministischen Verteilungsregelungen wie dem Finanzausgleichsgesetz (FAG), das in Ausführung eines finanzverfassungsrechtlichen Auftrags für einen unbestimmten Zeitraum generell-abstrakte Verteilungsregeln sowie -verfahren festlegt, aus de-

nen sich in Abhängigkeit vom jeweiligen finanzwirtschaftlichen Input automatisch der Kreis der Zahler und Empfänger, eine konkrete Verteilungsmasse sowie ein konkretes Verteilungsergebnis ergeben; über zweitens die gesetzliche Festlegung individuell-konkreter Verteilungen wie im Fall der meisten Finanzhilfegesetze, die auf nachvollziehbare Weise und unter Beachtung des föderativen Gleichbehandlungsgebots die Verteilung von Festbeträgen auf namentlich bestimmte Empfängerländer vorsehen; bis drittens zur gesetzlichen Delegation der verteilungsrelevanten Entscheidungen an exekutive Vollzugsorgane wie bei den Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern, deren Planungsausschüsse sich bei der Verteilung der vom Bund bereitgestellten Mittel lediglich an ein gesetzlich festgelegtes, förmliches Entscheidungsverfahren sowie relativ weit gefaßte, gesetzliche Zielvorgaben halten müssen.

In der Staatspraxis erfährt nun das formale Prinzip der aufgabengerechten Einnahmenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften eine selektive inhaltliche Ausformung. Denn ebenso wie der bundesdeutsche Föderalismus im allgemeinen, so ist auch die föderative Finanzrechtsordnung im besonderen weitgehend durch das Postulat der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet geprägt (Pilz/Ortwein 1992: 43–48; Schuppert 1993: 33; Selmer 1993: 20–21, Overheu 1993: 31–34).[8] Offenkundig ist dies bei der vertikalen Umsatzsteueraufteilung, deren turnusmäßige Neufestsetzung nach Art. 106 III GG ausdrücklich dem Zweck dienen soll, den Anspruch von Bund und Ländern auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben so aufeinander abzustimmen, daß unter anderem »die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird«. Ebenso wird auch die Aufgabe des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne interpretiert, durch den nach Art. 107 II GG »die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen« werden soll. Zumindest nach Ansicht des Bundes hat dies den Zweck, dem Postulat der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet folgend in allen Teilen des Staatsgebietes öffentliche Leistungen auf etwa gleichem

8 Obwohl die Formel von der Herstellung ›einheitlicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet‹ das Verfassungsleben beherrscht und die einfachgesetzliche Ausgestaltung der föderalen Finanzbeziehungen prägt (Boldt 1979: 13), ist ihre rechtspolitische Durchschlagskraft nicht durch ein verfassungsrechtliches Postulat begründet (Fischer-Menshausen 1978: 147). Die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse stellt lediglich eine mögliche, keineswegs aber die von der Verfassung wegen einzig in Betracht kommende regionalpolitische Staatszielbestimmung dar, weshalb der Bundesgesetzgeber zumindest verfassungsrechtlich nicht gehindert wäre, in den Grenzen des Sozialstaatgebots von einer Politik der Unitarisierung zu einer Politik der regionalen Differenzierung überzugehen (Selmer 1993: 27).

Niveau zu ermöglichen (Renner 1982: 335–336). Mit der gleichen Begründung erfolgt auch die Mitfinanzierung des Bundes bei Länderaufgaben im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen nach Art. 91a, 91b und 104a IV GG (Reissert 1975). So ist in Art. 91a GG unter anderem ausdrücklich von der Mitwirkung des Bundes an Länderaufgaben zur »Verbesserung der Lebensverhältnisse« die Rede. Ebenso soll die Gewährung von Finanzhilfen nach Art. 104 IV GG unter anderem dem »Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft« im Bundesgebiet dienen.

In Hinblick auf die denkbaren ökonomischen Ziele eines föderativen Staatsaufbaus impliziert das Postulat von der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet eindeutig einen Vorrang des Ausgleichsziels gegenüber dem Wachstums- beziehungsweise dem Stabilisierungsziel (Zimmermann 1987: 54). Dies hat zur Folge, daß das formale Prinzip von der aufgabengerechten Einnahmenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften eine höchst selektive Auslegung erfährt. Denn das Postulat von der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und mit ihm das vorherrschende Ausgleichsziel sorgt offenkundig für eine Dominanz des ›Bedarfsprinzips‹. Im Unterschied zum ›Leistungsprinzip‹ beziehungsweise zum ›Prinzip formaler Gleichheit‹ geht es nicht darum, ob ein Betroffener eine Zuteilung verdient beziehungsweise ob sie ihm durch sein schieres Dasein garantiert ist, sondern darum, ob ein Betroffener eine Zuteilung infolge einer gegebenen Unterversorgung oder Notlage benötigt (Röhl 1993: 7). Danach wird eine gegebene Verteilungsmasse zunächst an die Bedürftigen in Abhängigkeit vom Ausmaß ihres individuellen Bedarfs verteilt. Das Bedarfsprinzip zielt demzufolge vorrangig auf die Herstellung annähernd gleicher Verhältnisse, und nicht wie das Leistungsprinzip auf Wachstum, durch das ungleiche Verhältnisse perpetuiert beziehungsweise tendenziell verschärft werden können.

Das Bedarfsprinzip steckt allerdings voller Mehrdeutigkeiten, die Ursache erheblicher Meß- und Zuordnungsprobleme sein können (Röhl 1993: 7–8). Bei der Ausgestaltung des föderalen Verteilungssystems sind diese Probleme des Bedarfsprinzips jedoch relativ eindeutig und einfach gelöst worden. Denn in fast allen Bereichen wird weitgehend darauf verzichtet, Sonderbedarfe geltend zu machen, die erwartbar Meß- und Zuordnungsprobleme hervorrufen würden (Zintl 1992: 113–114). Statt dessen erfolgt anhand weniger und relativ unspezifischer Indikatoren eine Orientierung an einwohnerbezogenen Bundesdurchschnitten: Unter Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet wird ein bundesweit annähernd gleiches Niveau bei den öffentlichen Pro-Kopf-Ausgaben durch die Gebietskörperschaften verstanden. Dementsprechend wurden im Rahmen der bundesstaatlichen Fi-

nanzverfassung mit dem horizontalen und vertikalen Finanzausgleich, den Gemeinschaftsaufgaben sowie den Finanzhilfen des Bundes im Laufe der Zeit bedarfsbezogene Ausgleichsmechanismen geschaffen, die sich alle in bezug auf den Ausgleichsanspruch, die Ausgleichspflicht sowie die Ausgleichsintensität mehr oder weniger an einwohnerbezogenen Bundesdurchschnitten orientieren. Danach impliziert die Tatsache, daß ein Land oder eine Region im bundesweiten Vergleich unter dem jeweiligen Bundesdurchschnitt oder einem anderen jeweils allgemein gültigen Schwellenwert liegt, nicht allein einen Ausgleichsanspruch, sondern zumeist auch einen konkret angebbaren, quantitativen Ausgleichsbedarf. Die Ausgleichspflicht trifft dabei unmittelbar den Bund und (zumindest mittelbar) stets auch diejenigen Länder, die über dem jeweiligen Bundesdurchschnitt beziehungsweise Schwellenwert liegen.

2.2.2 Die föderalen Finanzbeziehungen als Verhandlungssystem

Die föderalen Finanzbeziehungen werden durch Gremien überwacht und gesteuert, die fast ausschließlich durch Vertreter der zuständigen Ressorts von Bund und Ländern gebildet werden und die dementsprechend hauptsächlich von den institutionellen Eigeninteressen der Gebietskörperschaften beziehungsweise der Fachressorts geprägt sind. Diese Gremien der Politikverflechtung dienen nicht nur der Entscheidungsvorbereitung im Zuge gegenseitiger Information und Konsultation, sondern in der Regel auch der Entscheidungsfindung. Die Entscheidungsprozesse haben somit vorrangig exekutiven Charakter. Offenkundig ist dies bei den Gemeinschaftsaufgaben, bei denen die Anpassung der Ressourcenverteilung im Zuge der jährlichen Fortschreibung sogenannter ›Rahmenpläne‹ erfolgt. Bei der Rahmenplanung handelt es sich um reinen Gesetzesvollzug, der sogenannten ›Planungsausschüssen‹ obliegt, in denen die Minister der jeweils zuständigen Fachressorts von Bund und Ländern Sitz und Stimme haben. Ebenso wie bei den Gemeinschaftsaufgaben werden auch im Bereich des Finanzausgleichs beziehungsweise der Finanzhilfen Anpassungen und Korrekturen der Ressourcenverteilung hauptsächlich in exekutiven Bund-Länder-Gremien vorbereitet. Anders als bei den Gemeinschaftsaufgaben haben Anpassungen und Korrekturen der gesetzlichen Ausgleichsmechanismen des Finanzausgleichs beziehungsweise der individuell-konkreten Zuweisung der Finanzhilfen des Bundes jedoch prinzipiell durch Bundesgesetze zu erfolgen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen.

Obgleich Entscheidungen beim Finanzausgleich und bei den Finanzhilfen entsprechende Gesetzesbeschlüsse des Bundestages verlangen, spielt die parlamentarische Arena und mit ihr der Parteienwettbewerb in Fragen der föderalen Finanzbeziehungen lediglich eine untergeordnete Rolle. Dies gilt zumindest für reine Ausgleichsfragen, bei denen sich die Interessen und die Inhalte nicht auf den ›binären Code‹ des Parteienwettbewerbs reduzieren lassen. Denn Ausgleichsfragen berühren unabhängig von der Parteizugehörigkeit der Regierungen hauptsächlich die territorial bedingten Haushaltsinteressen der Gebietskörperschaften, so daß die Konstellation der Haushaltsinteressen der Gebietskörperschaften auf der einen Seite sowie die parteipolitischen Frontstellungen auf der anderen Seite in aller Regel inkongruent sind. Parteien, die unter diesen Umständen Positionen bezögen, würden sich damit zwangsläufig gegen die vitalen Interessen einiger ›befreundeter‹ Länder stellen, was hoch wahrscheinlich erhebliche Loyalitätsverluste, vor allem im Bereich der eigenen Landesorganisationen, aber auch bei den jeweiligen Landesgruppen der Bundestagsfraktionen, zur Folge hätte (Renzsch 1992: 121, 1995: 173). Aus diesem Grund halten sich die Bundestagsfraktionen bei Ausgleichsfragen zurück und beschränken sich im wesentlichen auf eine Notar-Funktion (Interviews 06, 10 und 17[9]).

Etwas anderes gilt freilich für Finanzierungsaspekte, die häufig zusammen mit Ausgleichsfragen auftreten. So berühren zum Beispiel Fragen der steuerlichen Refinanzierung von Haushaltsbelastungen nicht nur die Haushalts- und Vollzugsinteressen der Länder, sondern auch massiv die steuer- und einkommenspolitischen Positionen der Parteien und Bundestagsfraktionen, und stellen insgesamt ein zentrales Thema des Wettbewerbs zwischen Regierung und Opposition dar.[10] Aber auch in Hinblick auf die Refinanzierungsaspekte der föderalen Finanzbeziehungen muß es nicht zwangsläufig zum Vorrang des Parteienwettbewerbs kommen. Vielmehr dürfte eine ungezügelte Parteienkonkurrenz insbesondere bei parteipolitisch gegenläufigen Mehrheitsverhältnissen zwischen Bundesrat und Bundestag, bei denen es

9 Zwischen April 1994 und März 1995 wurden Interviews mit insgesamt 19 Gesprächspartnern aus Finanzministerien und finanzpolitischen Institutionen der Länder und des Bundes geführt, denen Vertraulichkeit zugesichert wurde. Bezugnahmen auf diese Gespräche erfolgen deshalb im folgenden in anonymisierter Form.

10 Der parlamentarische Konflikt entspringt dabei zumeist einer relativ inhaltsleeren Regierungs-Oppositions-Logik und spiegelt nicht unbedingt parteiprogrammatische Divergenzen wider. Führt die Steuerpolitik aber im Ergebnis zu einkommenspolitischen Verschiebungen, so trägt der parlamentarische Konflikt darüber hinaus auch ideologische Züge (Schulze-Fielitz 1988a: 450–451).

notwendig auf die Einbindung ›oppositioneller‹ Länder in die Entscheidungsfindung ankommt, von allen Seiten als ein prekäres Unterfangen angesehen werden, stehen doch die territorial gebundenen Haushaltsinteressen der Landesregierungen sowie die steuer- und einkommenspolitischen Positionen der ihnen jeweils nahestehenden Bundestagsfraktionen selten in einem widerspruchsfreien Verhältnis zueinander (Interview 17).

Soweit es vorrangig um Anpassungen und Korrekturen der föderativen Finanzrechtsordnung im Bereich des Finanzausgleichs beziehungsweise der Finanzhilfen geht, konzentriert sich die Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsfindung auf die Zusammenarbeit von Bund und Ländern, die sich in einem aus den Finanzressorts und den Staatskanzleien von Bund und Ländern gebildeten Koordinationssystem abspielt. So sind in den föderalen Finanzbeziehungen regelmäßig exekutive Aushandlungsverfahren auf Referenten- und Finanzministerebene zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern zu beobachten, die zunächst auf Interessenabklärung und das Ausloten von übergreifenden Kompromißmöglichkeiten abzielen (Renzsch 1995: 180). Diese Konsultationen können alle Phasen eines Gesetzgebungsverfahrens durchziehen: von der vorparlamentarischen Initiierung eines Vorhabens über die Phase parlamentarischer Beratungen und Beschlüsse bis hin zur nachparlamentarischen Mitwirkung des Bundesrates und eventuell des Vermittlungsausschusses an der Gesetzgebung des Bundes. Vom Umfang her reichen sie von bilateralen Kontakten zwischen zwei Regierungen über Konsultationen innerhalb finanzwirtschaftlich beziehungsweise parteipolitisch definierter Kreise bis hin zu multilateralen Gesprächen zwischen allen beteiligten Regierungen.

Die Koordinierung der föderalen Finanzpolitik spielt sich vorrangig im Rahmen der formellen Institutionen der föderalen Politik ab, das heißt im Umfeld des Bundesrates sowie der Ministerkonferenzen von Bund und Ländern. Im vorparlamentarischen Bereich bieten die turnusmäßigen Arbeitskontakte der Finanzminister sowie der Regierungschefs im Rahmen der formellen und auf Dauer gestellten Institutionen der Zwischen-Länder- sowie Bund-Länder-Koordinierung Gelegenheit, vorhandenen Konsultations- und Verhandlungsbedarf zu artikulieren, anfallende Themen zwanglos zu besprechen, Arbeitsgruppen einzusetzen sowie Aufträge an die Arbeitsebene zu erteilen. Auf vertikaler Schiene zählen zu diesen ›Arbeitsstrukturen‹ des Föderalismus im Finanzbereich insbesondere die halbjährlichen Treffen des Finanzplanungsrates (FPR), bei denen im Kreis der Finanzminister von Bund und Ländern die jeweils aktuellsten Informationen über die haushalts- und finanzpolitische Situation sowie beabsichtigte Vorhaben ausgetauscht

und unterschiedliche Ansichten im Widerstreit der Meinungen offen vertreten werden.[11] Weiterhin bieten die mehrmals im Jahr stattfindenden Besprechungen des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder sowie die vorbereitenden Treffen der Chefs der Staats- und Senatskanzleien (CDS; vgl. Laufer 1991: 179–180) die Gelegenheit, besonders strittige Finanzfragen auf höchster politischer Ebene zu behandeln.

Generell sind die Regierungskonferenzen zwischen Bund und Ländern zu bedeutsamen Instrumenten der vertikalen Vorkoordinierung für Angelegenheiten geworden, die zur Mitwirkung des Bundesrates an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes gehören. Berührt die Bundesgesetzgebung die föderalen Beziehungen, so finden die notwendigen Abklärungsprozesse in der Regel nicht im Bundesrat, sondern in den Ministerkonferenzen statt (Koschnik 1989: 84). Oftmals sanktioniert die Beschlußfassung des Bundesrates dann nur noch die in der vorangegangenen Bund-Länder-Koordination gefundenen Kompromisse (Reuter 1991: 115–116). Zumindest der Bund ist dabei verfassungsrechtlich an die Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten gebunden, die es ihm verbietet, von vornherein auf die Spaltung der Länder auszugehen, nur mit einigen eine Vereinbarung zu suchen und die anderen vor den Zwang des Beitritts zu stellen (BVerfGE 12: 255–256). Führen Verhandlungen mit allen Ländern dagegen nicht zum Erfolg, stellt sich die Sachlage anders dar. Dann nämlich ist der Bund nicht mehr gehindert, Mehrheiten unter ausschließlich parteipolitisch befreundeten Landesregierungen zu suchen (BVerfGE 86: 211–212).

Auf Ebene der Länder erfahren die Konsultationen mit dem Bund eine Entsprechung und Vorbereitung durch die turnusmäßigen Finanzminister- und Ministerpräsidentenkonferenzen (Herzog 1987a: 473).[12] So kommen einmal pro Monat die Landesfinanzminister zu einer Konferenz (FMK) zusammen, die Gelegenheit zur fachlichen Aufbereitung finanzpolitischer Fragen und zu eventuellen Absprachen zwischen den Ländern bietet. Den Hauptteil der Arbeit macht dabei die Bund-Länder-Abstimmung finanzpolitischer Fragen der Bundesgesetzgebung aus (Fröchling 1972: 90). Dementsprechend tagt die FMK im Unterschied zu den anderen Ministerkonferen-

11 Zur exekutiven Kooperation im Bundesstaat allgemein vgl. Rudolf (1990) und Leonardy (1992). Eine Übersicht über die Gremien sowie die Zahl ihrer jährlichen Sitzungen auf dem Stand von 1979 bietet: Drucksache des Landtags von Rheinland-Pfalz (9/359). Zum Finanzplanungsrat vgl. Giesecke (1982: 209–228), Laufer (1991: 197–198), Fröchling (1972: 290–309) und Geske (1983).

12 Zur horizontalen Koordinierung siehe: Feuchte (1973) und Pietzker (1988); zur Koordinierung auf politischer Leitungsebene insbesondere Klatt (1987).

zen der Länder zumeist auch im Umfeld des Finanzausschusses des Bundesrates, der für die föderalen Finanzbeziehungen sowie die Steuerpolitik zuständig ist (Reuter 1991: 115). Insgesamt wird durch die vertikale und horizontale Vorabkoordinierung eine effektive Arbeit des Bundesrates in den zahlreichen Fällen eiliger, komplizierter, umfassender und politisch brisanter oder kontroverser Gesetzgebungs- und Verordnungsvorhaben überhaupt erst ermöglicht (Fröchling 1972: 160), weshalb man insofern von einer »funktionalen Arbeitsteilung« zwischen den Ministerkonferenzen und dem Bundesrat sprechen kann (Fröchling 1972: 133). Während in der Bund-Länder- und Zwischen-Länder-Koordinierung die eigentliche Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsfindung stattfindet, ist der Bundesrat überwiegend eine »Abstimmungsmaschine«, die primär die Aufgabe hat, formelle Beschlüsse zu fassen.

Die FMK hat wie alle Ministerkonferenzen einen administrativen Unterbau, der die Konferenzen vorbereitet, Konferenzbeschlüsse ausführt sowie die Zuarbeit für spezielle Probleme leistet (Klatt 1987: 189). Dies geschieht zumeist in Besprechungen der sogenannten ›Finanzreferenten‹. Als Stabsbeamte aus den Landesfinanzministerien haben die Finanzreferenten zumeist die ressortinterne Zuständigkeit für Fragen des Finanzausgleichs und vertreten ihre Minister im Finanzausschuß des Bundesrates. Insgesamt haben sie die Aufgabe, die finanziellen Auswirkungen der Bundesgesetzgebung auf ihr Land zu beobachten. Bei ihrer Koordinierungsarbeit werden die Finanzreferenten von der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) unterstützt, die als gemeinsame Einrichtung der Länder die Aufgabe hat, Daten zum gesamten öffentlichen Finanzgebaren zu sammeln, auszuwerten und zu vereinheitlichen. Dies dient vor allen Dingen dazu, die Argumentation der Länder in Fragen der vertikalen Ressourcenverteilung auf eine gemeinsame Grundlage zu stellen und auf diese Weise die Verhandlungsposition der Länder gegenüber dem Bund zu stärken (Interview 07). Daneben übernimmt die ZDL für die Besprechungen der Finanzreferenten bei denjenigen Materien Geschäftsführungsaufgaben, die über lange Zeit verfolgt werden müssen, abseits der Tagespolitik liegen und deren Regelung einen absehbar langen Vorlauf hat.

Wie bei den Gemeinschaftsaufgaben haben auch die Besprechungen der Finanzreferenten tendenziell den Charakter eines Gremiums von ›Fachbrüdern‹. Es handelt sich um einen geschlossenen Zirkel von Fachleuten, die einander durch permanente Kontakte gut kennen und deren Interessen zumindest in Hinblick auf die Ressortkonkurrenz innerhalb ihrer Regierungen gleichgelagert sind. Allerdings sind bei der Zusammenarbeit in der FMK

Verselbständigungstendenzen der Arbeitsebene gegenüber der politischen Leitungsebene wesentlich schwächer ausgeprägt als bei den Gemeinschaftsaufgaben, bei denen die Arbeitsebene faktisch als Entscheidungszentrum fungiert (Interviews 21 und 22; Schnabel 1979). Da es die Finanzreferenten tendenziell vermeiden, Vorlagen zu erarbeiten und ihrem Minister gegenüber zu vertreten, die finanzielle Einbußen für das eigene Land implizieren, beschränkt sich die Arbeitsebene in der Regel auf die Zuarbeit und Entscheidungsvorbereitung, indem sie der Ministerebene verschiedene Vorschläge unter möglichst weitgehender Berücksichtigung aller Länderinteressen macht, während es der Ministerebene überlassen bleibt, finanzwirksame Absprachen zu treffen und Kompromisse zu machen (Interview 06).

Schließlich bieten die Konferenzen beziehungsweise Arbeitstreffen der Ministerpräsidenten (MPK), die alle zwei bis drei Monate stattfinden, beziehungsweise die vorgeschalteten Besprechungen der Chefs der Staatskanzleien (CDS) die Gelegenheit, finanzpolitische Fragen unter den Ländern auch auf Ebene der Regierungschefs zu behandeln. Da die Regierungschefs im Verbundsföderalismus eine zentrale Machtstellung einnehmen (Steffani 1983: 197), sind ihre Besprechungen und Konferenzen die geeignete Gelegenheit, Fragen zu klären und zu regeln, die auf FMK-Ebene kontrovers geblieben sind (Laufer 1991: 178). Eine derartige, entscheidende Rolle nimmt die MPK beziehungsweise die Besprechung der CDS im übrigen auch gegenüber den anderen Fachministerkonferenzen ein (Vogel 1991: 107). Die Koordinierung zwischen den Ländern in Fragen der finanzwirksamen Bundesgesetzgebung ist damit nicht nur wesentlich politisierter als bei den Gemeinschaftsaufgaben, sondern auch wesentlich stärker von den Interessen der ›Generalisten‹ innerhalb der Regierungen geprägt. Besonders bei wichtigen Fragen hat sich oftmals eine Arbeitsteilung derart eingebürgert, daß die Ministerpräsidenten sich zunächst die Koordinierung der übergreifenden, prinzipiellen politischen Fragen vornehmen und sich dabei vorwiegend um eine zur Wahrung der Länderinteressen günstige gemeinsame Ausgangsbasis für die Bund-Länder-Koordinierung bemühen. In dem so abgesteckten Rahmen sind die Fachministerkonferenzen mit Detailarbeit befaßt und erarbeiten nach Zuarbeit ihrer ebenfalls horizontal koordinierten Arbeitsebene Vorlagen, die dann wiederum von den Ministerpräsidenten in letzter Instanz beraten und verabschiedet werden (Fröchling 1972: 140). Dem entspricht zum Beispiel das Vorgehen bei der turnusmäßigen Neufestsetzung der vertikalen Umsatzsteueraufteilung (Wolf 1982: 274–276).

Bei der Koordinierung der föderalen Finanzpolitik finden Konsultationen jedoch nicht nur multilateral zwischen Bund und allen Ländern statt, sondern

selbstverständlich auch innerhalb kleinerer finanzwirtschaftlich beziehungsweise parteipolitisch definierter Kreise. Diese informellen Koordinierungszirkel haben in hohem Maße Netzwerkcharakter, wobei vor allem die Koordinierung auf der Parteischiene in »Netzwerken politischer Generalisten« (Benz 1995: 198) erfolgt. So koordinieren sich oftmals Länder gesondert untereinander, die sich durch eine gemeinsame oder komplementäre (finanzpolitische) Interessenlage auszeichnen, um durch Bündelung der Kräfte die eigenen Interessen effektiver in den Entscheidungsprozeß einbringen zu können. Dabei gibt es in Ausgleichsfragen neben situativ bedingten, vorübergehenden Zweckbündnissen, die sich in wechselnden Konstellationen zwischen einigen Ländern ergeben können, auch Gemeinsamkeiten grundsätzlicher und relativ beständiger Natur, wie zum Beispiel unter den finanzstarken Zahlerländern, unter den finanzschwachen Nehmerländern (sog. ›BEZ-Länder‹) sowie seit der Vereinigung unter den neuen Ländern (einschließlich Berlin), die dauerhaften Konsultationsbeziehungen eine Basis geben können.

Ferner koordinieren sich in Ausgleichsfragen traditionell Nordrhein-Westfalen und Bayern, die sowohl von der Fläche und den Einwohnern her als auch von ihrem Stimmengewicht im Bundesrat die beiden großen Flächenländer der Bundesrepublik darstellen und deren Finanzkraft bis zur Vereinigung nahe dem Durchschnitt der alten Länder lag. Hinzu kommt, daß Koordinationen zwischen beiden Ländern potentiell auch eine ›Verzahnung‹ zwischen den politischen Lagern herstellen kann, da beide schon seit langem von Parteiregierungen unterschiedlicher Farbe regiert werden und in ihren jeweiligen Lagern eine herausgehobene Position einnehmen (Interview 06). So hat das SPD-regierte Nordrhein-Westfalen, welches den ständigen Vorsitz im Finanzausschuß des Bundesrates innehat, unter den A-Ländern die Funktion eines finanzpolitischen Koordinators (Interview 09), während dem CSU-regierten Bayern allein schon aufgrund der landsmannschaftlichen Organisation der CSU ein besonderes Gewicht innerhalb des Unionslagers zukommt (Mintzel 1989; 1992). Sind sich beide Länder in Finanzfragen einig, so ist dies deshalb immer ein Signal, daß diese Position nichts mit Parteipolitik zu tun hat, sondern ausschließlich mit der Vertretung territorialer Interessen (Interview 15). Somit kann die Achse zwischen Nordrhein-Westfalen und Bayern unter Umständen erheblichen Einfluß ausüben (Interview 09). Daneben finden enge Abstimmungen zwischen Baden-Württemberg und Hessen statt, die bis Ende 1994 die beiden Hauptzahler im Länderfinanzausgleich waren. Ebenso haben die neuen Länder unverzüglich nach Konstituierung ihrer Regierungen damit begonnen, sich regelmäßig auf Ebene der Regierungschefs und der Finanzminister zu koordinieren (Interview 05).

Obwohl die föderalen Finanzbeziehungen kein Gegenstand des parlamentarischen Parteienwettbewerbs sind, finden in diesen Fragen gleichwohl Bund-Länder- und Zwischen-Länder-Koordinierungen auch auf der Parteischiene, innerhalb parteipolitisch definierter Lager statt (Renzsch 1995). Dies ist eine Folge der Parteipolitisierung des bundesstaatlichen Systems, nach der die Bundesöffentlichkeit sowie die Basis der Parteien die Vorgänge in den Bund-Länder- und Zwischen-Länder-Beziehungen hauptsächlich unter parteipolitischen Vorzeichen betrachten und nach dem Regierungs-Oppositions-Schema interpretieren, wobei parteipolitische Geschlossenheit als Zeichen der Stärke und Regierungsfähigkeit gilt. Dem steht allerdings die Tatsache entgegen, daß in den politischen Lagern Heterogenität der Interessen die Regel, Homogenität dagegen die Ausnahme ist (Klatt 1987: 194). Konsultationen der Gebietskörperschaften auf der Parteischiene haben deshalb zumeist den Zweck, über divergierende institutionelle Eigeninteressen hinweg den lagerinternen Zusammenhalt auf dem Verhandlungswege zu sichern beziehungsweise herzustellen oder aber, soweit das nicht möglich ist, die öffentliche Zurschaustellung vermeintlich innerparteilicher Zerreißproben zu vermeiden. Es geht also nicht vorrangig um Sieg oder Niederlage in der parteipolitischen Konkurrenz, sondern um parteiinterne Integration. Diese Logik war selbst für die Jahre 1993 bis 1989 prägend, in denen parteipolitisch gleichlaufende Mehrheitsverhältnisse zwischen Bundestag und Bundesrat es der Bundesregierung ermöglichten, Regelungen regelmäßig im Rahmen der »eigenen Mehrheit« auszuhandeln (Koschnick 1989: 88; Renzsch 1989). Angesichts der seinerzeit im Lager der B-Länder stark divergierenden finanziellen Eigeninteressen betrieb die Bundesregierung dies nämlich vorrangig zu dem Zweck, ein Vermittlungsverfahren zu vermeiden (Haungs 1991: 118), welches zu Zeiten von Unionsmehrheiten in Bundestag und Bundesrat unweigerlich als Zeichen der Zerrissenheit des Unionslagers gedeutet worden wäre.

Konsultationen zwischen Vertretern der Bundes- und Landesregierungen nach Parteilagern finden auf politischer-, aber auch auf Arbeitsebene und zu vielfältigen Gelegenheiten, in Parteigremien, in parteipolitisch besetzten Arbeitsgruppen, am Rande von Regierungskonferenzen, Sitzungen des Bundesrates usw. statt. Ihre Initiierung ist zumeist kein Problem, da alle Beteiligten daran interessiert sind, die Erfordernisse parteiinterner Geschlossenheit und Integration mit den haushaltspolitischen Erfordernissen der eigenen Gebietskörperschaft in Einklang zu bringen. Innerhalb der Bundesparteien kann es sich um Sitzungen der erweiterten Parteivorstände unter Teilnahme der parteieigenen Ministerpräsidenten zur Vorbereitung von großangelegten Re-

gierungsinitiativen beziehungsweise in Reaktion darauf handeln, zumal wenn sie Länderinteressen berühren (Schulze-Fielitz 1988a: 257; Haungs 1991). In finanzpolitischen Fragen kommt es daneben vor allem zu Konsultationen innerhalb der parteipolitisch definierten Länderlager, deren arbeitsteilige Staffelung von der Ebene der Regierungschefs bis zur Arbeitsebene der Finanzressorts reichen kann. So kommt es regelmäßig am Rande beziehungsweise in Vorbereitung der turnusmäßig tagenden Bund-Länder- beziehungsweise Zwischen-Länder-Gremien sowie im Umfeld der Sitzungen des Bundesrates und seiner Ausschüsse zu Treffen der Regierungschefs, ihrer Ressortminister und zum Teil sogar von zuständigen Vertretern der Arbeitsebene nach A- beziehungsweise B-Lagern (Klatt 1987: 194; Stegmann: 1996: 145–150).

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die föderalen Finanzbeziehungen durch exekutive Gremien überwacht und gesteuert werden. Die Beteiligten operieren dabei in einem gemeinsamen normativen Rahmen und haben aufgrund der hohen Kontakt- und Koordinationsdichte ein annähernd vollständiges Wissen über einander und über ihre jeweilige faktische Situation. Die exekutiven Koordinationssysteme der föderalen Finanzbeziehungen sind zum Teil reine Expertengremien, die von der Arbeitsebene der Fachressorts dominiert werden, zum Teil sind sie aber auch relativ stark politisierte Gremien, in denen die Generalisten der politischen Leitungsebene der Bundes- und Landesregierungen zusammenkommen. Letzteres gilt vor allem für Fragen des Finanzausgleichs und der Finanzhilfen.

Wie bereits angedeutet dienen die exekutiven Gremien der föderalen Finanzbeziehungen nun nicht allein der Entscheidungsvorbereitung im Zuge gegenseitiger Information und Konsultation, sondern in der Regel auch der Entscheidungsfindung, die vorrangig verhandlungsförmig verläuft. So kommt es zumeist im Wege von informalen Aushandlungsprozessen zu einvernehmlichen Regelungen, gegenüber denen die formal vorgeschriebenen Beschlußverfahren der Bundesgesetzgebung beziehungsweise der Gemeinschaftsaufgaben zumeist nur noch ratifikatorischen Charakter haben. Obwohl für Entscheidungen in der Bundesgesetzung beziehungsweise in den Gemeinschaftsaufgaben verfahrensrechtlich Mehrheitsentscheide ausreichen, streben die Regierungen von Bund und Ländern vor dem Hintergrund mächtiger Verhandlungszwänge, wie sie die Machtteilungen und Kompetenzverschränkungen des Grundgesetzes konstituieren, bei Fragen der föderalen Finanzbeziehungen in aller Regel einvernehmliche Entscheidungen an und betrachten kämpferische Mehrheitsentscheide lediglich als Ultima ratio. Insgesamt führen die verfassungsrechtliche Position und der politische Ein-

fluß der Länder im Verflechtungs- und Verbundsföderalismus dazu, daß Entscheidungen über bundesstaatliche Ressourcenstrukturen nie einseitig »von oben« getroffen, sondern unter den Gebietskörperschaften ausgehandelt werden (Hesse/Benz 1990: 157). Die exekutiven Koordinationssysteme der föderalen Finanzbeziehungen lassen sich daher als »Verhandlungssysteme« charakterisieren, das heißt, als Entscheidungssysteme, in denen »Verhandlungen und Vereinbarungen an die Stelle der majoritären und hierarchischen Entscheidung« treten (Scharpf 1992a: 12).

Dabei operieren die Verhandlungssysteme der föderalen Finanzbeziehungen allerdings im »Schatten von Hierarchie und Mehrheit« (Scharpf 1992a: 25). Denn trotz eines weitgehenden Verzichts auf majoritäre Entscheidungen bleiben sie eingebettet in formale Mehrheitsverfahren und müssen darüber hinaus im Rahmen einer Rechtsordnung operieren, welche Vereinbarungen über die föderale Ressourcenverteilung einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle zugänglich macht. Der im Zweifel mögliche Mehrheitsentscheid sowie die Möglichkeit der Suspendierung einer inhaltlich unzureichenden beziehungsweise fehlerhaften Regelung durch eine übergeordnete Verfassungsgerichtsbarkeit stellen dabei äußerst wichtige Verhandlungsbedingungen dar, die sich abgesehen davon, daß sie überhaupt erst die Anreize schaffen, von Ausschließlichkeitsentscheidungen zur Einvernehmlichkeit überzugehen, auch auf die Machtverteilung unter den Beteiligten, auf ihr Verhandlungsverhalten sowie auf Umfang und Inhalt denkbarer Lösungen auswirken können. So liegt es auf der Hand, daß im Schatten der Mehrheit nicht jeder Beteiligte eine Regelung per Veto verhindern und somit eine Vereinbarung endlos verzögern kann. Vielmehr wird in der Regel von einer asymmetrischen Verteilung der Verhandlungsmacht auszugehen sein, bei der Akteure beziehungsweise Bündnisse mit erhöhtem Stimmengewicht einen größeren Einfluß auf das Verhandlungsergebnis haben als Einzelakteure mit Minderheitspositionen. Deshalb konkurrieren die föderalen Akteure häufig in Zweckbündnissen um die knappen Finanzressourcen. Diese Bündnisse sind dabei sehr wechselhaft, da die potentiellen Partnerschaften in den föderalen Finanzbeziehungen, die durch die interne Differenzierung der Positionen im politisch-administrativen System (vertikal, horizontal, sektoral und funktional) vorstrukturiert sind, durch parteipolitische und innerparteiliche Zugehörigkeiten und Allianzen ebenso überformt werden wie durch oftmals quer dazu liegende wirtschaftliche beziehungsweise finanzielle Interessenlagen (Mäding 1992: 183).

Die Tendenz zur Einvernehmlichkeit ergibt sich zum Teil unmittelbar aus den formalen Abstimmungsregeln. So kann weder in den Gemeinschaftsauf-

gaben noch in Fragen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs beziehungsweise der Finanzhilfen, die durch zustimmungspflichtiges Bundesgesetz geregelt werden müssen, eine Regelung gegen den Bund oder gegen eine Länder- beziehungsweise Bundesratsmehrheit erfolgen. Insgesamt erzeugen die Mitentscheidungsrechte der Länder auf Bundesebene ein fortwährendes Verhältnis gegenseitiger Interdependenz zwischen den beiden Gebietskörperschaftsebenen, welches unausweichlich ist. Da Bundesgesetze im Bereich der föderalen Finanzbeziehungen ›zustimmungsbedürftig‹ sind, ist zusätzlich zum Gesetzesbeschluß des Bundestages auch die ausdrückliche Zustimmung des Bundesrates notwendig, damit eine Regelung zustande kommen kann. Letztlich konstituiert das formale Gesetzgebungsverfahren damit starke Aushandlungszwänge zwischen Bund und Ländern, denn hinter dem Bundesrat und Bundestag stehen maßgeblich die Bundesregierung beziehungsweise die Landesregierungen. Während die parlamentarische Bundesregierung neben ihrem Initiativrecht nach Art. 76 I GG vor allem mittelbar durch die sie tragende Bundestagsmehrheit am parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren mitwirkt, eröffnen sich den Länderregierungen direkte Mitwirkungsmöglichkeiten über den Bundesrat, in dem ausschließlich die Mitglieder der Länderregierungen Sitz und Stimme haben. Dabei muß eine erfolgreiche Bundesratsinitiative die Zustimmung der Regierungsmehrheit im Bundestag finden, während umgekehrt eine erfolgreiche Initiative der Regierungsmehrheit die Zustimmung einer absoluten Bundesratsmehrheit erfordert. Stimmenthaltungen beziehungsweise das Fehlen bei Abstimmungen im Bundesrat bedeuten dabei keineswegs eine »neutrale Position«, sondern wirken sich wie Nein-Stimmen aus (Reuter 1989: 1560). Dabei ist zu beachten, daß eine Mehrheit im Bundesrat nicht identisch ist mit einer Ländermehrheit. Da die Stimmenzahl der einzelnen Länder in Abhängigkeit von ihrer Einwohnerzahl im Bundesrat »gespreizt« ist (Reuter 1989: 1529–1531), kann durchaus eine Minderheit vorrangig einwohnerstarker Länder eine Mehrheitsentscheidung im Bundesrat herbeiführen. Da der Bundesrat jedoch trotz »Stimmenspreizung« durch eine relativ ausgeglichene Stimmenverteilung unter den Ländern geprägt ist, bleiben Bundesregierung und einzelne Länder darauf angewiesen, relativ breite Länderkoalitionen, die ihre Politik stützen, zusammenzubringen. Für den Bund bestehen deshalb oftmals multilaterale Kooperations- und Verhandlungszwänge gegenüber den Länderregierungen (Lehmbruch 1998: 91).

Die verfahrensrechtlichen Konsens- beziehungsweise Aushandlungszwänge, die bei den Gemeinschaftsaufgaben beziehungsweise den zustimmungsbedürftigen Bundesgesetzen zwischen Bund und Ländern bestehen,

können für sich genommen aber keine hinreichende Bedingung für einen Verzicht auf Mehrheitsentscheide zugunsten einvernehmlicher Regelungen darstellen. Sieht man einmal von ausschließlich vertikalen Fragen ab, in denen sich die Länder von vornherein in einer gemeinsamen Frontstellung zum Bund befinden und eine Regelung deshalb zumeist gar nicht anders als im Einvernehmen zwischen Bund und Ländergesamtheit zustande kommen kann, bleiben verfahrensrechtlich jederzeit Entscheide möglich, die vom Bund und einer Länder- beziehungsweise Bundesratsmehrheit gegen eine Länderminderheit durchgesetzt werden können. Dennoch kommt es in den föderalen Finanzbeziehungen nur selten zu kämpferischen Ausschließlichkeitsentscheidungen, was sich darauf zurückführen läßt, daß in den exekutiven Bund-Länder-Beziehungen zu den verfahrensrechtlichen noch andere strukturelle Faktoren hinzukommen, die zumeist einen Verzicht auf Kampfabstimmungen zugunsten einvernehmlicher Regelungen nahelegen. Denn Bund und Länder sind aufgrund der fortwährenden finanzverfassungsrechtlichen Aufgaben-, Ausgaben- und Ressourcenverflechtung nicht nur mit sporadischen und isolierbaren Einzelfragen konfrontiert, sondern operieren in einem »kontinuierlichen Entscheidungskontext« (Sartori 1992: 227–228), bei dem Kooperation immer dann für alle Beteiligten die auf Dauer erfolgversprechendste Konfliktregelungsstrategie ist, wenn keine stabilen Mehrheitsverhältnisse vorausgesetzt werden können. Berücksichtigt man des weiteren, daß in den föderalen Finanzbeziehungen eine Exit-Option besteht (Fürst 1983: 293), das heißt, keine Möglichkeit, sich einer kollektiven Regelung zu entziehen, so gilt in verschärftem Maße das ›Gesetz des Wiedersehens‹, welches den Beteiligten die Möglichkeit eröffnet, sich über die Zeit hinweg gegenseitig zu sanktionieren. Unter diesen Umständen wird ein Land eine kämpferische Mehrheitsentscheidung nur dann als erfolgversprechende Strategie betrachten können, wenn es Mitglied einer zeitstabilen und dauerhaft existenzfähigen ›minimum winning coalition‹ ist. Denn nur dann kann es mit Sicherheit erwarten, an allen zukünftigen Mehrheitsentscheidungen teilzunehmen, ohne selbst zum Opfer einer Ausschließlichkeitsentscheidung zu werden.

Abgesehen davon, daß das fortwährende Niederstimmen ein und derselben Länderminderheit durch eine quasi-institutionalisierte Koalition aus Bund und Ländermehrheit als Verstoß gegen das Gebot der Bundestreue verfassungsrechtlich unzulässig wäre und insofern Angriffspunkte vor dem Verfassungsgericht bieten würde, ist ein solches Vorgehen angesichts der Interessenkonstellation unter den Ländern aber auch kaum möglich. Denn die Interessenkonstellation unter den Ländern im Bereich der föderalen Fi-

nanzbeziehungen ist viel zu heterogen und instabil für die dauerhafte Existenz einer kämpferischen ›minimum winning coalition‹. So erfordert die föderale Ressourcenverteilung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben beziehungsweise des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs fortwährend die Regelung einer Vielzahl von Detailfragen, die die Interessen der einzelnen Länder jeweils in unterschiedlich starkem Maße berühren und infolgedessen zu jeweils anders gelagerten Gemeinsamkeiten beziehungsweise Konfliktlinien zwischen den Ländern führen, so daß über die Zeit hinweg weder eindeutige noch zeitstabile oder sachübergreifende Mehrheitsverhältnisse zu erwarten sind.

An der Tendenz zu wechselnden Mehrheiten und Bündnissen unter den Ländern ändert generell auch eine gemeinsame Parteizugehörigkeit nichts, denn im Gegensatz zu den Mitgliedern des Bundestages kennen die Länder im Bundesrat kein strukturelles Erfordernis parteipolitisch geschlossenen Verhaltens nach Regierungsmehrheit und Opposition (Plöhn/Steffani 1994: 46). Denn anders als den Parlamentariern geht es den Landesregierungen bei ihrer Mitwirkung an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes weder darum, die Bundesregierung im Tagesgeschäft parlamentarisch zu stützen oder via konstruktives Mißtrauensvotum zu stürzen, noch darum, im Hinblick auf Bundestagswahlen die Voraussetzungen für die Verteidigung oder den Gewinn der Regierungsmehrheit zu schaffen. Deshalb geht von einer gemeinsamen Parteizugehörigkeit lediglich eine vergleichsweise schwache Disziplinierung auf die Landesregierungen aus. So kann nur das Konsensprinzip unter Landesregierungen gleicher Couleur parteipolitische Loyalität und ein gemeinsames Handeln als parteipolitisch definierte Ländergruppe in den Entscheidungsgremien sicherstellen, während Vorgaben von Führungsgremien der Partei lediglich die Loyalität der befreundeten Landesregierungen unterminieren würden (Renzsch 1995: 187). Aber auch bei solchen innerparteilichen Aushandlungen finden Appelle an die Parteisolidarität ihre Grenzen oftmals an den institutionellen Eigeninteressen der Länder (Kisker 1986: 186) und in Rücksichten, die Regierungschefs gegenüber ihren Koalitionspartnern üben müssen (vgl. Herzog 1976: 304). Unter diesen Umständen müssen die Vertreter fallweise mehrheitsfähiger Positionen daher stets damit rechnen, in der Zukunft einer für sie nachteiligen Interessenkoalition gegenüberzustehen und eventuell für rücksichtslose Mehrheitsbeschlüsse in der Vergangenheit von ihren ›Opfern‹ durch ebenso rücksichtsloses Niederstimmen bestraft zu werden.

Kämpferische Mehrheitsentscheide provozieren jedoch nicht nur potentiell Sanktionen in der Zukunft, sondern sie leisten auch der Instabilität von

Regelungen Vorschub. So ist unter der Bedingung wechselnder Mehrheiten unter den Ländern kaum damit zu rechnen, daß Ausgleichsregelungen, die nur mit knapper Mehrheit kämpferisch durchgesetzt worden sind, auf längere Zeit Bestand haben werden (Interview 14). Mit hochgradig instabilen Regelungen im Bereich der föderalen Ressourcenverteilung wäre aber keiner Seite gedient, da die Finanzressorts zur mittelfristigen Steuerung der Haushalte ihrer Gebietskörperschaft notwendig auf eine gewisse Planungssicherheit auf der Einnahmenseite angewiesen sind (Interviews 02 und 15). Die potentielle Instabilität von Ausschließlichkeitsentscheidungen wird noch dadurch gesteigert, daß den einzelnen Bundesländern nach Art. 93 I GG jederzeit die Möglichkeit offensteht, gesetzliche Regelungen, die ihnen nicht passen, vor dem Bundesverfassungsgericht anzufechten und dadurch eventuell zu Fall zu bringen. Das Bundesverfassungsgericht stellt insofern eine übergeordnete Instanz dar, die eine strittige Regelung überprüfen und verwerfen sowie dabei erforderliche Korrekturen weitgehend präjudizieren kann (Pilz/Ortwein 1995: 208–218; Kisker 1991). So führten beim bundesstaatlichen Finanzausgleich seit den achtziger Jahren mehrere Normenkontrollanträge von Ländern, die eine Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) wegen zwischenzeitlich eingetretener Veränderungen forderten, dafür aber keine Mehrheiten finden konnten, zweimal dazu, daß FAG nach Maßgabe umfangreicher Urteilsentscheidungen des BVerfG novelliert werden mußte (Geske 1985, 1991a; Häde 1993, Renzsch 1991: 337–340). Dabei waren die Vorgaben des BVerfG jedoch so allgemein und unpräzise, daß die Neuregelungen erhebliche Probleme bereiteten (Interviews 04 und 15). Von den Urteilen ging folglich kaum friedensstiftende Wirkung aus, was sich auch daran zeigte, daß auf jede Novellierung erneut Verfassungsklagen folgten.

Das Risiko schädigender Sanktions- und Vetostrategien sowie instabiler Regelungen entfällt nun weitgehend, wenn die Beteiligten Rücksicht aufeinander nehmen und vorrangig einvernehmliche Regelungen anstreben, bei denen jeder zufriedenstellend zum Zuge kommen kann. Insgesamt wird Vereinbarungskontinuität durch informale Konsensregeln gewährleistet, die wiederum ein Mindestmaß an Tauschgerechtigkeit beim wechselseitigen Ausgleich gegenläufiger Partei-, Macht- und Länderinteressen voraussetzen (Schulze-Fielitz 1984: 86–90). Unter den Bedingungen fortwährender Interdependenz, eines kontinuierlichen Entscheidungskontextes sowie heterogener und vielschichtiger Interessenkonstellationen, unter denen Bund und Länder zu kollektiven Regelungen in den föderalen Finanzbeziehungen kommen müssen, stellen multilaterale Aushandlungen gegenüber Kampfabstimmungen auf Dauer das erfolgversprechendere Konfliktregelungsmuster

dar. Es empfiehlt sich deshalb für die Beteiligten, weitgehend auf die Anwendung von Mehrheitsregeln zu verzichten. Dementsprechend stellen exklusive Entscheidungsfindung und kämpferische Mehrheitsentscheide bei der gesetzlichen Regelung der föderativen Finanzbeziehungen lediglich eine Ultima ratio dar (Interview 14). Generell ist der Verhandlungsstil zwischen Bund und Ländern von gegenseitiger Rücksichtnahme auf die verschiedenen Interessen geprägt. Trotz sachlicher Härte im Einzelfall wissen alle Beteiligten, daß sie aufeinander angewiesen sind, daß nach Abschluß eines Tagesordnungspunkts mit denselben Personen über das nächste Thema verhandelt werden muß und daß auf eine vorteilhafte Koalition rasch eine nachteilige folgen kann. Dieser Umstand moderiert das Verhandlungsverhalten und macht einvernehmliche Regelungen wahrscheinlich (Renzsch 1995: 185). Dementsprechend sind weder bei der Finanzreform im Jahr 1955 noch bei der von 1969 Minderheitsgruppen unter den Ländern von der Entscheidungsfindung ausgeschlossen worden, weshalb es trotz konflikthafter Verhandlungen, die bis in den Vermittlungsausschuß von Bundestag und Bundesrat führten, bei der Schlußabstimmung im Bundesrat keine beziehungsweise nur wenige Gegenstimmen gab (Renzsch 1991: 130–170, 209–260).

Dennoch kam es in vertikalen und horizontalen Fragen der föderalen Finanzbeziehungen seit dem Regierungswechsel 1982 wiederholt zu Mehrheitsentscheiden des Bundesrates, die nach anfänglichen multilateralen Verhandlungen auf einer exklusiven Entscheidungsfindung auf der Unionsschiene beruhten (Renzsch 1989; 1995). Trotz einer vorherrschenden Tendenz zum Konsensualismus sind Anreize für solche Mehrheitsentscheidungen nach wie vor dadurch gegeben, daß die Verteilung der Präferenzen keiner prästabilisierten Harmonie gehorcht und die Gewinne nur selten gleichmäßig verteilt sind (Sartori 1992: 230). Da die zuständigen exekutiven Koordinierungssysteme in Fragen des Finanzausgleichs und der Finanzhilfegesetze im gewissem Maße politisiert und von den Interessen der Generalisten beherrscht sind, kommen Anreize zu Mehrheitsstrategien mitunter auch zum Tagen. Dies gilt insbesondere, seitdem sich die bundesstaatliche Arena mit Beginn der siebziger Jahre in spürbarem Maße parteipolitisiert hat und die Vorgänge in den Bund-Länder- und Zwischen-Länder-Beziehungen von der Öffentlichkeit auch unter parteipolitischen Vorzeichen betrachtet und nach dem Regierungs-Oppositions-Schema interpretiert werden. Eine Tendenz zu parteipolitisch eingefärbten Mehrheitsentscheiden im Bundesrat konnte hiervon allerdings lange Zeit nicht ausgehen, da während der gesamten Regierungszeit der sozialliberalen Koalition (1969 bis 1982) parteipolitisch gegenläufige Mehrheiten zwischen Bundesrat und Bundestag herrschten, die

im Bundesrat parteiübergreifende Kompromisse erzwangen. Erst der erneute Regierungswechsel 1982 führte zu einer langanhaltenden Harmonisierung der parteipolitischen Mehrheiten in Bundesrat und Bundestag und eröffnete für die B-Länder die Möglichkeit, ihre haushaltspolitischen Interessen mit dem parteipolitischen Erfordernis eines geschlossenen Erscheinungsbilds der Union im Bund in Einklang zu bringen. Seitdem kam es in Fragen der föderalen Finanzbeziehungen oftmals dazu, daß Blockaden in den multilateralen Bund-Länder-Verhandlungen in aller Stille auf der Parteischiene ausgeräumt wurden und nicht mehr in einem öffentlichkeitswirksamen Vermittlungsverfahren geregelt werden mußten.

Trotzdem stellt Aushandeln nach wie vor das vorrangige Konfliktregelungsmuster in den föderalen Finanzbeziehungen dar. Anpassungen der föderalen Ressourcenverteilung werden im Zuge freiwilliger Verhandlungen geregelt, die im Schatten von Mehrheit und Hierarchie erfolgen. In diesem Zusammenhang ist zu betonen, daß die damit verbundene Einvernehmlichkeit zumindest aus Sicht der Beteiligten nicht vorrangig als Problem bei der Regelung von Verteilungsfragen anzusehen ist, wie es die ältere Public-Choice-Literatur in Hinblick auf Verhandlungen unter Einstimmigkeitsbedingungen betont. Vielmehr ist die Tendenz zur Einvernehmlichkeit im Schatten der Mehrheit sowie eines kontinuierlichen Entscheidungskontextes als eine Antwort auf Probleme aufzufassen, die in den politischen Folgekosten, der potentiellen Instabilität sowie der Unberechenbarkeit kämpferischer Mehrheitsentscheidungen liegen.

Aushandeln als vorherrschendes Konfliktregelungsmuster in den föderalen Finanzbeziehungen impliziert dabei keineswegs, daß das Gewicht und der Einfluß aller Beteiligten gleich wäre. So läßt sich vor allem die Bundesregierung als potentiell hegemonialer Akteur bezeichnen, verfügt sie doch im Gegensatz zu einzelnen Ländern über einen überproportionalen Anteil an verhandlungs- und kooperationsrelevanten Ressourcen, die sie als negative und positive Sanktionen (›Zuckerbrot und Peitsche‹) einsetzen kann, um die anderen Beteiligten auf (ihre) Linie zu bringen. So hat der Bund zum einen den Haushalt mit dem größten Volumen und den größten Spielräumen. Zum zweiten verfügt er als ›veto player‹ und vorrangiger ›agenda setter‹ in der Bundesgesetzgebung über eine außerordentlich starke verfahrensrechtliche Stellung.[13] So hat der Bundestag beziehungsweise die parlamentarisch ge-

13 Der Begriff ›agenda-setting‹ wird hier in einem engen, primär verfahrensrechtlichen Sinn gebraucht. Es geht darum, welche verfahrensrechtlichen Möglichkeiten Akteure haben, den Inhalt einer Abstimmungsvorlage direkt und abschließend zu gestalten. Danach wird

tragene Bundesregierung in der Bundesgesetzgebung grundsätzlich einen verfahrensrechtlich bedingten Vorsprung bei der Politikformulierung. Während der Bundestag »vorrangiger Gesetzgeber« ist (Henseler 1982: 851), der allein über das Schicksal von Gesetzesinitiativen entscheidet und abgesehen vom Vermittlungsausschuß das verfahrensrechtliche Monopol auf die Formulierung der Gesetzesbeschlüsse hat, ist der Bundesrat nicht nur beim Initiativrecht »funktional schwach« (Reuter 1991: 149), sondern besitzt darüber hinaus auch kein eigenes »Amendementsrecht« (Dästner 1995: 23–24). Selbst bei zustimmungsbedürftigen Gesetzen bleibt dem Bundesrat lediglich die Wahl, den Gesetzesbeschluß passieren zu lassen, sein Veto einzulegen oder den Vermittlungsausschuß anzurufen, der paritätisch mit Mitgliedern von Bundestag und Bundesrat besetzt ist. Zwar wächst dem Bundesrat im Vermittlungsverfahren zumindest ein indirektes Amendementsrecht zu, da der Ausschuß befugt ist, den Gesetzesbeschluß abermals zu beraten und dem Bundestag Modifizierungen zur erneuten Beschlußfassung vorzuschlagen (Dästner 1995: 27; Vogel 1989: 217; Ismayr 1992: 322). Dennoch ist der Gang in den VA nicht geeignet, das verfahrensrechtliche Ungleichgewicht bei der parlamentarischen Gesetzgebung nachträglich zugunsten des Bundesrates auszugleichen, da der Bundestag aufgrund seines Beschlußmonopols faktisch auch einen Vorsprung bei der legislatorischen Vorbereitung eines VA hat.

> Das Vermittlungsverfahren ist auch bei extensiver Nutzung grundsätzlich nicht geeignet, die Verteilung der Gesetzgebungsfunktionen dauerhaft auf den Bundesrat zu verschieben … Hieraus erklärt sich auch der Erfahrungswert, daß ›unterschiedliche Mehrheiten‹ in Bundestag und Bundesrat nicht zu einer – vielfach beschworenen – Blockade der Bundesgesetzgebung geführt, sondern allenfalls die Mitbeteiligungsmöglichkeiten der ›oppositionellen‹ Ländermehrheit erhöht haben. (Dästner 1995: 28)

Im Ergebnis stellt also die Bundestagsmehrheit beziehungsweise die durch sie getragene Bundesregierung verfahrensrechtlich den vorrangigen ›agenda setter‹ der Bundesgesetzgebung dar, während dem Bundesrat trotz der Mitwirkungsmöglichketen im VA im Zweifel lediglich die Wahl zwischen Zustimmung oder Ablehnung bleibt. Die Bundestagsmehrheit beziehungsweise die durch sie getragene Bundesregierung hat dadurch ein Machtpotential gegenüber dem Bundesrat beziehungsweise den in ihm vertretenen Ländern,

---

ein Akteur zum ›agenda setter‹ »by having monopoly power over the proposal placed before the electorate« (Romer / Rosenthal 1978: 27).

das um so größer ist, je nachteiliger der Bundesrat den Status quo bewertet (Romer/Rosenthal 1978: 35–36).

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die föderalen Finanzbeziehungen ein komplexes System der Ressourcenverteilung zwischen Bund und Ländern darstellen, das bedarfsorientiert ist und zugleich verhandlungsförmig operiert. Aufgrund der intensiven Aufgaben- und Einnahmenverflechtung im unitarischen deutschen Bundesstaat, bei der im wesentlichen bundeseinheitliche Gesetze einheitlich angewandt und bundeseinheitliche Steuern einheitlich erhoben werden, stellt sich Bund und Ländern die Daueraufgabe, die föderale Ressourcenaufteilung stets aufs neue den sich wandelnden finanzwirtschaftlichen Bedingungen anzupassen und auf diese Weise eine aufgabengerechte Einnahmenverteilung sicherzustellen. Dabei orientieren sich die Beteiligten am Bedarfsprinzip, indem sie gemäß dem unitarischen Postulat von der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet das Ziel verfolgen, ein annähernd gleiches Niveau bei den öffentlichen Pro-Kopf-Ausgaben der Gebietskörperschaften zu erreichen. Obwohl Anpassungen der föderalen Ressourcenverteilung lediglich Mehrheitsentscheide in Bundestag und Bundesrat erfordern, werden sie zumeist zwischen Bund und Ländern ausgehandelt. Denn vor dem Hintergrund der grundgesetzlichen Machtteilungen und Kompetenzverschränkungen zwischen Bund und Ländern, ihrer fortwährenden finanzwirtschaftlichen Interdependenz sowie der heterogenen und vielschichtigen Interessenkonstellationen untereinander, steigern kämpferische Mehrheitsentscheide lediglich die Wahrscheinlichkeit zukünftiger Sanktions- und Vetostrategien der jeweils Unterlegenen und mindern die Stabilität einmal getroffener Entscheidungen. Im Interesse aller an hinreichenden, verläßlichen und berechenbaren Einnahmen stellen Verhandlungen deshalb auf Dauer das erfolgversprechendere Konfliktregelungsmuster in den föderalen Finanzbeziehungen dar. Bei dieser im Prinzip für alle vorteilhaften Zusammenarbeit sind die Beteiligten jedoch mit dem Problem konfrontiert, daß Verteilungsfragen unter der höchst anspruchsvollen Entscheidungsregel des Konsens zu regeln sind, womit Anreize für widersprüchliche Verhaltensweisen bestehen. Dennoch kommt es in den föderalen Finanzbeziehungen nicht zwangsläufig zum Ausbruch aus diesem Verhandlungsdilemma durch Mehrheitsentscheidungen. Vielmehr bestehen gute Chancen für einvernehmliche Regelungen, denn die föderalen Finanzbeziehungen operieren im Rahmen einer spezifischen Verfassungsrechtsordnung, eines professionalisierten Netzwerkes von Fachbrüdern aus Bund und Ländern sowie im Schatten des Verfassungsgerichts, wodurch die Thematisierung von Verteilungsfragen erleichtert, die Implementierung spezifischer

Verteilungsnormen und Situationsstandards gefördert und der Einfluß egoistischer Verhandlungsstrategien zurückgedrängt wird. Zudem ist mit dem Bund ein hegemonialer Akteur beteiligt, der im Interesse an einer Vereinbarung sein Übergewicht an entscheidungsrelevanten Ressourcen dazu einsetzen kann, die übrigen Beteiligten zu einer Zustimmung zu einer bestimmten Regelung zu bringen.

Kapitel 3
Ausgleichsprobleme und politische Rahmenbedingungen vor und nach Vollzug der staatlichen Vereinigung

Am Beispiel der Anpassungen der föderalen Finanzbeziehungen im Prozeß der deutschen Vereinigung läßt sich in besonderer Klarheit untersuchen, wie Bund und Länder mit dem zuvor beschriebenen Verhandlungsdilemma umgehen und Verteilungsfragen regeln. Einerseits brachte die deutsche Vereinigung für Bund und alte Länder Verteilungsfragen extrem großen Ausmaßes mit sich, deren Regelung unumgänglich war. Andererseits mußte die erforderliche Regelung jedoch unter besonders ungünstigen Umständen erfolgen, nämlich unter der Bedingung parteipolitisch gegenläufiger Mehrheiten zwischen Bundesrat und Bundestag. Daß dies eine besonders prekäre Konstellation darstellt, bei der die einvernehmliche Regelung von Verteilungsfragen erhebliche Schwierigkeiten macht und zum ›politischen Immobilismus‹ tendiert, zeigen exemplarisch die finanziellen Übergangsregelungen des Einigungsvertrages. Aufgrund des hohen Handlungsdrucks und einer gegenseitigen Blockade hinsichtlich ihrer Beteiligung an den Kosten der Einheit konnten sich Bund und alte Länder seinerzeit lediglich darauf einigen, bis zur Neuregelung der föderalen Finanzbeziehungen zum 1. Januar 1995 auf eine vollständige Einbeziehung der neuen Länder in die bestehenden bundesstaatlichen Ausgleichssysteme zu verzichten. Bis dahin sollte der verfassungsrechtlich gebotene Ausgleich der Finanz- und Strukturschwäche der neuen Länder ersatzweise durch gesonderte Instrumente wie zum Beispiel das Sonderprogramm zur regionalen Wirtschaftsförderung oder den Fonds Deutsche Einheit (FDE) erfolgen.

Für die neuen Länder führte diese Problemvertagung zwischen Bund und alten Ländern im Ergebnis zu finanzwirtschaftlich unhaltbaren Zuständen. Denn der Einigungsvertrag regelte die Finanzierung der deutschen Einheit letztlich nicht, sondern verschob sie in die Zukunft, und führte unterdessen dazu, daß die Zahlungen des Fonds Deutsche Einheit in Höhe und Struktur unzureichend waren (Milbradt 1993: 278). Insofern stellen die Übergangsre-

gelungen des Einigungsvertrages eine Ursache jener distributiven Folgeprobleme der Vereinigung dar, deren Regelung Gegenstand dieser Untersuchung ist. Zum genaueren Verständnis der hier zu untersuchenden Fälle soll deshalb im folgenden näher auf die raumstrukturellen Wirkungen der Vereinigung, ihre Verteilungsimplikationen im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sowie die daraufhin erfolgten Weichenstellungen der beiden Staatsverträge zur deutschen Einheit eingegangen werden.

3.1 Vereinigungsbedingte Verteilungsprobleme im unitarischen deutschen Bundesstaat

Mit der Vereinigung haben sich die raumstrukturellen und finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen im unitarischen deutschen Bundesstaat schockartig und grundlegend gewandelt. Während sich die Raumstruktur der alten Bundesrepublik durch ein relativ großes Maß an Homogenität auszeichnete und lediglich durch ein moderates und diffuses Nord-Süd-Gefälle geprägt war, wurde mit dem Beitritt der neuen Bundesländer ein enorm großes Maß an innerstaatlicher Heterogenität erzeugt, welches durch ein außerordentlich starkes, großräumiges und trennscharfes Strukturgefälle zwischen West- und Ostdeutschland geprägt war. Diese Ost-West-Strukturdisparitäten durchzogen alle Teilbereiche eines raumordnerischen Vergleiches (Tabelle 3-1).

Die durchschnittliche Bevölkerungsdichte des Beitrittsgebiets lag zum 31. Dezember 1989 um 30 Prozent unter der des Altbundesgebiets (Raumordnungsbericht 1991: 26–33). Auch der durchschnittliche Ausstattungsgrad des Beitrittsgebietes an produktionsorientierter Infrastruktur war schlecht, wofür hauptsächlich der niedrige Ausstattungsgrad im Bereich der Telekommunikation sowie der schlechte Zustand der Verkehrswege verantwortlich war (Raumordnungsbericht 1991: 65–74).[1] Erhebliche Ausstattungsdefizite bestanden auch im Entsorgungsbereich, zum Beispiel bei der Abwasserentsorgung (Raumordnungsbericht 1991: 78–80). Des weiteren bestanden im Bereich der Wirtschaftsstruktur erhebliche Entwicklungsunterschiede. Auf-

1 Der Anteil der Straßen in schlechtem oder sehr schlechtem Zustand betrug im Fernverkehrsstraßennetz des Beitrittsgebiets 21%, bei den Landstraßen 41% und im kommunalen Straßennetz 61%. 30% der Straßenbrücken waren älter als 70 Jahre, 40% wiesen schwere Schäden auf. Der Zustand des Eisenbahnnetzes war so stark beeinträchtigt, daß die durchschnittlich gefahrenen Geschwindigkeiten der Züge der DR um ca. 20 bis 30% unter denen der DB lag.

Tabelle 3-1 Raumordnerische Unterschiede zwischen Altbundesgebiet und Beitrittsgebiet 1989 und 1990

	Altbundesgebiet	Beitrittsgebiet
Bevölkerungsdichte	244 Einw./qkm	171 Einw./qkm
Infrastruktur je 100 Einwohner		
– Telefon	47,6 Anschlüsse	11,0 Anschlüsse
– Kanalisation	93,0 Anschlüsse	74,0 Anschlüsse
– Klärwerk	90,0 Anschlüsse	58,0 Anschlüsse
Durchschnittsalter der Industrieausrüstungen	8 Jahre	18 Jahre
Reales BIP je Einwohner	19.868 DM	6.065 DM
Arbeitslose/Kurzarbeiter	6,6%	30,1%
Steuereinnahmen der Länder und Kommunen im 1. Quartal 1991		
– vor der Steuerverteilung	1.935 DM/E	230 DM/E
– nach der Steuerverteilung	941 DM/E	266 DM/E

Quellen: Raumordnungsbericht 1991; 12. Anpassungsbericht 1995; Statistisches Bundesamt 1991, 1996

grund des hohen Verschleißes, der technologischen Rückständigkeit sowie der Fehlspezialisierung der Produktionsanlagen war die DDR-Wirtschaft unproduktiv und international wenig wettbewerbsfähig (12. Anpassungsbericht 1995: 73–76). Infolge der Wirtschafts- und Währungsunion im Juli 1990, die für die DDR einen enormen monetären Aufwertungsschub und die Öffnung zu den Weltmärkten bewirkte, kam es deshalb zwangsläufig zum Zusammenbruch der DDR-Wirtschaft, während die westdeutsche Wirtschaft im Gegensatz dazu sogar einen kurzzeitigen Einigungsboom erlebte. Folglich betrug das reale Bruttoinlandsprodukt im Beitrittsgebiet im zweiten Halbjahr 1990 lediglich 30,5 Prozent des entsprechenden Niveaus im Altbundesgebiet, während die durchschnittlichen Bruttomonatsverdienste im Beitrittsgebiet 1991 lediglich 44 Prozent (Angestellte) beziehungsweise 50 Prozent (Arbeiter) des westdeutschen Niveaus ausmachten (Statistisches Bundesamt 1996: 196). Neben einer schlechten Ertragslage der DDR-Unternehmen zeigten sich die Folgen des wirtschaftlichen Zusammenbruchs der DDR vor allem auf dem Arbeitsmarkt, auf dem sich die Zahl der Erwerbstätigen von 1989 auf Ende 1990 bereits um 1,5 Mio. verringert hatte. Im April 1991 gab es im Beitrittsgebiet 837.000 Arbeitslose und 2 Mio. Kurzarbeiter,

Tabelle 3-2 Entwicklung der wirtschaftlichen und finanziellen Situation des Beitrittsgebiets im Vergleich zum Altbundesgebiet (=100)

	1991	1992	1993	1994
Reales BIP je Einwohner	31	43	51	53
Bruttolöhne je abhängig Beschäftigten	48	63	70	73
Arbeitslosenquote	163	244	193	174
Steuereinnahmen je Einwohner				
– vor der Steuerverteilung[a]	13	17	22	29
– nach der Steuerverteilung[b]	31	38	44	52

a Aufkommen aller Steuern und Zölle im Beitrittsgebiet.
b Aufkommen der den Ländern und Gemeinden zustehenden Steuereinnahmen.

Quellen: Statistisches Bundesamt Fachserie 14, Reihe 4, Heft 4 (versch. Jahrgänge); Wegner 1996

von denen wiederum circa 1,1 Mio. einen Arbeitsausfall von über 50 Prozent der Arbeitszeit hinzunehmen hatten (Raumordnungsbericht 1991: 51–53). Aus dieser großen Strukturschwäche der DDR-Wirtschaft folgte unmittelbar eine ausgeprägte Finanzschwäche der neugebildeten Gebietskörperschaften des Beitrittsgebiets. Infolge der schlechten Ertragslage der Unternehmen, der geringen Gehälter und Löhne sowie der erst im Aufbau befindlichen Steuerverwaltung betrugen die kassenmäßigen Steuereinnahmen je Einwohner im Beitrittsgebiet vor der Steuerverteilung im ersten Quartal 1991 lediglich 11,9 Prozent des Pro-Kopf-Aufkommens in Westdeutschland. Und auch nach der Steuerverteilung machten die durchschnittlichen Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden im Beitrittsgebiet lediglich 28,3 Prozent des westdeutschen Durchschnittsniveaus aus (Statistisches Bundesamt Fachserie 14, Reihe 4, Heft 1/1991: 11).

Diese raumstrukturellen Disparitäten, die zum Zeitpunkt der staatlichen Vereinigung Deutschlands zwischen West und Ost bestanden, haben sich durch den wirtschaftlichen und finanziellen Aufholprozeß des Beitrittsgebiets bislang nur zum Teil abgebaut (Tabelle 3-2) und stellen insgesamt eine schwere und langandauernde Hypothek für eine bundesstaatliche Ausgleichspolitik dar, bei der weiterhin an der Zielsetzung von der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse festgehalten wird. Insgesamt wurden durch den Beitritt der extrem struktur- und finanzschwachen neuen Länder schlagartig außerordentliche und langanhaltende Ungleichgewichte in das bundesstaatliche System induziert. Das Ausmaß dieser Disparitäten stellte einerseits alles in den Schatten, was bis dahin an Ungleichgewichten zwischen den Ländern

der alten Bundesrepublik bekannt gewesen war. Andererseits übertraf es aber auch alle Ungleichgewichte, die zu diesem Zeitpunkt zwischen den Ländern im Beitrittsgebiet bestanden (von der Heide 1993: 26). Im Lichte des Postulats von der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse folgte daraus unübersehbar ein erheblicher und langanhaltender Ausgleichsbedarf des Beitrittsgebiets (Thiel 1993: 296–297).

Vor diesem Hintergrund hätte eine übergangslose, vollständige Einbeziehung der neuen Länder in das bedarfsorientierte föderale Ausgleichssystem, wie es ein schlichter Beitritt nach Art. 23 GG implizierte, unweigerlich zu schlagartigen und erheblichen Rückwirkungen für die alten Länder und den Bund geführt. Da die extreme Struktur- und Finanzschwäche der neuen Länder ein dramatisches Absinken aller gesamtstaatlich berechneten Durchschnittswerte bewirken mußte, hätte eine übergangslose Einbeziehung in das bundesdeutsche Ausgleichssystem, das sich weitgehend an Bundesdurchschnitten orientiert, notwendig zu einer sofortigen Umlenkung weitgehend aller Ausgleichsleistungen in das Beitrittsgebiet geführt sowie zu einem explosionsartigen Anschwellen der Ausgleichsmasse (Baumheier 1993: 355). Infolgedessen hätten alle bisherigen Empfängerländer im Westen übergangslos sämtliche Ausgleichsansprüche verloren. Zugleich wären die Haushalte von Bund und alten Ländern bei dem Versuch, die neuen Länder im Rahmen der bestehenden Ausgleichssysteme an den jeweiligen Bundesdurchschnitt heranzuführen, schlagartig einer enormen Belastung ausgesetzt worden, was unweigerlich Verteilungskonflikte auf der vertikalen Schiene, speziell im Bereich der vertikalen Umsatzsteueraufteilung, hervorgerufen hätte. Insgesamt schienen es die enormen innerdeutschen Entwicklungsunterschiede also kaum zuzulassen, direkt an die Ausgleichspolitik und die Ausgleichsmaßstäbe der alten Bundesrepublik anzuknüpfen (Tönnies 1993: 32).

Diese systembedingten Verteilungsimplikationen eines Beitritts der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes nach Art. 23 GG waren den Regierungen von Bund und alten Ländern durchaus frühzeitig bewußt. In Form eines Bund-Länder-Streites um die Beteiligung an den Kosten der Einheit beherrschten sie folglich die Verhandlungen, die auf bundesdeutscher Seite zu den beiden Staatsverträgen zur deutschen Einheit geführt wurden. So ergaben Modellrechnungen, die die Finanzministerien von Niedersachsen und Baden-Württemberg bereits im Februar 1990 durchgeführt hatten, jährliche Verluste der alten Länder von 10 bis 20 Mrd. DM für den Fall einer vollständigen Integration der DDR in die bestehenden Finanzausgleichsregelungen (Geske 1991b: 34). Gleichartige Ergebnisse lieferten Modellrechnungen des Bundesfinanzministeriums (BT-Drs. 11/7023: 7–8) sowie des Finanz-

ministeriums von Rheinland-Pfalz (Peffekoven 1990: Übersicht 2). Insgesamt mußten die alten Länder für den Fall eines schlichten Beitritts mit erheblichen finanzwirtschaftlichen Friktionen in Form schockartiger Einnahmeverluste rechnen, die angesichts der bundesgesetzlichen Restriktionen ihrer Haushaltswirtschaft kurzfristig kaum zu bewältigen gewesen wären. Um dieses Risiko so weit wie möglich zu reduzieren und die Einbußen ihres materiellen Besitzstandes über die Zeit zu strecken, forderten die Finanzminister der alten Länder deshalb von Beginn des Einigungsprozesses an, die zukünftigen DDR-Länder im Fall eines Beitritts vorübergehend nicht an den bundesstaatlichen Finanzausgleichsbeziehungen teilnehmen zu lassen (Exler 1991: 92).

3.2 Bund-Länder-Verhandlungen zum Staatsvertrag zur Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion

Tatsächlich gelang es den alten Länder bereits bei den Bund-Länder-Verhandlungen zum Staatsvertrag zur Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion im Frühjahr 1990, diese Forderung im Grundsatz durchzusetzen, obwohl es in den Verhandlungen vordergründig nur um die mittelbare Beteiligung der alten Länder an der Finanzierung des zu erwartenden Defizits des DDR-Haushalts nach Vollzug der Wirtschafts- und Währungsunion ging. Aufhänger der Verhandlungen war die Prognose des Bundesfinanzministeriums (BMF), wonach als Folge der Wirtschafts- und Währungsunion erhebliche Defizite des DDR-Staatshaushalts (20 bis 40 Mrd. DM für das zweite Halbjahr 1990 und 40 bis 60 Mrd. DM für 1991) zu erwarten waren. Nach Auffassung des BMF sollten diese Haushaltsdefizite aus stabilitätspolitischen Gründen nicht ausschließlich durch einen Anstieg der Staatsverschuldung der DDR, sondern größtenteils durch Transfers aus dem Bundeshaushalt finanziert werden. Dafür verlangte das BMF wiederum von den alten Ländern einen teilweisen Ausgleich in Form einer für den Bund günstigeren Aufteilung der Umsatzsteuereinnahmen zwischen Bund und Ländern (Geske 1991b: 35). Hinzu kam, daß die DDR-Regierung in den laufenden Vertragsverhandlungen auf eine Verlängerung der Haushaltshilfen über das Jahr 1991 hinaus drängte (Carl 1995: 125). Folglich machte Bundesfinanzminister Waigel bei einem Treffen der Finanzminister am 20. April 1991 den Vorschlag, daß sich die alten Länder über die zweckgebundene Abführung von Umsatzsteuerpunkten an den Bund zu einem Drittel an der Deckung des

Haushaltsdefizits der DDR beteiligen sollten, während der Bund und die DDR die anderen beiden Drittel aufbringen würden (Geske 1991b: 35).

Als Instrument für die Beteiligung der alten Länder an dem erwartbaren Defizit des DDR-Staatshaushalts wollte der Bund also die vertikale Umsatzsteueraufteilung bemühen. Da die Umsatzsteuer nach der Einkommensteuer die ertragreichste Steuer in der Bundesrepublik ist, lassen sich über ihre Aufteilung auf Bund und Ländergesamtheit erhebliche Beträge zwischen den beiden Staatsebenen bewegen. Die vertikale Umsatzsteueraufteilung stellt deshalb nicht nur das wichtigste Element des Finanzausgleichs zwischen Bund und Länderebene dar, sondern ist zudem ein höchst variables Ausgleichsinstrument, durch das nach Art. 106 III GG ein Ausgleich der Ansprüche von Bund und Ländergesamtheit auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben durch Einnahmen (sogenannter ›Deckungsquotenausgleich‹) erzielt werden soll. Nach Art. 106 IV GG ist das Aufteilungsverhältnis dabei jeweils durch Bundesgesetz neu festzusetzen, soweit sich die Deckungsquoten von Bund und Ländergesamtheit wesentlich anders entwickeln (im Jargon sogenannte ›Schieflage‹).

Zwar waren die alten Länder im Prinzip zu einer Mitfinanzierung bereit, da sie sich finanzverfassungsrechtlich einer Mitverantwortung kaum entziehen konnten. Eine Beteiligung aus laufenden Umsatzsteuer-Einnahmen in einem Umfang von bis zu 20 Mrd. DM beziehungsweise 13 bis 15 Umsatzsteuerpunkten wurde von ihnen jedoch als ›Horrorzahl‹ empfunden und angesichts der weitgehend fehlenden Einnahmen- und Ausgabenautonomie ihrer Haushalte als nicht finanzierbar betrachtet (Geske 1991b: 36; Exler 1991: 90–91). Aus Sicht der Länder waren statt dessen alternative Finanzierungslösungen erforderlich, mit denen man die Belastungen der Haushalte der Gebietskörperschaften über einen längeren Zeitraum strecken konnte (Interview 06). Der bayerische Finanzminister Tandler (CSU) machte deshalb den Gegenvorschlag, für die Transfers in die DDR einen kreditfinanzierten ›Sondertopf‹ einzurichten, an dessen langfristigen Schuldendienst sich Bund und alte Länder zur Hälfte beteiligen sollten, was die laufenden Haushalte von Bund und Ländern pro Jahr wesentlich weniger belasten würde als der Bundesvorschlag (Geske 1991b: 36). Zugleich sollte damit nach Vorstellung der Länder ihr finanzieller Beitrag zu den Kosten der Einheit auch für den Fall, daß in der DDR Länder entstehen und diese der Bundesrepublik beitreten würden, abschließend und vollständig geregelt sein.

Bezüglich der finanziellen Ausstattung dieses Sondertopfes legte Tandler eine ›Grobschätzung‹ des Transferbedarfs vor, die auf Annahmen der Bundesregierung basierte. So ging Tandler zunächst von den Transfersummen

aus, die die Bundesregierung der DDR bereits für die zweite Jahreshälfte 1990 sowie das Jahr 1991 zugesagt hatte, und verlängerte den darin enthaltenen Degressionsschritt (hochgerechneter Jahresbetrag 1990 in Höhe von 44 Mrd. DM gegenüber nur noch 35 Mrd. DM in 1991) ganz einfach in die Zukunft, was unter Berücksichtigung eines gewissen ›Unsicherheitszuschlags‹ zu den Summen für die Jahre 1992 bis 1994 und zum Auslaufen der Hilfen mit dem Jahre 1994 führte (vgl. Carl 1995: 125). Unter dem Strich kam dabei ein Gesamtvolumen von 115 Mrd. DM heraus, das weniger durch den Finanzbedarf der zukünftigen Gebietskörperschaften des Beitrittsgebiets bestimmt war, als vielmehr durch die Zahlungsbereitschaft auf westlicher Seite (Milbradt 1990: 306). So beruhte der bayerische Vorschlag auf der überoptimistischen Prämisse einer zügigen Angleichung der Steuerkraft der DDR an westdeutsches Niveau, die sich wiederum perfekt in das Bild von den ›blühenden Landschaften‹ einfügte, welches die Bundesregierung aus ideologischen sowie wahlkampftaktischen Gründen der deutschen Öffentlichkeit gegenüber von den Wirkungen der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion auf Gesamtdeutschland zeichnete (Lehmbruch 1991a). Angesichts der bestehenden Transformationsrisiken war der bayerische Vorschlag zwar kaum dazu geeignet, der DDR und ihren zukünftigen Gebietskörperschaften eine hinreichende Finanzausstattung zu verschaffen, hatte aber andererseits für die alten Länder den Vorteil, ihren finanziellen Beitrag an den Kosten der Einheit auf relativ niedrigem Niveau festzuschreiben.

Da der Bundesfinanzminister zur Ratifizierung des Staatsvertrages auf die Zustimmung des Bundesrates angewiesen war, ging er schließlich nach »harten Verhandlungen« (Exler 1991) auf die Forderungen der Länder ein (Interview 12). Am 16. Mai 1990, 2 Tage vor der Unterzeichnung des Staatsvertrages zur Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion mit der DDR, einigten sich die Regierungschefs von Bund und Ländern dementsprechend auf Basis einer einvernehmlichen Vorlage ihrer Finanzminister vom Vortag auf die Errichtung eines überwiegend durch Kredite zu finanzierenden Fonds Deutsche Einheit, an dessen Schuldendienst sich die alten Länder zur Hälfte beteiligen sollten.

Mit dem Transformationsgesetz zum Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik und der DDR (Vertragsgesetz vom 25.6.1990) wurde der FDE als ein unselbständiges, vom BMF zu verwaltendes Sondervermögen des Bundes ausgestaltet, für dessen Verbindlichkeiten der Bund haften sollte. Vorgesehen war ein Gesamtleistungsrahmen von 115 Mrd. DM, aus dem 1990 22 Mrd. DM, 1991 35 Mrd. DM, 1992 28 Mrd. DM, 1993 20 Mrd. DM und 1994 10 Mrd.

DM gezahlt werden sollten. Zur Finanzierung waren Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt in Höhe von 20 Mrd. DM (1990 2 Mrd. DM, 1991 und 1992 je 4 Mrd. DM sowie 1993 und 1994 je 5 Mrd. DM) sowie Kreditermächtigungen in Höhe von 95 Mrd. DM vorgesehen. Zur Abdeckung seiner Schuldendienstverpflichtungen sollte der Fonds jährliche Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt (sogenannte ›Fondsannuitäten‹) erhalten, beginnend 1991 bei 2 Mrd. ansteigend bis auf 9,5 Mrd. DM nach Vollauffüllung des Fonds 1995. Die Bundeszuweisungen sollten wiederum zur Hälfte von den alten Ländern und ihren Gemeinden im Wege der vertikalen Umsatzsteueraufteilung erstattet werden, wobei der jeweilige Beitrag der einzelnen Länder zu 50 Prozent nach dem Einwohnerschlüssel und zu 50 Prozent finanzkraftbezogen erfolgen sollte (vgl. Patzig 581–582). Schließlich war vorgesehen, die Kommunen der alten Länder durch die Anhebung der Gewerbesteuerumlage sowie durch die Kürzung der Zuweisungen im Rahmen der kommunalen Finanzausgleiche zu circa 40 Prozent an den Belastungen der Länder zu beteiligen (Karrenberg/Münstermann 1994: 149).

Des weiteren konnten die Länder ihre Forderung nach Plafondierung ihres finanziellen Beitrags an den Kosten der Einheit weitgehend durchsetzen. Diese Forderung hatten die Länder zuvor nochmals in die Beratungen zum Ratifizierungsgesetz des Staatsvertrages eingebracht (Stellungnahme des Bundesrates zur Errichtung eines Fonds Deutsche Einheit in: BT-Drs. 11/7351: 5), wo sie vom Bund ausdrücklich gebilligt wurde (Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates in: BT-Drs. 11/7351: 8). Die Regierungschefs von Bund und Ländern vereinbarten eine Übergangsfrist bis zum 1. Januar 1995, auf die die Laufzeit des Fonds zugeschnitten wurde und während der der Fonds auch als Ersatz für die Integration zukünftiger DDR-Länder in die bundesstaatlichen Finanzausgleichsbeziehungen für den Fall des Beitritts der DDR dienen sollte (Exler 1991: 92). Dies bezog sich nicht nur auf den horizontalen Länderfinanzausgleich, sondern auch auf die Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von jährlich 3 Mrd. DM sowie die jährlichen Finanzhilfen des Bundes aus dem sogenannten ›Strukturhilfegesetz‹ in Höhe von 2,45 Mrd. DM, die auch für den Fall des Beitritts der DDR weiterhin ungeschmälert an die alten Länder geleistet werden sollten (Klatt 1991a: 58–59).

Schließlich wurde mit demVertragsgesetz auch noch das Aufteilungsverhältnis bei der vertikalen Umsatzsteuerverteilung bis Ende 1992 fixiert. Damit sollte dem Bund die Möglichkeit genommen werden, die alten Länder mit Hilfe des vertikalen Deckungsquotenausgleichs doch noch über die vereinbarte Beteiligungsgrenze hinaus mit den Kosten der Einheit zu belasten.

Da die Länder das Finanzierungsrisiko für die Vereinigungskosten auf den Bund abgewälzt hatten, barg eine Neufestsetzung der vertikalen Umsatzsteueraufteilung vor dem Vollzug der staatlichen Vereinigung das Risiko einer Umschichtung zugunsten des Bundes in sich. Es war allerdings absehbar, daß sich das Risiko für die alten Länder nach der Vereinigung in eine Chance verwandeln würde. Denn durch die Einbeziehung der zukünftigen neuen Länder in einen vertikalen Deckungsquotenvergleich wäre die einigungsbedingte Belastung des Bundes höchstwahrscheinlich durch die absehbar hohen Defizitquoten der steuerschwachen DDR-Länder überkompensiert worden, was wiederum eine Umschichtung zugunsten der Ländergesamtheit zur Folge gehabt hätte. Im Zuge des Streits um die vertikale Lastenverteilung mußte es deshalb gerade im Interesse der alten Länder liegen, das Aufteilungsverhältnis an der Umsatzsteuer nur bis zum Vollzug der Einheit festschreiben zu lassen, die seinerzeit nicht so bald, sondern erst für das Jahr 1991 erwartet wurde (Fiedler 1990: 1267).

3.3 Bund-Länder-Verhandlungen zum Einigungsvertrag

Mit der Vereinbarung der Regierungschefs von Bund und Ländern vom Mai 1990 war also bereits die Grundsatzentscheidung getroffen worden, die zukünftigen Länder der DDR vorerst nicht an den bundesstaatlichen Finanzausgleichsbeziehungen teilhaben zu lassen und ihren Transferbedarf statt dessen über Ersatzinstrumente und Sonderregelungen zu befriedigen. Im Einigungsvertrag vom 31. August 1990 (EV), der die Übertragung von bundesrepublikanischen Rechtsvorschriften auf das ›Beitrittsgebiet‹ regelte, wurde diese Grundsatzentscheidung übernommen und lediglich in Form verfassungsrechtlicher Übergangsregelungen gegossen. Protagonisten bei den Verhandlungen zu den finanziellen Regelungen des Einigungsvertrages waren Bund und alte Länder, während die DDR-Regierung unter Lothar de Maiziére in dieser Frage nur eine untergeordnete Rolle spielte. Folglich waren die Verhandlungen, die im Juli 1990 begannen, vollständig von dem Ziel dominiert, finanzwirtschaftlich verträgliche Sonderregelungen für die alten Länder beziehungsweise den Bund zu finden, während die Schaffung und Sicherung einer für den Aufbau in den zukünftigen Ländern notwendigen Finanzausstattung lediglich untergeordnete Bedeutung hatte. Während Berechnungen über eine angemessene Finanzausstattung der neuen Länder von allen Seiten bewußt ausgeklammert wurden, standen die Haushaltsbelastun-

gen der westdeutschen Gebietskörperschaften im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen (Geske 1991b). Im Streit um die Aufteilung der einigungsbedingten Kosten kam es dabei zu einer gegenseitigen Blockade von Bund und alten Ländern, die dazu führte, daß der Einigungsvertrag die Finanzierung der deutschen Einheit letztlich nicht regelte, sondern in die Zukunft verschob, und daß die Ausgestaltung des Fonds Deutsche Einheit in Höhe und Struktur unzureichend blieb (Milbradt 1993: 278).

Von Beginn der Verhandlungen an verfolgten die alten Länder das Ziel, die im Mai 1990 vereinbarte Obergrenze ihres finanziellen Beitrags an den Kosten der Einheit auch hinsichtlich der nunmehr anstehenden Ausweitung der föderativen Finanzrechtsordnung auf das Beitrittsgebiet beizubehalten. Mit Hinweis auf die Vereinbarung vom Mai 1990 forderten sie, die zukünftigen neuen Länder für die Laufzeit des FDE von einer Teilnahme am Länderfinanzausgleich auszuschließen. Des weiteren verlangten sie für den Bereich der Mischfinanzierungen sowie für die Verteilung des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen eine vorübergehende Besitzstandsgarantie beziehungsweise den Ausschluß systembedingter West-Ost-Umschichtungen. Da der Bund die Auffassung der Länder teilte, daß es für den Fall einer sofortigen Integration der zukünftigen neuen Länder in den Länderfinanzausgleich zu unlösbaren Haushaltskrisen in den alten Ländern kommen würde, kam die vorübergehende Aussetzung eines gesamtdeutschen Länderfinanzausgleichs im EV relativ problemlos zustande (Schäuble 1991: 178–179).

In der Frage der horizontalen Umsatzsteuerverteilung kam es dagegen zum Streit zwischen Bund und alten Ländern. Angesichts eines absehbar weit unterdurchschnittlichen Umsatzsteueraufkommens im Beitrittsgebiet befürchteten die alten Länder Umschichtungen von bis zu 5 Mrd. DM zu Lasten ihrer Haushalte (Schäuble 1991: 180; Patzig 1991: 584), falls die zukünftigen neuen Länder nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl am Länderanteil des gesamtdeutschen Umsatzsteueraufkommens beteiligt werden würden. Mit Hinweis auf die Vereinbarung vom Mai 1990 forderten die alten Länder deshalb, die zukünftigen neuen Länder allenfalls in Abhängigkeit von makroökonomischen Kennzahlen (zum Beispiel privater Endverbrauch) am Umsatzsteueraufkommen zu beteiligen und die in der Verfassung vorgeschriebene Aufteilung nach der Einwohnerzahl vorübergehend auszusetzen (Fiedler 1990: 1265–1267; Exler 1991: 96–97). Dem widersetzte sich der Bund, denn angesichts der im Mai vereinbarten Obergrenze der Beteiligung der alten Länder an den West-Ost-Finanztransfers mußten seine Ausgleichsverpflichtungen umso mehr ansteigen, je schlechter man die neuen Länder bei der horizontalen Steuerverteilung stellen würde. Daraufhin entbrannte

eine Kontroverse um die horizontale Umsatzsteuerverteilung, hinter der sich jedoch eigentlich ein Streit zwischen Bund und alten Ländern um die Aufteilung der einigungsbedingten Finanzierungslasten verbarg (Peffekoven 1990: 495). Dieser Streit konnte schließlich erst drei Tage vor Unterzeichnung des Einigungsvertrages im Zuge des sogenannten ›ersten Umsatzsteuerkompromisses‹ durch eine Stufenregelung beigelegt werden (Schäuble 1991: 180–183). Danach sollte der gesamtdeutsche Länderanteil an der Umsatzsteuer so in einen Ost- und Westanteil aufgeteilt werden, daß der Umsatzsteueranteil pro Einwohner in den zukünftigen neuen Ländern stufenweise von 55 Prozent des Umsatzsteueranteils pro Einwohner in den alten Ländern im Jahr 1991 auf 70 Prozent in 1994 ansteigen sollte.

Ebenso wie beim Finanzausgleich und der Umsatzsteuerfrage hatten die alten Länder immer wieder auch bei den Mischfinanzierungen, das heißt bei den Gemeinschaftsaufgaben und den Finanzhilfegesetzen, auf Wahrung ihres finanziellen Besitzstands gedrängt. Bei einem der finanziell am besten dotierten Finanzhilfegesetze, dem Strukturhilfegesetz (SHG), welches zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft in den Ländern Investitionshilfen des Bundes an einen namentlich benannten Kreis alter Länder vorsah, sprachen sich zum Beispiel die Empfängerländer gegen die Forderung der Bundesregierung nach einer einigungsbedingten Mittelkürzung beziehungsweise einer Erweiterung des Empfängerkreises aus (Exler 1991: 95). Angesichts des Widerstands der Empfängerländer, die bis zum Beitritt der neuen Länder eine breite Mehrheit im Bundesrat hatten, ließ die Bundesregierung ihre Forderung, die eine Änderung des SHG und mithin die Zustimmung des Bundesrates erfordert hätte, zunächst fallen. Auf der anderen Seite kam es aber auch nicht zu einer finanzverfassungsrechtlichen Ausnahmeregelung, die das Beitrittsgebiet vorübergehend von der Teilhabe an den Finanzhilfen des Bundes ausgeschlossen und so die alten Länder vorübergehend vor Umschichtungen in diesem Bereich geschützt hätte. Statt dessen sah der EV vor, das Beitrittsgebiet zum 1. Januar 1991 in die Regelungen des Art. 104a IV GG einschließlich der hierzu ergangenen Ausführungsbestimmungen einzubeziehen. Die zwischen Bund und alten Ländern kontroverse Frage des SHG blieb deshalb im EV schlicht ungeregelt. Angesichts dieser Lage war klar, daß das Vorhaben einer vereinigungsbedingten Anpassung der Finanzhilfegesetze keineswegs erledigt, sondern lediglich auf die Zeit nach der staatlichen Vereinigung verschoben worden war.

Eine ähnliche Regelung traf der EV auch für die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und 91b GG sowie den hierzu ergangenen Ausführungsbestimmungen. Eine generelle Besitzstandsgarantie wurde vom Bund zwar ab-

gelehnt, dennoch erklärte er den alten Ländern, daß er grundsätzlich nicht die Absicht habe, die für die alten Länder vorgesehenen Mittel der Gemeinschaftsaufgaben ›Agrarstruktur‹ und ›Hochschulbau‹ zu schmälern. Lediglich bei der Gemeinschaftsaufgabe ›Regionale Wirtschaftsförderung‹, bei der eine Neubewertung der regionalen Prioritäten in Gesamtdeutschland schon in Hinblick auf die Beihilfenkontrolle der EG-Kommission unausweichlich sei, könnten die bisherigen Empfängerländer künftig nicht mehr unbedingt mit den gewohnten Beträgen rechnen (Fiedler 1990: 1268; Schmidt-Bleibtreu 1990: 66–67).

Im Ergebnis konnten die alten Länder damit ihre Ziele bei den finanziellen Verhandlungen zum Einigungsvertrag weitgehend durchsetzen. Da der Bund auf ihre Zustimmung zum Einigungsvertrag angewiesen war, gelang es den alten Ländern, durch übergangsweise Sonderregelungen systembedingte West-Ost-Umschichtungen im Bereich des Länderfinanzausgleichs sowie der Mischfinanzierungen auszuschließen beziehungsweise im Bereich der horizontalen Umsatzsteueraufteilung zu minimieren und auf diese Weise ihre finanzielle Beteiligung an den Kosten der Einheit weitgehend auf die im Mai 1990 vereinbarte Obergrenze für den Schuldendienst für den FDE zu begrenzen. Für die Laufzeit des FDE drohten damit die gesamten finanziellen Ausgleichsrisiken der Vereinigung automatisch und irreversibel auf den Bund abgewälzt zu werden. Um dies zu verhindern, sorgte der Bund nun allerdings seinerseits für Übergangsregelungen im Einigungsvertrag, die die zukünftigen neuen Länder von der Teilhabe an den finanzkraftbezogenen Ausgleichsmechanismen zwischen Bund und Ländern ausschlossen. Wie schon beim horizontalen Länderfinanzausgleich sollte auch hierfür der FDE als Ersatzinstrument dienen (Exler 1991: 95–96). Zum einen schloß der Bund die neuen Länder von der Teilhabe an den Bundesergänzungszuweisungen aus, weil dies angesichts der Besitzstandsinteressen der alten Länder nur auf seine Kosten, durch eine Aufstockung des BEZ-Volumens zu Lasten des Bundes, zu finanzieren gewesen wäre. Zum zweiten konnte der Bund eine vorübergehende Sonderregelung bei der Deckungsquotenberechnung durchsetzen, nach der eine gegebenenfalls erforderliche Neufestsetzung der Umsatzsteueraufteilung zwischen Bund und Ländergesamtheit während der Laufzeit des FDE ohne Berücksichtigung der Haushaltslage in den zukünftigen neuen Ländern erfolgen sollte (Carl 1995: 121). Andernfalls nämlich hätte sich aufgrund der geringen Steuerkraft im Beitrittsgebiet eine derartige Verschlechterung der Deckungsquote der Ländergesamtheit ergeben, daß der Bund mit dem Verlust mehrerer Umsatzsteuermilliarden an die Ländergesamtheit rechnen mußte (Exler 1991: 100–101). Insgesamt führte die

Weigerung der alten Länder, über ihre Beteiligung am Schuldendienst für den FDE hinaus weitere Kosten der Einheit zu übernehmen, dazu, daß auch der Bund den zukünftigen neuen Ländern eine Teilhabe an finanzkraftbezogenen vertikalen Ausgleichsinstrumenten verweigerte, um sich auf diese Weise nicht unwiderruflich und einseitig zu belasten.

Das Ergebnis dieser gegenseitigen Blockade von Bund und alten Ländern war ein folgenschwerer Konstruktionsfehler des Einigungsvertrages. Bis auf die Mischfinanzierungen wurden faktisch alle Ausgleichsfunktionen im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs für die zukünftigen neuen Länder vorübergehend ausgesetzt und provisorisch auf den FDE übertragen. Dessen Gesamtkonstruktion beruhte aber auf der viel zu optimistischen Grobschätzung des bayerischen Finanzministeriums vom April 1990. Insgesamt sollten den zukünftigen neuen Ländern und ihren Gemeinden zur Verbesserung ihrer Finanzausstattung für die Jahre 1990 bis 1994 85 Prozent des Gesamtvolumens des FDE, das heißt 97,75 Mrd. DM in stark abnehmenden Jahrestranchen zur Verfügung gestellt werden, während die restlichen 17,25 Mrd. DM nach den Bestimmungen des EV zur Erfüllung von Bundesaufgaben im Beitrittsgebiet Verwendung finden sollten (Tabelle 3-3). Wie sich zeigen sollte, war das Volumen des FDE von insgesamt 115 Mrd. DM bei weitem zu gering und die vorgesehene Degression der Jahrestranchen bei weitem zu stark, um die Finanzausgleichsfunktionen, die der FDE für die zukünftigen neuen Länder und ihre Gemeinden bis Ende 1994 übernehmen sollte, auch nur annähernd erfüllen zu können.

Kritik an diesen Defiziten wurden dabei schon während der Verhandlungen zum Einigungsvertrag laut. So monierte der letzte Finanzminister der DDR, Romberg (SPD), bereits am 10. August 1990, daß die vorgesehene Degression der Fondsleistungen viel zu stark sei angesichts der dauerhaft niedrigen Steuerkraft sowie des hohen Ausgabenbedarfs des Beitrittsgebiets. Auf Basis der vorläufigen Steuerverteilungsregelungen und Ausgleichsmechanismen des 1. Entwurfs des EV vom 6. August 1990 prognostizierte das damalige Ministerium der Finanzen der DDR (MdF) einen rasanten Anstieg der Defizitquote der zukünftigen Länderhaushalte von 31 Prozent für 1991 auf 62,1 Prozent für 1994. Insgesamt wurde ein explosionsartiger Anstieg der Gesamtverschuldung der Länderhaushalte im Beitrittsgebiet prognostiziert, die bereits bis 1994 zu einer Pro-Kopf-Verschuldung führen werde, die mit 5.500 DM/E höher sei als der Vergleichswert, der sich in den alten Länder zwischen 1948 und 1990 (5.100 DM/E) ergeben hatte (Romberg 1990; Forschungsinstitut beim Ministerium der Finanzen der DDR 1990). Daher forderte Romberg noch während der Verhandlungen zum EV eine erhebliche

Tabelle 3-3 Transfers aus dem Fonds Deutsche Einheit (in Mrd. DM) nach den Regelungen des Einigungsvertrages vom 31. August 1990

	1990	1991	1992	1993	1994
Neue Länder und Kommunen	18,70	29,75	23,80	17,00	8,50
Bund	3,30	5,25	4,20	3,00	1,50
Gesamt	22,00	35,00	28,00	20,00	10,00

Verbesserung der vorgesehenen Finanzausstattung der zukünftigen Gebietskörperschaften des Beitrittsgebiets.

Trotzdem erfolgte keine weitere Aufstockung des Gesamtleistungsrahmens des FDE über die vorgesehenen 115 Mrd. DM hinaus. Da eine Aufstockung des Transfervolumens zugunsten des Beitrittsgebiets zwangsläufig zu einer erheblichen Anhebung des Konfliktniveaus zwischen Bund und alten Ländern geführt hätte, stellten die Forderungen von DDR-Finanzminister Romberg potentiell ein ernsthaftes Hindernis für den schnellen Verhandlungserfolg dar. Folglich wurden die Romberg-Berechnungen vom Bund und von den alten Ländern ignoriert. Darüber hinaus kam es zu einem heftigen Konflikt zwischen Romberg und dem DDR-Ministerpräsidenten de Maiziére, der am 15. August 1990 zu Rombergs Entlassung aus dem Amt als letzter Finanzminister der DDR führte (Schröder 1991: 474). Obwohl Rombergs Demontage zum Austritt der Ost-SPD aus der großen Regierungskoalition führte, handelte es sich dabei letztlich nur vordergründig um einen parteipolitisch motivierten Putsch einer aus dem Bundeskanzleramt ferngesteuerten Ost-CDU. Tatsächlich war die Gemengelage viel komplizierter, denn neben der CDU saß auch die SPD via Mehrheit der SPD-geführten Länder im Bundesrat auf beiden Seiten des Verhandlungstisches (Schäuble 1991: 112). Nicht zuletzt deshalb überlagerten sich bei den finanzpolitischen Fragen, die zur Entlassung Rombergs durch de Maizière führten, nach Auskunft des damaligen Vorsitzenden der SPD-Volkskammerfraktion »Ost-West-, Bund-Länder- und CDU-SPD-Interessen in wechselnden Konstellationen« (Schröder 1991: 475).

Unter dem Strich handelte es sich bei den finanziellen Regelungen des Einigungsvertrages um nichts anderes als eine Vertagung erkennbarer Probleme, die nach ganz kurzer Zeit doch wieder zur Lösung anstehen mußten (Geske 1991b: 33; Milbradt 1993). Insgesamt beruhten die finanzverfassungsrechtlichen Regelungen des EV damit auf einem »dilatorischen Kom-

promiß« (Lehmbruch 1996b), der sich einerseits aus den hochgradigen Informations- und Zeitdefiziten erklärt, unter denen die Akteure Vereinbarungen treffen mußten, sowie andererseits aus der seinerzeit herrschenden Konstellation territorialer und parteipolitischer Interessen der Regierungen von Bund und alten Ländern. In Hinblick auf die eigene finanzielle Handlungsfähigkeit hielten die alten Länder eisern an den Absprachen vom Mai 1990 fest und waren nicht gewillt, weitere finanzielle Nachbesserungen zugunsten des Beitrittsgebiets mitzutragen. Ebenso hielt der Bund bis zum Schluß an den illusionären Finanzplanungen des Frühjahres fest, obwohl der im Staatsvertrag zur Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion festgelegte Ausgaben- und Kreditrahmen von 115 Mrd. DM durch den wirtschaftlichen Zusammenbruch der DDR bereits zu diesem Zeitpunkt Makulatur war. Die Bundesregierung tat dies aus mehreren Gründen: zum einen, um die Verteilungskonflikte mit den alten Ländern nicht weiter eskalieren zu lassen; zum zweiten, um die Übernahme irreversibler Ausgleichsverpflichtungen zu vermeiden und sich statt dessen die Option für Nachverhandlungen nach dem Beitritt der DDR offen zu halten; und zum dritten, um im Zuge der permanenten Wahlkämpfe der Jahre 1990 die Illusion einer sich selbst finanzierenden Vereinigung bis zur gesamtdeutschen Bundestagswahl aufrecht zu erhalten. Wie der gesamte Vereinigungsprozeß war damit auch die Frage der Finanzierung der Einheit neben einer »inkrementalistisch-pluralistischen« Form der Problemvereinfachung zugleich auch von einer »radikal-dezisionistischen« Form der Problemvereinfachung beherrscht, die durch den Parteienwettbewerb erzeugt wurde (Lehmbruch 1993: 49–52). Angesichts einer krisenhaften Situationswahrnehmung und einer tatsächlich hochkomplexen Ausgangslage führten beide Logiken der Problemvereinfachung dazu, daß die Regierungen und Parteien in Bund und alten Ländern unter hohem Zeitdruck finanzpolitisch entscheidungsfähig blieben, indem sie sich »notwendige Illusionen« (Seibel 1992) über die vereinigungsbedingten Kosten machten.

3.4 Ausgleichspolitische Rahmenbedingungen nach Vollzug der staatlichen Vereinigung

Zu den ausgleichspolitischen Rahmenbedingungen nach Vollzug der staatlichen Vereinigung läßt sich feststellen, daß die vereinigungsbedingten Verteilungsprobleme zwischen Bund und Ländern mit den beiden Staatsverträgen zur deutschen Einheit keineswegs gelöst worden waren. Vielmehr er-

füllten die Regelungen vorrangig den Zweck, die staatliche Vereinigung so weit wie möglich von Verteilungskonflikten zwischen Bund und alten Ländern zu entlasten, indem sie eine Regelung der vereinigungsbedingten Verteilungsfragen auf die Zeit nach Vollzug der staatlichen Vereinigung sowie nach der Bundestagswahl verschoben. Bereits im Mai 1990 vereinbarten Bund und alte Länder, die Neuregelung der föderalen Finanzbeziehungen erst nach Ablauf einer Übergangszeit zum 31. Dezember 1994 vorzunehmen. Die notwendige Finanzausstattung der Gebietskörperschaften im Beitrittsgebiet sollte so lange abseits des Systems der föderalen Ressourcenverteilung durch den überwiegend kreditfinanzierten Fonds Deutsche Einheit erfolgen. Folgerichtig sah der EV Übergangsregelungen vor, nach denen die zukünftigen neuen Länder für die Laufzeit des FDE von den Finanzausgleichsbeziehungen zwischen Bund und alten Ländern nach Art. 106 III 3 (deckungsquotenbezogene Umsatzsteueraufteilung zwischen Bund und Ländern) sowie Art. 107 GG (horizontaler, steuerkraftbezogener Umsatzsteuervorwegausgleich, horizontaler und vertikaler Länderfinanzausgleich) ausgeschlossen wurden. Eine prinzipielle Einbeziehung der zukünftigen neuen Länder erfolgte dagegen im Bereich der Mischfinanzierungen, wobei jedoch auch hier Verteilungskonflikte so weit wie möglich durch Garantiezusagen des Bundes an die alten Ländern vermieden wurden. Im Bereich der Finanzhilfen wurden vereinigungsbedingte Verteilungskonflikte schließlich dadurch minimiert, daß die Frage ihrer Anpassung im EV schlicht ungeregelt blieb und wie beim Finanzausgleich auf die Zukunft verschoben wurde. Insgesamt entsprechen die Finanzregelungen des EV damit dem Handlungsmuster der »Konfliktvertagung« (Scharpf 1976: 64–65), das zusammen mit den Handlungsmustern der »Gleichbehandlung«, »Besitzstandswahrung« und des »Eingriffsverzichts« zu den vorherrschenden Techniken der Konfliktminimierung in der Bund-Länder-Politikverflechtung gehört (Reissert/Schnabel 1976: 225–230).

Hinsichtlich der vereinigungsbedingten Anpassung der föderalen Ressourcenverteilung sorgte der EV jedoch nicht nur für Konfliktvertagung. Vielmehr setzte der EV der zukünftig erforderlichen Neuregelung auch wichtige materielle und prozessuale Rahmenbedingungen. Vorrangig galt dies in Hinblick auf die Befristung der finanziellen Übergangsregelungen des EV zum 31. Dezember 1994. Bis zu dieser Deadline mußten die bundesstaatlichen Finanzbeziehungen neu geregelt werden, soweit nicht der finanzverfassungsrechtliche Status quo ante, das heißt die alten Ausgleichsregelungen, auch für das Beitrittsgebiet in Kraft treten sollte. Des weiteren war der provisorische und unzureichende Charakter der Übergangsregelungen

des EV ein Faktor, der Nachbesserungen für die neuen Länder noch während der Laufzeit des finanziellen Interimsregimes erforderlich machte. Schon bei den Verhandlungen zum EV war den Beteiligten insgeheim bewußt, daß der vereinbarte Gesamtleistungsrahmen des FDE viel zu eng und die vorgesehene Degression seiner jährlichen Zuweisungen viel zu stark sein würde für einen hinreichenden Ausgleich zugunsten der neuen Länder. Deshalb war bereits bei Unterzeichnung des EV absehbar, daß dieses Thema mit der Konstituierung der neuen Länder und dem Beginn der neuen Legislaturperiode im Bund erneut auf die finanzpolitische Tagesordnung gesetzt werden würde. Das gleiche war unter diesen Umständen für diejenigen Finanzhilfegesetze zu erwarten, an denen die neuen Bundesländer wie im Fall des Strukturhilfegesetzes bislang nicht partizipierten. Daß sich die vereinigungsbedingten, föderalen Verteilungsprobleme nach Vollzug der staatlichen Vereinigung und unter den Rahmenbedingungen der einigungsvertraglichen Interimsregelungen erneut stellen würden, war weitgehend durch den dilatorischen Kompromiß des Einigungsvertrages vorprogrammiert.

Mit der Vertagung der vereinigungsbedingten Verteilungskonflikte gelang es Bund und Ländern, die staatliche Vereinigung trotz ausgeprägter Konsensdefizite erstaunlich reibungslos und schnell zu vollziehen. Durch die Vertagung des Problems in die Nachvereinigungsphase wurde ferner bereits der erste Schritt zur Kleinarbeitung des Problems getan. Während die unmittelbare Vorvereinigungsphase angesichts knapper Informationen und großen Zeitmangels von einem erheblichen Defizit an finanzpolitisch relevanten Entscheidungsressourcen geprägt war, bestand mit der Vertagung der Anpassungsprobleme in die Nachvereinigungsphase die Möglichkeit, diese Defizite zu verringern. In der Nachvereinigungsphase war allein schon deshalb mit verläßlicheren Planungsgrundlagen zu rechnen, weil die anfänglich turbulente Transformation des Beitrittsgebiets mit der Zeit unweigerlich eine erkennbare Richtung und ein erkennbares Ausmaß bekommen mußte, wozu der Aufbau eines zuverlässigen, statistischen Berichtswesens im Beitrittsgebiet ein übriges beitragen würde. Weiterhin wurde durch die Problemvertagung ermöglicht, die notwendigen Anpassungen der föderalen Ressourcenverteilung in den etablierten Rhythmus der jährlichen Haushaltsaufstellung und gemeinsamen Finanzplanung von Bund und Ländern zu bringen, wodurch sie so getaktet werden konnten, daß sie finanztechnisch halbwegs anschlußfähig waren an den Haushaltsvollzug von Bund und alten Ländern.

Die Nachvereinigungsphase bot jedoch nicht nur in informationeller und zeitlicher Hinsicht absehbar günstigere Bedingungen für die notwendigen Anpassungen der föderalen Ressourcenverteilung zugunsten der neuen Län-

der, sondern auch in Hinblick auf die politische Durchsetzbarkeit solcher Maßnahmen. So mußte der Beitritt der DDR zum Grundgesetz und die Konstituierung der ostdeutschen Landesregierungen notwendigerweise zu einer Schließung jener »Vertretungslücke« (Abromeit 1993b) im Verbunds- und Verflechtungsföderalismus führen, die noch bei den Verhandlungen zu den beiden Staatsverträgen zum Nachteil der neuen Länder geherrscht hatte. War eine Nachbesserung der Finanzausstattung der zukünftigen Länder seinerzeit noch daran gescheitert, daß in der damaligen Situation keine Seite, weder Bund noch alte Länder, ein Interesse daran hatte, der anderen Seite Finanzierungszusagen unbestimmten Ausmaßes zu Lasten der eigenen Finanzausstattung zu machen, so ließ die Schließung der Vertretungslücke erwarten, daß die rein vertikale Auseinandersetzung um die West-Ost-Finanztransfers nunmehr auch in das Zwischen-Länder-Verhältnis getragen werden würde und dort eine Auflockerung der Fronten und ein Aufbrechen von Vetopositionen der alten Länder bewirken würde.

Ganz generell wurde die finanz- und ausgleichspolitische Interessenkonstellation unter den Ländern durch die Integration der extrem struktur- und finanzschwachen neuen Länder und Berlins in das bundesstaatliche System wesentlich komplexer und heterogener. Auf der einen Seite wurden dadurch einvernehmliche Anpassungen der föderalen Ressourcenverteilung zugunsten der neuen Länder noch unwahrscheinlicher als in der unmittelbaren Vorvereinigungsphase (Interview 15). Paradoxerweise nahm damit aber auf der anderen Seite zugleich die Wahrscheinlichkeit zu, daß es überhaupt zu umverteilenden Anpassungsentscheidungen kommen würde. Denn mit dem Beitritt der extrem finanzschwachen neuen Länder entstand aus der überkommenen, ausgleichspolitischen Zweiteilung in reiche und in arme alte Länder nunmehr eine ausgleichspolitische Dreierkonstellation unter den Ländern (Renzsch 1992: 124; Interview 15).[2] Dies mußte wesentlich instabilere Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat zur Folge haben. Waren die Kräfteverhältnisse zwischen den reichen Ländern und den ›BEZ-Ländern‹

2 Der Gruppe der reichen Länder gehören zum einen die bisherigen Zahlerländer im Finanzausgleich, Baden-Württemberg, Hamburg und Hessen, an sowie zum zweiten Bayern und Nordrhein-Westfalen, deren Finanzkraft vor der Vereinigung nahe dem Bundesdurchschnitt lag. Die Gruppe der armen alten Länder wird durch Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, das Saarland und Schleswig-Holstein gebildet, die vor der Vereinigung allesamt Empfänger im horizontalen Finanzausgleich und von BEZ waren. Deshalb wurde diese Gruppe im Jargon auch ›BEZ-Länder‹ genannt. Berlin dagegen war bis zur Vereinigung ausgleichspolitisch ›außen vor‹, da der Ausgleichsbedarf des Landes bis dahin ausschließlich aus dem Bundeshaushalt gedeckt wurde.

im Bundesrat zuvor mit 22 zu 19 Stimmen ungefähr ausgeglichen, mit einem leichten Übergewicht zugunsten der reichen Länder, so standen sich mit der Vereinigung mit einem Mal drei ungefähr gleich starke Ländergruppen gegenüber. Die reichen Länder konnten nunmehr 25 Bundesratsstimmen auf sich vereinigen, denen 20 Bundesratsstimmen der BEZ-Länder sowie 23 Stimmen der neuen Länder einschließlich Berlins gegenüberstanden. Rein rechnerisch war es nunmehr einer Koalition aus zwei Ländergruppen möglich, die dritte Gruppe zu überstimmen und zusammen mit dem Bund eine gesetzliche Regelung zu beschließen. Langfristig sind damit vorrangig die Weichen für eine Machtverschiebung zu Lasten der reichen Länder gestellt worden, die nun anders als in der Vergangenheit jederzeit von einer Koalition der armen BEZ-Länder mit den noch ärmeren neuen Ländern majorisiert werden können (Scharpf 1991a: 152). Dennoch war zumindest in der unmittelbaren Nachvereinigungsphase die Wahrscheinlichkeit anderer Koalitionsmöglichkeiten ebenso groß. Denn aufgrund der anfangs bestehenden Strukturdisparitäten zwischen den beiden finanzschwachen Ländergruppen aus Ost und West war das Verhältnis zwischen den drei finanziellen Ländergruppen anfänglich weniger durch einen bipolaren Interessengegensatz zwischen reich und arm geprägt als vielmehr durch ein spannungsreiches Dreiecksverhältnis. Damit bot sich im Zweifel die Möglichkeit, eventuelle Verhandlungsblockaden durch eine Mehrheitsentscheidung zu Lasten einer der drei Ländergruppen herbeizuführen und aufzubrechen.

Einvernehmliche Anpassungen der föderalen Ressourcenverteilung wurden in der Nachvereinigungsphase aber nicht nur durch die wesentlich komplexeren finanzpolitischen Interessenlagen unter den Ländern erschwert, sondern auch durch die Tatsache, daß die Mehrheiten zwischen Bundesrat und Bundestag parteipolitisch gegenläufig waren.

Ein Blick auf die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat während der 12. Legislaturperiode zeigt, daß die unions- beziehungsweise christlich-liberalen Landesregierungen ihre knappe, absolute Stimmenmehrheit von 35 Stimmen im Bundesrat bereits im April 1991 mit dem Regierungswechsel in Hessen dauerhaft verloren hatten (Abbildung 3-1). Von diesem Zeitpunkt an war die Bundesregierung zur Umsetzung ihrer Vorhaben auch auf Landesregierungen mit SPD-Beteiligung angewiesen. Für die SPD bestand damit quasi von Beginn der Legislaturperiode an die Möglichkeit, parteipolitisch umstrittene Gesetzgebungsvorhaben der Bundesregierung, zumindest soweit sie zustimmungsbedürftig waren, über den Bundesrat zu blockieren. Dazu war nicht einmal die offene Ablehnung einer Ländermehrheit notwendig, da sich im Bundesrat auch Stimmenthaltungen verfahrens-

Abbildung 3-1 Parteipolitische Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat während der 12. Legislaturperiode des Bundestages

Regierungs-/Koalitionswechsel	Union, CDU-FDP	SPD, Rot-Grün	überlappende Koalitionen
Berlin, Januar 1991	35	22	11
Hessen, April 1991	31	26	11
Rheinland-Pfalz, Mai 1991	27	26	15
Hamburg, Juni 1991	27	29	12
Bremen, Dezember 1991	27	26	15
Baden-Württemberg, Juni 1992	21	26	21
Sachsen-Anhalt, Juli 1994	17	30	21

Quellen: Schindler 1994: 855; Schmitt 1995

rechtlich wie Nein-Stimmen auswirken (Reuter 1989: 1560). Ein zweiter Blick auf die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat zeigt allerdings auch, daß der Bundesregierung keineswegs eine absolute Mehrheit rein sozialdemokratisch oder rot-grün-regierter Landesregierungen gegenüberstand, sondern vielmehr ein »Flickenteppich« (Interview 17), der auch sozialliberale-, Ampel-, und nicht zuletzt große Regierungskoalitionen umfaßte, die als »überlappende Koalitionen« (Lehmbruch 1998) für eine konsequente parteipolitische Polarisierung im Bundesrat nicht zur Verfügung stehen.[3] Überlappende Koalitionen haben vielmehr einen dämpfenden Einfluß auf den Parteienwettbewerb im Bundesstaat (so schon Neunreither 1959: 111) und tragen dazu bei, daß parteipolitische Konflikte im bundesstaatlichen System nicht auf ein dysfunktionales Ausmaß anwachsen (Laufer 1991: 136; Gabriel 1991: 117). Denn »überlappende Koalitionen«, in denen

[3] Diese Vielfalt an Koalitionsmustern im Bundesstaat unterscheidet sich wesentlich von den Verhältnissen in den siebziger und achtziger Jahren, in denen sich infolge einer seit den fünfziger Jahren voranschreitenden horizontalen Konzentration und vertikalen Homogenisierung ein bipolares Parteiensystem und daraus folgend ein »Zwei-Koalitionslager-System« etabliert hatte (Lehmbruch 1998: 37–48). Ab Juni 1972 waren überlappende Koalitionen völlig verschwunden und haben bis 1990 kaum an Bedeutung zurückgewinnen können (vgl. Schindler 1988: 578–582; 1994: 854–855; Jun 1994: 163–168). Demgegenüber ist die neue Vielfalt an Koalitionsmustern im Bundesstaat das Ergebnis einer gewissen Auffächerung des Parteiensystems, zu der es erst durch die Etablierung der Grünen als (wenngleich eingeschränkt) koalitionsfähige Partei, durch die vorübergehende Renaissance rechtsradikaler Parteien (DVU, Republikaner) sowie durch die Etablierung der PDS in den ostdeutschen Landtagen gekommen ist.

Parteien auf Landesebene zusammen regieren, die im Bund durch die Regierungs-Oppositionsgrenze getrennt sind, machen im Verbundföderalismus die Anwendung von Konkordanzverfahren auf der horizontalen und vertikalen Schiene erforderlich, soweit nicht das Risiko koalitionsinterner beziehungsweise innerparteilicher Zerreißproben in Kauf genommen werden soll (Thaysen 1985: 9).

Trotz der Existenz überlappender Koalitionen bestand in der 12. Wahlperiode gleichwohl das Risiko, daß es in den exekutiven Koordinationsgremien der föderalen Finanzbeziehungen zu einer Eskalation parteipolitischer Streitigkeiten und infolgedessen zu einer Behinderung oder sogar Blockade der Bund-Länder-Verhandlungen kommen konnte. Dies galt nicht nur für Finanzierungsfragen, denen generell ein gewisses parteipolitisches Konfliktpotential anhaftet, sondern auch für horizontale Ausgleichsvorhaben zugunsten der neuen Länder. Denn nach den Regierungswechseln in Hessen und Rheinland-Pfalz im April beziehungsweise Mai 1991 zugunsten der SPD sowie dem Verlust der Regierungsmehrheit der Union in Baden-Württemberg an eine große Koalition im Juni 1992 waren mit Ausnahme von Bayern alle alten Länder SPD-regiert, während die neuen Länder überwiegend unionsregiert waren. Aus diesem Grund implizierten Transferleistungen von den alten zu den neuen Ländern immer auch Umverteilungen zwischen A-Ländern und B-Ländern, wodurch eine einvernehmliche Vereinbarung solcher Transfers potentiell noch schwieriger werden mußte als sie ohnehin allein aufgrund divergierender Verteilungsinteressen gewesen wäre.

Insgesamt herrschten in der zwölften Legislaturperiode Anpassungs- und Umverteilungserfordernisse großen Ausmaßes, eine Dreiteilung des Länderlagers sowie parteipolitisch gegenläufige Mehrheiten zwischen Bundestag und Bundesrat. Damit waren ausgleichspolitische Rahmenbedingungen gegeben, die eine einvernehmliche Regelung der vereinigungsbedingten Verteilungsprobleme zwischen Bund, alten und neuen Ländern erschweren mußten und konflikthafte Entscheidungsprozesse bis hin zu kämpferischen Mehrheitsentscheidungen hoch wahrscheinlich machten.

Kapitel 4
Die erste Aufstockung des Fonds Deutsche Einheit

Die erste Aufstockung des Fonds Deutsche Einheit stellt ein Paradebeispiel dafür dar, wie sich der Bund aus multilateralen Verhandlungszwängen mit den Ländern sowie einer oppositionellen Bundesratsmehrheit befreien kann, indem er bestehende finanzielle Interessendivergenzen zwischen den Ländern zu einem Divide et impera ausnutzt. Geregelt wurde diese Fondsaufstockung durch das zustimmungsbedürftige »Gesetz zur Aufhebung des Strukturhilfegesetzes und zur Aufstockung des Fonds Deutsche Einheit« (Erstes Aufstockungsgesetz), das im Februar 1992 im Paket mit dem ebenfalls zustimmungsbedürftigen Steueränderungsgesetz 1992 (StÄndG 1992) im Februar 1992 von Bundestag und Bundesrat beschlossen wurde.

Durch die Aufstockung des Fonds Deutsche Einheit erfolgte eine Anpassung der föderalen Ressourcenverteilung im Rahmen der provisorischen Ausgleichsregelungen des EV. Dadurch sollte bis zur Einbeziehung der neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich zum 1. Januar 1995 eine lediglich kurzfristige Anhebung der Finanzausstattung der neuen Länder in Richtung Bundesdurchschnitt bewirkt werden. Nach den Verhandlungen zu den beiden Staatsverträgen handelte es sich dabei um die zweite Runde des Konflikts zwischen Bund und alten Ländern um die Verteilung der Kosten der Einheit (Klatt 1993: 9). Während die Zielsetzung der Fondsaufstockung zwischen den Beteiligten vom Grundsatz her unstrittig war, wurde ihre Finanzierung zum Gegenstand heftiger Verteilungskonflikte zwischen Bund und alten Ländern, da der Bund die Absicht verfolgte, die alten Länder mit der Aufhebung des sogenannten Strukturhilfegesetzes über den im Mai 1990 vereinbarten Plafond hinaus an der Finanzierung des FDE zu beteiligen. Des weiteren enthielt das Paket mit dem StÄndG 1992 auch eine Reihe steuerlicher Finanzierungsmaßnahmen (Erhöhung der Umsatzsteuer) und Reformvorhaben der Bundesregierung (Verbesserung des Familienlastenausgleichs, Unternehmensteuerreform), die zwischen Regierung und Opposition seit

längerem höchst umstritten waren. Angesichts parteipolitisch gegenläufiger Mehrheitsverhältnisse zwischen Bund und Ländern sowie im Vorfeld von zwei Landtagswahlen mußte dies zu einer Überformung der föderalen Verteilungsfragen durch den Parteienwettbewerb führen. Die Folge war ein parteipolitisch außergewöhnlich kontroverses Gesetzgebungs- und Vermittlungsverfahren, das im Februar 1992 trotz der Dominanz der A-Länder im Bundesrat für die Bundesregierung zu einem erfolgreichen Abschluß kam. Ausschlaggebend dafür war, daß es der Bundesregierung zum Abschluß des Vermittlungsverfahrens gelang, neue und alte Länder innerhalb des A-Lagers in finanzieller Hinsicht gegeneinander auszuspielen und auf diese Weise die notwendigen Bundesratsstimmen für ihre ausgleichs- und steuerpolitischen Vorhaben zusammenzubekommen.

4.1 Ausgangslage

4.1.1 Drohende Haushaltsnotlage in den neuen Bundesländern

Im Herbst 1991 sahen sich die neuen Länder und ihre Kommunen mit einer mittelfristigen Entwicklung ihrer Haushalte konfrontiert, die einem »politischen Sprengsatz« gleichkam (DIW-Wochenbericht 26–27/1991: 373). Berechnungen des Finanzministeriums Sachsen ergaben auf Basis einer Haushaltsprojektion des BMF einen Anstieg der Kreditfinanzierungsquote der Haushalte der neuen Länder und ihrer Kommunen von 20 Prozent in 1991 auf 35,6 Prozent in 1994 (Sächsisches Staatsministerium der Finanzen 1991). Legt man Zahlen der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) zugrunde, so fiel der prognostizierte Anstieg der Kreditfinanzierungsquote sogar noch stärker aus, nämlich von 15 Prozent in 1991 auf 56,7 Prozent in 1994. Zugleich zeigten die Prognosen erheblich bessere Werte für die Haushalte der alten Länder und ihrer Kommunen (Tabelle 4-1). Eine solche rasante Entwicklung der Kreditfinanzierungsquote hätte innerhalb weniger Jahre zu einer Haushaltsnotlage in den neuen Ländern und ihren Gemeinden geführt. Denn mit zunehmender Verschuldung der Gebietskörperschaften wären ihre Haushalte zwangsläufig durch die Zinslast stranguliert und die Politik jeglichen finanziellen Spielraums beraubt worden.

Ursache für die absehbaren Haushaltskrisen im Beitrittsgebiet waren die beträchtlichen Defizite des Beitrittsgebiets im Bereich der Wirtschafts- und

Tabelle 4-1 Prognostizierte Kreditfinanzierungsquote sowie Ausgaben bzw. Einnahmen je Einwohner in den neuen Ländern und ihren Gemeinden 1991 bis 1994

	1991	1992	1993	1994
Kreditfinanzierungsquote[a] (in %)	15,0	35,0	48,8	56,7
– im Vergleich zu alten Ländern (in %)	238	603	750	1.181
Ausgaben in DM/E	6.503	8.056	9.435	10.770
– im Vergleich zu alten Ländern (in %)	94	111	124	136
Einnahmen in DM/E[b]	4.347	3.751	3.236	2.981
– im Vergleich zu alten Ländern (in %)	97	78	63	55

a Anteil der Kredite am Haushaltsvolumen auf Basis der ZDL-Projektion.
b Neue Länder und Gemeinden: Steuereinnahmen, Zuweisungen aus dem FDE, kommunale Investitionspauschale sowie Zweckzuweisungen im Rahmen des GAO. Alte Länder: Steuereinnahmen und Bundesergänzungszuweisungen.

Quellen: Positionspapier der neuen Länder 1991; Sächsisches Staatsministerium der Finanzen 1991

Infrastruktur sowie im Bereich des Staats- und Verwaltungsapparats, die einerseits ein unterdurchschnittliches Einnahmenniveau und andererseits extrem hohe Ausgaben implizierten (Tabelle 4-1). Im Vergleich zum Altbundesgebiet waren erheblich höhere Pro-Kopf-Ausgaben notwendig, um entsprechend dem Postulat von der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in den neuen Bundesländern das Niveau der öffentlichen Infrastruktur und Daseinsvorsorge auf westdeutsches Niveau zu heben (Milbradt 1990: 306–307). Dementsprechend gingen die neuen Länder bei ihren mittelfristigen Finanzplanungen von einem höheren und weiter ansteigenden Ausgabenniveau aus als in den alten Ländern (Positionspapier der neuen Länder 1991: 2). Der Aufholbedarf des Beitrittsgebiets war im Grunde unbestritten, da zwischen Bund, Ländern sowie allen Parteien im Bundestag weitgehend Einigkeit bestand, daß die Herstellung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet das vorrangige Ziel der Vereinigungspolitik sei. Allenfalls wurde über den Zeitraum der Anpassung und damit über die Höhe des jährlich anfallenden finanziellen Mehrbedarfs gestritten.

Die Ursache der prognostizierten Haushaltsprobleme der neuen Länder konnte unter diesen Vorzeichen nur in einer Unterfinanzierung, das heißt in Defiziten auf der Einnahmenseite, bestehen. Tatsächlich waren die Haushalte der neuen Länder und ihrer Gemeinden völlig unabhängig von Bedarfsfragen durch ein vergleichsweise niedriges Einnahmenniveau geprägt.

Primäre Ursache der Einnahmenprobleme war die weit unterdurchschnittliche originäre Steuerkraft des Beitrittsgebiets, die sich wiederum auf die vergleichsweise defizitäre Wirtschaftskraft und Wirtschaftsstruktur der neuen Länder zurückführen ließ. Aufgrund ihrer strukturellen Ursachen ließen sich die Einnahmenprobleme der Gebietskörperschaften des Beitrittsgebiets deshalb auch nicht durch kurzfristige Maßnahmen zur Einnahmensteigerung beheben, sondern erforderten vielmehr einen Ausgleich durch West-Ost-Transfers. Dieser Ausgleich erfolgte jedoch im Herbst 1991 nur unzureichend.

Obwohl die Ausgleichszahlungen zu Gunsten der neuen Länder sowie ihre Steuereinnahmen im Februar 1991 durch ein Bündel von Beschlüssen bereits um insgesamt rund 53 Mrd. DM bis 1994 verbessert worden waren,[1] ergab eine vergleichende Prognose der Pro-Kopf-Einnahmen aus Steuern und Ausgleichsmaßnahmen auf Basis der Steuerschätzung vom Mai 1991 nach wie vor ein düsteres Bild: Ausgehend von einem annähernd gleichen Niveau in 1991 wurde mit einem Anstieg der Pro-Kopf-Einnahmen in den alten Ländern gerechnet, während in den neuen Ländern ein Rückgang erwartet wurde. Unabhängig von strittigen Fragen des Sonderbedarfs zeigte dies die Notwendigkeit einer weiteren Nachbesserung der Finanzausstattung der neuen Länder. Insbesondere der Absturz des Ausgleichsgrades von 1991 auf 1992 schuf nach Auffassung der neuen Länder schon für das Haushaltsjahr 1992 einen »dringenden Handlungsbedarf« (Positionspapier der neuen Länder 1991: 4).

Die Beschlüsse der Regierungschefs von Bund und Ländern vom Februar 1991 hatten zwar kurzfristige Einnahmeverbesserungen für die neuen Länder und ihre Gemeinden zur Folge, eine »strukturelle Problemlösung« stellten sie jedoch zumindest nach der damaligen Einschätzung des sächsischen Finanzministers Mildbradt nicht dar (Milbradt 1990: 310). Nach Ansicht der neuen Länder hätte eine solche strukturelle Lösung vielmehr am provisori-

1 Durch einen Verzicht der alten Länder auf die Stufenregelung des EV bei der Umsatzsteuerverteilung konnten die neuen Länder mit Mehreinnahmen von rund 17 Mrd. DM bis einschließlich 1994 rechnen. Im Gegenzug verzichtete der Bund zugunsten der neuen Länder auf seinen Anteil an den Zuweisungen des Fonds Deutsche Einheit in Höhe von rund 17 Mrd. DM für die Jahre 1991 bis 1994. Des weiteren stellte er den Kommunen in den neuen Ländern im Rahmen des Gemeinschaftswerks Aufschwung Ost (GAO) eine Investitionspauschale von 5 Mrd. für 1991 zur Verfügung (Milbradt 1990: 310–311). Darüber hinaus konnten die neuen Länder im Rahmen des GAO mit kassenwirksamen Zweckzuweisungen in Höhe von 8,9 Mrd. DM in 1991 und 4,9 Mrd. DM in 1992 rechnen (Sächsisches Staatsministerium der Finanzen 1991: 2).

Tabelle 4-2 Einnahmeprognose der neuen Länder und ihrer Kommunen nach Steuern und Ausgleichsmaßnahmen nach Beschlüssen der Regierungschefs vom Februar 1991 in Mrd. DM

	1991	1992	1993	1994
Geschätzte Steuereinnahmen	21,2	27,5	32,1	38,0
Einnahmen aus FDE-Zahlungen	35,0	28,0	20,0	10,0
Finanzhilfen[a]	13,9	4,9	–	–
Gesamt	70,1	60,4	52,1	48,0

a Kommunale Investitionspauschale; Zweckzuweisungen GAO.

Quelle: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen 1991: 2; Berechnungen auf Basis Steuerschätzung Mai 1991

schen Ausgleichsregime ansetzen müssen, das die beiden Staatsverträge in Gestalt des Fonds Deutsche Einheit für das Beitrittsgebiet errichtet hatten. Danach bestand das strukturelle Problem der Finanzausstattung der neuen Länder und ihrer Gemeinden vor allem darin, daß der Fonds Deutsche Einheit, der nach dem EV die Funktion eines Ausgleichsinstruments für die Haushalte der neuen Länder und ihrer Gemeinden übernehmen sollte, aufgrund seiner unzureichenden und degressiven Ausgestaltung dazu aber kaum in der Lage war (Milbradt 1993: 278).

Ein Blick auf die Einnahmenprognose für die Gebietskörperschaften des Beitrittsgebiets zeigt, daß in den neuen Ländern bis 1994 mit stark sinkenden Einnahmen gerechnet wurde, obwohl die Prognose bei den originären Steuereinnahmen einen kontinuierlichen Anstieg unterstellte (Tabelle 4-2). Ausschlaggebend für den erwarteten Einbruch bei den Gesamteinnahmen war die Entwicklung der Ausgleichsleistungen aus dem FDE, deren vorgesehene Degression zu groß war, um durch den erwarteten Zuwachs bei den originären Steuereinnahmen kompensiert werden zu können.

Deshalb hatten die neuen Länder schon im Vorfeld der Beschlüsse vom Februar 1991 vergeblich gefordert, die finanziellen Übergangsregelungen des EV entweder sofort aufzuheben und die neuen Länder vorzeitig in einen gesamtdeutschen Finanzausgleich zu integrieren oder aber zumindest den Finanzrahmen des FDE aufzustocken und seine Ausgleichsleistungen auf dem Niveau von 1991 zu verstetigen (Milbradt 1990: 314, 1991: 63). Die Vereinbarung der Regierungschefs von Bund und Ländern vom Februar 1991 ließ die degressive Ausgestaltung des FDE im Kern jedoch unberührt. Weder wurde ein vorzeitiger Einstieg der neuen Länder in den bundesstaat-

lichen Finanzausgleich vereinbart noch eine Verstetigung der FDE-Leistungen. Deshalb war allen Beteiligten bereits zu diesem Zeitpunkt klar, daß weitere Verbesserungen der unzureichenden Finanzausstattung der Gebietskörperschaften des Beitrittsgebiets mit Wirkung ab 1992 notwendig werden würden.[2] Dabei war absehbar, daß dies nur im Rahmen der Übergangsregelungen des EV erfolgen konnte, hatte sich doch im Februar 1991 selbst eine schrittweise Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich aufgrund der Verteilungsimplikationen im Gefüge der Bund-Länder-Finanzbeziehungen als nicht mehrheitsfähig erwiesen (Interview 13).

4.1.2 Lösungsmöglichkeiten und politische Umsetzungsprobleme

Die Verbesserung der Finanzausstattung der neuen Länder für die Zeit ab 1992 konnte unter diesen Umständen also nur durch eine Aufstockung beziehungsweise Verstetigung des Fonds Deutsche Einheit erreicht werden. Damit war zugleich auch der Zeitrahmen einer möglichen Verbesserung umrissen. Die Finanzausstattung der neuen Länder konnte auf diese Weise lediglich bis zum Ablauf der finanzverfassungsrechtlichen Übergangsregelungen Ende 1994 verbessert werden. Längerfristige Regelungen waren dagegen völlig von der anschließend vorgesehenen Neuregelung des Länderfinanzausgleichs und der damit verbundenen völligen Einbeziehung der neuen Länder in die bundesstaatlichen Finanzbeziehungen abhängig. Letztlich konnte es also nur um eine kleinschrittige Anpassung im Rahmen einer Interimsregelung gehen, die völlig im Schatten einer unausweichlichen, langfristigen Strukturentscheidung stand.

Mit einer Aufstockung beziehungsweise Verstetigung des FDE als naheliegender Lösung stand zugleich auch das maximal denkbare finanzielle Volumen der Anpassung fest. Denn die Verstetigung der jährlichen Fondsleistungen auf dem Niveau des Jahres 1991 (35 Mrd. DM) implizierte eine Erhöhung der West-Ost-Transfers für die Jahre 1992 bis 1994 um insgesamt 47 Mrd. DM. Damit stellte sich zugleich die Frage, wie eine solche Aufstokkung finanziert werden sollte. Hierbei kamen letztlich nur zwei Finanzierungsformen in Frage: entweder eine erhöhte Verschuldung des FDE über die Ausweitung seines gesetzlichen Kreditrahmens oder aber direkte Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt. Eine kreditfinanzierte Aufstockung des

2 »Späte Stütze in akuter Not« in: Die Zeit vom 8.3.1991.

FDE, welche die SPD-regierten A-Länder bereits im Januar 1991 vorgeschlagen hatten,[3] wurde von der Bundesregierung jedoch von Anfang an aus stabilitätspolitischen Gründen abgelehnt. Anstelle einer kreditfinanzierten Fondsaufstockung, die nach den Regelungen des § 6 des Fonds-Gesetzes (Art. 31 Vertragsgesetz) auf jeden Fall eine hälftige Beteiligung von Bund und alten Ländern an den Annuitäten implizierte, favorisierte die Bundesregierung anfänglich eine Neufestsetzung der vertikalen Umsatzsteueraufteilung zugunsten des Bundes, um auf diese Weise weitere Maßnahmen des Bundes zugunsten des Beitrittsgebietes überwiegend zu Lasten der alten Länder zu finanzieren (Interview 05). Im weiteren Verlauf der Verhandlungen begründete die Bundesregierung ihre Ablehnung dann stabilitätspolitisch. Nach Ansicht des damaligen Hamburger Finanzsenators Krupp war dies jedoch nur vorgeschoben. In Wirklichkeit sei es dabei um die Beteiligung des Bundes an einer Fondsaufstockung gegangen (Krupp 1991: 66). Ebenso stand das reiche Baden-Württemberg einer kreditfinanzierten Fondsaufstockung aufgrund der horizontalen Verteilungswirkung ablehnend gegenüber. Denn die Beteiligung der alten Länder am Schuldendienst des FDE war zum Teil in Abhängigkeit von ihrer Finanzkraft geregelt.

Da eine Finanzierung der Fonds-Aufstockung nicht in Frage kam, blieb lediglich der Weg über direkte Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt. Hierbei vertrat der Bund jedoch die Auffassung, daß die alten Länder verfassungsrechtlich zu einer Beteiligung an den Finanzierungslasten verpflichtet seien (Fiedler 1990: 1267). Erfolgen konnte eine entsprechende Beteiligung der alten Länder dabei aufgrund des Gefüges der föderativen Finanzverfassung nur im Wege einer Neufestsetzung der vertikalen Umsatzsteueraufteilung nach Art. 106 III 3 GG oder aber durch Kürzungen beziehungsweise Mittelumschichtungen im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Peffekoven 1990: 491). Beides hatte die Regierungskoalition deshalb schon in ihrer Koalitionsvereinbarung vom Januar 1991 angesprochen. Zum einen hatten die Koalitionspartner dort Verhandlungen über eine Umsatzsteuerneuverteilung vorgesehen, um auf diesem Wege eine stärkere Beteiligung der westlichen Bundesländer an der Finanzierung der deutschen Einheit zu erreichen. Des weiteren wurde die Bundesregierung beauftragt, eine Arbeitsgruppe von Bund und Ländern einzusetzen, die insbesondere unter Berücksichtigung der Lage in den neuen Ländern über Einzelheiten einer Umlenkung von Strukturhilfemitteln zugunsten des Beitrittsgebiets ab 1992 be-

3 »Mehr Hilfe an die Ost-Länder« in: Stuttgarter Zeitung vom 9.1.1991.

raten sollte (vgl. CDU-Dokumentation 2/1991: 18). Obwohl eine Beteiligung der alten Länder über die vertikale Umsatzsteueraufteilung aus technischen, finanzwirtschaftlichen sowie verfassungsrechtlichen Gründen der am besten geeignete Beteiligungsweg war (vgl. SVR 1991: Tz. 334), war absehbar, daß dies nur unter großen Schwierigkeiten durchsetzbar sein würde. Denn in der Vergangenheit war es immer wieder zu langwierigen Streitigkeiten zwischen Bund und der Ländergesamtheit um die richtige Aufteilungsmethode gekommen (Wolf 1982: 266–290), die diesmal durch die Übergangsregelungen des EV noch komplizierter zu werden drohten.[4]

Mittelumlenkungen im Bereich der Mischfinanzierungen nach Art. 91a und 104a IV GG boten dagegen potentiell bessere Durchsetzungschancen, denn im Unterschied zu einer Neufestsetzung der Umsatzsteueraufteilung hatten hierbei nicht alle alten Länder Besitzstände zu verteidigen. Die Interessenkonstellation im Zwischen-Länder-Verhältnis war hierdurch heterogener, weshalb die Durchsetzungschancen des Bundes hierbei wesentlich größer waren als bei einer Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile. Es paßt in dieses Bild, daß der damalige Finanzminister des reichen Baden-Württemberg, Guntram Palm, zur Verbesserung der Finanzausstattung der neuen Länder schon frühzeitig West-Ost-Umschichtungen im Bereich der Bundesergänzungszuweisungen, Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen vorgeschlagen hatte, die vor allem die armen alten Bundesländer (ohne Berlin) getroffen hätten.[5] Zudem sorgten Zwecksetzung und indikative Verteilungsregeln der Mischfinanzierungsprogramme, die schon von Verfassung wegen auf besondere Bedarfslagen im Infrastrukturbereich abstellten, dafür, daß eine vorrangige Teilhabe der extrem strukturschwachen neuen Länder daran kaum abweisbar war.

Unter finanzwirtschaftlichen und -politischen Gesichtspunkten rückte hierbei vorrangig das Strukturhilfegesetz (SHG) ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Zum einen war das SHG eines der finanziell umfangreichsten Programme unter den Mischfinanzierungen (vgl. BMF 1990: 102–105) und bot

4 Bezüglich der Umsatzsteueraufteilung zwischen Bund und Ländern sah der Einigungsvertrag vor, daß eine gesamtdeutsche Deckungsquotenberechnung bis Ende 1994 unterbleiben sollte. Eine Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile im Verhältnis von Bund und alten Ländern war damit zwar zulässig. Es mußte aber zwangsläufig ein neuartiger Methodenstreit darüber entstehen, ob bei den erforderlichen Berechnungen die Einnahmen und Ausgaben des Bundes nur für das alte Bundesgebiet oder aber für Gesamtdeutschland berücksichtigt werden dürfen (Carl 1995: 122).

5 »Palm besteht auf Umschichtung der Ergänzungszuweisungen des Bundes« in: Handelsblatt vom 24.12.1990.

deshalb ein attraktives Volumen für West-Ost-Umschichtungen. Insgesamt sah das SHG bis 1998 Finanzhilfen des Bundes von 2,45 Mrd. DM pro Jahr an die alten Länder mit Ausnahme von Baden-Württemberg und Hessen vor. Folglich hätte eine Aufhebung des SHG ab 1992 ein Finanzvolumen von 17 Mrd. DM freigesetzt. Zum zweiten war die Zwecksetzung sowie das Instrumentarium des SHG geradezu auf die Infrastrukturdefizite und den enormen finanziellen Aufbaubedarf in den neuen Ländern zugeschnitten. Schließlich ließ sich eine Ausweitung des Kreises der Empfängerländer beziehungsweise eine Umschichtung der Beträge auf die neuen Länder mit Hinweis auf das föderale Gleichbehandlungsgebot eindrücklich begründen. Denn anhand der Verteilungskriterien, mit denen seinerzeit sowohl der Kreis der Empfängerländer als auch die Mittelverteilung beim SHG festgelegt worden war, ließ sich nun auch ein vorrangiger Bedarf der neuen Länder belegen.[6]

Dementsprechend wurde das Strukturhilfegesetz bereits im Frühjahr 1990 und erneut im Sommer 1990 bei den Bund-Länder-Verhandlungen zur Länder-Beteiligung an den Kosten der Einheit als Finanzierungsreserve vom Bund zur Disposition gestellt. Neben den genannten Aspekten hatte das vor allem mit der politisch umstrittenen Entstehungsgeschichte des Gesetzes zu tun. Denn 1988 hatte das damals noch unionsregierte Niedersachsen das SHG im Rahmen CDU-interner Verhandlungen gegen den Widerstand des Bundes sowie der beiden Hauptzahler im Länderfinanzausgleich, Hessen und Baden-Württemberg, durchgesetzt, indem es seine erforderliche Zustimmung zur geplanten Seuerreform 1990 als Faustpfand einsetzte (Renzsch 1991: 269–273; Mäding 1990: 576–581). Deshalb war das SHG sowohl dem BMF ein »Dorn im Auge« (Interview 06) als auch den Ländern Hessen und Baden-Württemberg, die darin einen verfassungsrechtlich unzulässigen, bedarfsorientierten Quasi-Finanzausgleich sahen und bereits im Juli 1989 einen Normenkontrollantrag beim BVerfG gestellt hatten. Des weiteren erschien dem Bund die Aufhebung des SHG auch deshalb zunehmend als eine attraktive Finanzierungsoption, weil die Parteiregierungen der Empfängerländer Schleswig-Holstein und Niedersachsen bereits 1988 beziehungsweise 1990 vom B- ins A-Lager gewechselt hatten. Insofern waren für die Bundesregierung jene parteipolitischen Rücksichtnahmen entfallen, die seinerzeit überhaupt erst zur Entstehung des SHG geführt hatten (Interview 18).

---

6 Die Verteilungskriterien beim SHG waren im wesentlichen ein unterdurchschnittliches Bruttoinlandsprodukt je Landeseinwohner und eine überdurchschnittliche Arbeitslosenquote beziehungsweise unterdurchschnittliche Beschäftigtenentwicklung je Kreiseinwohner (vgl. BT-Drs. 11/3263: 7).

Mußten die Versuche des Bundes, das Finanzvolumen des Strukturhilfegesetzes für die Finanzierung der Kosten der Einheit disponibel zu machen, vor dem 3. Oktober 1990 noch an der Stimmenmehrheit der Empfängerländer im Bundesrat scheitern, so war absehbar, daß nach Vollzug der Vereinigung weitaus günstigere Rahmenbedingungen für die Aufhebung des SHG herrschen würden (Interview 12). Zum einen hatte dies mit der Konstituierung der neuen Länder und der damit verbundenen Schließung der ›Vertretungslücke‹ im Bundesrat zu tun. Denn dadurch mußte es nicht nur zu einer potentiellen Verschiebung der Stimmengewichte im Bundesrat kommen, sondern vor allem auch zu einer Inkorporierung des Ost-West-Konflikts in die Zwischen-Länder-Beziehungen. Des weiteren wurde wegen der anhängigen Normenkontrollklagen gegen das SHG selbst bei den Empfängerländern nicht mehr ernsthaft mit einer fristgerechten Fortführung bis 1998 gerechnet (Interview 04). Ferner war die Gelegenheit für eine Aufhebung des SHG auch deshalb günstig, da laut Gesetz zum 1. Januar 1992 eine Überprüfung und Anpassung der Mittel-Quotierung erfolgen sollte und zu diesem Zweck ab 1991 Bund-Länder-Gespräche beginnen mußten. In diesem Zusammenhang bestand auch für das CSU-regierte Empfängerland Bayern kein Anlaß mehr für Widerstand gegen eine Aufhebung des SHG. Denn Bayern, das 1988 nur aufgrund fachlich zweifelhafter Kriterien in den Kreis der Empfängerländer aufgenommen worden war, mußte ohnedies bei einer Überprüfung und Anpassung der Mittel-Quotierung mit dem Stopp weiterer Zuwendungen aus dem SHG rechnen (Interview 06).[7] Ebenso konnte das Empfängerland Berlin als quasi neues Bundesland von einer Umschichtung der Strukturhilfemittel in die neuen Länder finanziell nur profitieren. Insgesamt war deshalb absehbar, daß das Stimmengewicht derjenigen Länder, die Besitzstandsinteressen als SHG-Empfänger zu verteidigen hatten, mit dem Vollzug der Einheit von einer satten Mehrheit im Bundesrat (32 von insgesamt 41 vollwirksamen Stimmen) auf eine Minderheit (29 von nunmehr 68 Bundesratsstimmen) schrumpfen würde.

Trotz dieses Wandels der politischen Rahmenbedingungen, der sich mit Vollzug der staatlichen Vereinigung ereignete, kam es anläßlich der Beschlüsse der Regierungschefs von Bund und Ländern im Februar 1991 noch zu keinen Neuregelungen beim SHG. Zwar wurde das unionsregierte Baden-Württemberg recht bald nach Beginn der Verhandlungen im Dezember 1990

7 Daß Bayern bei einer Revision zum 1. Januar 1992 aus dem Kreis der Empfängerländer herausfallen würde, hatte sich bereits 1988 abgezeichnet (vgl. »Das Ziel erreicht« in: Bayern-Kurier vom 2.11.1991).

bei seinem Plädoyer für West-Ost-Umschichtungen beim SHG vom BMF sowie von Bayern unterstützt.[8] Beim damals noch unionsregierten Empfängerland Rheinland-Pfalz stieß dieses Ansinnen jedoch auf heftigen Widerspruch.[9] Im Februar 1991 wurde deshalb der Vorschlag nach Umschichtung der SHG-Mittel mit Rücksicht auf den Zusammenhalt des Unions-Lagers, aber auch aus regelungstechnischen Gründen vorerst noch zurückgestellt. In der Sache kam es lediglich zu einem Verfahrenskompromiß, nach dem die Aufhebung des SHG zum 1. Januar 1992 unter Berücksichtigung der Lage in den neuen Ländern durch eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe beraten werden sollte.

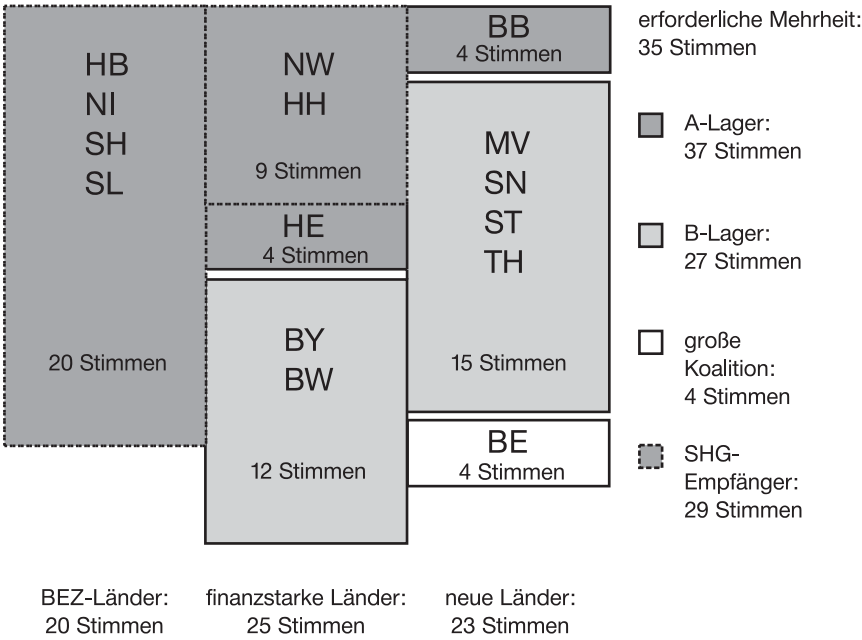
Die parteipolitischen Rücksichtnahmen, die zu einer Vertagung des Themas im Februar geführt hatten, entfielen mit dem Regierungswechsel in Rheinland-Pfalz im April 1991. Mit Ausnahme von Bayern und Berlin gehörten nunmehr alle Empfängerländer von Strukturhilfen zur Gruppe der SPD-geführten Länder. Für die Bundesregierung wurde es dadurch erheblich leichter, das Lager der B-Länder für eine Umschichtung der Strukturhilfemittel in den FDE zu gewinnen. Zugleich mußte die Durchsetzungsfähigkeit eines entsprechenden Regierungsvorhabens damit jedoch erheblich abnehmen. Denn durch den Regierungswechsel in Rheinland-Pfalz reichte das Stimmengewicht der A-Länder im Bundesrat nunmehr rechnerisch aus, um alle zustimmungsbedürftigen Regierungsvorhaben zu blockieren. Zu berücksichtigen war jedoch, daß das A-Lager in finanz- und ausgleichspolitischer Hinsicht keineswegs homogene Interessen aufwies.

Betrachtet man die Gemengelage an Interessen sowie die damit verbundenen Stimmenverhältnisse, wie sie seit April 1991 im Bundesrat herrschten, so zeigt sich, daß die Interessenkonstellation im A-Lager wesentlich heterogener war als im B-Lager (Abbildung 4-1). Während das B-Lager mit den reichen Ländern Bayern und Baden-Württemberg sowie der überwiegenden Zahl der neuen Länder lediglich Mitglieder aus zwei finanziellen Ländergruppen hatte, umfaßte das A-Lager neben den finanzstarken Ländern Hessen, Nordrhein-Westfalen und Hamburg sowie dem neuen Land Brandenburg noch die gesamte dritte Gruppe der armen alten Länder (sogenannte BEZ-Länder). Folglich waren die finanziellen Eigeninteressen im A-Lager hinsichtlich der Umschichtung von Strukturhilfemitteln in die neuen Länder keineswegs gleichlaufend. Obwohl alle Länder, denen man Besitzstandsin-

8 »Heute die Stunde der Wahrheit: Wieviel Hilfe erhält der Osten?« in: Die Welt vom 21.2.1991.

9 »Das Märchen von den geizigen Ländern« in: Allgemeine Zeitung Mainz vom 20.2.1991.

Abbildung 4-1 *Stimmenverteilung im Bundesrat zwischen Mai 1991 und Mai 1992 in Abhängigkeit von finanziellen Eigeninteressen und Parteilagern*



teressen bezüglich des SHG unterstellen konnte, mittlerweile im A-Lager versammelt waren, gab es nach wie vor auch SPD-Länder mit gegenläufigen Interessen. Neben dem reichen Hessen, das auch nach dem Regierungswechsel an der Normenkontrollklage gegen das SHG festgehalten hatte, galt dies vor allem für Brandenburg, das ein vitales Interesse an weiteren West-Ost-Transfers hatte und deshalb innerhalb des SPD-Lagers in einem latenten Interessenkonflikt mit den armen alten Empfängerländern von Strukturhilfen beziehungsweise BEZ stand.

Vor diesem Hintergrund stellte insbesondere Brandenburg, dessen Bundesratsstimmen notwendig waren für die Stimmenmehrheit der SPD-Länder, eine potentielle ›Sollbruchstelle‹ der ›oppositionellen‹ Bundesratsmehrheit dar, an der der Bund mittels geschicktem ›agenda setting‹ ansetzen konnte,

um die notwendigen Mehrheiten für seine finanzpolitischen Vorhaben zusammenzubekommen (Interview 02). Die Ausgangsbedingungen für ein solches Vorgehen waren für die Bundesregierung trotz gegenläufiger Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat nach wie vor günstig, da das Regierungslager seine Mehrheit im Vermittlungsausschuß noch keineswegs verloren hatte. Das aus Koalitionsabgeordneten und Vertretern der B-Länder gebildete B-Lager im VA hatte seit Mai 1991 stets eine komfortable, relative Mehrheit von 16 sicheren Stimmen, während das A-Lager nur 14 sichere Stimmen mobilisieren konnte. Deshalb konnte im Zweifel allein das Regierungslager den Inhalt der Vorlagen des Vermittlungsausschusses bestimmen. Das Regierungslager besaß somit über das gesamte Gesetzgebungsverfahren hinweg die exklusive Kontrolle über den Inhalt der Gesetzesbeschlüsse und war deshalb jederzeit in der Lage, der oppositionellen Bundesratsmehrheit beziehungsweise einzelnen Ländern wie Brandenburg ultimative Angebote zu machen, die entweder nur angenommen oder abgelehnt werden konnten.

Eine potentielle ›Sollbruchstelle‹ stellte Brandenburg jedoch nicht nur in einigungsbedingten Ausgleichsfragen dar, sondern auch in Fragen der einigungsbedingten Steuerpolitik. Es war klar, daß sich eine erneute Aufstokkung und mittelfristige Fortführung der öffentlichen Finanztransfers in das Beitrittsgebiet nicht allein durch Einsparungen und Neuverschuldung finanzieren lassen würde. Zwar hatte die Regierungskoalition noch im November 1990 wider besseren Wissens das Wahlkampfversprechen abgegeben, es werde keine einigungsbedingten Steuererhöhungen geben. Schon zu Beginn der Legislaturperiode im Januar/Februar 1991 leitete sie jedoch eine Kehrtwende ein und beschloß mit dem ›Solidaritätsgesetz‹ die ersten einigungsbedingten Steuererhöhungen, die allerdings ausschließlich dem Bund zugute kamen und deshalb nicht der Zustimmung des Bundesrates bedurften.[10] Kernelement dieses Gesetzes war eine Ergänzungsabgabe auf die Einkommen- und Körperschaftssteuer (sogenannter Solidaritätszuschlag) ab dem 1. Juli 1991, die freilich auf Druck der FDP bis Mitte 1992 befristet worden war. Angesichts des anhaltend hohen einigungsbedingten Finanzbedarfs war deshalb bereits zu diesem Zeitpunkt absehbar, daß noch binnen Jahresfrist eine Anschlußregelung für den bald wieder auslaufenden Solidaritätszu-

10 Die dem Bund zustehenden Mineralöl- und die Versicherungssteuern wurden dauerhaft erhöht und eine bis Mitte 1992 befristete Ergänzungsabgabe erhoben, deren Aufkommen wiederum ausschließlich dem Bund zustand. Auf Basis der Steuerschätzung vom Mai 1991 konnte der Bund dadurch Mehreinnahmen von insgesamt 82,45 Mrd. DM für die Jahre 1991 bis 1994 erwarten (vgl. BMF 1991b: 226–227, Tabelle 14).

schlag kommen mußte, wobei sich die Regierungskoalition bereits frühzeitig und öffentlich auf eine Umsatzsteuererhöhung ab 1993 festgelegt hatte.[11]

Das Regierungsvorhaben einer einigungsbedingten Umsatzsteuererhöhung mußte im Vorfeld mehrerer Landtagswahlen[12] unweigerlich den Widerspruch der SPD ernten, zumal die Bundesregierung damit den Einstieg in eine Unternehmensteuerreform verbinden wollte.[13] Bereits im Bundestagswahlkampf hatte sich die SPD aus verteilungspolitischen Gründen gegen eine Umsatzsteuererhöhung zur Finanzierung der vereinigungsbedingten Lasten ausgesprochen und für eine Ergänzungsabgabe für ›Besserverdienende‹ votiert. Angesichts der Regierungspläne und in Hinblick auf die kommenden Landtagswahlkämpfe bekräftigte die Bundestagsfraktion der SPD deshalb schon im Februar 1991 ihre alte Wahlkampfposition.[14] Gleichzeitig legte sie sich im Zusammenhang mit der angekündigten Unternehmensteuerreform eindeutig gegen eine Umsatzsteuererhöhung fest. Denn damit werde die von der Bundesregierung in »beispiellosem Maße betriebene, dreiste Umverteilungspolitik zu Lasten der Arbeitnehmer und der sozial Schwachen endgültig auf die Spitze getrieben« (Sozialdemokratischer Pressedienst vom 7.2. 1991).

Vor dem Hintergrund der sich anbahnenden parteipolitischen Kontroverse um eine Umsatzsteuererhöhung zur Finanzierung der Vereinigungskosten mußte Brandenburg zwangsläufig in eine unangenehme Zwickmühle geraten. Als ein neues Land, das dringend auf eine Verbesserung seiner Finanzausstattung angewiesen war, konnte Brandenburg steuerliche Finanzierungsvorhaben der Bundesregierung für den weiteren Ausbau und die mittelfristige Fortführung von West-Ost-Transfers kaum abweisen, während es andererseits als SPD-geführtes Land in einem sozialdemokratisch dominierten Bundesrat gewisse Rücksichten auf die Parteilinie zu nehmen hatte. Abgesehen von Brandenburg war jedoch auch bei den anderen SPD-regierten

11 »Kohl wünscht Mehrwertsteuer auf europäischer Bandbreite« in: Parlamentarischer Politischer Pressedienst vom 28.2.1991.

12 Rheinland-Pfalz im April 1991, Hamburg im Juni 1991, Bremen im September 1991 und Schleswig-Holstein sowie Baden-Württemberg im April 1992.

13 Bereits in ihrem mittelfristigen Finanzplan vom März 1991 hatte die Bundesregierung eine Fortsetzung der Steuerreform angekündigt (BMF 1991a: 38–39), auf deren Eckwerte sich Union und FDP in der Koalitionsvereinbarung festgelegt hatten (CDU-Dokumentation 2/1991: 24). Vorgesehen war, bis Ende 1992 die Gewerbekapitalsteuer und die Vermögensteuer abzuschaffen sowie mittelständische Personengesellschaften bei der Gewerbeertragssteuer zu entlasten.

14 Vgl. die Redebeiträge des damaligen Bundesvorsitzenden und Fraktionsvorsitzenden Hans-Jochen Vogel sowie der Vorsitzenden des Arbeitskreises der SPD-Bundestagsfraktion für öffentliche Finanzwirtschaft Matthäus-Maier (BT-PlPr. 6/12).

Ländern nicht unbedingt von einer eindeutig ablehnenden Haltung bezüglich einer Umsatzsteuererhöhung auszugehen. Noch im Sommer 1990 hatten die SPD-Ministerpräsidenten von Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Hamburg für eine Umsatzsteuererhöhung zur Finanzierung der Kosten der Einheit plädiert.[15] Denn im Unterschied zu einer Ergänzungsabgabe, deren Aufkommen nach Art. 106 I GG allein dem Bund zusteht, konnten die Länder von einer Erhöhung der Umsatzsteuer erheblich profitieren, da das Aufkommen dieser Steuer gemäß Art. 106 III 1 GG Bund und Ländern gemeinsam zusteht und darüber hinaus auch die Verteilungsmasse bildet für den Dekkungsquotenausgleich zwischen Bund und Ländern nach Art. 106 III 3 GG.

In Hinblick auf die einigungsbedingte Steuerpolitik war demnach von vornherein ein potentieller Konflikt innerhalb des SPD-Lagers zwischen den finanziellen Eigeninteressen der A-Länder und den verteilungspolitischen Positionen der SPD-Bundestagsfraktion zu erwarten, auf den die Bundesregierung bei ihren Steuerplänen spekuliert haben wird. Jedenfalls propagierte Bundesfinanzminister Waigel die geplante Umsatzsteuererhöhung im Mai als ein Angebot an die Länder zu einem angemessenen Interessenausgleich, da er wisse, daß auch die große Mehrheit der Finanzminister aus den SPD-geführten Ländern sich für eine Umsatzsteuererhöhung zur Verbreiterung ihrer Einnahmenbasis einsetze.[16] Die Tatsache, daß im Zusammenhang mit der Verwirklichung des gemeinsamen europäischen Binnenmarkts zum 1. Januar 1993 eine Harmonisierung der nationalen Umsatzsteuersätze und anderer Verbrauchsteuersätze erfolgen sollte (Mette 1994), war ein weiterer Umstand, der den Umsatzsteuerplänen der Bundesregierung entgegenkam. Denn auf diese Weise ließ sich die vereinigungsbedingte Notwendigkeit der Umsatzsteuererhöhung, die die Bundesregierung im vorangegangenen Bundestagswahlkampf schlicht geleugnet hatte, kaschieren und statt dessen mit den ›Sachzwängen‹ der europäischen Integration begründen.

Die finanzpolitische Ausgangslage läßt sich folgendermaßen zusammenfassen: Trotz der Beschlüsse der Regierungschefs von Bund und Ländern vom Februar 1991 drohten den extrem steuer- und strukturschwachen neuen Ländern und ihren Gemeinden bereits ab 1992 erneut akute Finanzprobleme, die ohne Hilfen der westlichen Gebietskörperschaften nach kurzer Zeit in eine Haushaltsnotlage führen mußten. Die Ursache für diese Haushaltsprobleme der neuen Länder war vor allem die Fehlkonstruktion des Fonds

15 »Die Norddeutschen löcken wider den Stachel« in: Stuttgarter Zeitung vom 25.9.1990.
16 Vgl. BT-PlPr. 25/12: 1697–1681.

Deutsche Einheit, der nach den Interimsregelungen des Einigungsvertrages als provisorisches Ausgleichsinstrument für die neuen Länder dienen sollte, zu diesem Zweck aber finanziell nicht hinreichend ausgestattet war. Zudem sollten seine jährlichen Transferleistungen nach den Bestimmungen des EV in einem Maße abgebaut werden, das angesichts der zu erwartenden Steuerkraftentwicklung im Beitrittsgebiet viel zu stark war. Eine Lösung des Problems konnte letztlich nur in einer Korrektur dieser Fehlkonstruktion des FDE liegen, da eine vorzeitige Einbeziehung der neuen Länder in das überkommene System des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs wegen ihrer finanzwirtschaftlichen und ausgleichspolitischen Folgen auf Bund und alte Länder nicht durchsetzbar war. Dabei stellten sich Bund und Ländern sowie Regierung und Opposition zwei konflikthafte Fragen:

– Welche Gebietskörperschaften sollen die Transfers aufbringen (Ausgleichsfrage)?
– Wie sollen die dazu erforderlichen Staatseinnahmen beschafft werden (Finanzierungsfrage)?

Bei der Ausgleichsfrage waren Verteilungskonflikte zwischen Bund und alten Ländern zu erwarten, da der Bund beabsichtigte, eine Mehrheit der alten Länder durch Kürzungen im Mischfinanzierungsbereich, nämlich durch die Revision des Strukturhilfegesetzes, über den im Mai 1990 vereinbarten Beteiligungsplafond der Länder hinaus an der Fondsaufstockung zu beteiligen. Bei der Frage der Finanzierungsform dagegen waren vor allem parteipolitische Auseinandersetzungen zwischen Regierungskoalition und Opposition zu erwarten, da die Koalition beabsichtigte, nicht nur die Aufstockung und mittelfristige Fortführung der öffentlichen Finanztransfers in das Beitrittsgebiet, sondern auch den Einstieg in die Unternehmensteuerreform durch eine Umsatzsteuererhöhung zu finanzieren, was von der SPD aus verteilungspolitischen Gründen strikt abgelehnt wurde. Damit drohten föderale Verteilungskonflikte und parteipolitisch-parlamentarische Konflikte einander zu überlagern und zu verstärken. Denn seit dem Regierungswechsel in Rheinland-Pfalz im April 1991 herrschten parteipolitisch gegenläufige Mehrheiten zwischen Bundesrat und Bundestag, so daß die Bundesregierung ihre ausgleichs- und steuerpolitischen Vorhaben nicht mehr ohne die Zustimmung oppositioneller Landesregierungen realisieren konnte. Deshalb mußte die Bundesregierung von vornherein mit einer sowohl parteipolitisch wie haushaltspolitisch motivierten Opposition der Bundesratsmehrheit rechnen. Dennoch war nicht unbedingt mit einem Scheitern der Regierungsvorhaben zu rechnen. Abgesehen davon, daß auch die SPD-regierten Länder eine Blok-

kade der dringend erforderlichen Fondsaufstockung politisch kaum rechtfertigen konnten, war die Interessenkonstellation innerhalb des A-Lagers auch keineswegs so homogen, daß von dort eine konfrontative Verhandlungsstrategie bis zum bitteren Ende hätte durchgehalten werden können. Insbesondere das SPD-geführte Brandenburg, das dringend auf eine Verbesserung seiner Finanzausstattung angewiesen war, stellte hierbei eine potentielle ›Sollbruchstelle‹ der oppositionellen Bundesratsmehrheit dar.

4.2 Regierungsvorlagen, Bundesratsverfahren und Bundestagsbeschlüsse

Die Bundesregierung nahm ihre Vorhaben nach Abschluß der parlamentarischen Sommerpause in Angriff. Am 2. September 1991 beschloß das Bundeskabinett zwei Gesetzentwürfe, die weitgehend auf den ausgleichs- sowie steuerpolitischen Eckwerten der Regierungskoalition zur Verbesserung der Finanzausstattung der neuen Länder vom März 1991 basierten. Während der Kabinettsentwurf des zustimmungsbedürftigen »Gesetzes zur Aufhebung des Strukturhilfegesetzes und zur Aufstockung des Fonds Deutsche Einheit« (Erstes Aufstockungsgesetz) vorrangig die anstehenden Ausgleichsmaßnahmen zwischen Bund, alten und neuen Ländern regeln sollte, waren im Entwurf des zustimmungsbedürftigen »Gesetzes zur Entlastung der Familien und zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Investitionen und Arbeitsplätze« (Steueränderungsgesetz 1992) unter anderem die Regelungen zur steuerlichen Refinanzierung der vorgesehenen Transfermaßnahmen enthalten. Am 6. September 1991 wurden beide Kabinettsentwürfe dem Bundesrat zur Stellungnahme zugeleitet, womit das Gesetzgebungsverfahren formal eröffnet wurde. Während die Regierungsvorlage zur Fondsaufstokkung als ›besonders eilbedürftig‹ bereits nach Ablauf von drei Wochen am 30. September beim Bundestag eingebracht wurde (BT-Drs. 12/1227), geschah dies beim Steueränderungsgesetz 1992 erst am 25. Okotber 1992 (BT-Drs. 12/1368). Hier war deshalb keine Eile geboten, weil bereits am 3. September ein gleichlautender Gesetzentwurf von den Koalitionsfraktionen eingebracht worden war (BT-Drs. 12/1108), der in den weiteren Beratungen mit der Regierungsvorlage zusammengeführt wurde.

Mit der Eröffnung des Gesetzgebungsverfahrens begannen intensive und öffentlichkeitswirksame Beratungen der Regierungsvorlagen in Bundestag und Bundesrat, die angesichts der kompromißlosen Regierungsinitiativen je-

doch nicht mit dem Ziel betrieben wurden, einen ohne weiteres zustimmungsfähigen Gesetzesbeschluß des Bundestages herbeizuführen. Wie gezeigt werden wird, dienten die Beratungen des Bundestages sowie die Stellungnahmen des Bundesrates im parlamentarischen Verfahren vielmehr von Anfang an dazu, formelle Beratungsgrundlagen für einen Gang in das Vermittlungsverfahren zu formulieren und strategisch günstige Maximalpositionen aufzubauen.

4.2.1 »Gesetz zur Aufhebung des SHG und zur Aufstockung des FDE«

Wie schon aus dem Titel hervorging, enthielt die Regierungsvorlage des »Gesetzes zur Aufhebung des Strukturhilfegesetzes und zur Aufstockung des Fonds Deutsche Einheit« Regelungen zur dringend erforderlichen Aufstockung des provisorischen Ausgleichsinstruments FDE, an deren Kosten die alten Länder durch die Aufhebung des SHG ab 1992 beteiligt werden sollten. Im einzelnen sah die Regierungsvorlage vor, den FDE in den Jahren 1992 und 1994 um jährlich 5,9 Mrd. DM durch Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt aufzustocken, wobei ein Finanzierungsanteil von 2,45 Mrd. DM pro Jahr zu Lasten der alten Länder gehen sollte. Zu diesem Zweck sah die Regierungsvorlage eine völlige Aufhebung des SHG ab 1992 und die Umschichtung der damit frei werdenden Bundesmittel in den FDE vor, die freilich durch eine einmalige pauschale Überbrückungshilfe in Höhe von 600 Mio. DM an die Empfängerländer flankiert werden sollte. Weitere gesonderte Kompensationsmaßnahmen waren schließlich für das Saarland und Bremen vorgesehen. Da die Haushaltslage beider Länder im Vergleich zu derjenigen der anderen alten Länder nach Ansicht der Bundesregierung weiterhin schwierig sei und durch den Wegfall der Strukturhilfe zusätzlich erschwert werde, sah die Regierungsvorlage eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) vor, nach der die Ende 1991 auslaufende Regelung der Sondervorabbeträge bei den BEZ für die Haushaltsstrukturprobleme von Saarland und Bremen um zwei Jahre verlängert und die entsprechenden Beträge zu Lasten der übrigen BEZ-Länder verdoppelt werden sollten. Denn die sogenannten Vorabbeträge werden aus dem Gesamtvolumen der BEZ, das jeweils 2 Prozent des Gesamtaufkommens an der Umsatzsteuer beträgt, entnommen, bevor das restliche Volumen nach Finanzkraftgesichtspunkten auf die Empfängerländer verteilt wird. Gegenüber dem Status quo ließ diese Regelung Mehreinnahmen von 75 Mio. DM (Saarland) beziehungsweise 50

Mio. DM (Bremen) zu Lasten der Verteilungsmasse für alle BEZ-Länder erwarten.

Der Kabinettsbeschluß zum Ersten Aufstockungsgesetz wurde relativ kurzfristig gefaßt. Weder waren die Länder vorab unterrichtet worden, noch hatte die Bundesregierung eine in der Angelegenheit ursprünglich für September anberaumte Verhandlungsrunde der Finanzminister von Bund und Ländern abgewartet. Der Anlaß für dieses Vorgehen der Bundesregierung, welches die schleswig-holsteinische Finanzministerin Simonis im Bundesrat als Versuch des BMF bezeichnete, sein Gesetzesvorhaben »durchzupeitschen« (BR-PlPr. 635: 449), war offenkundig der bis dahin unbefriedigende Verlauf einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe der Finanzminister gewesen, die im Auftrag der Regierungschefs von Bund und Ländern seit Mai zu den anstehenden Ausgleichsfragen gearbeitet hatte. Bereits Ende Februar hatten die Finanzminister von Bund und Ländern den Auftrag erhalten, die Aufhebung des SHG zum Januar 1992 unter Berücksichtigung der Lage in den neuen Ländern thematisch vorzubereiten, eine Bestandsaufnahme der jeweiligen Belastungen von Bund, alten und neuen Ländern vorzunehmen sowie Lösungsvorschläge im Rahmen der vertikalen Umsatzsteueraufteilung zur Beseitigung eventuell vorhandener Ungleichgewichte zwischen Bund und Ländern unter Einbeziehung der Forderung der Länder nach angemessener Verbesserung ihrer Einnahmen spätestens ab dem 1. Januar 1992 zu erarbeiten (vgl. BMF 1991b: 116). Daraufhin wurde im April eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe »Bestandsaufnahme/Lösungsvorschläge« beziehungsweise »AG Schieflage« gebildet, die im Anschluß an die Landtagswahl in Rheinland-Pfalz zusammentrat. Bis zur parlamentarischen Sommerpause hatte die AG keinerlei Einigung zwischen Bund und Ländern erzielt, sondern lediglich zu einer Klärung der Lager, Positionen und Forderungen zwischen Bund, alten und neuen sowie A- und B-Ländern beigetragen, infolge der es schließlich sogar zu einer Verhärtung der Fronten entlang parteipolitischer Linien kam.

Die neuen Länder wiederholten dabei ihre alte Forderung nach Verstetigung der Leistungen aus dem FDE bis 1994 auf dem Niveau von 1991, was von den alten Ländern durchaus unterstützt wurde, soweit sich diese Forderung gegen den Bund richtete (BR-PlPr. 632: 264). Darüber hinaus wurde offenkundig, daß die neuen Länder das Vorhaben der Bundesregierung, die Strukturhilfen zugunsten des Beitrittsgebiets umzuschichten, vorbehaltlos unterstützten. Zum einen waren die neuen Länder daran interessiert, das SHG möglichst ohne Abstriche auf Gesamtdeutschland zu erstrecken, was automatisch zur Folge gehabt hätte, daß sämtliche Strukturhilfemittel in die neuen Länder geflossen wären (Interview 18). Zum zweiten zeigten sie im

Unterschied zu den reichen Ländern eine geringere Bereitschaft, Übergangslösungen für die armen alten Länder zu unterstützen, mit denen sie offenkundig um Bundesmittel konkurrierten.

Die Haltung der alten Länder zur Aufhebung des SHG war demgegenüber uneinheitlich. Zunächst bestand unter ihnen eine Trennlinie zwischen reichen und armen Ländern (Interview 18). Nach wie vor waren Normenkontrollklagen von Baden-Württemberg und Hessen gegen das SHG anhängig, so daß der Bund tendenziell mit der Unterstützung beider Länder rechnen konnte. Während das unionsregierte Baden-Württemberg entsprechend offensiv für eine zügige Aufhebung des SHG eintrat, war das SPD-regierte Hessen etwas zurückhaltender und konzessionsbereiter. Hessen war zwar prinzipiell für eine Umschichtung der Strukturhilfemittel, sah seine Interessen als reiches Land aber ganz gut im Regierungslager vertreten. Des weiteren wollte das Land in Hinblick auf die anstehende Neuregelung des Finanzausgleichs die Verteilungskonflikte unter den Ländern anläßlich der Frage des SHG nicht forcieren, weshalb das Land auch nichts gegen Forderungen der Empfängerländer nach Übergangsregelungen einzuwenden hatte (Interview 03). Eine vergleichsweise moderate Haltung unter den Empfängerländern nahm neben Bayern, das auf jeden Fall aus dem Empfängerkreis ausscheiden mußte (Interview 06), vor allem Nordrhein-Westfalen ein. Zwar hatte Nordrhein-Westfalen bei einer Aufhebung finanzielle Einbußen zu tragen, weshalb es in der Öffentlichkeit auch Ablehnung demonstrierte. Intern zeigte man jedoch Verständnis für das Vorhaben der Bundesregierung, forderte von ihr zugleich aber finanzielle Übergangsregelungen.

Diese Forderung, die im übrigen auch im Interesse Bayerns lag (Interview 04), wurde mit Nachdruck von den armen alten Ländern vertreten. Da selbst die BEZ-Länder nicht mehr ernsthaft mit einem Fortbestehen des SHG über die gesamte Laufzeit rechneten (Interview 13), stand das Ob einer Aufhebung nicht mehr ernsthaft zur Diskussion, sondern lediglich noch die Frage kompensatorischer Übergangsregelungen zugunsten der Empfängerländer. Da die Aufhebung des Strukturhilfegesetzes die BEZ-Länder am empfindlichsten treffen mußte, äußerten sie insgesamt den stärksten Widerspruch, obwohl auch sie eine Blockade des Vorhabens als unrealistisch ansahen (Interview 18).

Angesichts der weitgehenden Kongruenz zwischen haushaltspolitischen Eigeninteressen der Länder und der Parteizugehörigkeit ihrer Regierungen, die sich im Zuge der Regierungswechsel der letzten Monate eingestellt hatte, bekam die ausgleichspolitische Frage der Aufhebung des SHG schnell auch einen parteipolitischen Unterton, wodurch sich im weiteren Verlauf die

Fronten verhärteten. Seit dem Regierungswechsel in Rheinland-Pfalz votierte die Bundesregierung relativ offensiv und mit lautstarker (reiche Länder) beziehungsweise stillschweigender (neue Länder) Unterstützung der B-Länder für eine zügige Aufhebung des SHG. Im eigenen Interesse an der Beteiligung der alten Länder an der notwendigen Fonds-Aufstockung und angesichts des Gebots der Rücksichtnahme auf parteipolitisch befreundete Landesregierungen stellte dies für die Bundesregierung schlicht den Weg des geringsten Widerstands dar (Interview 18). Infolge der Formierung des B-Lagers gegen die haushaltspolitischen Interessen der ausschließlich SPD-regierten Empfängerländer von Strukturhilfen begannen nun auch die A-Länder, sich untereinander über die finanzpolitischen Interessen hinweg zu solidarisieren. Bei einer Vorbesprechung zur ersten Sitzung der Ministerebene der AG Schieflage verständigten sich die Finanzminister aller SPD-regierten Länder auf die Forderung nach einem schrittweisen Auslaufen des SHG bis Ende 1994.[17] Brandenburg schloß sich dabei der Argumentation der BEZ-Länder an, daß unter den alten Ländern nicht allein die armen Länder für weitere Transfers in die neuen Länder aufkommen dürften. Demgegenüber fiel dem reichen Hessen die Zustimmung deshalb nicht schwer, da mit der A-Länder-Position die grundsätzliche Bereitschaft zur Aufhebung des SHG verbunden war (Interview 03).

Aufgrund dieser Formierung der ausgleichspolitischen Interessen von Bund und Ländern entlang von Parteifarben hatten vorparlamentarische Verhandlungen kaum noch Aussicht auf Erfolg. Bei der ersten Sitzung der AG Schieflage auf Ministerebene im Juli 1991 kam es folglich zu »stundenlangen streitigen Verhandlungen« (BR-PlPr. 635: 458), in denen die antagonistischen Positionen von A-Ländern und B-Lager offen zutage traten.[18] Da der Bund unter diesen Umständen nur noch die Verhandlungsoption hatte, den A-Ländern nachzugeben, brach er die Verhandlungen um die Aufhebung des SHG ab. Statt dessen brachte er sein Vorhaben nach Ablauf der Sommerpause in das formale Gesetzgebungsverfahren ein, wobei er es durch die Verknüpfung von Fondsaufstockung und Aufhebung des SHG geschickt verstand, die alten Länder unter politischen Druck zu setzen (Interview 06).

---

17 So wurde vorgeschlagen, die Strukturhilfemittel 1992 noch in voller Höhe, 1993 in Höhe von 2 Mrd. DM und 1993 in Höhe von 1,55 Mrd. DM zu gewähren. Vgl. »›Die Schwachen können nicht den Schwachen helfen‹« in: Die Welt vom 12.8.1991; »Verhalten des Bundes ist ›nicht gesetzeskonform‹« in: Handelsblatt vom 2.8.1991.

18 »Die Schwachen können nicht den Schwachen helfen« in: Die Welt vom 12.8.1991; »Bund soll Länderanteil an der Umsatzsteuer erhöhen« in: Hannoversche Allgemeine vom 20.7.1991.

Durch dieses Vorgehen war ein Vermittlungsverfahren bereits so gut wie vorprogrammiert. Denn ausschließlich ein solches Verfahren bot für die A-Länder noch eine Möglichkeit, Korrekturen am Gesetzgebungsvorhaben der Bundesregierung vorzunehmen.

Einen wesentlich breiteren Raum als die Frage des SHG nahm in den Beratungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe allerdings die Frage der vertikalen Umsatzsteueraufteilung ein (Interview 18). Wie stets konzentrierte sich auch diesmal die Diskussion auf Arbeitsebene relativ schnell auf methodische Probleme der Deckungsquotenberechnung. Die üblichen methodischen Streitfragen (Wolf 1982: 266–273) wurden diesmal allerdings durch die Auslegung der finanzverfassungsrechtlichen Interimsregelungen des EV zusätzlich erschwert (Carl 1995: 122). Der Konnex zu den West-Ost-Finanztransfers war in diesem Zusammenhang mit der Frage gegeben, inwieweit die Haushaltskennzahlen des Bundes für das Beitrittsgebiet in die Deckungsquotenberechnung einbezogen werden durften oder nicht. Anders als in der Vergangenheit gab es in dieser methodischen Frage aber keine gemeinsame Länderhaltung gegen den Bund, sondern einen Ost-West-Konflikt (Interview 13). Während die alten Länder in dieser Frage unabhängig von ihrer parteipolitischen Ausrichtung geschlossen gegen den Bund auftraten (Interview 05), fand der Bund bei den neuen Ländern »gemäßigte Unterstützung«. Die neuen Länder sahen ihre Forderungen nach weiteren Finanztransfers seinerzeit weitaus besser beim Bund als bei den alten Ländern aufgehoben und hatten deshalb kein Interesse an einer finanziellen Schwächung des Bundes im Wege der vertikalen Umsatzsteueraufteilung (Interview 13). Während die alten Länder für eine gesamtdeutsche Deckungsquotenberechnung plädierten, von der sie profitiert hätten, favorisierte der Bund eine getrennte Dekkungsquotenberechnung für das alte Bundesgebiet, wobei er seine sämtlichen Belastungen und Sonderlasten für die neuen Länder miteinbeziehen wollte, während die alten Länder darauf bestanden, daß der Bund in diesem Fall nur seine Ausgaben für das alte Bundesgebiet berücksichtigen dürfe. Im Ergebnis kamen beide Seiten zu extrem unterschiedlichen Zahlen, wobei jede Seite Forderungen auf Umsatzsteuerpunkte für sich geltend machte (Interview 18).

In der Arbeitsgruppe blieb aber letztlich auch diese Streitfrage zwischen Bund und Ländern offen. Dennoch spielte die Arbeitsgruppe für die Vorbereitung des weiteren parlamentarischen und nachparlamentarischen Verlaufs des Entscheidungsprozesses eine wichtige Rolle. Sie verlief zwar ergebnislos und ohne Abschlußprotokoll, trug jedoch zur allgemeinen Klärung der Lager, Positionen und Forderungen bei. Letztlich waren in der Arbeitsgrup-

pe auf diese Weise bereits die Positionen vorgezeichnet worden, die später das Vermittlungsverfahren kennzeichnen sollten (Interview 13).

Wie nach dem Verlauf der vorparlamentarischen Bund-Länder-Verhandlungen nicht anders zu erwarten war, reagierten die SPD-geführten Empfängerländer von Strukturhilfen auf die Gesetzesvorlage der Bundesregierung zur Aufhebung des SHG mit strikter Ablehnung.[19] Entsprechend der im Juli abgestimmten Position der A-Länder kritisierte auch das reiche Hessen die übergangslose Aufhebung des SHG und forderte für diesen Fall die Beteiligung des Bundes an den Sozialhilfekosten. Zugleich bekundete die hessische Landesregierung aber auch, an der anhängigen Normenkontrollklage gegen das SHG weiterhin festzuhalten.[20] Ferner wurden aus dem A-Lager Stimmen laut, die im Zusammenhang mit dem Regierungsvorhaben eine Erhöhung des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen forderten.[21] Im Unterschied zu den A-Ländern wurde die vorgesehene Aufhebung des SHG dagegen sowohl vom unionsregierten Baden-Württemberg als auch vom CSU-regierten Bayern begrüßt, das im Unterschied zu den A-Ländern auch keinen akuten Handlungsbedarf für eine Neufestsetzung der vertikalen Umsatzsteueraufteilung sah.[22] Die neuen Länder hielten sich dagegen mit öffentlichen Stellungnahmen zurück, obwohl sie in puncto FDE an ihrer Forderung nach einer Verstetigung festhielten, während der Regierungsentwurf gemessen daran lediglich eine teilweise Aufstockung vorsah (Interview 13).

Trotz der deutlichen Ablehnung der Regierungsvorlage durch die A-Länder beschränkte sich die Stellungnahme des Bundesrates nicht allein auf die schlichte Zurückweisung des Regierungsvorhabens. Die A-Länder nutzten statt dessen ihre Stimmenmehrheit im Bundesrat, um die seit Juli schwelende Kontroverse mit dem Bund im Bundesratsverfahren fortzuführen. Hatte der Bund mit der Verkopplung von Fondsaufstockung und Aufhebung des SHG versucht, insbesondere die SPD-regierten alten Länder un-

---

19 »Strukturhilfe: SPD sagt Waigel den Kampf an« in: Kieler Nachrichten vom 3.9.1991; »Rheinland-Pfalz erwägt Klage« in: Die Rheinpfalz vom 4.9.1991; »Brüderle kontra Waigel: Irreal« in: Allgemeine Zeitung, Mainz vom 2.9.1991; »Bremer Protest: Das reißt Millionenloch« in: Bremer Nachrichten vom 2.9.1991; »Protest gegen Pläne, die Strukturhilfe zu streichen« in: Saarbrücker Zeitung vom 3.9.1991.

20 »Eichel: Der Bund muß sich an den Sozialhilfekosten beteiligen« in: Parlamentarischer Pressedienst vom 5.9.1991.

21 »Schröder fordert Stärkung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Länder« in: Handelsblatt vom 12.9.1991; »Hessen lehnt eine Erhöhung der Mehrwertsteuer ab« in: FAZ vom 19.9.1991.

22 »Weder populistische Sparappelle noch Maximalforderungen sind hilfreich« in: Handelsblatt vom 5.9.1991.

ter politischen Druck zu setzen, so versuchten jene nun ihrerseits, durch eine Entkopplung beider Materien den Spieß umzudrehen und in Hinblick auf den absehbaren Gang in den VA die Mehrheitsverhältnisse unter den Ländern zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Zu diesem Zweck schlugen die A-Länder vor, die Fondsaufstockung aus dem Regierungsentwurf zur Aufhebung des SHG herauszulösen und als neu einzufügenden Artikel dort hinzubringen, wo er ihrer Ansicht nach hingehörte, nämlich ins StÄndG 1992 (Interview 02). Dabei gingen sie weit über den Regierungsvorschlag hinaus, indem sie die Forderung der neuen Länder nach einer ›Verstetigung‹ des FDE aufgriffen, was den neuen Ländern gegenüber der Regierungsvorlage Mehreinnahmen bis 1994 in Höhe von rund 29,3 Mrd. DM verschafft hätte, die freilich ausschließlich auf Kosten des Bundes finanziert werden sollten.[23] Daher ist es nicht überraschend, daß dieser Vorschlag der A-Länder zumindest im Finanzausschuß des Bundesrates auch die Unterstützung aller unionsregierten neuen Länder fand.

Bezüglich der Aufhebung des SHG enthielt die Stellungnahme des Bundesrates jene alternativen Regelungsvorschläge, die die Finanzminister der A-Länder im Kern bereits im Juli vereinbart hatten. Zum einen wurde ein stufenweiser Abbau des SHG ab 1993 vorgeschlagen, wobei sich der Bund im Gegenzug zunächst schrittweise und ab 1995 zur Hälfte an den Sozialhilfelasten von Ländern und Gemeinden beteiligen sollte. Zum zweiten verlangte der Bundesrat bezüglich der BEZ-Sondervorabbeträge für das Saarland und Bremen nicht nur eine Anhebung des Betrags für Bremen auf das für das Saarland vorgesehene Niveau, sondern auch, die vorgesehene Aufstockung nicht auf Kosten der übrigen (ausschließlich SPD regierten) BEZ-Empfängerländer zu finanzieren, sondern auf Kosten des Bundes (BT-Drs. 12/1374).

Wie nicht anders zu erwarten, lehnte die Bundesregierung sämtliche Vorschläge des Bundesrates ab und hielt in vollem Umfang an ihrer eigenen Vorlage fest. In einer erster Reaktion sprach der zuständige Parlamentarische Staatssekretär im BMF, Joachim Grünewald, im Bundesratsplenum von einem »typischen Geschäft zu Lasten Dritter«, dem die Bundesregierung nicht zustimmen könne. In bezug auf alle anstehenden wichtigen finanzpoli-

23 Stellungnahme des Bundesrates zum StÄndG 1992 vom 18.10.1991 (BT-Drs. 12/1368: 43). Zur Begründung verwies der Bundesrat nicht nur erneut auf die Vereinbarung der Regierungschefs vom Mai 1990, sondern auch auf die im Solidaritätsgesetz vom Juni 1991 beschlossenen Steuererhöhungen, von denen bis 1994 ausschließlich der Bund Mehreinnahmen in Höhe von über 80 Mrd. DM zu erwarten hatte.

tischen Fragen, insbesondere aber auch in den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, würden Bundesregierung und Bundesrat noch »Welten« trennen, weshalb mit einem »dornenreichen Weg« ins Vermittlungsverfahren zu rechnen sei (BR-PlPr. 635: 454, 457).

Angesichts der kompromißlosen Haltung der Bundesregierung kam es im Bundestag in der Sache zu keinerlei Bewegung mehr. Während die SPD-Fraktion in den Ausschußberatungen die Position der A-Länder übernahm, brachte die Koalitionsmehrheit die Regierungsvorlage ohne Änderungsvorschläge durch die Ausschußberatungen. Am 8. November 1991 beschloß der Bundestag das Erste Aufstockungsgesetz in der von der Bundesregierung vorgelegten Fassung gegen die Stimmen der Opposition und leitete den Gesetzesbeschluß dem Bundesrat zur Zustimmung zu. Der Bundesrat verweigerte dem Gesetzesbeschluß des Bundestages jedoch die notwendige Zustimmung und beschloß statt dessen am 29. November auf Antrag Hessens, den Vermittlungsausschuß von Bundestag und Bundesrat anzurufen (BR-Drs. 655/2/91). Bei dieser Gelegenheit wurden im Bundesratsplenum nochmals die bekannten, teils gemeinsamen, teils divergierenden Interessen von A-Ländern, neuen Ländern und alten B-Ländern artikuliert, wobei sowohl die A-Länder als auch die neuen Länder finanzielle Nachforderungen an den Bund stellten. Die A-Länder brachten die finanzielle Schieflage zwischen Bund und Ländergesamtheit ins Spiel und forderten eine Einbeziehung der vertikalen Umsatzsteueraufteilung ins Vermittlungsverfahren, während die neuen Länder aus Gründen der finanziellen Planungssicherheit eine sofortige Verstetigung des FDE verlangten.[24] Da der hessische Antrag weder eine Zielsetzung enthielt (etwa auf Aufhebung oder Änderung des Gesetzesbeschlusses) noch begründet worden war, handelte es sich um ein sogenanntes »offenes« Anrufungsbegehren (Dietlein 1988: 8–9), bei dem der Verhandlungsrahmen des Vermittlungsausschusses durch den Gesetzesbeschluß des Bundestages auf der einen Seite sowie andererseits durch die Stellungnahme des Bundesrates auf der anderen Seite gebildet wurde.

Vergleicht man in diesem Zusammenhang die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen von Regierungsvorlage und Stellungnahme des Bundesrates miteinander (Tabelle 4-3), so lasssen sich daran sowohl die gegensätzliche

24 Diese Forderung vertrat sowohl der brandenburgische Finanzminister Kühbacher (BR-PlPr. 637: 534) als auch der Finanzminister des unionsregierten Thüringen Zeh, der für Thüringen die Anrufung des Vermittlungsausschusses ankündigte und in diesem Zusammenhang an Bund und alte Länder appellierte, im anstehenden Vermittlungsverfahren die Forderung nach Verstetigung des FDE zu unterstützen (BR-PlPr. 637: 526).

Tabelle 4-3 Haushaltsent- (+) bzw. -belastungen (–) durch die Regierungsvorlage sowie die Stellungnahme des Bundesrates zur Aufhebung des SHG und Aufstockung des FDE bei Bund, alten sowie neuen Ländern in Mrd. DM

	1992			1993			1994		
	Bund	aBL	nBL	Bund	aBL	nBL	Bund	aBL	nBL
Regierungsentwurf	**–4,05**	**–1,85**	**+5,90**	**–3,45**	**–2,45**	**+5,90**	**–3,45**	**–2,45**	**+5,90**
– Aufstockung FDE	–5,90	–	+5,90	–5,90	–	+5,90	–5,90	–	+5,90
– Aufhebung SHG	+1,85	–1,85	–	+2,45	–2,45	–	+2,45	–2,45	–
Stellungnahme Bundesrat	**–7,30**	**+0,30**	**+7,00**	**–16,85**	**+0,85**	**+16,00**	**–28,10**	**+1,10**	**+27,00**
– Verstetigung FDE	–7,00	–	+7,00	–15,00	–	+15,00	–25,00	–	+25,00
– Bundesbeteiligung Sozialhilfe	–	–	–	–2,00	+1,00	+1,00	–4,00	+2,00	+2,00
– Aufhebung SHG	–	–	–	+0,45	–0,45	–	+0,90	–0,90	–
– Erhöhung BEZ-Vorabbeträge	–0,30	+0,30	–	–0,30	+0,30	–	–	–	–

Quellen: BT-Drs. 12/1227: 2; 12/1368: 43; 12/1374

Zielsetzung beider Positionen ablesen, als auch die gegenläufigen Strategien, die Bund beziehungsweise A-Länder zu ihrer Durchsetzung verfolgten. Während es dem Bund offenkundig darum ging, die alten Länder über den im Mai 1990 vereinbarten Plafond hinaus an den Kosten einer insgesamt moderaten und vorsichtigen Fondsaufstockung zu beteiligen, vertraten die A-Länder ein gegensätzliches Ziel: nämlich eine großzügige Verstetigung des FDE unter Besitzstandswahrung für die alten Länder. Des weiteren lassen die Instrumente, mit denen diese gegensätzlichen Zielsetzungen ereicht werden sollten, die unterschiedlichen Strategien beider Seiten erkennen. Während es dem Bund bei der Verknüpfung von Fondsaufstockung und Aufhebung des SHG offenkundig um Rücksichtnahmen auf das parteipolitisch befreundete Bayern und Baden-Württemberg ging sowie darum, die A-Ländermehrheit im Bundesrat zwischen West und Ost sowie zwischen finanzstarken und finanzschwachen alten Ländern zu spalten, verfolgten die

A-Länder mit ihrem Vorschlag eine Gegenstrategie: nämlich eine parteiübergreifende Solidarisierung von A-Ländern und neuen Ländern gegen den Bund.

4.2.2 Steueränderungsgesetz 1992

Neben dem Regierungsentwurf zum ersten Aufstockungsgesetz beschloß das Bundeskabinett am 2. September 1991 des weiteren den Entwurf des »Gesetzes zur Entlastung der Familien und zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Investitionen und Arbeitsplätze (Steueränderungsgesetz 1992)«, dessen Eckwerte bereits am 10. Juli 1991 vom Kabinett abgesegnet worden waren. Der Gesetzentwurf sollte vor allem Nachbesserungen beim Familienlastenausgleich regeln, die durch die Beschlüsse des BVerfG zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums für Kinder vom 29. Mai und 12. Juni 1990 notwendig geworden waren (Becker 1992) sowie den von der Koalition vereinbarten Einstieg in die Unternehmensteuerreform, wobei zur Gegenfinanzierung dieser Maßnahmen im wesentlichen eine Erhöhung der Umsatzsteuer vorgesehen war. Daneben enthielt der Gesetzentwurf, der in 24 Artikeln die Änderung von 21 Steuergesetzen, 2 steuerrechtlichen Durchführungsverordnungen, einem Geldleistungs- sowie einem Finanzhilfegesetz vorsah, noch zahlreiche andere Anpassungen, die der neueren Rechtssprechung Rechnung trugen beziehungsweise der Umsetzung europäischen Rechts sowie der Rechtsbereinigung dienten.

Im einzelnen sah die Regierungsvorlage vor, die Familien ab 1992 durch eine Erhöhung des Kindergelds sowie durch eine Anhebung des steuerlichen Kinderfreibetrags zu entlasten, was Haushaltsbelastungen auf allen drei Gebietskörperschaftsebenen implizierte.[25] Zum zweiten hatte die Bundesregierung vorgesehen, die Unternehmen ab 1993 durch den Wegfall der Gewerbekapitalsteuer zu entlasten sowie durch mittelstandsfreundliche Erleichterungen bei der Gewerbeertragsteuer und bei der auf Betriebsvermögen entfallenden Vermögensteuer, was ausschließlich bei den Ländern und den Gemeinden des Altbundesgebietes zu erheblichen Einnahmeverlusten führen

25 Danach sollte das Erstkindergeld, das eine Geldleistung des Bundes darstellte, von monatlich 50 auf 70 DM erhöht werden. Des weiteren sollte der Kinderfreibetrag bei der Lohn- und Einkommensteuer von jährlich 3.024 auf 4.104 DM erhöht werden, was im Gegensatz zur Kindergelderhöhung auch bei Ländern und Gemeinden negativ zu Buche schlagen mußte.

mußte.[26] Deshalb hatte die Bundesregierung zumindest für die Einnahmenausfälle der Kommunen einen finanziellen Ausgleich über das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) sowie über eine Verringerung der Gewerbesteuerumlage vorgesehen, was wiederum beim Bund und bei den Ländern Haushaltsbelastungen bewirken mußte.[27] Zur Gegenfinanzierung dieser Maßnahmen war schließlich vorgesehen, den Normalsatz der Umsatzsteuer – unter Beibehaltung des ermäßigten Satzes von 7 Prozent auf Güter des täglichen Bedarfs – zum 1. Januar 1993 um einen Prozentpunkt auf 15 Prozent zu erhöhen, was erhebliche Mehreinnahmen bei Bund und Ländern implizierte.

Während der Vorlage des ersten Aufstockungsgesetzes multilaterale Bund-Länder-Verhandlungen vorausgegangen waren, war dies beim StÄndG 1992 nicht der Fall. Die vorparlamentarischen Bund-Länder-Konsultationen beschränkten sich in diesem Fall lediglich auf das verfahrensrechtlich erforderliche Minimum, indem den Finanzressorts der Länder gemäß § 26 I der Geschäftsordnung der Bundesregierung im unmittelbaren Anschluß an den Eckwertebeschluß des Bundeskabinetts vom Juli 1991 ein entsprechend ausgearbeiteter Referentenentwurf zur Kenntnis gegeben wurde. Im Vorfeld der Landtagswahlen in Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg wären Konsultationsversuche des Bundes mit den Ländern von vornherein völlig zwecklos gewesen. Angesichts der steuerpolitischen Kontroversen und Festlegungen im vorangegangenen Bundestagswahlkampf sowie aufgrund der haushaltspolitischen Auswirkungen des Gesetzgebungsvorhabens auf die mehrheitlich SPD-geführten alten Länder mußte die Bundesregierung von Anfang an in allen zentralen Punkten mit dem Widerstand der SPD in Bundestag und Bundesrat rechnen. Dies galt auch für die vorgesehene Verbesserung des Familienlastenausgleichs, da die SPD schon seit langem die Kin-

---

26 Da die Gewerbesteuer seinerzeit die wichtigste kommunale Steuer war und die Vermögensteuer eine der aufkommenstärksten Ländersteuern darstellte (vgl. Schöberle 1993: 74–75), implizierten die Regierungsvorhaben zur Unternehmensteuerreform ausschließlich bei Ländern und Gemeinden finanzielle Einbußen. Dies galt allerdings nur noch für das Altbundesgebiet, da die vorgesehenen Maßnahmen zur Unternehmensteuerreform im Beitrittsgebiet bereits mit dem StÄndG 1991 (BGBl. I, S. 1322ff.) befristet eingeführt worden waren.

27 Danach sollte die Gewerbesteuerumlage, über die Bund und Länder am Aufkommen der kommunalen Gewerbesteuer nach dem Gewerbeertrag und dem Gewerbekapital beteiligt werden, zu Lasten von Bund und Ländern um circa 55 Prozent abgesenkt werden. Weiterhin war eine Aufstockung der Finanzhilfen des Bundes aus dem GVFG zugunsten der Kommunen um 1,5 Mrd. DM in 1992 sowie um jeweils 3 Mrd. DM in den Jahren 1993 bis 1995 geplant.

derfreibeträge auf die Lohn- und Einkommensteuer wegen der tarifbedingt überproportionalen Entlastung höherer Einkommen ablehnte und statt dessen eine massive Erhöhung des Kindergelds forderte.

Tatsächlich kam das SPD-Präsidium noch am selben Tag, an dem die Regierungsvorlage zum StÄndG 1992 im Bundeskabinett verabschiedet worden war, auf einer Klausurtagung, an der alle Regierungschefs der A-Länder teilnahmen, zu einer gemeinsam getragenen Position, nach der die SPD eine Umsatzsteuererhöhung zum Zwecke der Entlastung von Unternehmen und Spitzenverdienern nicht mitmache und infolgedessen das StÄndG 1992 ablehnen werde.[28] Offenkundig hatte man sich SPD-intern auf eine Strategie geeinigt, die Bundesregierung auf dem Feld der Steuerpolitik zu attackieren und ihr mittels der SPD-dominierten Bundesratsmehrheit steuerpolitische Kompromisse im Zuge eines Vermittlungsverfahrens aufzuzwingen, wobei die parteiinterne Festlegung auf eine strikte Ablehnung der Umsatzsteuererhöhung dazu dienen sollte, eine verhandlungstaktisch günstige Position der Stärke gegenüber der Bundesregierung aufzubauen. Jedenfalls kündigte der SPD-Bundesgeschäftsführer Blessing an, daß die SPD die Umsatzsteuererhöhung im Bundestag und Bundesrat zwar ablehnen werde, im Vermittlungsausschuß aber mit der Koalition verhandeln müsse. In diesem Zusammenhang betonte der Regierungschef von Rheinland-Pfalz, Scharping, daß die A-Länder ihre Position im Bundesrat und die Stärke, die sie im wahrscheinlichen Vermittlungsverfahren gewinnen würden, nicht dadurch aufweichen dürften, daß sie jetzt schon Kompromisse ankündigten.[29] Allerdings wurde diese Strategie nicht von allen Regierungschefs mitgetragen. Insbesondere der niedersächsische Ministerpräsident Schröder bezweifelte angesichts der heterogenen Interessenkonstellationen im Bundesrat die Erfolgsaussichten einer Konfrontationsstrategie und kritisierte deshalb die Tabuisierung der Umsatzsteuererhöhung innerhalb der SPD.[30]

Der Klausurtagung des SPD-Präsidiums vorausgegangen waren intensive Verhandlungen einer Arbeitsgruppe der finanzpolitischen Kommission beim SPD-Parteivorstand, der neben dem nordrhein-westfälischen Finanzminister Schleußer auch die finanzpolitische Sprecherin der Bundestagsfraktion Matthäus-Maier angehörte. Nach den enttäuschenden Erfahrungen mit dem

---

28 »Engholm: Die SPD lehnt die Mehrwertsteuererhöhung ab« in: Parlamentarischer Politischer Pressedienst vom 2.9.1991.

29 »SPD-Streit um Mehrwertsteuer« in: Frankfurter Rundschau vom 19.8.1991; Interview im Süddeutschen Rundfunk am 18.8.1991 in: Fernseh- und Hörfunkspiegel vom 19.8.1991.

30 »Schröder befürwortet höhere Mehrwertsteuer« in: Süddeutsche Zeitung vom 17.8.1991.

ersten steuerpolitischen Vermittlungsverfahren im Juni 1991 war diese AG mit der Aufgabe betraut worden, die finanziellen Eigeninteressen der A-Länder und die steuer- und finanzpolitischen Positionen der Bundestagsfraktion in Hinblick auf zukünftige Vermittlungsverfahren abzustimmen. Daß ein solcher Abstimmungsbedarf zwischen SPD-Bundestagsfraktion und A-Ländern bestand, war spätestens anläßlich des Bekanntwerdens des Referentenentwurfs zum StÄndG 1992 im Juli 1991 offenkundig geworden. Während Matthäus-Maier für die SPD-Fraktion eine Umsatzsteuererhöhung kategorisch ablehnte und erneut für das Alternativmodell zum Familienlastenausgleich votierte, verkündete Schleußer, daß er aus haushaltspolitischen Gründen nicht »an vorderster Front« gegen eine Umsatzsteuererhöhung kämpfen werde.[31] Darüber hinaus sprach er sich aus finanzwirtschaftlichen und vollzugstechnischen Gründen auch gegen das Modell der SPD-Fraktion zum Familienlastenausgleich aus.

Diese Auffassungsunterschiede, die auf dem strukturellen Konflikt zwischen den finanziellen Eigeninteressen der A-Länder und den steuerpolitischen Positionen der Fraktion beruhten, uferten jedoch nicht weiter aus, sondern konnten im Laufe der folgenden Wochen überbrückt werden. Dies wurde bei der Umsatzsteuererhöhung unter anderem dadurch erleichtert, daß sich die Meinungsbildung innerhalb der SPD-geführten Landesregierungen zum Teil auf die Ebene der Ministerpräsidenten verlagerte. Denn bei den Regierungschefs ist eine Orientierung an den Erfordernissen des Parteienwettbewerbs strukturell stärker ausgeprägt als bei Finanzministern, die primär auf den Haushalt ihres Landes zu achten haben. Folglich sprach sich Ende Juli als erster der neugewählte Parteivorsitzende der SPD und Regierungschef von Schleswig-Holstein, Engholm, gegen eine Umsatzsteuererhöhung aus und votierte statt dessen in Übereinstimmung mit der Fraktion für eine Verlängerung der Ergänzungsabgabe. Dem folgten Mitte August im Anschluß an eine Sitzung des SPD-Präsidiums, bei der man sich auf ein ›konditioniertes Nein‹ zur Umsatzsteuererhöhung geeinigt hatte, auch der Regierungschef von Rheinland-Pfalz, Scharping, sowie der ehemalige Kanzlerkandidat und Ministerpräsident des Saarlands, Lafontaine. Nach intensiven Verhandlungen der SPD-internen Arbeitsgruppe verständigten sich die

31 »Streit in der SPD um neue Ausgaben« in: Süddeutsche Zeitung vom 19.7.1991; »SPD in finanzpolitischen Vorstellungen uneins« in: FAZ vom 19.7.1991. Moderate Unterstützung fand die Umsatzsteuererhöhung des weiteren auch bei den Finanzministern der SPD-regierten Länder Niedersachsen und Rheinland-Pfalz (»SPD will mehr Umsatzsteuer« in: Die Welt vom 24.7.1991).

Vertreter aus den Ländern und der Fraktion Ende August auf eine einstimmig verabschiedete Vorlage für die Klausurtagung des Parteipräsidiums. Während beide Seiten gleichermaßen gegen eine Unternehmensteuerreform votierten und übereinstimmend für einen Verzicht plädierten, verzichtete die Fraktion beim Thema Familienlastenausgleich auf ihre Position und übernahm ein Kompromißmodell, das Schleußer bereits im Juli vorgeschlagen hatte.[32] Bei der Frage der Umsatzsteuererhöhung schwenkten die Ländervertreter auf die kategorische Ablehnung der Fraktion ein. Im Gegenzug wurde das Interesse der Länder an Einnahmeverbesserungen durch schlichtes ›Draufsatteln‹ bei der Forderung der Fraktion nach Fortführung des Solidaritätszuschlags berücksichtigt. Danach sollte der als Ergänzungsabgabe erhobene Solidaritätszuschlag, dessen Aufkommen ausschließlich dem Bund zustand, in einen auf vier Jahre befristeten Zuschlag auf die Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer umgewandelt werden, an dessen Aufkommen Länder und Kommunen entsprechend dem Aufteilungsverhältnis dieser Gemeinschaftsteuern zu beteiligen seien. Zusammen mit dem Verzicht auf die Unternehmensteuerreform und mit Einsparungen im Verteidigungsetat in Höhe von 5 Mrd. DM sollte auf diese Weise ein Finanzvolumen erwirtschaftet werden, das den Verzicht auf die Umsatzsteuererhöhung sogar überkompensiert hätte.

Die SPD beließ es also nicht bei einer schlichten Ablehnung des Regierungsentwurfs, sondern formulierte eine eigene Gegenposition. Denn die Notwendigkeit von Einnahmeverbesserungen zur Finanzierung vereinigungsbedingter Transfers wurde von ihr durchaus gesehen (Interview 17). Aus Sicht der SPD verlangte dies allerdings nach alternativen Finanzierungswegen, die sie mit der Mehrheit der A-Länder im Bundesrat durchzusetzen versuchte. Die Ausgangssituation für dieses Vorhaben des SPD-Lagers war jedoch wenig erfolgversprechend. Denn aufgrund der parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Bundestag und im Vermittlungsausschuß konnte das Regierungslager im Zweifel die exklusive Kontrolle über die inhaltliche Gestaltung der Gesetzgebung ausüben. Unter diesen Umständen hing der erforderliche Zusammenhalt der SPD-Seite allein von der Konzes-

32 Die Kinderfreibeträge sollten auf dem derzeitigen Stand eingefroren und das Erstkindergeld nicht wie von der Regierung vorgesehen auf 70 DM pro Monat, sondern auf 125 DM angehoben werden, was mit Kosten in Höhe von 9 Mrd. DM gegenüber dem Referentenentwurf (7 Mrd. DM) beziehungsweise dem SPD-Fraktionsmodell (14,8 Mrd. DM) ein finanziell vertretbares Konzept sei. Für die Länder hatte dieser Vorschlag weiterhin den »angenehmen Nebeneffekt« (Interview 18), daß dadurch im Gegensatz zum Regierungsvorhaben ausschließlich der Bundeshaushalt belastet werden würde.

sionsbereitschaft des Regierungslagers im Vermittlungsausschuß ab. In diesem Zusammenhang stellte insbesondere die Forderung nach einem befristeten Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer, an dessen Aufkommen Länder und Gemeinden abweichend von der Verfassung beteiligt werden sollten, einen brüchigen Formelkompromiß zwischen SPD-Fraktion und A-Ländern dar, der kaum geeignet war, das Vermittlungsverfahren zu überstehen.

Nachdem Anfang September 1991 der Gesetzentwurf der Bundesregierung offiziell dem Bundesrat zugeleitet worden war, nutzten die A-Länder ihre Mehrheit in der Länderkammer, um die zuvor mit der Bundestagsfraktion abgestimmte Gegenposition der SPD formell in das Beratungsverfahren einzubringen. Folglich gibt die Stellungnahme des Bundesrates zum Regierungsentwurf des StÄndG 1992 vom 18. Oktober 1991 in nahezu unveränderter Form die Gegenpositionen der SPD wieder (BT-Drs. 12/1368, Anlage 2). Danach sollte anstelle der vorgesehenen Anhebung des Kinderfreibetrags das monatliche Erstkindergeld weit über den Regierungsvorschlag hinaus angehoben werden. Des weiteren lehnte der Bundesrat die vorgesehenen Maßnahmen zur Unternehmensteuerreform vollständig ab. Im Unterschied zur SPD-Fraktion wurden hierbei allerdings keine generellen Einwände geltend gemacht, sondern lediglich haushaltspolitische Gründe. Während damit auch die zur Gegenfinanzierung der kommunalen Einnahmeausfälle vorgesehene Absenkung der Gewerbesteuerumlage zu Lasten des Bundes und der Länder als entbehrlich angesehen wurde, ging dem Bundesrat die vorgesehene Aufstockung des GVFG zugunsten der Länder und Gemeinden nicht weit genug.[33] Entsprechend der Position, auf die sich SPD-Fraktion und A-Länder im August geinigt hatten, wurde schließlich auch die Erhöhung der Umsatzsteuer abgelehnt, wobei der Verhandlungsführer der SPD, Lafontaine, im Unterschied zur Fraktion in stärkerem Maße konjunkturelle Einwände geltend machte. Anstelle einer Erhöhung der Umsatzsteuer wurde als sozial gerechtere Alternative die Umwandlung des ›Solidaritätszuschlags‹ in einen befristeten Zuschlag auf die Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer bei Freistellung der kleinen und mittleren Einkommen verlangt.

Insgesamt hatten die A-Länder ihre Mehrheit im Bundesrat also dazu genutzt, eine relativ kompromißlose Gegenposition zu den Regierungsvorha-

33 Mit Unterstützung der B-Länder verlangte der Bundesrat eine unbefristete Aufstockung der GVFG-Mittel um 3 Mrd. DM, die zweckgebunden aus Mehreinnahmen entnommen werden sollten, die sich aufgrund der Mineralölsteuererhöhung im Zuge des Solidaritätsgesetzes vom Juni 1991 ergaben.

ben aufzubauen. Deshalb war es naheliegend, daß die Bundesregierung darauf ebenso kompromißlos reagierte und die Vorschläge des Bundesrates vollständig ablehnte. In ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates vom November 1991 (BT-Drs. 12/1466) wies sie die vorgeschlagene Umgestaltung des Familienlastenausgleichs unter anderem aus haushaltspolitischen Gründen zurück und bekräftigte ihre eigenen Regelungsvorstellungen. Ebenso hielt sie an ihrem Vorhaben zur Unternehmensteuerreform sowie an der vorgesehenen Umsatzsteuererhöhung fest. Die Forderung nach einer Umwandlung der Ergänzungsabgabe in einen Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer sei aus verfassungsrechtlichen und konjunkturpolitischen Gründen keine vertretbare Alternative. Die harte Linie der Bundesregierung wurde in den parallel anlaufenden Beratungen des Bundestages von den Regierungsfraktionen konsequent weiterverfolgt. Der federführende Bundestags-Finanzausschuß lehnte die Änderungsanträge der SPD-Fraktion, die weitgehend inhaltsgleich mit der Stellungnahme des Bundesrates waren, mit den Stimmen der Koalitionsabgeordneten ab und nahm statt dessen die Vorlage des StÄndG 1992 »grundsätzlich« an (BT-Drs. 12/1506). Am 8. November 1991 wurde der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum StÄndG 1992 abgesehen von marginalen Änderungen mit den Stimmen der Union und FDP beschlossen.[34]

Vergleicht man die finanziellen Auswirkungen der Regierungsvorlage, der Bundesratsvorschläge sowie des Bundestagsbeschlusses zum StÄndG 1992 auf Bund und Länder und Gemeinden miteinander (Tabelle 4-4), so wird deutlich, daß sowohl der Bunderat als auch die Bundesregierung in den parlamentarischen Beratungen Zug um Zug finanziell weit entgegengesetze Positionen bezogen hatten. Trotz aller parteipolitischen Rhetorik, die die öffentlich geführten Auseinandersetzungen um das StÄndG 1992 begleitete, deutete dies auf die vorrangige Bedeutung der haushaltspolitischen Interessen der Gebietskörperschaften hin. Anhand der finanziellen Auswirkungen der Stellungnahme des Bundesrates im Vergleich zur Regierungsvorlage wird beispielhaft deutlich, daß die konzertierte Gegenposition der SPD in Bundestag und Bundesrat nicht nur parteipolitisch motiviert war, sondern bis

34 Die marginalen Änderungen, die durch den Bundestag vorgenommen wurden, implizierten vor allem weitergehende finanzielle Einbußen für die Länder und Gemeinden. Dafür waren neben den Koalitionsbeschlüssen zur einkommensteuerlichen Wohnungsbauförderung, die noch Eingang in die Vorlage fanden, vor allem der Verzicht auf weitere Einnahmenverbesserungen bei der (allein den Ländern zustehenden) Kraftfahrzeugsteuer sowie der Verzicht der für 1994 und 1995 vorgesehenen Aufstockung der GVFG-Mittel ausschlaggebend. Vgl. Bericht des Haushaltsausschusses vom 7.11.1991 (BT-Drs. 12/1507).

Tabelle 4-4 Haushaltsent- (+) bzw. -belastungen (–) bei Bund, Ländern und Gemeinden durch Regierungsentwurf, Stellungnahme Bundesrat sowie Bundestagsbeschluß zum StÄndG 1992 in Mrd. DM

	1992			1993			1994		
	Bund	Länder	Gem.	Bund	Länder	Gem.	Bund	Länder	Gem.
Regierungsentwurf	**–5,44**	**–0,54**	**+1,27**	**–0,71**	**–0,77**	**+0,89**	**+2,16**	**+1,16**	**+0,92**
– Unternehmenssteuerreform	–	–	–	+0,60	–2,63	–5,00	+0,88	–2,47	–5,80
– Ausgleich Gemeinden	–1,50	–	+1,50	–4,44	–1,44	+5,89	–4,53	–1,53	+6,07
– Familienlastenausgleich	–4,44	–1,38	–0,44	–4,73	–1,67	–0,54	–4,82	–1,77	–0,57
– Umsatzsteuererhöhung	–	–	–	+6,83	+3,64	–	+8,39	+4,52	–
Stellungnahme Bundesrat	**–10,45**	**+0,84**	**+1,71**	**–4,58**	**+8,14**	**+5,37**	**–2,64**	**+9,97**	**+6,25**
– Ausgleich Gemeinden	–1,50	–	+1,50	–3,00	–	+3,00	–3,00	–	+3,00
– Familienlastenausgleich	–9,45	–	–	–9,45	–	–	–9,45	–	–
– Zulage auf ESt/KSt	–	–	–	+6,84	+6,84	+1,83	+7,56	+7,56	+2,03
Bundestagsbeschluß	**–5,62**	**–1,06**	**+1,25**	**–1,01**	**–1,37**	**+0,86**	**+4,62**	**+0,33**	**–2,20**

Quellen: BT-Drs. 12/1108: 38–48; 12/1368: 5–44; 12/1507: 2–6

in Einzelheiten hinein den Interessen der Länder an Wahrung beziehungsweise Verbesserung ihres finanziellen Besitzstands entsprach, wobei die vom Bundesrat geforderten Korrekturen hauptsächlich zu Lasten des Bundes gehen sollten. Insgesamt wurde durch den Bundesrat eine extreme Gegenposition zur Regierungsvorlage aufgebaut, hinter der offenkundig die Absicht der Länder steckte, dem Bund im Vermittlungsverfahren einen relativ günstigen Kompromiß abzuringen.

Folglich beschloß der Bundesrat am 29. November auf Antrag von Hessen, den Vermittlungsausschuß anzurufen. Zur Begründung wurde im hessi-

schen Antrag lediglich auf die Stellungnahme des Bundesrates vom Oktober verwiesen, womit der Anrufung implizit das Ziel der Änderung des StÄndG 1992 in Richtung der Gegenvorschläge der A-Länder gegeben wurde (vgl. BR-Drs. 654/3/91). Bemerkenswerter Weise fand die Anrufung des Vermittlungsausschusses im Bundesrat die Unterstützung aller Länder mit Ausnahme von Bayern. Die neuen Länder begründeten ihre Unterstützung mit ihrem Wunsch nach Verstetigung des Fonds Deutsche Einheit, die der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum StÄndG 1992 gefordert hatte.[35] Dagegen unterstützte Baden-Württemberg, welches die politische Grundausrichtung des StÄndG 1992 eigentlich befürwortete, den Antrag, um die im Regierungsentwurf ursprünglich vorgesehene, durch den Bundestag jedoch gestrichene GVFG-Mittelaufstockung für 1994 und 1995 wieder zu bekommen.[36]

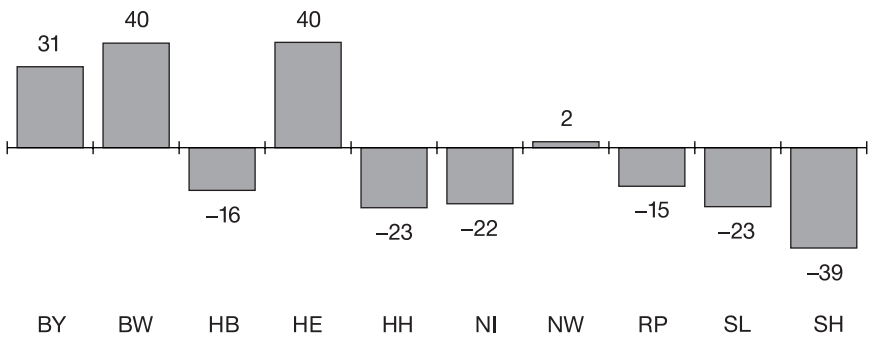
4.2.3 Zwischenergebnis

Zum Verlauf der Beratungen beider Vorlagen in Bundestag und Bundesrat läßt sich zusammenfassend folgendes feststellen: Sowohl bei den steuerpolitischen Plänen der Bundesregierung als auch bei ihren ausgleichspolitischen Vorhaben hat sich noch vor Beginn des eigentlichen parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens eine parteipolitische Frontstellung zwischen Bundesregierung und B-Ländern auf der einen Seite sowie der SPD und den A-Ländern auf der anderen Seite herausgebildet, die angesichts der parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat zwangsläufig in den Vermittlungsausschuß führen mußte. Während dies bei der Regierungsinitiative zum StÄndG 1992 kaum überraschen konnte, da deren Hauptvorhaben schon zuvor zwischen den Parteien umstritten gewesen waren, war die parteipolitisch gefärbte Frontstellung bei den ausgleichspolitischen Vorhaben vor allem auf den Versuch der Bundesregierung zurückzuführen, den Weg des geringsten Widerstands zu gehen und eine Beteiligung der alten Länder an der zwingend erforderlichen Fondsaufstockung ausschließlich zu Lasten SPD-regierter, mehrheitlich armer alter Länder herbeizuführen.

Betrachtet man die finanziellen Auswirkungen der vorgesehenen Aufhebung des SHG sowie der Umsatzsteuererhöhung auf die alten Länder im Zusammenhang (Abbildung 4-2), so wird die Einseitigkeit der Regierungsvor-

35 In diesem Sinn zum Beispiel der thüringische Finanzminister Zeh (BR-PlPr. 637: 526).
36 Vgl. Antrag des Landes Baden-Württemberg zum StÄndG 1992 (BR-Drs. 654/2/91).

Abbildung 4-2 Geschätzte Auswirkungen der Regierungsvorhaben zur Aufhebung des SHG sowie zur Erhöhung der Umsatzsteuer im Jahr 1993 auf die alten Länder in DM/E



haben offenkundig. Es wird deutlich, daß ausschließlich reiche Länder, nämlich die beiden unionsregierten Länder Bayern und Baden-Württemberg sowie das SPD-regierte Hessen, Gewinner des Regierungsvorhabens sein würden, während insbesondere die SPD-regierten armen alten Länder durch die Aufhebung des SHG mit Verlusten zu rechnen hatten.[37]

Damit wird offenkundig, daß die Vorlagen der Bundesregierung auf den Versuch hinausliefen, die alten Länder entlang parteipolitischer sowie finanzwirtschaftlicher Linien zu spalten, um die eigene Verhandlungsposition im Streit mit den alten Ländern um eine stärkere Beteiligung an den Kosten der Einheit zu verbessern. Dies führte jedoch bereits in den vorparlamentarischen Verhandlungen zu einer Solidarisierung der nicht betroffenen A-Länder Hessen und Brandenburg mit den Empfängerländern von Strukturhilfen, die den betroffenen A-Ländern damit die Gelegenheit verschafften, die nachteiligen Wirkungen des Regierungsvorhabens über den Vermittlungsausschuß korrigieren zu können. Ebenso kam es auch beim StÄndG 1992 frühzeitig zu einer parteipolitischen Frontstellung zwischen A-Ländern und Bundesregierung. Angesichts der Kontroversen und Festlegungen im vorangegangenen Bundestagswahlkampf bezüglich der Notwendigkeit und Aus-

37 Das Bild relativiert sich allerdings zugunsten von Bremen und dem Saarland, wenn die Verdoppelung der Haushaltsnotlagen-BEZ mit in die Betrachtung aufgenommen wird. Auf Kosten der übrigen BEZ-Länder kommt Bremen dadurch per Saldo auf Mehreinnahmen von 42 DM je Einwohner und das Saarland auf 40 DM je Einwohner.

gestaltung einigungsbedingter Steuererhöhungen sowie im Vorfeld von zwei Landtagswahlen, war von vornherein mit Kontroversen zwischen Regierung und Opposition zu rechnen. Zwar zeigten sich anfänglich Auffassungsunterschiede zwischen SPD-Bundestagsfraktion und A-Ländern, diese konnten jedoch recht bald auf der Parteischiene im Interesse eines gemeinsamen Auftretens in Bundestag und Bundesrat überbrückt werden.

Weder bei der Fondsaufstockung noch beim StÄndG 1992 ging es den A-Ländern jedoch um eine schlichte Ablehnung der Regierungsvorhaben. Denn die Notwendigkeit einer Fondsaufstockung wurde von ihnen ebenso anerkannt wie die Unumgänglichkeit einigungsbedingter Steuererhöhungen. Deshalb brachten die A-Ländern im Zuge der parlamentarischen Beratungen Gegenvorschläge, die nicht nur in programmatischer, sondern auch in finanzieller Hinsicht Maximalforderungen darstellten. Dies hatte offenkundig den Zweck, in Hinblick auf den unvermeidbaren Gang in das Vermittlungsverfahren eine möglichst günstige Verhandlungsposition aufzubauen, um eigene Essentials durchsetzen zu können.

4.3 Vermittlungsverfahren

Am 9./10. Dezember 1991 begann das Vermittlungsverfahren zum StÄndG 1992 sowie zum ersten Aufstockungsgesetz. Im Zuge dieses Vermittlungsverfahrens wurden beide Gesetzentwürfe, die bis dahin separat behandelt worden waren, zusammengeführt und gemeinsam beraten. Wie gezeigt werden wird, war der Verlauf des Vermittlungsverfahrens durch einen Strategiewechsel geprägt, mit dem das Regierungslager auf die parteipolitische Blockade in der Umsatzsteuerfrage sowie die Unzufriedenheit der neuen Länder mit der vorgesehenen Fondsaufstockung reagierte. Im Zuge dieses Strategiewechsels gab die Bundesregierung den anfänglichen Versuch lagerübergreifender Kompromisse auf und versuchte statt dessen mit Hilfe von gezielten ›side-payments‹, einzelne Länder aus dem A-Lager herauszukaufen, um auf diese Weise eine ›minimum winning coalition‹ zu formen. Der Strategiewechsel des Regierungslagers ging einher mit einem erneuten ›Aufkochen‹ parteipolitischer Kontroversen zwischen den beiden Lagern, wodurch die gesamte Abschlußphase der Vermittlung eine ungewöhnliche Verhärtung der Fronten erfuhr.

4.3.1 Entscheidungsfindung im Vermittlungsausschuß

Obwohl die Vorlagen zum ersten Aufstockungsgesetz sowie zum StÄndG 1992 bis dahin getrennt voneinander behandelt worden waren, mußten sie im folgenden Vermittlungsverfahren allein schon aufgrund der terminlichen Weichenstellungen, die die Bundesregierung bei Beginn des Gesetzgebungsverfahrens vorgenommen hatte, gemeinsam beraten werden (Interview 04). Im Vermittlungsverfahren eröffnete sich damit die Option von Koppelgeschäften zwischen beiden Vorlagen. Für Paketlösungen sprach allein schon die Tatsache, daß der Bundesrat in seinen Stellungnahmen inhaltliche Verknüpfungen zwischen beiden Vorlagen hergestellt hatte und von einem Sachzusammenhang zwischen steuerlichen und ausgleichspolitischen Regierungsvorhaben ausging. Dadurch eröffnete sich wie schon bei den steuerpolitischen Vermittlungsverfahren zu Zeiten der sozialliberalen Bundesregierung die Chance, einen finanziell vermittelten Interessenausgleich zwischen den steuerpolitischen Positionen der Bundesregierung und den finanziellen Eigeninteressen der oppositionellen Länder herbeizuführen. Deshalb rechnete man in der Regierungskoalition von Anfang an damit, daß zum Schluß ausreichende Mehrheiten für eine Umsatzsteuererhöhung zustande kommen würden.[38] Trotz des parteipolitischen Kampfgetümmels behielten die finanziellen Eigeninteressen der Gebietskörperschaften also potentiell eine ausschlaggebende Bedeutung.[39]

Obwohl beide Seiten für einen erfolgreichen Abschluß des Gesetzgebungsverfahrens aufeinander angewiesen waren, ergingen sie sich im unmittelbaren Vorfeld des VA gegenseitig in Drohgebärden und der Nennung von Maximalpositionen. Dabei rückte die Frage der Umsatzsteuererhöhung endgültig in den Vordergrund. Nach einer intensiven Vorbesprechung unter Teilnahme der Regierungschefs der A-Länder drohte das SPD-Präsidium, daß man das Vermittlungsverfahren scheitern lassen werde, soweit Waigel auf die korrekturlose Umsetzung seines Gesetzespakets bestehe. Insbesondere die Erhöhung der Umsatzsteuer sei derzeitig kein geeignetes Mittel zur Lö-

38 Interview mit dem Fraktionsvorsitzenden der FDP-Bundestagsfraktion im Deutschlandfunk in: Fernseh- und Hörfunkspiegel vom 23.10.1991.

39 Dementsprechend vertrat der damalige Verhandlungsführer der SPD, der saarländische Ministerpräsident Lafontaine, vor Beginn des VA die Ansicht, daß der Streit um das StÄndG 1992 lediglich eine vordergründig geführte Auseinandersetzung sei, gegenüber der die Regelung der längerfristigen Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern viel wichtiger sei (»SPD will Mehrwertsteuererhöhung verhindern« in: Süddeutsche Zeitung vom 4.12.1991).

sung der Finanzprobleme. Daraufhin verkündete die Koalition, man lasse sich nicht erpressen und halte auf jeden Fall an der vorgesehenen Erhöhung der Umsatzsteuer fest. Der Regierungskoalition ging es in dieser Frage schlicht um ihre Glaubwürdigkeit, da sich Bundeskanzler Kohl bereits im Februar öffentlich auf ein Auslaufen des Solidaritätszuschlags festgelegt hatte, dessen Verlängerung jedoch die einzige Alternative zu einer Umsatzsteuererhöhung darstellte. Angesichts der steuerpolitischen Auseinandersetzungen im vorangegangenen Bundestagswahlkampf sowie im Vorfeld von zwei Landtagswahlen stellte die Umsatzsteuererhöhung jedoch auch für die SPD-Spitze eine Reputationsfrage ersten Ranges dar. Dies zwang zumindest die saarländische sowie die schleswig-holsteinische Landesregierung mit dem Ex-Kanzlerkandidat Lafontaine beziehungsweise dem Bundesvorsitzenden Engholm an der Spitze zu einer parteikonformen Ablehnung und machte es auch dem Rest der SPD-Landesregierungen trotz ihrer finanziellen Eigeninteressen unmöglich, den Regierungsplänen von vornherein zuzustimmen.

Trotz öffentlicher Drohgebärden war ein völliges Scheitern der Vermittlung jedoch wenig wahrscheinlich. Abgesehen davon, daß der anfängliche Aufbau einer Konfrontationshaltung oftmals nur dazu dient, die Durchsetzbarkeit der eigenen Interessen im abschließenden Kompromiß zu steigern, zeichneten sich die erforderlichen Mehrheiten bereits auch dadurch ab, daß die Ablehnungsfront der SPD bereits zu diesem Zeitpunkt leichte Risse zeigte. Weder ließ sich der brandenburgische Ministerpräsident Stolpe, dessen Land dringend auf Finanztransfers angewiesen war, im SPD-Präsidium auf eine kategorische Ablehnung der Regierungsvorhaben festlegen, noch gab die niedersächsische Landesregierung ihre Bereitschaft zu steuerlichen Kompromissen mit der Bundesregierung auf.[40] Niedersachsen schwenkte vielmehr demonstrativ aus der Ablehnungsfront der SPD aus und stellte öffentlich drei vergleichsweise moderate Bedingungen, unter denen eine Zustimmung zur Umsatzsteuererhöhung denkbar sei. Im einzelnen forderte Niedersachsen eine Verdoppelung des monatlichen Erstkindergelds (auf 100 DM), 2 Umsatzsteuerpunkte zugunsten der Länder sowie eine aufkommensneutrale Unternehmensteuerreform, die den Mittelstand stärker entlaste. Wünschenswert sei des weiteren eine großzügigere Übergangsregelung beim Auslaufen des SHG.[41]

---

40 »SPD will Mehrwertsteuererhöhung verhindern« in: Süddeutsche Zeitung vom 4.12.1991.

41 »SPD schwankt bei Mehrwertsteuer« in: Die Welt vom 10.12.1991; »Schröder will über höhere Mehrwertsteuer fair reden« in: Hannoversche Allgemeine vom 13.12.1991.

Unter diesen Vorzeichen begann am 9. Dezember 1991 die erste Sitzung des Vermittlungsausschusses, die nach zweistündiger Debatte mit Bildung einer Arbeitsgruppe unterbrochen wurde, die den verbleibenden Tag über versuchte, Einigungsmöglichkeiten zwischen den beiden Parteilagern auszuloten.[42] Dabei zeigten die Beteiligten zunächst eine erstaunliche Kompromißfreude. Beim GVFG konnte sich die Arbeitsgruppe relativ schnell auf die Wiederherstellung der im Regierungsentwurf ursprünglich vorgesehenen Aufstockung verständigen.[43] Eine rasche Annäherung zeichnete sich auch bei den Fragen Familienlastenausgleich und Unternehmensteuerreform ab, zu denen bereits im unmittelbaren Vorfeld des VA zwei Vorbesprechungen auf Spitzenebene stattgefunden hatten.[44] Beim Familienlastenausgleich war das Koalitionslager bereit, einen ›fairen Mittelweg‹ zwischen den eigenen Vorstellungen und denen der Opposition zu beschreiten. Ebenso schnell wurde beim Thema Unternehmensteuerreform Einigkeit darüber erzielt, die steuerliche Entlastung der Unternehmen dem Vorschlag des SPD-Lagers entsprechend aufkommensneutral über den Abbau steuerlicher Subventionen zu finanzieren, den Umfang des Subventionsabbaus zu reduzieren, im Gegenzug auf die vorgesehene Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer zu verzichten, statt dessen weitere Erleichterungen bei der Gewerbeertragsteuer einzuführen sowie die Gewerbesteuerumlage weniger stark zu Lasten von Bund und Ländern abzusenken.[45] Kaum eine Annäherung gab es dagegen bei den Fragen der vertikalen Finanzbeziehungen. Hier hatte die SPD-Seite unter anderem eine Forderung der Ländergesamtheit auf zwei Umsatzsteuerpunkte oder aber die Auflage eines Konversionsprogramms des Bundes zum Ausgleich der Belastungen der Länder durch Abrüstung und Truppenabzug geltend gemacht sowie höhere Übergangszahlungen bei der Aufhebung des SHG.[46]

Trotz aller Kompromißbereitschaft scheiterte eine lagerübergreifende Einigung aber schließlich an der Frage der Umsatzsteuererhöhung, die sich als unüberbrückbarer »Knackpunkt« erwies (Interview 02). Während Waigel bei einem informellen Spitzengespräch am darauffolgenden Morgen alle bis-

42 »Tauziehen um den Mehrwertsteueraufschlag« in: FAZ vom 10.12.1991; »Höherer Länderanteil an der Umsatzsteuer« in: Handelsblatt vom 10.12.1991.
43 »Streit zwischen Bund und Ländern belastet den Vermittlungsausschuß« in: FAZ vom 12.12.1991.
44 »Simple Regeln im raffinierten Spiel« in: Süddeutsche Zeitung vom 12.12.1991.
45 »Wo bleibt der Bimbes« in: Handelsblatt vom 12.12.1991; »Streit zwischen Bund und Ländern belastet den Vermittlungsausschuß« in: FAZ vom 12.12.1991.
46 »Simple Regeln im raffinierten Spiel« in: Süddeutsche Zeitung vom 12.12.1991.

her gemachten Kompromißangebote und Zugeständnisse von einer Zustimmung der SPD zur vorgesehenen Umsatzsteuererhöhung abhängig machte, wurde dies von Lafontaine abgelehnt.[47] Offenkundig hatte die Bundesregierung bei ihrer Strategie, die Zustimmung der A-Seite zur Umsatzsteuererhöhung mit Hilfe von steuer- sowie haushaltspolitischen Zugeständnissen beim Familienlastenausgleich sowie bei der Unternehmensteuerreform zu erlangen, den politischen Durchhaltewillen der A-Seite unterschätzt. Angesichts der Sackgasse, in die die Vermittlung geraten war, blieb den Beteiligten nichts anderes übrig, als das Vermittlungsverfahren auf eine zweite Sitzung im neuen Jahr zu vertagen.

Knapp vier Wochen später, am 14. Januar 1992, wurden die Verhandlungen mit einem erneuten Spitzengespräch zwischen Lafontaine und Waigel wiederaufgenommen, das abermals eine völlige Blockade in der Frage der Umsatzsteuer offenbarte. Innerhalb der SPD hatte sich mittlerweile die Ansicht durchgesetzt, daß eine prinzipielle Ablehnung der Umsatzsteuererhöhung aufgrund der nunmehr konkret absehbaren Schritte zur Harmonisierung der Umsatzsteuersätze innerhalb der EG nicht mehr haltbar sei. Hintergrund war die Ankündigung der portugiesischen Ratspräsidentschaft, den EG-Ministerrat noch im April 1992 über den Richtlinienvorschlag der EG-Kommission förmlich entscheiden zu lassen, der entsprechend der Grundsatzeinigung des EG-Finanzministerrates vom Juni 1991 eine Anhebung des Umsatzsteuernormalsatzes auf mindestens 15 Prozent vorsah. Dennoch wollte man in der SPD aus konjunkturellen Gründen eine Umsatzsteuererhöhung zum gegenwärtigen Zeitpunkt vermeiden und auf die Zukunft verschieben.[48] Deshalb bekräftigte Lafontaine gegenüber Waigel, daß die SPD eine Umsatzsteuererhöhung derzeit ablehnen würde, jedoch bereit sei, vorab eine Einigung über eine aufkommensneutrale Verbesserung der Unternehmensbesteuerung, eine Verbesserung des Familienlastenausgleichs sowie der steuerlichen Eigenheimförderung herbeizuführen. Ein Aufschnüren des Pakets wurde von Waigel aber ebenso abgelehnt wie eine Verlängerung des Solidaritätszuschlags. Die vorgesehene Umsatzsteuererhöhung sei zur Gegenfinanzierung aller im Raum stehenden Maßnahmen notwendig.[49] Damit war eine lagerübergreifende Einigung erneut an der Frage der Umsatzsteuererhöhung gescheitert.

---

47 »SPD stemmt sich gegen höhere Mehrwersteuer« in: Handelsblatt vom 11.12.1991.

48 Vgl. »Lafontaine und Waigel suchen Steuerkompromiß« in FAZ vom 14.1.1991.

49 »SPD-Länder unnachgiebig« in: Süddeutsche Zeitung vom 16.1.1992; »Aussichten auf Einigung schwinden immer mehr« in: Handelsblatt vom 16.1.1992.

Da innerhalb der Koalition geargwöhnt wurde, daß die SPD die Entscheidung über die Umsatzsteuererhöhung lediglich bis zu den Landtagswahlen in Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg Anfang April 1992 hinauszögern wolle, um auf diese Weise Wahlkampf zu betreiben, einigte sich die Koalition darauf, das Paket zusammenzuhalten und eine mehrheitsfähige Regelung möglichst schon zur nächsten Sitzung des Bundesrates am 14. Februar 1992 anzustreben. Falls dies nicht gelinge, wollte man den VA kein zweites Mal anrufen, statt dessen das Gesetzgebungsverfahren abbrechen und nach den Landtagswahlen erneut eröffnen.[50] Da eine Unterbrechung des Gesetzgebungsverfahrens eine Entscheidung bis in den Herbst 1992 verzögert hätte, setzte diese Ankündigung des Regierungslagers vor allem das SPD-regierte Brandenburg wie auch die große Koalition in Berlin unter erheblichen Druck. [51]

Tatsächlich wurde die gegenseitige Blockade im Vermittlungsausschuß von den neuen Ländern zunehmend als reiner »West-Streit« betrachtet, der an den vitalen Interessen der neuen Länder vorbeizugehen drohte (Interview 13). Andererseits war zumindest den unionsregierten neuen Ländern bewußt, daß sie durch die Eskalation des parteipolitischen Streits um die Umsatzsteuererhöhung in eine günstige Verhandlungsposition geraten waren. Denn die Bundesregierung war nunmehr auf Gedeih und Verderb auf die neuen Länder angewiesen, um ihre steuerpolitischen Vorhaben im Bundesrat durchsetzen zu können. Die neuen Länder nutzten diese Situation und forderten eine massive Aufstockung des FDE. Bei den parteipolitischen Steuerfragen signalisierten sie der Bundesregierung nur unter der Bedingung ihre Unterstützung, daß die Gesamtlinie im VA stärker auf die FDE-Aufstockung eingehe. In dieser Lage mußte die Bundesregierung folglich nicht nur Brandenburg einkaufen, sondern quasi alle neuen Länder. Hätten die neuen Länder diese Chance nicht genutzt, die sich erst aus der Dynamik des Vermittlungsverfahrens ergeben hatte, hätten sie womöglich endlos verhandeln müssen, um eine weitergehende Aufstockung des FDE durchzusetzen (Interview 13).

Angesichts der festgefahrenen Verhandlungen mit dem A-Lager sowie der großen Unzufriedenheit der neuen Ländern nahm die Bundesregierung Mitte Januar einen strategischen Kurswechsel vor: Sie schlug vor, den FDE nicht mehr nur um jeweils 5,9 Mrd. DM in 1993 und 1994 aufzustocken,

50 »Die Koalition will das Steuerpaket zusammenhalten« in: FAZ vom 15.1.1992.
51 »Streit um Steuern spaltet die SPD« in: Die Welt vom 29.1.1992.

sondern statt dessen das gesamte Mehraufkommen aus der Umsatzsteuererhöhung in diesen Jahren in den FDE zu lenken, was ungefähr einer Verdopplung der Fondsaufstockung entsprach. Mit diesem Vorschlag gab die Bundesregierung ihre Versuche lagerübergreifender Kompromisse auf. Statt dessen strebte sie offenkundig eine Ausschließlichkeitsentscheidung an, die der Forderung der (überwiegend unionsregierten) neuen Länder nach einer Verstetigung des FDE stark entgegen kam, ohne die Zustimmung der unionsregierten alten Länder zu gefährden (Interview 14). Dieser Vorschlag wurde vom damaligen Bundesfinanzminister Waigel als ausreichend für einen positiven Abschluß des Vermittlungsverfahrens angesehen, denn es sei abzusehen, daß im Vermittlungsausschuß die Stimme von Berlin dem Regierungslager die Mehrheit sichern werde, während das vorliegende Paket im Bundesrat seiner Ansicht nach zusätzlich bei Brandenburg Unterstützung finden werde.[52] Am 30. Januar 1992 beschloß die Koalitionsspitze einen entsprechend ausformulierten Vermittlungsvorschlag, der zuvor zwischen den VA-Mitgliedern aus B-Ländern, Koalition sowie dem BMF ausgehandelt worden war.

Im einzelnen sah dieser Vermittlungsvorschlag vor, den FDE bis 1994 nicht wie ursprünglich geplant um 17,7 Mrd. DM, sondern um insgesamt 31,3 Mrd. DM aufzustocken, womit der Forderung der neuen Länder nach einer umfassenden Verstetigung des FDE ungefähr auf halbem Wege entgegengekommen wurde. Zur Gegenfinanzierung sollte das gesamte Mehraufkommen aus der Umsatzsteuererhöhung in den Jahren 1993 und 1994 in den FDE umgeleitet werden. Aus Sicht der Koalition stellte dies den ›Kern der Vermittlung‹ dar, wurde damit doch faktisch ein Junktim zwischen Umsatzsteuererhöhung und Fondsaufstockung hergestellt, wodurch die Abwehrfront der A-Länder an der Sollbruchstelle Brandenburg (sowie Berlin) zu brechen drohte.[53] Ferner war geplant, das SHG wie vorgesehen ab 1992 aufzuheben, wobei die einmalige Abschlußzahlung von 600 Mio. auf 800 Mio. DM erhöht werden sollte. Des weiteren sollte zum Ausgleich von Konversionslasten der Länderanteil an der Umsatzsteuer von 35 Prozent auf 36,5 Prozent erhöht werden, was für Baden-Württemberg und Bayern den angenehmen Nebeneffekt hatte, daß dadurch der Verlust der Umsatzsteuermehreinnahmen in 1993 und 1994 annähernd kompensiert wurde. Während bei der Unternehmensteuerreform sowie dem GVFG die Kompromisse umgesetzt wer-

52 »Bund strebt mit neuem Angebot Kompromiß im Steuerstreit an« in: Hannoversche Allgemeine vom 31.1.1992.

53 »Koalition setzt sich mit Mehrwertsteuererhöhung durch« in: FAZ vom 6.2.1992.

den sollten, auf die man sich mit der SPD im Dezember im Kern geeinigt hatte, sollte es dagegen beim Familienlastenausgleich bei den ursprünglich vorgesehenen Maßnahmen bleiben, da Waigel in dieser (zumal parteipolitisch umstrittenen) Frage zu keinen finanzwirksamen Kompromissen bereit war.[54]

Im Ergebnis lief das Ganze damit auf einen exklusiven Ausgleich zwischen den steuerpolitischen Interessen des Bundes, dem Interesse der neuen Länder auf eine Verstetigung des FDE sowie dem Interese der alten B-Länder auf Wahrung ihres finanziellen Besitzstands hinaus. Dieser Interessenausgleich ging zugleich auf Kosten der steuerpolitischen Positionen der SPD sowie der Haushaltsinteressen der SPD-regierten Empfängerländer von Strukturhilfen. Daher war es kein Wunder, daß sich die SPD bei Bekanntwerden der neuen Vermittlungsvorschläge der Bundesregierung noch stärker als zuvor auf eine kompromißlose Ablehnung der Umsatzsteuererhöhung versteifte und die Angelegenheit endgültig zu einer parteipolitischen Prestigefrage hochspielte.[55] Allerdings ließen sich auf diese Parteilinie weder Schröder noch Stolpe festlegen. Schröder wandte sich strikt gegen Festlegungen auf ein Nein zur Umsatzsteuererhöhung und wiederholte statt dessen seine 3-Punkte-Forderung. Derzeit bestehe die Möglichkeit, der Regierung für die Zustimmung zur Umsatzsteuererhöhung viel Geld abzuhandeln. Nach Ansicht des brandenburgischen Finanzministers Kühbacher müsse die SPD-Spitze in Bonn akzeptieren, daß eine Landesregierung, die in der Verantwortung sei, erst einmal Landesinteressen zu vertreten habe.[56] Auf einer mehrstündigen Vorbesprechung einigten sich die SPD-Vertreter im VA schließlich darauf, den Koalitionsvorschlägen zumindest einen Antrag mit den eigenen Maximalforderungen entgegenzustellen.[57]

Als der VA am 5. Februar zu seiner zweiten Sitzung zusammentrat, waren die Würfel jedoch bereits gefallen. Da die Vertreter des Koalitionslagers die Absicht hatten, ihren Antrag mit ihrer Stimmenmehrheit im VA durchzusetzen, wurde in der Sache nicht mehr verhandelt, sondern nur noch allgemeine Erklärungen ausgetauscht.[58] Lediglich in der Frage der Erhöhung des

54 »Zerrissene Truppe« in: Der Spiegel vom 3.2.1992.

55 »SPD-Vorstand bekräftigt Nein zum Steuerpaket« in: Frankfurter Rundschau vom 28.1.1992; »Parteirat der SPD lehnt Mehrwertsteuererhöhung ab« in: FAZ vom 29.1.1992.

56 »Zerrissene Truppe« in: Der Spiegel vom 3.2.1992; »SPD drängt auf Stolpes Einlenken im Steuerstreit« in: Der Tagesspiegel vom 28.1.1992; »Diese Diskussion ist schädlich für die SPD« in: Bremer Nachrichten vom 30.1.1992.

57 »Lafontaine hält brüchige SPD-Front zusammen« in: Berliner Morgenpost vom 7.2.1992, »Die Forderungen der SPD: Haushaltsreste und Kredite« in: FAZ vom 7.2.1992.

58 »Theo, ich muß Dir offen widersprechen« in: Stuttgarter Nachrichten vom 7.2.1992.

Tabelle 4-5 Haushaltsent- (+) bzw. -belastungen (–) bei Bund, alten Ländern und Gemeinden sowie neuen Ländern und Gemeinden durch den Vermittlungsvorschlag zur Aufhebung des SHG und Aufstockung des FDE in Mrd. DM

	1992			1993			1994		
	Bund	aBL	nBL	Bund	aBL	nBL	Bund	aBL	nBL
Beschluß Bundestag	**–4,05**	**–1,85**	**+5,90**	**–3,45**	**–2,45**	**+5,90**	**–3,45**	**–2,45**	**+5,90**
Vermittlungs-vorschlag	**–4,95**	**–0,95**	**+5,90**	**–9,56**	**–2,04**	**+11,60**	**–11,38**	**–2,44**	**+13,82**
– Aufstockung FDE	–	–	+5,90	–	–	+11,50	–	–	+13,90
– Vertikale USt-Aufteilung	–	–	–	–4,40	+3,50	+0,90	–4,70	+3,80	+0,90
– Aufhebung SHG	+0,95	–0,95	–	+2,45	–2,45	–	+2,45	–2,45	–
– Bundes-zuschuß für FDE	–5,90	–	–	–1,00	–	–	–1,00	–	–
– USt.-Erhöhung in FDE	–	–	–	–6,61	–3,09	–0,80	–8,13	–3,79	–0,98

Quellen: BT-Drs. 12/1227: 2; 12/1368: 43; 12/1374; SVR 1992: Tabelle 41

Länderanteils an der Umsatzsteuer kam es noch zu Bewegungen, als Waigel den Ländern statt der vorgesehenen 1,5 Prozentpunkte nunmehr 2 Prozentpunkte anbot. Schließlich wurde der Antrag der Koalition unter Berücksichtigung der Nachbesserung bei der vertikalen Umsatzsteueraufteilung mit 16 Stimmen der Vertreter der Koalition, Berlins sowie der B-Länder gegen 14 Stimmen der Vertreter der SPD sowie aller A-Länder als Vorschlag des Vermittlungsausschusses beschlossen und dem Bundestag zugeleitet.[59]

Betrachtet man die finanziellen Auswirkungen des Vermittlungsvorschlags zur Fondsaufstockung (Tabelle 4-5), so wird deutlich, welch mächtige finanzielle Anreize die Koalition aufbot, um die neuen Länder auf ihre Seite zu ziehen und zugleich die alten unionsregierten Länder bei der Stange zu halten. Nunmehr hatten die neuen Länder und ihre Gemeinden für die Jahre 1992 bis 1994 Einnahmeverbesserungen von circa 31 Mrd. DM zu er-

59 Vgl. Berichterstattung des MdB Gattermann in: BT-PlPr. 12/76: 6274.

warten, die zu circa 83 Prozent vom Bund (25,9 Mrd. DM) und zu 17 Prozent von den alten Ländern (5,4 Mrd. DM) aufgebraucht werden sollten. Gegenüber dem Bundestagsbeschluß bedeutete dies für die neuen Länder eine Verbesserung um insgesamt 13,6 Mrd. DM, die per Saldo ausschließlich durch den Bund finanziert werden mußten, während die alten Länder gegenüber dem Bundestagsbeschluß sogar leichte Zugewinne infolge der Anhebung ihres Umsatzsteueranteils zu erwarten hatten. Dagegen führten die Korrekturen beim StÄndG 1992 gegenüber dem Bundestagsbeschluß kaum zu Veränderungen bei den finanziellen Auswirkungen auf die Gebietskörperschaftsebenen, soweit man von der wiederzugestandenen Aufstockung des GVFG-Plafonds absieht. Beim StÄndG 1992 kam es lediglich zu programmatisch bedingten Korrekturen der Struktur der Unternehmensteuerreform, die infolgedessen auch zu Einschränkungen bei den Gegenfinanzierungsmaßnahmen Subventionsabbau und Gewerbesteuerumlage führte.

4.3.2 Mehrheitsentscheidung im Bundesrat

Die vom Vermittlungsausschuß vorgeschlagenen Korrekturen an beiden Gesetzentwürfen wurden vom Bundestag am 13. Februar 1992 in namentlicher Abstimmung mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen und gegen das Votum der SPD-Fraktion beschlossen. Bei dieser Gelegenheit zeigte sich der parlamentarische Geschäftsführer der SPD-Fraktion Struck noch vom Scheitern des Gesetzespakets im Bundesrat überzeugt. Die Bundesregierung sei sowohl mit ihrer Strategie gescheitert, keine Kompromisse einzugehen, als auch mit dem Versuch, einzelne Länder einzukaufen. Die Koalition werde auch in Zukunft im Bundesrat scheitern, wenn sie nicht lerne und akzeptiere, daß sie im Bundesrat keine Mehrheit mehr habe. Die Jahre, in denen sich die Koalition daran gewöhnt habe, die Ergebnisse der Bundesgesetzgebung in Partei- und Koalitionszirkeln auszukungeln und dann ohne Rücksicht auf die SPD in beiden Häusern durchzudrücken, seien nun vorbei (vgl. BT-PlPr. 12/76: 6278).

Trotz der demonstrativen Überzeugung von Struck, war ein Scheitern im Bundesrat jedoch keineswegs sicher. Da Niedersachsen bereits signalisiert hatte, den Vermittlungsvorschlag abzulehnen, kam es im Bundesrat ganz auf das Votum von Berlin und Brandenburg an, deren ausdrückliche Zustimmung für den Erfolg des Gesetzespakets unbedingt erforderlich war. Obwohl Struck in der Öffentlichkeit der »festen Überzeugung« war, daß Brandenburg im Bundesrat genauso abstimmen werde wie im VA, rechnete hinter

vorgehaltener Hand in der SPD jedoch niemand mehr mit einer Unterstützung des SPD-Ablehnungskurses aus Brandenburg (Interview 17). Dagegen sprachen nicht nur die Signale aus der brandenburgischen Landesregierung, sondern auch die Rücksichtnahmen, die die Brandenburger SPD auf ihre Koalitionspartner von der FDP und Bündnis 90 zu nehmen hatte.[60] Alle Hoffnungen innerhalb der SPD richteten sich deshalb auf die Versuche der Berliner SPD, die große Koalitionsregierung in Berlin mit Hinweis auf die Bundesratsklausel auf eine Stimmenthaltung festzulegen. Diese Klausel bestimmte, daß sich das Land im Bundesrat seiner Stimme zu enthalten habe, soweit keine Übereinstimmung zwischen den Koalitionspartnern erzielt werde. An gleicher Stelle war jedoch auch festgelegt, daß das Abstimmungsverhalten Berlins im Interesse des Landes festzulegen sei (Jun 1994: 227–228). Obwohl die SPD-Senatoren eine Stimmenthaltung des Landes im Bundesrat präferierten, beschloß das Berliner Kabinett am 11. Februar, das Stimmverhalten erst bei der Abstimmung im Bundesrat festzulegen, wobei Wirtschaftssenator Meisner (SPD) und Bürgermeister Diepgen (CDU) beauftragt wurden, sich bei der Abstimmung nach »pflichtgemäßem Ermessen« festzulegen beziehungsweise dem Brandenburger Votum zu folgen.[61]

Die entscheidende Bundesratssitzung fand schließlich am 14. Februar 1992 statt. Im Verlauf der Sitzung kündigte der brandenburgische Ministerpräsident Stolpe wegen der »Not im Lande« seine Zustimmung zu beiden Gesetzen an. Dieser Ankündigung vorausgegangen war eine Erklärung von Bundesfinanzminister Waigel, in der er folgende Zusagen machte: Zum einen werde der Bund noch in der laufenden Legislaturperiode prüfen, inwieweit das Kindergeld weiter erhöht werden kann. Zum zweiten werde der Bund statt der vorgesehenen 800 Mio. DM als Abschlußzahlung für den Wegfall der Strukturhilfen insgesamt 1,5 Mrd. DM leisten. Schließlich habe der im Vermittlungsvorschlag vorgesehene Weg zur Beteiligung der Länder an der Finanzierung der Fondsaufstockung für den Bund keine präjudizielle Wirkung über 1994 hinaus (BR-PlPr. 639: 9). Diese Zusagen, die Waigel am Vorabend in einem streng vertraulichen Gespräch mit Stolpe vereinbart hatte,

---

60 Der brandenburgische Wirtschaftsminister Walter Hirche (FDP) sprach sich für eine Zustimmung im Bundesrat zum Steuerpaket aus und bezeichnete dies als eine »Koalitionsfrage« (»Kurswechsel in der SPD?« in: Mitteldeutsche Zeitung vom 8.2.1992). Ebenso bezeichnete es der Fraktionsvorsitzende von Bündnis 90, Günter Nooke, als unannehmbar, wenn die Interessen von Brandenburg aufgrund von »Parteienfilz« mißachtet werden würden (»Brandenburg ist immer noch kompromißbereit« in: Handelsblatt vom 10.2.1992).

61 »Berlin und Potsdam halten sich die Steuerfrage offen« in: Der Tagesspiegel vom 12.2.1992.

sollten es Stolpe bei der Zustimmung zum Gesetzespaket ermöglichen, sein Gesicht gegenüber den übrigen A-Ländern und der Öffentlichkeit zu wahren. Daraufhin folgte auch der Berliner Regierungschef Diepgen dem Brandenburger Votum und setzte sich als Stimmführer seines Landes souverän über den Widerstand der SPD-Fraktionsspitze hinweg. Dies führte in Berlin zwar kurzzeitig zu einer Koalitionskrise, die aber angesichts der finanziellen Vorteile für die Stadt letztlich keine Konsequenzen hatte.[62] Mit der Unterstützung von Brandenburg und Berlin sowie den Stimmen der B-Länder war die erforderliche Mehrheit von 35 Bundesratsstimmen erreicht, so daß die Gesetzesbeschlüsse des Bundestages zum StÄndG 1992 sowie zum Ersten Aufstockungsgesetz die erforderliche Zustimmung des Bundesrates fanden und am 28. Februar 1992 beziehungsweise am 3. April 1992 verkündet werden konnten.

Damit war der Sieg der Bundesregierung über die SPD in der Frage der Umsatzsteuererhöhung perfekt. Angesichts der konfrontativen Oppositionsstrategie, die die SPD bis zum bitteren Ende über den Bundesrat verfolgt hatte, mußte die Niederlage des SPD-Verhandlungsführers Lafontaine als »Bruchlandung eines Taktierers« erscheinen.[63] Während die Regierungschefs der A-Länder gegenüber ihren Landtagen aber immerhin noch auf ihre Unbeugsamkeit gegenüber den finanziell nachteiligen Bundesvorhaben verweisen konnten, stellte der Ausgang des Vermittlungsverfahrens für das öffentliche Ansehen der Bundespartei und insbesondere der Bundestagsfraktion ein echtes Desaster dar. Da die Öffentlichkeit primär den politischen Schlagabtausch zwischen Opposition und Regierung um Alternativen im Bundestag wahrnimmt, mußte es vor allem die SPD-Bundestagsfraktion ausbaden, daß einige A-Länder sie hängen ließen. Die Fraktion wurde attakkiert, die SPD als Bundespartei wurde attackiert, nicht aber die Länderpolitiker, die insofern »fein raus« waren. Obwohl die Fraktion »wie ein Löwe« gegen die Umsatzsteuererhöhung gekämpft hat, mußte sie »zum Dank dafür« auch noch die Prügel einstecken (Interview 17).

Ihren steuerpolitischen Sieg über die SPD mußte die Bundesregierung allerdings mit hohen finanziellen Einbußen erkaufen. Dies wird deutlich, wenn man die kumulierten finanziellen Auswirkungen der Vermittlungsvorschläge den ursprünglichen Bundestagsbeschlüssen gegenüberstellt (Tabelle 4-6). Danach mußte die Bundesregierung im Rahmen des Vermittlungsver-

62 »Steuerpaket als Spaltpilz der Berliner Koalition« in: Berliner Zeitung vom 15.2.1992.
63 Schlagzeile in der Süddeutschen Zeitung vom 15.2.1992.

Tabelle 4-6 Haushaltsent- (+) bzw. -belastungen (–) durch Bundestagsbeschlüsse und Vermittlungsvorschläge zu beiden Vorlagen in Mrd. DM

	1992			1993			1994		
	Bund	Länder	Gem.[a]	Bund	Länder	Gem.[a]	Bund	Länder	Gem.[a]
BT-Beschlüsse	–9,67	–1,73	+5,97	–4,46	–2,62	+5,52	+1,17	+0,74	+6,92
VA-Vorschläge	–10,70	+1,34	+3,54	–11,26	+4,46	+6,98	–10,84	+6,66	+7,95

a Inklusive 40-Prozent-Anteil der Gemeinden an Leistungen des FDE.

Quellen: BT-Drs. 12/1108: 38–48; 12/1227: 2; 12/1368: 5–44; 12/1374; 12/1507: 2–6

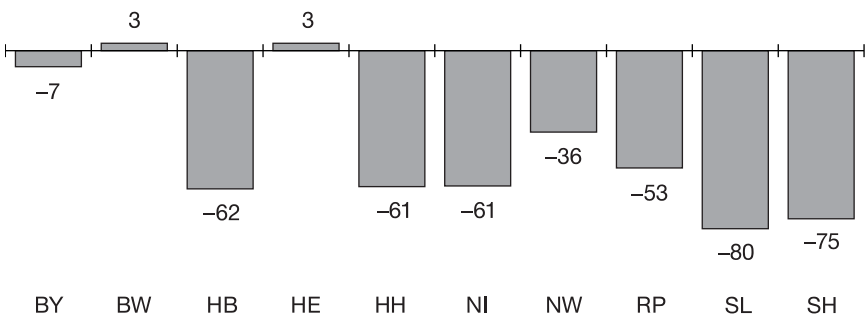
fahrens zugunsten von Ländern und Gemeinden in den Jahren 1992 bis 1994 zusätzlich auf 19,8 Mrd. DM verzichten.

Von den zusätzlichen Belastungen des Bundes in Höhe von knapp 20 Mrd. DM zugunsten von Ländern und Gemeinden konnten die alten Länder jedoch nicht im geringsten profitieren. Statt dessen führte das Vermittlungsverfahren dazu, daß alle alten Länder durch den vorübergehenden Verzicht auf die Mehreinnahmen aus der Umsatzsteuer nochmals zur Kasse gebeten wurden. Per Saldo wurden die alten Länder (ohne Berlin) dadurch insgesamt um circa 1,8 Mrd. DM oder um durchschnittlich 28 DM je Einwohner belastet.

Ein Blick auf die Auswirkungen der Vermittlungsvorschläge auf jedes einzelne der alten Länder für das Jahr 1993 zeigt jedoch, daß die Verbündeten der Bundesregierung im Altbundesgebiet, Bayern und Baden-Württemberg, ihren finanziellen Besitzstand wahren konnten (Abbildung 4-3). An den Verteilungswirkungen auf die alten Länder wird der Ausschließlichkeitscharakter der Vermittlungsvorschläge besonders augenfällig. Offenkundig beruhten sie auf einem exklusiven Ausgleich zwischen den Interessen der unionsregierten alten Länder auf Wahrung ihres finanziellen Besitzstands, den Interessen der neuen Länder an Verbesserung ihrer Finanzausstattung sowie dem Interesse des Bundes an einer Beteiligung der alten Länder an den West-Ost-Transfers und an der Durchsetzung seiner steuerpolitischen Vorhaben.

Im Unterschied zu Bund und SPD-regierten alten Ländern gingen die neuen Länder dagegen unter finanziellen Gesichtspunkten als ›lachende Dritte‹ aus dem Vermittlungsverfahren hervor. Als Preis für ihre Loyalität gegenüber der Bundesregierung im Zuge der parteipolitischen Konfrontation

Abbildung 4-3 *Geschätzte Auswirkungen des Vermittlungsvorschlags zur Aufhebung des SHG und Aufstockung des FDE im Jahr 1993 auf die alten Länder in DM/E*[a]



a Die Erhöhung der Vorab-BEZ an das Saarland und Bremen zu Lasten des BEZ-Plafonds bleiben außer Ansatz.

um die Umsatzsteuererhöhung konnten sie eine erhebliche Verbesserung ihrer Finanzausstattung durchsetzen und auf diese Weise ihren Ausgleichsgrad gegenüber den alten Ländern für die Dauer der finanzverfassungsrechtlichen Übergangsregelungen beträchtlich verbessern (Tabelle 4-7). Das vorrangige Ziel der neuen Länder einer weiteren substantiellen Verbesserung ihrer Finanzausstattung wurde damit in weitaus stärkerem Maße erfüllt, als es die Bundesregierung ursprünglich beabsichtigt hatte. Dies geschah nicht trotz der parteipolitischen Kontroversen zwischen Bundesregierung und oppositioneller Bundesratsmehrheit, sondern wurde vielmehr erst dadurch ermöglicht.

Dieser finanzielle Erfolg der neuen Länder wurde allerdings mit einer kämpferischen Mehrheitsstrategie erreicht, die zumindest nach Ansicht der unterlegenen A-Länder die notwendige Kooperationsbereitschaft zwischen Bund und Ländern auf Dauer zu untergraben drohte. Entsprechend äußerte der hessische Ministerpräsident Eichel zum Verteilungsergebnis des Vermittlungsverfahrens, daß dieses Verbitterung und tiefe Gräben schaffe, die es erst wieder zu überwinden gelte (BR-PlPr. 639: 12–13). In gleicher Weise verurteilten Lafontaine und Engholm die Divide-et-impera-Strategie des Bundes. Dies verschärfe die Spannungen zwischen den Ländern und stelle das Vertrauen zwischen ihnen in Frage. Einen etwas anderen Zungenschlag

Tabelle 4-7 Finanzausstattung der neuen Länder und ihrer Kommunen je Einwohner nach den Beschlüssen vom Februar 1992 in DM/E[a]

	1992	1993	1994
DM/E	5.981	6.205	6.820
Im Vergleich zu alten Ländern (in %)	80,9	81,5	84,8
Nachrichtlich: alter Ausgleichsgrad	77,2	68,0	62,1

a Auf Basis der Steuerschätzung vom Mai 1992.

Quellen: Milbradt 1993: Abbildung 1; Positionspapier der neuen Länder 1991: 3

hatte freilich die Stellungnahme des Hamburger Regierungschefs Voscherau. Zunächst sprach er selbstkritisch von einer Tabuisierung der Mehrwertsteuerdiskussion innerhalb der SPD, die zu einer Selbstfesselung der Partei und der SPD-regierten Länder bei der Entscheidungsvorbereitung zum StÄndG 1992 geführt habe. Des weiteren forderte er mit Blick auf die SPD-internen Anfeindungen gegenüber Brandenburg dazu auf, Entscheidungen einzelner Länder zu respektieren, auch wenn man sie nicht teile. Wer diesen Respekt versage, zerstöre auf lange Sicht die bundesstaatliche Ordnung und fördere einen »Kommandoföderalismus«. Angesichts des Vorgehens der Bundesregierung sei ihm aber insbesondere in Hinblick auf die bis Ende 1994 anstehende Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs »angst und bange«. Denn mit ihrer bisherigen effizienten und im machttaktischen Sinne erfolgreichen Politik des Durchziehens mit knappen Mehrheiten werde die Bundesregierung die Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, die innerhalb der nächsten eineinhalb Jahre unbedingt erforderlich sei, nicht zuwege bringen. Sollte das aber nicht gelingen, werde es zu einer »Implosion« der bundesstaatlichen Ordnung und der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen kommen (BR-PlPr. 639: 19).

4.4 Zusammenfassung

Im vorliegenden Fall gelang es der Bundesregierung trotz parteipolitisch gegenläufiger Mehrheiten in Bundesrat und Bundestag, sich aus den multilateralen Verhandlungszwängen mit den Ländern zu befreien, indem sie die be-

stehenden finanziellen Interessendivergenzen unter den Ländern nutzte, um eine SPD-dominierte Bundesratsmehrheit an der ausgleichspolitischen Sollbruchstelle Brandenburg zu spalten. Auf diese Weise brachte sie eine denkbar knappe Mehrheit für Vorhaben zustande, die sowohl in Hinblick auf den Bund-Länder-Verteilungskonflikt bezüglich der Kosten der Einheit als auch in Hinblick auf die steuerpolitische Kontroverse zwischen Regierung und Opposition ausschließlich zu Lasten der SPD sowie der SPD-regierten alten Länder gingen.

Der vorliegende Fall scheint somit eine Bestätigung für die Prognose vom vereinigungsbedingten Zentralisierungsschub im Bund-Länder-Verhältnis zu liefern, wonach es einer taktisch geschickten Bundesregierung durch die Struktur- und Finanzdisparitäten, die mit dem Beitritt der neuen Länder in das Zwischen-Länder-Verhältnis induziert worden sind, wie nie zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik ermöglicht werde, die Länder unabhängig von den parteipolitischen Mehrheitsverhältnissen gegeneinander auszuspielen. Eine genauere Untersuchung des Prozeßverlaufs hat jedoch gezeigt, daß die Bundesregierung nicht von Anfang an die Strategie verfolgte, einen kämpferischen Ausschließlichkeitsentscheid herbeizuführen. Vielmehr hat sich diese Entscheidung erst im Zuge einer Konflikteskalation ergeben, bei der die Bundesregierung nicht nur den A-Ländern, sondern nunmehr auch den neuen Ländern gegenüber erpreßbar wurde.

Betrachtet man die anfängliche Akteur- und Interessenkonstellation bezüglich der Aufstockung des Fonds Deutsche Einheit, so läßt sich feststellen, daß die dringende Notwendigkeit dieser Maßnahme, die von den neuen Ländern gefordert wurde, im Prinzip weder vom Bund noch von den alten Ländern bestritten wurde. Während jedoch die alten Länder vorrangig die Bundesregierung in der politischen Bringschuld sahen, wollte der Bund auch die alten Länder an den Kosten der Operation beteiligen. Damit mußte es zu einer Neuauflage des Bund-Länder-Konflikts um die Aufbringung der Kosten der Einheit kommen, der auf bundesdeutscher Seite bereits die Aushandlung der Finanzregelungen der beiden Staatsverträge zur deutschen Einheit geprägt hatte. Im Vergleich zur Vorvereinigungsphase hatte sich die Verhandlungsposition des Bundes mit Vollzug der Vereinigung allerdings signifikant verbessert. War der Bund in Hinblick auf eine finanzielle Beteiligung der alten Länder an den Kosten der Einheit vor der Vereinigung noch am geschlossenen Widerstand aller Bundesratsmitglieder gescheitert, so konnte er nach der Konstituierung der neuen Länder und ihrer Einbeziehung in das Bund-Länder-Verhandlungssystem mit erheblichen finanziellen Interessendivergenzen in dieser Angelegenheit zwischen alten und neuen Ländern

rechnen. Trotz der potentiellen Schwächung der Ländergesamtheit durch West-Ost-Divergenzen sowie durch die latente Koalition zwischen Bund und neuen Ländern besaßen die alten Länder jedoch nach wie vor eine Stimmenmehrheit im Bundesrat, weshalb Vorhaben, die alle alten Länder gleichermaßen belastet hätten, kaum durchsetzbar waren. Für die Durchsetzbarkeit des Bundesvorhabens kam es deshalb darauf an, Beteiligungswege vorzuschlagen, die auch unter den alten Ländern Interessendivergenzen hervorrufen mußten. Dabei stellte der Bund auf eine Aufhebung des Strukturhilfegesetzes ab, das schon in der Vergangenheit zwischen finanzstarken und finanzschwachen alten Ländern umstritten gewesen war.

Die Aufhebung des SHG stellte für den Bund jedoch auch in parteipolitischer Hinsicht den Weg des geringsten Widerstands dar. Da mittlerweile alle Empfängerländer von Strukturhilfen SPD-regiert waren, bot eine Aufhebung des SHG die Möglichkeit, die finanziellen Besitzstandsinteressen der unionsregierten alten Länder zu schonen und auf diese Weise das Lager der unionsregierten alten sowie neuen Länder zusammenzuhalten. Damit bekam die ausgleichspolitische Frage jedoch einen parteipolitischen Unterton, der schließlich auch auf der Seite der SPD-regierten Länder, die die Mehrheit im Bundesrat stellten, zu einer Solidarisierung des finanzstarken Hessen und des neuen Bundeslandes Brandenburg mit den parteipolitisch befreundeten Empfängerländern von Strukturhilfen führte. Angesichts der Erfahrungen aus der Regierungszeit der sozialliberalen Koalition im Bund, in der der Bundesregierung bei der Bundesgesetzgebung regelmäßig Kompromisse beziehungsweise finanzielle Zugeständnisse von einer unionsgeführten Bundesratsmehrheit abgerungen worden waren, sahen die A-Länder eine günstige Gelegenheit, den Spieß nunmehr umzudrehen und die christlich-liberale Bundesregierung auf gleiche Weise unter Druck zu setzen.

Wollte der Bund angesichts des SPD-dominierten Bundesrates nicht von vornherein auf eine Beteiligung der alten Länder an den zwingend erforderlichen finanziellen Nachbesserungen zugunsten der neuen Länder verzichten, blieb ihm letztlich nichts anderes übrig als der Gang in den Vermittlungsausschuß, um seine Interessen zumindest zum Teil durchsetzen zu können. Deshalb brach er die vorparlamentarischen Verhandlungen in der Angelegenheit ab, brachte seine Vorstellungen relativ kompromißlos in das Gesetzgebungsverfahren ein und führte einen entsprechenden Gesetzesbeschluß des Bundestages herbei. Die A-Länder setzte er dabei durch eine Verknüpfung der Fondsaufstockung mit der Aufhebung des SHG unter politischen Druck. Da für die SPD-Mehrheit im Bundesrat eine Zustimmung zur Aufhebung des SHG ebensowenig in Frage kommen konnte, wie eine Ab-

lehnung der vorgesehenen Fondsaufstockung, war die Anrufung des Vermittlungsausschusses vorprogrammiert. Denn dem Bundesrat blieb verfahrensrechtlich lediglich die Wahl, dem Gesetzesbeschluß des Bundestages zuzustimmen, ihn abzulehnen oder aber den Vermittlungsausschuß anzurufen, um auf diesem Wege Korrekturen am Gesetzesbeschluß herbeiführen zu können.

Vorprogrammiert war ein Vermittlungsverfahren jedoch auch in Hinblick auf für die steuerliche Refinanzierung der ausgleichspolitischen Entscheidungen. Während Bund und Länder sowie Regierung und Opposition übereinstimmend von der Notwendigkeit einigungsbedingter Steuererhöhungen ausgingen, divergierten ihre Vorstellungen über die zu erhöhende Steuerart erheblich. Die Bundesregierung mußte dabei von Anfang an mit dem Widerstand der SPD rechnen. Bereits im vorangegangenen Bundestagswahlkampf hatte sich die SPD aus verteilungspolitischen Gründen gegen eine Umsatzsteuererhöhung ausgesprochen. Zudem favorisierte sie ein anderes Konzept des Familienlastenausgleichs. Zwar hatten einige A-Länder demgegenüber abweichende Meinungen und standen einer Umsatzsteuererhöhung durchaus aufgeschlossen gegenüber. Dennoch konnte die Bundesregierung nicht mit einer sofortigen Zustimmung der A-Länder im Bundesrat rechnen. Angesichts der heftigen steuerpolitischen Kontroversen im vorangegangenen Bundestagswahlkampf sowie im Vorfeld von zwei Landtagswahlen war dies aus Gründen des innerparteilichen Zusammenhalts, der von den SPD-geführten Landesregierungen Rücksichtnahmen auf die Parteilinie verlangte, so gut wie ausgeschlossen. Tatsächlich vereinbarten die A-Länder dementsprechend mit der SPD-Bundestagsfraktion eine gemeinsame Gegenposition zu den Regierungsvorhaben. Da eine völlige Blockade des Regierungsvorhabens aber allein schon aus haushaltspolitischen Gründen nicht in Frage kam, blieb für sie deshalb auch in den steuerpolitischen Fragen letztlich nur der Weg in den Vermittlungsausschuß. Denn das Vermittlungsverfahren erfolgt unter Ausschluß der Öffentlichkeit, was es den Spitzenpolitikern erlaubt, parteiübergreifende Kompromisse zu machen, ohne dafür allzu große Reputationseinbußen bei der (Partei-)Öffentlichkeit in Kauf nehmen zu müssen. Das Vermittlungsverfahren ist deshalb vor allem für Parteiregierungen einer oppositionellen Ländermehrheit im Bundesrat eine naheliegende Verfahrensoption, dem Dilemma widersprüchlicher Verhaltenserwartungen des Parteienwettbewerbs und der Landesraison zu entfliehen.

Vorparlamentarische Bund-Länder-Verhandlungen in Sachen StÄndG 1992 fanden deshalb im Unterschied zum Ersten Aufstockungsgesetz gar nicht erst statt. Vielmehr nutzten beide Seiten die parlamentarischen Bera-

tungen zu den zwei Gesetzentwürfen, um in Hinblick auf das unvermeidliche Vermittlungsverfahren Maximalpositionen aufzubauen und so die Voraussetzungen dafür zu schaffen, die eigenen Positionen möglichst weitgehend in einem lagerübergreifenden Kompromiß gegen die andere Seite durchsetzen zu können. Mit dem Ziel, die eigenen Reihen zu schließen, fand eine ganze Reihe von Konsultationen auf politischer Spitzenebene zwischen SPD und A-Ländern beziehungsweise Regierungskoalition und B-Ländern statt. Diese lagerinternen Konsultationen waren begleitet von heftigem öffentlichen Kampfgetümmel, das dazu dienen sollte, den Gegner unter politischen Druck zu setzen und potentielle Abweichler in den eigenen Reihen zu disziplinieren. Insgesamt wurde in Hinblick auf das Vermittlungsverfahren eine mächtige parteipolitische Druck- und Drohkulisse aufgebaut, die die föderale beziehungsweise ausgleichspolitische Dimension des Konflikts zu überformen drohte.

Angesichts der Masse an öffentlichen, partei- und koalitionsinternen Festlegungen fiel die Rückkehr zu einer pragmatischen Haltung, wie sie ein lagerübergreifender Interessenausgleich im Vermittlungsausschuß verlangt, allein schon aus Reputationsgründen schwer. Denn es stand zu befürchten, daß multilaterale Tauschgeschäfte und Kompromisse zwischen Bund und Ländern in der Öffentlichkeit den Eindruck entstehen lassen könnten, die Bundesregierung kapituliere vor der oppositionellen Bundesratsmehrheit beziehungsweise die parlamentarische Opposition trage eine politische Mitverantwortung für umstrittene Bundesvorhaben. Dies war der Grund dafür, daß die erste VA-Sitzung trotz anfänglicher Kompromißfreude schließlich an der Frage der Umsatzsteuer in die Sackgasse geriet.

Die Konfrontation im Vermittlungsausschuß führte jedoch nicht zu einer Blockade, sondern bewirkte aufgrund der Vielschichtigkeit der involvierten Interessenlagen im Bundesrat eine Transformation der Machtverteilung unter den Ländern. Angesichts der parteipolitischen Auseinandersetzung, in deren Licht sich das Vermittlungsverfahren zu einem hochgradigen Reputationsspiel um Sieg oder Niederlage zwischen der Bundesregierung und der durch Lafontaine und Engholm repräsentierten SPD-Spitze gewandelt hatte, gerieten die neuen Länder mit einem Mal in eine situativ bedingte Schlüsselposition: Hatten die Bundesregierung wie auch die A-Länder in den Beratungen des VA die vitalen Finanzprobleme der neuen Länder anfänglich unbeachtet gelassen, so waren beide Seiten nunmehr auf die neuen Länder angewiesen, um das steuerpolitische Reputationsspiel gewinnen zu können. Die unionsregierten neuen Länder nutzten diese Lage, um von der Bundesregierung im Tausch für ihre parteipolitische Loyalität massive finanzielle

Verbesserungen zu fordern, wodurch die Bundesregierung unter ›cross pressures‹ von neuen Ländern auf der einen Seite und dem A-Lager auf der anderen Seite geriet.

Vor diesem Hintergrund vollführte die Bundesregierung schließlich den Wechsel von einer lagerübergreifenden Verhandlungsstrategie zu einer exklusiven Mehrheitsstrategie. Dabei nutzte sie die Stimmenmehrheit des B-Lagers im Vermittlungsausschuß, um exklusive Angebote an die unionsregierten alten Länder sowie die überwiegend unionsregierten neuen Länder zu machen und auf diese Weise die erforderlichen Mehrheiten für ihre steuerpolitischen Vorhaben im Bundesrat zusammen zu bekommen. Durch die Verkopplung von Umsatzsteuererhöhung und Fondsaufstockung stellte die Bundesregierung den überwiegend unionsregierten neuen Ländern massive finanzielle Verbesserungen in Aussicht, während sie durch eine entsprechende Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer den unionsregierten alten Ländern Bayern und Baden-Württemberg den finanziellen Besitzstand garantierte. Dieses Vermittlungsangebot, welches unter Ausschluß des A-Lagers formuliert und beschlossen wurde, zielte dabei auch auf das SPD-geführte Brandenburg sowie die große Koalition in Berlin, die angesichts der Inkongruenz von finanziellen Interessenlagen und parteipolitischer Lagerbildung Sollbruchstellen der SPD-Mehrheit im Bundesrat darstellten. Da der Vermittlungsvorschlag, der im Bundesrat aus verfahrensrechtlichen Gründen nicht mehr abgeändert werden konnte, hatte er den Charakter eines ultimativen Angebots, das lediglich angenommen oder abgelehnt werden konnte. Angesichts der massiven und akuten Haushaltsprobleme in den neuen Ländern blieb den Regierungen von Brandenburg und Berlin deshalb nichts anderes übrig, als ihre parteipolitischen Bedenken beziehungsweise koalitionspolitischen Rücksichtnahmen zurückzustellen und dem Vermittlungsvorschlag zusammen mit den B-Ländern zuzustimmen.

Zusammenfassend läßt sich somit folgendes festhalten: Zum einen stellte der Gang in den Vermittlungsausschuß angesichts der finanzpolitischen Interessenkonstellation im Frühjahr 1991 die wechselseitig beste Verfahrensoption für alle Beteiligten dar und war insofern schon von Anfang an vorprogrammiert. Dementsprechend dienten die parlamentarischen Beratungen auch nicht der Gestaltung durchsetzungsfähiger Vorlagen, sondern im Gegenteil der Formulierung von Maximalpositionen, mit deren Hilfe beide Seiten die Durchsetzbarkeit ihrer Positionen im Vermittlungsverfahren zu steigern versuchten. Zum zweiten läßt sich konstatieren, daß die Auseinandersetzungen auf hoher politischer Ebene stattfanden und zu einer Überformung der föde-

ralen Verteilungskonflikte durch den Parteienwettbewerb führten, was wiederum im weiteren Verlauf einen situationsgebundenen und daher vorübergehenden Machtzuwachs der neuen Länder bewirkte. Daraus resultierte im Vermittlungsausschuß ein Wechsel von der anfänglichen lagerübergreifenden Verhandlungsstrategie zu einer ultimativen Mehrheitsstrategie, mit der die Bundesregierung sich aus den multilateralen Verhandlungszwängen befreite. Überhaupt erst möglich wurde dieser Strategiewechsel zum dritten durch die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Vermittlungsausschuß, die der Bundesregierung die ausschließliche Kontrolle über die Gestaltung des Vermittlungsvorschlags sicherte. Dieser Umstand erlaubte es der Bundesregierung, dem SPD-dominierten Bundesrat einen ultimativen Vorschlag vorzulegen, den dieser nur ablehnen oder annehmen konnte. Daß dies zum Erfolg führte, ist schließlich auf die Inkongruenz von parteipolitischen Lagern und finanziellen Interessenlagen im Bundesrat zurückzuführen, die dazu führte, daß die Ablehnungsfront der A-Länder an der ›Sollbruchstelle‹ Brandenburg zerbrach. Dabei mußten die SPD-geführten Länder die schmerzhafte und einschneidende Erfahrung machen, daß der parteipolitische Konfrontationskurs, wie er in den siebziger Jahren von den unionsregierten Ländern zum Teil mit großem Erfolg praktiziert wurde, unter den bundesstaatlichen Verhältnissen der Nachvereinigungsphase nicht ohne weiteres zu wiederholen war. Vielmehr stellten das große Gewicht überlappender Koalitionen und die starken finanziellen Interessengegensätze unter den Ländern hohe und neuartige Hindernisse für eine erfolgreiche Konfrontationsstrategie dar. Unter diesen Umständen mußten sich nicht nur die Erfolgsaussichten verringern, vielmehr steigerte sich damit auch das Risiko, als Verlierer aus der parteipolitischen Kontroverse hervorzugehen und somit zum Opfer der eigenen Konfrontationsstrategie zu werden.

Kapitel 5
Die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs

Die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs zum 1. Januar 1995 im Rahmen des »Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms« (FKPG) vom 26. Juni 1993, mit dem die neuen Länder rechtzeitig zum Ablauf der finanzverfassungsrechtlichen Übergangsregelungen des EV in einen gesamtdeutschen Finanzausgleich integriert wurden, stellt ein bemerkenswertes Gegenbeispiel zur ersten Aufstockung des Fonds Deutsche Einheit dar. Während die erste Fondsaufstockung zusammen mit dem Steueränderungsgesetz 1992 zu einem hochkontroversen Gesetzgebungs- und Vermittlungsverfahren führte, zu dessen Abschluß sich der Bund mit Hilfe eines Divide et impera aus den parteiübergreifenden Verhandlungszwängen mit dem SPD-dominierten Bundesrat befreite, war der Entscheidungsverlauf bei der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ein völlig anderer.

Bei der Neuregelung des Finanzausgleichs handelte es sich um eine Anpassung der föderalen Ressourcenverteilung, mit der das provisorische Ausgleichsregime des EV durch eine dauerhafte Verteilungsregelung ersetzt werden sollte. Im Unterschied zur ersten Fondsaufstockung ging es also nicht nur um die kurzzeitige Regelung konkreter Transferzahlungen, sondern um die mittel- bis langfristige Anpassung eines hochgradig verschachtelten Regelsystems an die grundlegend veränderten finanzstrukturellen Rahmenbedingungen im vereinten Deutschland. Die Neuregelung stellte damit die abschließende Runde im Konflikt zwischen Bund und alten Ländern um die Beteiligung an den Kosten der Einheit dar und drohte enorme Umverteilungen unter den Ländern zu bewirken. Zudem mußte die Neuregelung unter der Bedingung parteipolitisch gegenläufiger Mehrheiten zwischen Bundesrat und Bundestag erfolgen, weshalb sie in Hinblick auf die notwendigen Refinanzierungsmaßnahmen für eine Überformung durch den Parteienwettbewerb mindestens ebenso anfällig war wie die erste Fondsaufstockung. Die Gemengelage potentieller Konflikte war damit wesentlich vielschichtiger

und explosiver als bei der ersten Fondsaufstockung. Dennoch kam es weder zu einer Verquickung und Eskalation föderaler und parteipolitischer Konfliktlagen noch zu einem Ausbruch aus den Verhandlungszwängen durch ein Divide et impera des hegemonialen Bundes. Vielmehr vermochten es die Länder trotz ihrer stark divergierenden Interessen, sich frühzeitig gegen den Bund zu solidarisieren, so daß beide Seiten im Interesse einer Regelung gezwungen waren, eine Vereinbarung unter Ausschluß parteipolitischer Kontroversen zu suchen, und die horizontalen und vertikalen Verteilungskonflikte im Wege gegenseitiger Zugeständnisse zu minimieren.

5.1 Ausgangslage

5.1.1 Akuter Regelungsbedarf

Spätestens im Frühjahr 1992 wurde ein akuter Handlungsbedarf zur Neuregelung des Länderfinanzausgleichs offenkundig. Abgesehen von den seit langem diskutierten Strukturproblemen des Finanzausgleichssystems entstand dieser Handlungsbedarf vor allem dadurch, daß die finanzverfassungsrechtlichen Übergangsregelungen des Einigungsvertrags zum 31. Dezember 1994 ausliefen und eine Anschlußregelung erforderlich war, falls sich der Geltungsbereich des bestehenden Finanzausgleichsgesetzes nicht einfach auf die neuen Länder ausdehnen sollte.

Bekanntlich waren die neuen Länder im EV vor allem deshalb von den finanzkraftbezogenen Finanzausgleichsregelungen ausgeschlossen worden, weil ihre Steuerkraft aufgrund der vergleichsweise erheblichen Strukturschwäche des Beitrittsgebiets weit unter dem Durchschnitt der alten Länder lag. Eine sofortige Integration des Beitrittsgebiets in das überkommene Finanzausgleichssystem hätte deshalb zu West-Ost-Umschichtungen geführt, deren Umfang von den alten Ländern finanziell nicht zu verkraften gewesen wäre. Auf Basis von Modellrechnungen, die von einer gegenüber dem westdeutschen Durchschnitt halb so hohen Steuerkraft der neuen Länder ausgingen, wurde seinerzeit damit gerechnet, daß bei einem gesamtdeutschen Länderfinanzausgleich alle alten Länder mit Ausnahme von Bremen zu Zahlerländern geworden wären. Gegenüber einer Fortgeltung des alten Zustands wären dadurch bei den alten Ländern pro Jahr Haushaltsbelastungen von circa 21 Mrd. DM entstanden. Angesichts der bundesrechtlichen Festlegungen der

Länderhaushalte auf der Einnahmen- wie Ausgabenseite waren solche Einbußen kurzfristig nicht zu kompensieren. Deshalb hatten der Bund und alte Länder im Frühsommer 1990 die vorübergehende Aussetzung eines gesamtdeutschen Länderfinanzausgleichs bis zum 31. Dezember 1994 sowie eine Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen mit Wirkung zum 1. Januar 1995 vereinbart. Man ging davon aus, daß bis dahin den neuen Bundesländern der Abbau der krassen Unterschiede in der Wirtschafts- und Finanzkraft zum Altbundesgebiet gelingen werde.

Spätestens im Frühjahr 1992 war jedoch unübersehbar, daß eine rasche Angleichung der Wirtschafts- und Finanzkraft nicht zu erreichen war. Vielmehr kam der Arbeitskreis Steuerschätzungen im Mai 1992 zu dem Ergebnis, daß die durchschnittliche originäre Steuerkraft in den neuen Ländern auch für das Jahr 1995 lediglich die Hälfte des westdeutschen Durchschnitts betragen würde (Vesper 1992: 320). Damit wurden die Finanzkraftverhältnisse zwischen West und Ost für das Jahr 1995 kaum günstiger prognostiziert als für das Frühjahr 1990. Die Einbeziehung der neuen Länder in einen gesamtdeutschen Länderfinanzausgleich zum 1. Januar 1995 drohte folglich kaum geringere Haushaltsbelastungen für die alten Länder aufzuwerfen, als für eine sofortige Integration im Jahr 1990 befürchtet worden war (Färber 1992: 217).

Insgesamt war auf Basis der Steuerschätzung vom Mai 1992 damit zu rechnen, daß eine Integration der neuen Länder und Berlins in den bestehenden Länderfinanzausgleich zum 1. Januar 1995 gegenüber einer Fortgeltung des bestehenden Rechts bei den alten Ländern Besitzstandsverluste von durchschnittlich 452 DM pro Einwohner verursachen würde, wobei die Auswirkungen einer Einbeziehung der neuen Länder in die Verteilung der BEZ auf die Haushalte der alten finanzschwachen Länder noch nicht einmal berücksichtigt worden waren (Tabelle 5-1). Diese Besitzstandsverluste wurden von den alten Ländern als »Katastrophe« für die eigenen Haushalte angesehen und auch vom Bund als nicht finanzierbar betrachtet (Interviews 04, 06, 09 und 14). Eine Refinanzierung von dauerhaften Haushaltseinbußen dieser Größenordnung durch Steuererhöhungen war den Ländern wegen ihrer fehlenden Steuerautonomie nicht möglich. Auch Einsparungen konnten angesichts der Ausgabenstruktur sowie der bundesrechtlichen Festlegung weiter Aufgabenbereiche unmöglich das notwendige Volumen erbringen (Färber 1992: 217–219). Übrig blieb damit lediglich eine Schuldenfinanzierung, die angesichts der Größenordnung und Dauerhaftigkeit der zu erwartenden Einbußen zumindest bei den finanzschwachen alten Ländern in kurzer Zeit zu Haushaltsnotlagen geführt hätte.

Tabelle 5-1 Prognosen der Haushaltsent- (+) bzw. -belastungen (–) der alten Länder in DM/E durch eine vollständige Einbeziehung des Beitrittsgebiets in den LFA (ohne BEZ)

	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	HH	HB	**Ges.**
1990[a]	–343	–338	–350	–332	–351	–312	–317	–390	–534	–507	**–335**
1995[b]	–459	–420	–610	–287	–617	–201	–258	–490	–584	–635	**–452**

a Modellrechnung des Finanzministeriums Rheinland-Pfalz aus dem Jahr 1990.
b Modellrechnung des Finanzministeriums Baden-Württemberg für 1995 auf Basis der Steuerschätzung vom Mai 1992.

Quellen: Peffekoven 1990: 496; ZDL 1992

Eine einfache Einbeziehung der neuen Länder in den bestehenden Finanzausgleich kam somit allein schon aus finanzwirtschaftlichen Gründen nicht in Frage. Eben diese drohte aber für den Fall, daß bis zum 1. Januar 1995 keine Korrekturen an den Ausgleichsregelungen erfolgen würden. Denn zumindest nach Rechtsauffassung der meisten Länder implizierte der Ablauf der finanzverfassungsrechtlichen Übergangsregelungen des EV ein automatisches Inkrafttreten des Finanzausgleichsgesetzes in den neuen Ländern (Interviews 02, 04, 06, 09 und 18). Nach allgemeiner Ansicht hätte dies jedoch geradewegs eine »Implosion der bundesstaatlichen Ordnung und der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen« und mithin eine »Verfassungskrise« ausgelöst. Deshalb wurde eine Neuordnung des Finanzausgleichs mit Wirkung zum 1. Januar 1995 von den Ländern als absolut notwendig angesehen. Eine Verlängerung der vorübergehenden Aussetzung des gesamtdeutschen Finanzausgleichs schied dagegen als Option aus. Da der EV eine solche Möglichkeit nicht vorsah, hätte dies eine Verfassungsänderung erfordert, die allein schon an der Sperrminorität der neuen Länder einschließlich Berlins scheitern mußte. Ebenso wie die Länder sah auch der Bund eine rechtliche Neuregelung des Finanzausgleichs als notwendig an, wofür er allerdings primär verfassungsrechtliche Gründe geltend machte (BT-Drs. 12/3551: 10; 12/3740: 14). Darüber hinaus hatten Bund und insbesondere die neuen Länder auch deshalb ein Interesse an einer Neuregelung der föderalen Ressourcenverteilung, weil eine schlichte Integration in die bestehenden Finanzausgleichsregelungen die neuen Länder lediglich an die bundesdurchschnittliche Finanzkraft heranführen konnte, ihnen darüber hinaus jedoch keine Finanzmittel zur Deckung ihres investiven Nachholbedarfs versprach (Hardt 1992: 45–46; Interviews 08 und 14).

Darüber hinaus war eine Korrektur des Finanzausgleichsgesetzes auch durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 erforderlich geworden (BVerfGE 86, 148; Peffekoven 1992). Dieses Urteil erklärte zum einen die sogenannte Ländersteuergarantie des § 10 III FAG wegen einiger Ungereimtheiten für unvereinbar mit dem Grundgesetz und ordnete eine Korrektur mit Wirkung ab 1991 an. Bei der Ländersteuergarantie handelt es sich um eine komplizierte Vorschrift, die garantieren soll, daß einerseits jedes ausgleichsberechtigte Land mindestens 95 Prozent der durchschnittlichen Steuereinnahmen der Länder (ohne Einnahmen der Gemeinden) erhält, andererseits aber kein ausgleichspflichtiges Land unter den Länderdurchschnitt dieser Einnahmen sinkt. Die Regelung wurde deshalb vom BVerfG beanstandet, weil der Gesetzgeber hierbei anders als bei der vorangehenden Stufe des horizontalen Finanzkraftausgleichs auf eine Einwohnerveredelung der Stadtstaaten sowie auf die Berücksichtigung von Hafenlasten verzichtet hatte. Nach Ansicht des BVerfG verstieß dies gegen den allgemeinen Gleichheitssatz und das Willkürverbot (Häde 1993: 466). Zum zweiten wurde vom BVerfG die Verteilung der BEZ beanstandet und eine Korrektur verlangt. Das BVerfG monierte in diesem Zusammenhang, daß der Nachteilsausgleich für die Jahre 1983 bis 1986, den das Gericht Bremen und Nordrhein-Westfalen 1986 zugesprochen hatte, zu niedrig ausgefallen sei. Des weiteren beanstandete das Gericht, daß die Haushaltshilfe-Vorabbeträge sowie die Vorabbeträge wegen der Kosten politischer Führung in den Jahren 1987 bis 1991 für das Land Bremen geringer waren als für das Saarland und verlangte auch hier einen Nachteilsausgleich sowie eine Gleichstellung für die Zukunft (Häde 1993: 466–467). Schließlich diagnostizierte das Gericht eine extreme Haushaltsnotlage in Bremen und dem Saarland, die Bund und Länder zum Beistand verpflichte. Der Bundesgesetzgeber müsse deshalb unverzüglich entsprechende Hilfsmaßnahmen des Bundes und der Länder regeln, Bremen und Saarland aus ihrer Haushaltsnotlage zu helfen (Stauch 1992).

Schließlich existierte noch eine ganze Reihe von Strukturproblemen des Länderfinanzausgleichs, die bereits seit Jahren in der Diskussion waren und anläßlich der Vereinigung erneut zur Sprache kamen. So wurde aus der Finanzwissenschaft vor allem die allokative Ineffizienz des bestehenden Finanzausgleichssystems kritisiert, das mit seinem hohen Ausgleichsgrad quasi eine Versicherung gegen Mißwirtschaft der finanzschwachen Länder darstelle und bei den finanzstarken Ländern keinerlei Anreize zur Pflege der eigenen Steuerquellen schaffe (SVR 1990: 210–215; Peffekoven 1993: 22–23). Notwendig sei deshalb insbesondere eine Absenkung der Ausgleichsin-

tensität sowie die Einführung eigener Steuergesetzgebungskompetenzen für die einzelnen Länder (Heilmann 1992: 78–92). Neben diesen eher grundsätzlichen Punkten, die auf einen Kurswechsel innerhalb der föderalen Finanzbeziehungen vom Ausgleichs- zum Wachstumsziel abstellten, wurden außerdem die Intransparenz, die technische Komplexität sowie die Strategieanfälligkeit der bestehenden Finanzausgleichsregelung kritisiert (Peffekoven 1993: 12). Zur Abhilfe kursierte eine Fülle von Detailvorschlägen, zum Beispiel die Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleichs, die volle Einbeziehung der Gemeindesteuereinnahmen bei der Ermittlung der Finanzkraft, die Abschaffung veredelter Einwohnerzahlen bei der Ermittlung der Ausgleichsmeßzahlen usw. (Heilmann 1992: 51–78).

Abgesehen von den diversen Problemen des Länderfinanzausgleichs mußte zwischen Bund und Ländern auch noch die Frage einer zweiten Aufstockung des FDE für 1993 und 1994 geklärt werden. Offen war darüber hinaus die Frage, wer die Schulden von voraussichtlich circa 370 Mrd. DM übernehmen sollte, die beim Kreditabwicklungsfonds (KAF) sowie bei der Treuhandanstalt (THA) bis zu ihrer vorgesehenen Auflösung anfallen würden. In bezug auf den KAF, der zur Abwicklung einer Reihe von Verbindlichkeiten der ehemaligen DDR eingerichtet worden war (Kitterer 1993: 48), sah Art. 23 EV zwar die Übernahme der bis zur Auflösung des KAF Ende 1993 aufgelaufenen Schulden durch Bund und neue Länder vor; angesichts der anhaltenden Struktur- und Steuerschwäche der neuen Länder war dies aber offenkundig obsolet. Das gleiche galt im Prinzip auch für die Aufteilung der Treuhandschulden. Hier sah Art. 22 EV vor, daß Bund und neue Länder zu gleichen Teilen am Treuhandvermögen zu beteiligen seien. In diesem Zusammenhang war man seinerzeit noch von einem Privatisierungsgewinn der THA ausgegangen. Da sich inzwischen jedoch ein erheblicher Verlust und infolgedessen eine starke Verschuldung der Treuhandanstalt eingestellt hatte, bedurfte nun auch diese Aufteilungsregelung einer Korrektur.

Im Zusammenhang mit all diesen Fragen stellte sich schließlich auch die Frage, auf welche Weise die dadurch implizierten massiven Haushaltsbelastungen von Bund, alten Ländern und deren Gemeinden gegenfinanziert werden sollten. Bislang war zur Finanzierung der Einheit eindeutig der Kreditaufnahme der Vorrang gegeben worden vor Einsparungen und Steuererhöhungen. Die jährliche Nettokreditaufnahme des öffentlichen Gesamthaushaltes war von 33,6 Mrd. DM in 1989 über 90,1 Mrd. DM in 1990 auf schließlich 132 Mrd. DM in 1991 angestiegen (Fuest/Kroker 1993: 23). Angesichts der permanenten Wahlkämpfe der Jahre 1990 bis 1992 stellte dies in politökonomischer Hinsicht die günstigste Finanzierungsstrategie dar

(Kantzenbach 1993: 16–17), da die Kosten einer Kreditfinanzierung im Gegensatz zu Einsparungen und Steuererhöhungen für die Bürger erst mit einiger Verzögerung, das heißt in unserem Fall nach Abschluß der Wahlen, spürbar werden (van Velthoven et al. 1993: 22–25). Dieser politökonomische Vorteil einer Verschuldungsstrategie war im Jahr 1992 jedoch weitgehend verbraucht und drohte zunehmend in den Nachteil einer mittel- bis langfristigen Zinsfalle für die öffentlichen Haushalte umzukippen (Hickel/Priewe 1994: 189). Denn zwischen 1989 und 1991 war es zu einem ›explosionsartigen‹ Anstieg der öffentlichen Gesamtverschuldung um insgesamt 27 Prozent auf 1.166 Mrd. DM gekommen (Tofaute 1995: 186; Czada 1995: 74). Bereits nach damaligen Schätzungen drohte dieser Schuldenstand bis Ende 1995 unter Einbeziehung der bis dahin aufgelaufenen Schulden der Treuhandanstalt sowie der Bundesbahn auf knapp 2,2 Billionen anzuwachsen (Hüther 1992: 223). Angesichts der anhaltenden Transformationsprobleme im Beitrittsgebiet sowie der abflauenden Konjunktur war deshalb aus damaliger Sicht zwangsläufig damit zu rechnen, daß die Zinsausgaben der öffentlichen Haushalte künftig wesentlich stärker ansteigen würden als die Steuereinnahmen, was mittelfristig zu einer Verengung der Haushaltsspielräume führen mußte. Tatsächlich hatte die sogenannte Zins-Steuerquote des öffentlichen Gesamthaushalts seit 1989 von 11,4 auf 14 Prozent in 1994 zugenommen (Hickel/Priewe 1994: 174–175) und drohte nach einer Projektion des BMF aus dem Jahr 1994 bis 1996 auf 16,5 Prozent anzusteigen (Tofaute 1995: 191). Zur Abwehr dieser Entwicklung war also dringend ein Kurswechsel zu einer Konsolidierungsstrategie erforderlich, die auf Einsparungen sowie Einnahmeverbesserungen abstellte.

Eine Notwendigkeit zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte war ferner auch dadurch gegeben, daß Deutschland ansonsten eines der vier Konvergenz-Kriterien für den Einstieg in die europäische Währungsunion, nämlich ein Verhältnis der öffentlichen Gesamtverschuldung zum Bruttoinlandsprodukt von unter 60 Prozent, zu verfehlen drohte (Hüther 1992: 223–224). Akuter Handlungsbedarf für einen finanzpolitischen Kurswechsel bestand schließlich auch aufgrund des enormen außenpolitischen Drucks auf die Bundesregierung, der angesichts der konjunkturellen sowie geld- und währungspolitischen Folgen der deutschen Verschuldungsstrategie im europäischen Ausland ausgeübt wurde (Czada 1995: 83). Denn auf die Ausweitung der öffentlichen Kreditaufnahme hatte die Bundesbank mit einer beispiellosen Hochzinspolitik reagiert, die im Juli 1992 ihren Höhepunkt erreichte. Die Folge war ein erheblicher Aufwertungsdruck auf die Deutsche Mark, die wiederum die übrigen Währungen im Rahmen des europäischen

Systems der festen Wechselkurse (EWS) unter starken Abwertungsdruck setzte und heftige Notenbankinterventionen und Währungsspekulationen auf den Geldmärkten zur Folge hatte. Da die meisten Mitgliedsstaaten in Hinblick auf die sich abzeichnende zweite Stufe der Währungsunion jedoch kein Interesse an einer Neufestsetzung der Wechselkurse im Rahmen des EWS hatten, sahen sie sich gezwungen, dem deutschen Hochzinskurs zu folgen, was ihren Weg aus der seit 1991 anhaltenden europäischen Konjunkturkrise erheblich erschweren mußte (Busch 1994: 87–89; Ross 1995: 213). Deshalb war die Bundesregierung dringend auf eine Zinswende der Bundesbank angewiesen, wofür diese jedoch unter anderem eine Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen sowie Bemühungen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zur Voraussetzung gemacht hatte. Spätestens ab 1992 standen deshalb die politischen Diskussionen um die Finanzierungsstrategien zur Bewältigung der Kosten der Einheit im Zeichen der Haushaltskonsolidierung.

Insgesamt bestand im Frühjahr 1992 sowohl ein akuter Bedarf zur Anpassung des Länderfinanzausgleichssystems an das grundlegend veränderte Disparitätenmuster im vereinigten Deutschland als auch ein verfassungsrechtlicher Korrekturbedarf zur Umsetzung des BVerfG-Urteils. Daneben mußten zwischen Bund und Ländern noch die Altschuldenfrage sowie die Frage einer zweiten Fondsaufstockung geregelt werden. Schließlich war die Gegenfinanzierung dieser Maßnahmen zu klären, die unter dem Vorzeichen der Haushaltskonsolidierung stand. Im Unterschied zu den Finanzreformen der Vergangenheit waren dabei keine Zuwächse zu verteilen, sondern lediglich Defizite, die durch die Integration der extrem finanzschwachen neuen Länder in einen gesamtdeutschen Finanzausgleich aufgerissen worden waren. Insofern waren Verteilungskonflikte zwischen Bund und Ländern vorprogrammiert (Vesper 1992). Die Lage wurde dabei für die Beteiligten durch den knappen Zeitrahmen zur Regelung dieser Probleme zusätzlich erschwert. Ausgehend vom Fristende für die finanziellen Übergangsregelungen des EV zum 31. Dezember 1994 und vor dem Hintergrund des ›Superwahljahres‹ 1994, in dem weitreichende politische Entscheidungen als unmöglich angesehen wurden, gingen Bund und Länder übereinstimmend davon aus, daß die Entscheidungen über eine Neuordnung des Finanzausgleichs spätestens bis Ende 1993 fallen mußten (Biedenkopf 1994: 181; BR-PlPr. 639: 19). Dieser Termin war auch deshalb notwendig, weil die Umsetzung neuer Finanzausgleichsregelungen allein schon regelungstechnisch einen erheblichen Vorlauf verlangt (Interviews 01, 02 und 04).

5.1.2 Komplexe Ausgleichsregelungen und föderale Konfliktlagen

Angesichts dieser Ausgangslage erschien die Neuregelung beziehungsweise Anpassung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen mit dem Ziel einer Integration der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich manchen Beobachtern als kaum lösbare politische Aufgabe (Mäding 1992: 210; Renzsch 1991: 279). Im Unterschied zur Fondsaufstockung ging es bei der Integration der neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich nicht nur um eine vorübergehende Regelung konkreter Transferzahlungen, sondern um eine regelungstechnisch höchst anspruchsvolle, dauerhafte Neuregelung beziehungsweise Anpassung eines hochgradig verschachtelten Systems abstraktgenereller Verteilungsregelungen. Der Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland basiert auf einem historisch gewachsenen, mehrstufigen Verteilungsvefahren mit einer Fülle ineinandergreifender Parameter, die im Finanzausgleichsgesetz festgelegt sind. In Ausführung der finanzverfassungsrechtlichen Regelungen des Grundgesetzes sah das Finanzausgleichsgesetz (FAG) seinerzeit insgesamt drei Ausgleichsstufen vor: den horizontalen Umsatzsteuervorwegausgleich, den horizontalen Länderfinanzausgleich sowie die Bundesergänzungszuweisungen. Insgesamt handelt es sich um ein komplexes Regelungsgefüge, bei dem die Änderung eines Elements sogleich Forderungen nach der Änderung weiterer Elemente auslöst.

Beim sogenannten Umsatzsteuervorwegausgleich gemäß § 2 FAG wird von der Ermächtigung des Art. 107 I 4 GG Gebrauch gemacht, unter Verwendung eines Viertels des Länderanteils an der Umsatzsteuer (sogenannte Ergänzungsanteile) einen Steuerkraftausgleich zwischen den Ländern vorzunehmen, mit dem diejenigen Länder, deren Einnahmen aus der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer, der Gewerbesteuerumlage sowie der Landessteuern je Einwohner unter dem Länderdurchschnitt liegen, an 92 Prozent des Länderdurchschnitts angehoben werden sollen (Carl 1995: 44–47).

Auf der zweiten Stufe kommt das FAG mit den §§ 4–10 der verfassungsrechtlichen Verpflichtung zu einem horizontalen Finanzkraftausgleich unter den Ländern gemäß Art. 107 II GG nach (Hummel/Nierhaus 1994: 23–36; Carl 1995: 47–68). Bei diesem Länderfinanzausgleich durch die Länder (sogenannter ›horizontaler Länderfinanzausgleich‹) hat das Grundgesetz dem Gesetzgeber durch eine Anhäufung unbestimmter Rechtsbegriffe einen großen Gestaltungsspielraum eingeräumt. Beim horizontalen Länderfinanzausgleich verlangt das Grundgesetz lediglich, daß die »unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen« werde, wobei »die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden zu berücksichtigen« sei. Der horizon-

tale Länderfinanzausgleich ist im FAG zwar ebenso wie der Umsatzsteuervorwegausgleich als Steuerkraftausgleich ausgestaltet worden, so daß ausgleichspolitische Auseinandersetzungen über unterschiedliche Sonderbedarfe im Prinzip weitgehend dadurch ausgeschlossen sind, daß zur Ermittlung der Ansprüche und Verpflichtungen die tatsächlichen Steuereinnahmen der Länder je Einwohner (Finanzkraftmeßzahl) an den bundesdurchschnittlichen Steuereinnahmen je Einwohner (Ausgleichsmeßzahl) gemessen werden (Färber 1992: 220). Im Detail war jedoch eine ganze Reihe von einfachgesetzlichen Parametern und Sonderregelungen vorgesehen, durch die die Finanzinteressen der Länder in jeweils unterschiedlicher Weise berührt wurden.

Beispielsweise wurden bei der Ermittlung der Finanzkraftmeßzahl nach § 6 I FAG nicht nur fast alle Steuereinnahmen der Länder einbezogen, sondern auch die Förderabgaben gemäß § 31 des Bundesberggesetzes, die fast ausschließlich in Niedersachsen anfielen. Eine Berücksichtigung der Finanzkraft der Gemeinden erfolgte dagegen nicht vollständig, sondern lediglich in Höhe von 50 Prozent ihrer Steuereinnahmen, wodurch Finanzkraftunterschiede zwischen Ländern mit steuerstarken beziehungsweise steuerschwachen Gemeinden tendenziell verwischt wurden. Ferner waren in § 7 III FAG bestimmte Festbeträge vorgesehen, die die Länder Bremen, Hamburg und Niedersachsen zur Abgeltung ihrer Hafenlasten von den oben genannten Einnahmen absetzen konnten. Bei der Ermittlung der Ausgleichsmeßzahl nach § 9 FAG, bei der getrennt für Länder- und Gemeindesteuern die bundesdurchschnittlichen Steuereinnahmen je tatsächlichem Einwohner mit den Einwohnerzahlen des jeweiligen Landes multipliziert werden, war des weiteren eine Einwohnergewichtung für Stadtstaaten (135 Prozent) beziehungsweise für alle Gemeinden über 5.000 Einwohner (gestaffelt von 110 Prozent bis 136 Prozent) vorgesehen worden. Dadurch wurden die Stadtstaaten beziehungsweise die Flächenländer mit großen beziehungsweise dichtbevölkerten Gemeinden vergleichsweise arm gerechnet, womit den strukturellen Eigenarten der Stadtstaaten beziehungsweise dem steigenden Finanzbedarf der Gemeinden bei wachsender Größe und Bevölkerungsdichte Rechnung getragen werden sollte. Bei der Bemessung der Ausgleichsbeiträge sah § 10 FAG einen Stufentarif vor, bei dem die Überschüsse ausgleichspflichtiger Länder von 100 Prozent bis 102 Prozent der Ausgleichsmeßzahl außer Ansatz blieben (sogenannte ›tote Zone‹), wovon zuletzt vor allem Bayern und Nordrhein-Westfalen profitiert hatten, während ab 110 Prozent der Ausgleichsmeßzahl eine Vollabschöpfung vorgesehen war, die vor allem zu Lasten von Hessen und Baden-Württemberg ging.

Auf der dritten Ausgleichsstufe machte das FAG schließlich von der verfassungsrechtlichen Ermächtigung Gebrauch, Bundesergänzungszuweisungen an leistungsschwache Länder zur Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfes zu gewähren. Danach sollte der Umfang der BEZ bis Ende 1993 jährlich 2 Prozent des Umsatzsteueraufkommens (1992: 3,8 Mrd. DM) betragen, wovon zuletzt 570 Mio. DM als sogenannte Vorabbeträge an die Länder Bremen, Rheinland-Pfalz, Saarland sowie Schleswig-Holstein für die besonderen Belastungen durch die Kosten politischer Führung und die besonders ungünstige Haushaltssituation gehen sollten (sogenannte ›Sonderbedarfs-BEZ‹). Der Rest sollte dazu verwendet werden, die verbleibenden Fehlbeträge der finanzschwachen Länder nach dem horizontalen LFA so weit zu reduzieren, daß ihre Finanzkraft auf mindestens 99 Prozent des Länderdurchschnitts angehoben wird. Neben den oben genannten Ländern profitierte von diesen ›Fehlbetrags-BEZ‹ vor allem Niedersachsen.

Mit diesen ineinander verschachtelten Detailregelungen waren jeweils massive finanzwirtschaftliche Interessen einzelner Länder beziehungsweise Ländergruppen verbunden. In Hinblick auf das Gefüge der Finanzausgleichsregelungen bestand eine vielschichtige Gemengelage an gegenläufigen Status-quo- und Veränderungsinteressen, die je nach in Frage stehender Detailregelung zwischen reichen und armen Ländern, Stadtstaaten und Flächenländern, Ländern mit finanzstarken beziehungsweise finanzschwachen Kommunen, Küsten- und Binnenländern usw. im Widerstreit lagen. Die Änderung von Finanzausgleichsregelungen warf daher regelmäßig große Schwierigkeiten auf (Interview 02). Mit aller Deutlichkeit hatte sich dies in den Vorjahren bei den beiden Bundesverfassungsgerichtsverfahren zum Finanzausgleich gezeigt, in denen eine Fülle von Einzelvorschriften des FAG mit dem Ziel angefochten worden waren, die Ausgleichsbeiträge der jeweiligen Antragsteller zu minimieren beziehungsweise ihre Ausgleichszuweisungen zu vergrößern (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 1992: 16–20). Vor diesem Hintergrund war zu erwarten, daß eine einigungsbedingte Anpassung der Finanzausgleichsregelungen eine Eskalation gegenläufiger Reformforderungen auslösen und infolgedessen zu starken Verteilungskonflikten im Zwischen-Länder-Verhältnis führen würde, die nicht allein auf einen West-Ost-Konflikt beschränkt wären.

Zu rechnen war jedoch nicht nur mit massiven Konflikten zwischen den Ländern, sondern systembedingt auch mit Verteilungskonflikten zwischen Bund und Ländern. Denn der vorübergehende Ausschluß der neuen Länder vom bundesstaatlichen Finanzausgleich bis Ende 1994 durch Art. 7 EV war nicht allein auf die horizontalen Elemente des Art. 107 GG (Umsatzsteuer-

vorwegausgleich sowie horizontaler LFA) beschränkt worden, sondern umfaßte auch die zwei wichtigsten vertikalen Ausgleichsinstrumente, nämlich die Bundesergänzungszuweisungen sowie den vertikalen Umsatzsteuerausgleich nach Art. 106 III GG. Mit Ablauf der Übergangsregelungen des EV war also absehbar, daß die neuen Länder beim Bund massive Ansprüche auf BEZ zur Abgeltung ihrer einigungsbedingten Sonderbedarfe geltend machen würden. Damit mußte sich dann auch ein Konkurrenzverhältnis gegenüber den armen alten Ländern ergeben. Außerdem war mit hoher Wahrscheinlichkeit damit zu rechnen, daß die Einbeziehung des Beitrittsgebiets in einen Vergleich der Deckungsquoten von Bund und Ländergesamtheit zu einem massiven Bund-Länder-Streit um eine Neufestsetzung der vertikalen Umsatzsteueraufteilung führen würde. Wie bereits die Diskussionen in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Bestandsaufnahme/Lösungsvorschläge im Sommer und Herbst 1991 gezeigt hatten (vgl. Kap. 4.2.1), war absehbar, daß Bund und Länder einander Forderungen in zweistelliger Milliardenhöhe entgegenhalten würden.

Bei der Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich im Zuge einer Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen konnte der Bund also allein schon aus systemimmanenten Gründen nicht unbeteiligt bleiben. Dies galt aber nicht nur für den vertikalen Finanzausgleich, sondern auch für die Einbeziehung der neuen Länder in den horizontalen Finanzausgleich. Denn die zu erwartende Größenordnung der horizontalen Umverteilungen und der daraus resultierenden Lasten für die alten Länder machte aus finanzwirtschaftlichen wie aus finanzverfassungsrechtlichen Gründen einen vertikalen Teilausgleich der horizontalen Umverteilungslasten erforderlich (Färber 1992: 220). Bei der Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich ging es mit anderen Worten also nicht allein um horizontale Verteilungsfragen, sondern auch um eine Beteiligung des Bundes an den Kosten dieser Operation.

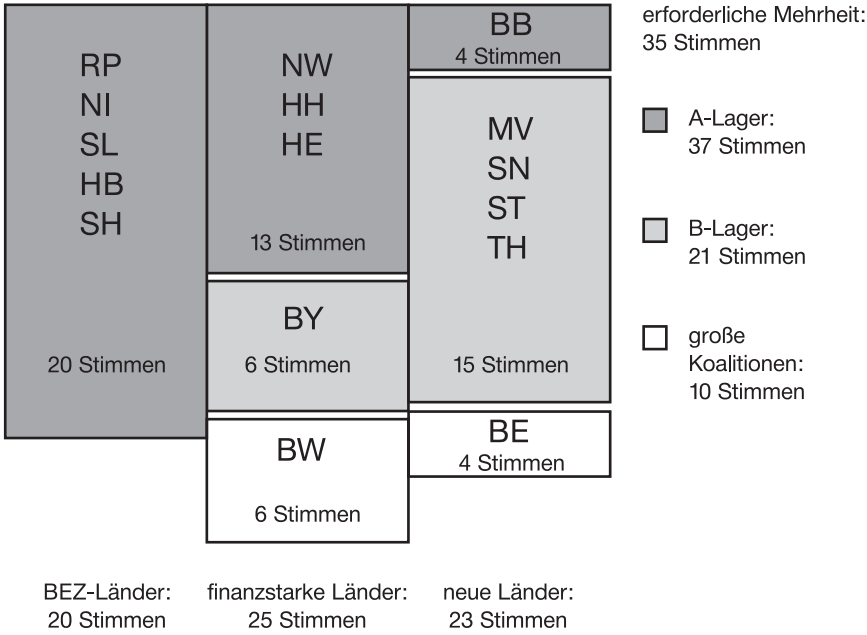
Zumindest aus Sicht der alten Länder mußten horizontale und vertikale Verteilungsfragen dabei in einem komplementären Verhältnis zueinander stehen: je größer die Bundesbeteiligung, desto niedriger die horizontalen Umverteilungslasten und desto niedriger infolgedessen das Konfliktpotential unter den alten Ländern. Deshalb drohte eine Neuauflage des Streits zwischen Bund und alten Ländern um die Beteiligung an den Kosten der Einheit, der bereits die Verhandlungen zu den beiden Staatsverträgen, aber auch die Auseinandersetzungen um die erste Fondsaufstockung geprägt hatte. Während es den alten Ländern bei den Verhandlungen zu den beiden Staatsverträgen allerdings noch gelungen war, mit Hilfe ihrer Vetomacht die fi-

nanziellen Risiken der Einheit weitgehend auf den Bund abzuwälzen, indem sie ihre Zustimmung zu den Staatsverträgen von einer Plafondierung ihrer finanziellen Beteiligung abhängig gemacht hatten, drohte die Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich unter umgekehrten Vorzeichen zu verlaufen: Nunmehr waren die alten Länder auf finanzielle Zugeständnisse des Bundes angewiesen, um nach dem Ablauf der Übergangsregelungen des EV zu einem finanziell tragbaren Ergebnis kommen zu können. Die Stellung der alten Länder gegenüber dem Bund war damit potentiell schwächer als in der unmittelbaren Vorvereinigungsphase. Hinzu kam, daß eine Bundesbeteiligung an den Umverteilungslasten im Rahmen des horizontalen Länderfinanzausgleichs aus Sicht der neuen Länder ganz anders wahrgenommen werden mußte als aus Sicht der alten Länder. Während eine hohe Bundesbeteiligung für die alten Länder eine Reduzierung ihrer ansonsten notwendig anfallenden Umverteilungslasten bedeutete, drohte dies aus Sicht der neuen Länder potentiell zu Lasten zusätzlicher Bundesleistungen zur Finanzierung ihres investiven Nachholbedarfs zu gehen.

Die Einbeziehung der neuen Länder in einen gesamtdeutschen Finanzausgleich im Zuge einer Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen drohte nicht nur in Hinblick auf den horizontalen Länderfinanzausgleich vielfältige Verteilungskonflikte zwischen den verschiedenen finanziellen Ländergruppen auszulösen. Auch hinsichtlich des vertikalen Finanzausgleichs sowie der Beteiligung des Bundes an den horizontalen Umverteilungslasten gab es ein Konfliktpotential zwischen alten und neuen Ländern. Ähnlich wie bei der ersten Aufstockung des Fonds Deutsche Einheit bot sich dem Bund damit eine günstige Gelegenheit, seine Finanzinteressen im Zuge einer Divide-et-impera-Strategie vor allem gegen die alten Länder durchzusetzen.

Betrachtet man die Stimmenverteilung im Bundesrat zwischen April 1992 (Landtagswahlen in Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg) und Juli 1994 (Landtagswahlen in Sachsen-Anhalt), so läßt sich gegenüber den Mehrheitsverhältnissen im Umfeld der ersten Fondsaufstockung lediglich eine geringfügige parteipolitische Gewichtsverschiebung konstatieren, durch die sich die Lage für den Bund aber dennoch entscheidend verschlechtert hatte (Abbildung 5-1). Denn seit der Bildung der großen Koalition in Baden-Württemberg reichten die Stimmen des letzten unionsregierten alten Landes Bayern sowie der neuen Länder rechnerisch nicht mehr für eine Bundesratsmehrheit aus. Die Chancen für eine Verhandlungsstrategie des Bundes, die im Kern auf die finanziellen Eigeninteressen der überwiegend unionsregierten neuen Länder sowie auf die gegenseitige Rücksichtnahme und Loya-

Abbildung 5-1 *Stimmenverteilung im Bundesrat zwischen Juni 1992 und Juni 1994 in Abhängigkeit von finanziellen Eigeninteressen und Parteilagern*



lität mit parteipolitisch befreundeten alten Ländern baute, waren deshalb potentiell kleiner als bei der ersten Fondsaufstockung und mußten weiter sinken für den Fall einer Parteipolitisierung der Ausgleichsfragen.

Eine Parteipolitisierung war aber aufgrund der Finanzierungsaspekte der Neuordnung sowie des Erfordernisses einer Haushaltskonsolidierung nicht gänzlich auszuschließen. Vielmehr war damit zu rechnen, daß sich an den Fragen von Haushaltseinsparungen und Steuererhöhungen parteipolitische Kontroversen entzünden würden, die bereits die föderalen Verhandlungen anläßlich der ersten Fondsaufstockung nachhaltig gestört und schließlich zu einem spektakulären Ausbruch des Bundes aus den Verhandlungszwängen durch eine kämpferische Mehrheitsentscheidung geführt hatten. Eine solche Divide-et-impera-Strategie des Bundes war auch diesmal nicht völlig ohne

Erfolgschancen, da sich an der Zerklüftung beziehungsweise Dreiteilung der Bundesratsbank entlang finanzstruktureller Trennlinien und den daraus folgenden ausgleichspolitischen Konfliktlinien nichts geändert hatte. Deshalb war erneut mit dem Versuch des Bundes zu rechnen, die Länder zu spalten, um in dem sich abzeichnenden Konflikt um die vertikale Lastentragung eine möglichst günstige Position gegen die alten Länder durchzusetzen. Angesichts der Dimension der zu leistenden Umverteilung, der damit verbundenen Gemengelage an horizontalen und vertikalen Verteilungskonflikten sowie des vorangegangenen Erfolgs des Bundes mit einer Divide-et-impera-Strategie, war also mit einem extrem konflikthaften Entscheidungsprozeß zu rechnen, der nach Ansicht mancher Beobachter wenn nicht zu einer »tiefgreifenden Verfassungskrise« (Schneider 1994: 87–88), so doch zumindest zu einem »neuen Zentralisierungsschub in der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern« (Scharpf 1990a: 582; Abromeit 1992: 103) führen mußte.

5.2 Vorschläge des Bundes und Modelldiskussionen unter den Ländern

5.2.1 BMF-Thesenpapier

Am 11. September 1992 legte der Bund seine Vorschläge zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen in Form eines Thesenpapiers vor und bestätigte damit die früh geäußerte Erwartung, daß er primär durch eine Spaltung der Länder versuchen werde, seine Interessen zu wahren. Obwohl das Ausmaß der anstehenden Ausgleichsprobleme spätestens seit dem Frühjahr 1992 offenkundig war und der Bundeskanzler deshalb bereits im April die baldige Aufnahme von Bund-Länder-Gesprächen im Anschluß an das für den Mai erwartete BVerfG-Urteil zum Länderfinanzausgleich angekündigt hatte, unternahm die Bundesregierung formelle und konkrete Schritte dazu erst nach Abschluß der parlamentarischen Sommerpause im September 1992. Erst zu diesem Zeitpunkt unterbreitete das Bundesfinanzministerium den Ländern sein bereits im Juni 1992 angekündigtes Thesenpapier, nachdem das BMF zuvor noch alle Sondierungsversuche aus den Landesfinanzministerien abgeblockt hatte (Interviews 01 und 05).

Dieses »Thesenpapier des Bundes zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen« (in: Hardt/Ertel 1992: 99–114) sah Vorschläge für eine

ganze Reihe von Problemkreisen (Altschuldenfrage, BVerfG-Urteil vom 27. Mai 1992, Fonds-Aufstockung, EG-Finanzlasten) vor, in denen nach Ansicht des BMF möglichst bis Ende 1993 gesetzliche Regelungen erfolgen sollten. Im Zentrum stand jedoch die Einführung eines gesamtdeutschen bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 1. Januar 1995. Der Vorschlag des BMF zur Neuregelung des LFA hatte dabei »verblüffende« Ähnlichkeit mit einem im Juli ausgearbeiteten Modell des reichen Zahlerlandes Landes Baden-Württemberg (Interview 02). Auf Basis des geltenden Verfassungsrechts (das heißt ohne Änderung des GG) schlug das BMF eine Neuordnung des LFA vor, welche den folgenden Zielen dienen sollte:

– Sicherung einer angemessenen allgemeinen Finanzausstattung für die neuen Länder, um eine eigenständige Haushaltswirtschaft und Finanzplanung sowie eine weitere Anpassung an die Lebensverhältnisse im Altbundesgebiet zu ermöglichen;
– ausgewogene Verteilung der zur Erreichung dieses Ziels notwendigen Finanzierungslasten auf Bund und alte Länder;
– Vereinfachung des Finanzausgleichs, Steigerung seiner Transparenz sowie Verminderung seiner negativen Anreizwirkungen.

Zur Umsetzung dieser Ziele beabsichtigte das BMF, die bisherige Finanzkraftbestimmung im Länderfinanzausgleich im Prinzip beizubehalten, Berlin in die Stadtstaatenveredelung miteinzubeziehen und lediglich den bedarfsbezogenen Hafenlastenansatz bei der Ermittlung der Finanzkraftmeßzahl aus Gründen der Vereinfachung und Transparenz fallen zu lassen. Ferner sollte das dreistufige System des Steuerkraftausgleichs zwischen den Ländern in ein einstufiges System umgewandelt werden. Neben dem Wegfall des Umsatzsteuervorabausgleichs sollte hierzu vor allem die Einführung eines einheitlichen Verfahrens für den horizontalen Länderfinanzausgleich und für die Fehlbetrags-BEZ beitragen. Der angemessene Ausgleich der Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern nach Art. 107 II 1 GG (horizontaler LFA) sollte danach nicht mehr allein durch horizontale Ausgleichsbeiträge der reichen Länder erfolgen, sondern auch durch BEZ im Umfang von 25 Prozent aller finanzkraftbezogenen Zuweisungen. Nach Ansicht des BMF sollte dies eine ausgewogene Verteilung der zukünftigen Finanzausgleichsleistungen auf Bund und alte Länder gewährleisten. Deshalb könnten die alten Länder auch keinen Ausgleich ihrer horizontalen Ausgleichslasten über einen höheren Umsatzsteueranteil erwarten, dessen Neufestsetzung mit Auslaufen der finanziellen Interimsregelungen des EV ebenfalls anstand. Von einer Beibehaltung der bedarfsbezogenen BEZ-Vorabbeträge für die

alten Länder wegen Kosten politischer Führung beziehungsweise zum Abbau von Haushaltsnotlagen war dagegen nicht die Rede, so daß man ihren Wegfall ab 1995 unterstellen konnte. Das gleiche galt für die Berlinhilfe, die laut der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes ab 1995 entfallen sollte.

Zur Beseitigung negativer Anreize im Länderfinanzausgleich sollte eine Änderung des Ausgleichstarifs erfolgen. Auf seiten der Empfängerländer war vorgesehen, den Ausgleichsgrad abzusenken und ihre Fehlbeträge nur noch auf mindestens 95 Prozent (bisher: 99 Prozent) und höchstens 99 Prozent (bisher: 99,9 Prozent) der länderdurchschnittlichen Finanzkraft aufzufüllen. Auf seiten der Zahlerländer sollte eine Abschaffung der toten Zone beim Zahlertarif und der bisherigen Vollabschöpfung ab 110 Prozent der länderdurchschnittlichen Finanzkraft erfolgen sowie die Einführung eines für alle Zahlerländer einheitlichen ›proportionalen‹ Tarifs, dessen Satz von den für das jeweilige Jahr maßgeblichen Finanzkraftverhältnissen (das heißt dem Ausgleichsbedarf) abhängig sein sollte.[1] Mit diesen Korrekturvorschlägen beim Ausgleichstarif griff der Bund seit langem erhobene Forderungen der Zahlerländer Baden-Württemberg und Hessen auf. Schließlich sollte die vom BVerfG beanstandete Ländersteuergarantie des § 10 III FAG entfallen, weil sie das Berechnungsverfahren erheblich verkomplizieren würde und ihre verfassungskonforme Korrektur nur unter großen Schwierigkeiten möglich sei.

Da eine Auffüllung der Finanzkraft auf nur noch 95 Prozent des Bundesdurchschnitts nicht zur Deckung des infrastrukturellen Nachholbedarfs der neuen Länder ausgereicht hätte, plante das BMF des weiteren befristete Sonderbedarfs-BEZ für die neuen Länder. Zur Deckung ihres Nachholbedarfs bot der Bund den neuen Ländern zudem zweckgebundene Finanzhilfen nach Art. 104a IV 4 GG an, deren Höhe und Laufzeit allerdings ebenso offen blieb wie bei den Sonderbedarfs-BEZ. Insgesamt hätte eine solche Auffüllung der Länderfinanzen außerhalb der regulären Kanäle des Länderfinanzausgleichs dem Bund einen größeren Einfluß auf die Länder verschafft und die Tendenz zum Zentralismus verstärkt (Thiel 1993: 306–307).

Neben den Vorhaben zur Neuregelung des Finanzausgleichs enthielt das Thesenpapier einen Vorschlag zur Regelung der Altschuldenfrage, den Bundesfinanzminister Waigel den Ländern bereits Anfang Juli unterbreitet hatte.

---

1 Ein proportionaler Tarif ist dadurch bestimmt, daß für jede Größe der Bemessungsgrundlage derselbe durchschnittliche Steuersatz (das heißt, derselbe Quotient aus Steuerbetrag und Bemessungsgrundlage) gilt. Auf Basis der Steuerschätzung vom Mai 1992 hätte die vom Bund vorgeschlagene Regelung für das Jahr 1995 einen Beitragssatz von 63 Prozent zur Folge gehabt.

Danach war vorgesehen, die bis Ende 1994 aufgelaufenen Finanzschulden der THA, die im Thesenpapier auf circa 250 Mrd. DM geschätzt wurden, zusammen mit den Schulden des KAF, deren Volumen mit circa 120 Mrd. DM taxiert wurde, in einen ›Erblastschulden-Fonds‹ zusammenzufassen, dessen Zins- und Tilgungsleistungen abweichend von den Grundsätzen für die Verteilung des Finanzvermögens (Art. 22 EV) und der KAF-Schulden (Art. 23 EV) von Bund und der Ländergesamtheit je zur Hälfte getragen werden sollten. Dieser Vorschlag hatte jedoch von vornherein keine Realisierungschance. Denn die alten Länder waren nach den Regelungen des EV nicht gezwungen, Altschulden zu übernehmen. Der Bundesvorschlag erforderte deshalb die Zustimmung der alten Länder, die allerdings bereits im Juli anläßlich der FMK in Erfurt mehrheitlich ihre Ablehnung signalisiert hatten.[2] Schließlich riß das Thesenpapier noch eine Reihe weiterer Themen an, wie die vom BVerfG geforderten Nachteilsausgleiche für Nordrhein-Westfalen und Bremen für die Nichtgewährung von BEZ in den achtziger Jahren, die Haushaltssanierung für Bremen und das Saarland sowie eine erneute Aufstockung des FDE, die jedoch für den überwiegenden Teil der Länder im Vergleich zur Altschuldenfrage sowie zur Neuregelung des Finanzausgleichs nur geringfügige finanzielle Bedeutung hatten.

Wirft man einen Blick auf die finanziellen Auswirkungen der Vorschläge des Bundes, so wird deutlich, daß die BMF-Thesen die finanziellen Interessen der neuen Länder kaum befriedigen konnten (Tabelle 5-2). Aufgrund der vorgesehenen Absenkung des Ausgleichsgrads im horizontalen und vertikalen LFA konnten die neuen Länder lediglich mit Transfers in Höhe von 28 Mrd. DM rechnen, denen freilich 4,1 Mrd. DM für den Schuldendienst des Erblastenfonds gegenüberstanden. Rechnet man die Sonderbedarfs-BEZ in Höhe von 7,8 Mrd. DM hinzu, die aufgrund der Finanzplanungen des BMF zu erwarten waren, so versprach eine Neuregelung des Finanzausgleichs auf Basis der BMF-Thesen für die neuen Länder insgesamt weniger als eine Fortführung des FDE auf dem damaligen Niveau von 33,9 Mrd. DM in 1992. Im Prinzip wurde die Absicht des Bundes, die neuen ab 1995 in den Finanzausgleich zu integrieren, von den neuen Ländern zwar begrüßt. Der Umfang der vorgeschlagenen Transferleistungen wurde von ihnen aber als bei weitem zu gering angesehen.[3]

---

2 »Die Finanzminister sind gegen die vorgesehene Regelung der Altschulden« in: FAZ vom 4.7.1992.

3 »Milbradt: 30 Milliarden Mark für Ostdeutschland zu wenig« in: Freie Presse vom 18.9. 1992.

Tabelle 5-2 Haushaltsent- (+) bzw. -belastungen (–) durch die BMF-Thesen bei Bund, alten und neuen Ländern im Jahr 1995 in Mrd. DM

	Bund	aBL	nBL
Gesamt	–28,62	–39,98	+31,61
Altschulden	–18,50	–14,31	–4,19
Horizontaler LFA	–	–20,84	+20,84
Fehlbetrags-BEZ	–2,89	–4,26	+7,16
Sonderbedarfs-BEZ	–7,23	–0,57	+7,80
Finanzhilfen	k.a.	–	k.a.
Berlin-Hilfe	(+6,68)	–	(–6,68)

Quelle: Modellrechnung Finanzministerium NRW 1992; eigene Berechnungen

Aus der Perspektive der alten Länder stellten die BMF-Thesen demgegenüber eine regelrechte »Kampfansage« dar.[4] Nach einer Berechnung des Finanzministeriums Nordrhein-Westfalen drohten in den alten Ländern allein durch die Neuregelung des horizontalen Finanzausgleichs sowie die hälftige Übernahme der Schulden von KAF und THA gegenüber einer Fortwirkung des geltenden Rechts für das Jahr 1995 Haushaltseinbußen von insgesamt 35,1 Mrd. DM oder durchschnittlich 570 DM je Einwohner (Finanzministerium Nordrhein-Westfalen 1992). Diese Einbußen erhöhten sich sogar auf knapp 40 Mrd. DM oder durchschnittlich 648 DM je Einwohner, soweit man die Ausfälle bei den BEZ hinzurechnet, wie sie aufgrund einer Modellrechnung des hessischen Finanzministeriums zu erwarten waren (Hessisches Ministerium der Finanzen 1992a). Im Vergleich zu den Besitzstandsverlusten der alten Länder von durchschnittlich 28 DM je Einwohner bei der ersten Fondsaufstockung drohten damit mehr als 20mal größere Verluste, die nunmehr alle alten Länder betrafen. Folglich wurden die Vorschläge des BMF zur vertikalen Lastenverteilung nicht nur von den SPD-regierten alten Ländern, sondern auch von Bayern und Baden-Württemberg als »utopisch und für die Länderhaushalte nicht verkraftbar« abgelehnt.[5]

4 »Länder: Protest gegen Waigel-Plan« in: Die Welt vom 21.9.1992.

5 »Mayer-Vorfelder: Für Länder nicht verkraftbar« in: Stuttgarter Zeitung vom 16.9.1992. Uneingeschränkt begrüßt wurden von Baden-Württemberg dagegen die vom Bund vorgeschlagenen Änderungen am Ausgleichssystem (Bueble 1993: 454).

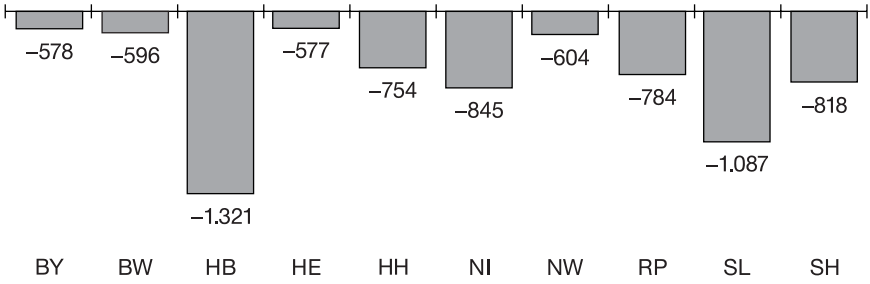
Obwohl alle alten Länder durch die BMF-Thesen mit finanziellen Einbußen zu rechnen hatten, zeigt ein Blick auf die horizontale Lastenverteilung, daß diese Besitzstandsverluste nicht gleichmäßig streuten (Abbildung 5-2). Vielmehr implizierten die BMF-Thesen, wie schon bei der ersten Fondsaufstockung, weit überdurchschnittliche Belastungen für die armen alten Länder, während die reichen Länder Nordrhein-Westfalen und Bayern sowie die noch reicheren Länder Baden-Württemberg und Hessen nur mit unterdurchschnittlichen Einbußen zu rechnen hatten. Diese Ungleichverteilung entlang der Grenzlinie zwischen reichen und armen alten Ländern war weder auf die vorgeschlagene Altschuldenregelung noch auf die vorgeschlagene Beteiligung des Bundes an den Transferlasten im horizontalen Länderfinanzausgleich zurückzuführen. Vielmehr resultierte sie allein aus den vorgeschlagenen Strukturanpassungen beim Länderfinanzausgleich. Zum einen implizierte die Absenkung der Mindestauffüllung auf 95 Prozent sowie die Einführung einer toten Zone ab 99 Prozent der länderdurchschnittlichen Finanzkraft nach LFA und BEZ überdurchschnittliche Einbußen beim Saarland und bei Bremen.[6] Ferner drohte die Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich, die nach den Bundesvorstellungen ohne eine vorhergehende Auffüllung der defizitären Finanzkraft der neuen Länder geschehen sollte, die Schwelle zwischen Empfänger- und Zahlerländern so weit abzusenken, daß alle bisherigen Empfängerländer ausgleichspflichtig geworden wären. Hierbei implizierten die Abschaffung der toten Zone sowie die Einführung eines proportionalen Zahlertarifs weitere Verschlechterungen gegenüber den Zahlerländern. Schließlich hätte die vorgeschlagene Konzentration der BEZ auf die neuen Länder erhebliche Einbußen bei den bisherigen Empfängern unter den armen alten Ländern in Höhe von durchschnittlich 310 DM je Einwohner zur Folge gehabt, von denen die finanzstarken Länder systembedingt nicht betroffen gewesen wären.

Offenkundig versuchte der Bund, auch diesmal einen Keil zwischen die alten Länder entlang der Grenzlinie zwischen den reichen, teilweise noch unionsregierten Ländern und den armen, ausschließlich SPD-regierten alten Ländern zu treiben, um im vertikalen Konflikt um die Lastenverteilung im gesamtdeutschen Länderfinanzausgleich eine strategisch günstige Position besetzen zu können. Die alten Länder interpretierten das Angebot des BMF

---

6 Während die Einbeziehung der neuen Länder und Berlins in einen gesamtdeutschen horizontalen Finanzausgleich nach den BMF-Thesen Einbußen der alten Länder von durchschnittlich 337 DM/E implizierte, hatten Bremen und das Saarland mit Einbußen von 613 DM/E beziehungsweise 452 DM/E zu rechnen.

Abbildung 5-2 *Geschätzte Auswirkungen der BMF-Vorschläge zur Regelung der Altschuldenfrage sowie eines gesamtdeutschen LFA im Jahr 1995 auf die alten Länder in DM/E*



deshalb als ein konfrontatives auf die Spaltung der Länder angelegtes Verhalten. Diese Wahrnehmung provozierte Abwehrreaktionen und führte letztlich zu einem immer stärkeren Zusammenschluß der Länder (Interview 09).

Insgesamt handelte es sich bei den BMF-Thesen also keineswegs um ein moderates Verhandlungsangebot, sondern vielmehr um eine Maximalposition des Bundes, die vor allem in Hinblick auf die vorgeschlagene vertikale Lastenverteilung auf die heftige Ablehnung aller alten Länder stoßen mußte. Das Vorgehen des Bundes erklärt sich dabei weitgehend aus der Verhandlungssituation im Sommer 1992. Denn die BMF-Thesen stellten keineswegs den Auftakt der Finanzausgleichsdiskussion zwischen Bund und Ländern dar, sondern waren vielmehr eine Gegenposition, mit der der Bund auf einen bayerischen Vorschlag zur Neuregelung des Länderfinanzausgleichs reagierte, der sich unter weitgehender Ausblendung potentieller Streitfragen unter den (alten) Ländern primär auf die Frage der vertikalen Lastenverteilung konzentrierte und dabei weitreichende Forderungen gegen den Bund geltend machte.

5.2.2 Bayern-Modell

Tatsächlich war nicht der Bund, sondern die bayerische Landesregierung als erster Akteur mit einem eigenen Vorschlag zur Regelung eines gesamtdeutschen Länderfinanzausgleichs an die Öffentlichkeit getreten (in: Senator für Finanzen der freien Hansestadt Bremen 1993: 91–99), dem sich die Landes-

regierung von Nordrhein-Westfalen unmittelbar darauf anschloß (Informationen der Landesregierung NRW vom 15.5.1992). Die bayerische Initiative stellte dabei kein Reform-Modell dar, sondern war lediglich ein Vorschlag, wie und zu welchen Anteilen die Integration der neuen Länder in das bestehende System des horizontalen Länderfinanzausgleichs durch Bund und die Gesamtheit der alten Länder finanziert werden könnte. Fragen einer Strukturreform des Länderfinanzausgleichs und damit zusammenhängend der Lastenverteilung unter den Ländern waren dagegen kein Gegenstand des Bayern-Modells. Das gleiche galt für Vorschläge zur Regelung der Altschuldenfrage, der BEZ sowie der Finanzhilfen, die im Bayern-Modell nicht zur Sprache kamen.

Ausgangspunkt der bayerischen Überlegungen war eine gleichberechtigte Integration der neuen Länder und Berlins in das bestehende System des horizontalen Länderfinanzausgleichs. Bei einer geschätzten Steuerkraft der neuen Länder von 40 Prozent des Durchschnitts der alten Länder sowie einer steuerkraftverstärkenden Anrechnung der ursprünglich vorgesehenen Berlinhilfe in Höhe von 6,7 Mrd. DM implizierte dies ein horizontales Transfervolumen von 30 Mrd. DM pro Jahr. An der Aufbringung dieser Transfersumme sollte sich der Bund nach bayerischen Vorstellungen zu zwei Dritteln beteiligen. Dieses vertikale Aufteilungsverhältnis von zwei zu eins war unabhängig von finanzwirtschaftlichen Basisdaten bereits frühzeitig im Kreis der Finanzreferenten der Länder ventiliert worden und bot sich primär aus »verhandlungstaktischen« Gründen an (Interviews 04 und 06). Zugleich war damit von politisch unverdächtiger Seite ein Eckwert in der Frage der vertikalen Lastenverteilung gesetzt worden, an dem sich im folgenden auch alle anderen Länder mit ihren Modellvorstellungen orientierten (Interview 07).

Die Bundesbeteiligung sollte dabei nicht über BEZ erfolgen, das heißt nach Vollzug des horizontalen Länderfinanzausgleichs, sondern im Wege einer Vorabauffüllung, mit der die defizitäre Finanzkraft der neuen Länder vor Vollzug des horizontalen Länderfinanzausgleichs auf ein für alle alten Länder finanziell tragbares Niveau angehoben werden sollte. Dadurch sollte zum einen erreicht werden, daß die am Bundesdurchschnitt orientierte Schwelle zwischen Empfänger- und Zahlerländern im horizontalen Länderfinanzausgleich weit weniger stark und weit geringer zu Lasten der weniger reichen alten Länder absinken würde, als es bei einer schlichten Integration ins bestehende System der Fall gewesen wäre. Zum zweiten ließ sich auf diese Weise die vorgesehene Beschränkung des Anteils der alten Länder auf ein Drittel der horizontalen Transferlasten mit der Forderung der neuen Länder vereinbaren, den bisherigen Ausgleichsgrad im horizontalen Länderfi-

nanzausgleich beizubehalten. Eine Beteiligung des Bundes ausschließlich über BEZ hätte dagegen eine Absenkung der Ausgleichsintensität beim horizontalen Länderfinanzausgleich erfordert, um den vorgesehenen Anteil der alten Länder von einem Drittel der Transferlasten im Länderfinanzausgleich zu halten (Interview 06).

Als Instrument für die Beteiligung des Bundes an der Vorabauffüllung favorisierten die Bayern die vertikale Umsatzsteueraufteilung. Denn auf diese Weise ließ sich eine Vorabauffüllung der Finanzkraftdefizite der neuen Länder durch den Bund regelungstechnisch relativ leicht umsetzen. Denn die Umsatzsteueraufteilung stellt das einzige Element der vertikalen Steuerertragsverteilung dar, dessen Aufteilungsverhältnis zwischen Bund und Ländergesamtheit einfachgesetzlich festgesetzt werden kann. Jede Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer muß potentiell auch zu einer Vergrößerung der Verteilungsmasse für den steuerkraftbezogenen Umsatzsteuervorwegausgleich unter den Ländern führen, bei dem angesichts der weit unterdurchschnittlichen Steuerkraft der neuen Länder zukünftig mit West-Ost-Transfers in Höhe von circa 15 Mrd. DM gerechnet werden mußte (Hummel / Nierhaus 1994: 56–60). Deshalb lag es nahe, diese Belastung der alten Länder über Umsatzsteueranteile des Bundes gegenzufinanzieren und die Belastungen, die die alten Länder darüber hinaus im horizontalen LFA zu tragen hatten, durch weitere Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer zumindest teilweise zu kompensieren. Des weiteren ließ sich über die vertikale Umsatzsteuerverteilung eine Beteiligung des Bundes an den horizontalen Ausgleichslasten erreichen, ohne dafür eine Einschränkung der finanziellen Autonomie der neuen Länder und mit ihr der politischen Autonomie der Ländergesamtheit durch den Bund in Kauf zu nehmen. Denn durch eine entsprechende Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer konnte sichergestellt werden, die horizontalen Ausgleiche mit originären Ländermitteln zu betreiben und den neuen Ländern auf diese Weise dauerhaft garantierte Gelder zu geben (Interview 06). Insbesondere nach den Erfahrungen anläßlich der ersten Fondsaufstockung und des StÄndG 1992 hatten weder die unionsregierten noch die SPD-geführten alten Länder ein Interesse daran, die neuen Länder dauerhaft am goldenen Zügel des Bundes zu belassen (Interview 18).

Insgesamt implizierte die von Bayern vorgesehene Bundesbeteiligung in Höhe von zwei Dritteln der West-Ost-Transfers im horizontalen LFA eine Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer um acht Prozentpunkte. Dies stellte im Rahmen der vertikalen Umsatzsteueraufteilung eine gewaltige und historisch einmalige Forderung dar, die das CSU-regierte Bayern unweigerlich in Frontstellung zum Bund bringen mußte. Obwohl das Land sich

dessen bewußt war, entschloß sich die Landesregierung dennoch im Frühjahr 1992 zum Gang an die Öffentlichkeit, um angesichts des näher rückenden Endes der Übergangsregelungen des EV eine Diskussion zwischen Bund und Ländern anzustoßen. Obwohl die Länder bereits in ihrem Eckpunktepapier vom Juli 1990 die Erwartung geäußert hatten, daß spätestens im Herbst 1991 mit dem Bund formelle Gespräche zur Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen aufgenommen werden sollten, hatten sie bislang vergeblich auf eine Initiative des BMF gewartet (Interviews 06 und 15). Ebensowenig fanden auf der Parteischiene Versuche statt, eine gemeinsame Linie beim Finanzausgleich zu finden. Denn solche Koordinationsversuche, wie man sie beispielsweise zwischen der bayerischen CSU-Regierung und dem Bundesfinanzminister und CSU-Vorsitzenden Waigel hätte erwarten können, boten in diesem frühem Stadium der Diskussion keine Aussicht auf Erfolg. Angesichts der Komplexität des Themas wären sie allein schon am mangelnden Fachwissen der Politiker gescheitert (Interview 08).

Um nach allen Seiten hin den parteiübergreifenden und rein föderalen Charakter ihrer Initiative zu verdeutlichen, verabredete die bayerische Landesregierung ein gemeinsames Auftreten mit Nordrhein-Westfalen, das finanzpolitisch weitgehend identische Interessen hatte und als größtes SPD-regiertes Bundesland eine gewisse Führungsrolle unter den A-Ländern einnahm (Interviews 04 und 15). Der Bundesregierung wurde damit bereits von Beginn der Finanzausgleichsdiskussionen an signalisiert, daß ihr im Unterschied zur ersten Fondsaufstockung die disziplinierende Funktion des Parteienwettbewerbs nicht mehr zur Verfügung stand, um über parteipolitische Loyalität im eigenen Lager und durch Angebote an einzelne oppositionelle Landesregierungen die Grundlage für eine Bundesratsmehrheit zur Durchsetzung der eigenen Regelungsvorstellungen zu schaffen (Renzsch 1994: 125). Aus Perspektive des Bundes drohte vielmehr eine Neuauflage der Front zumindest aller alten Länder unter der Führung Bayerns, die bereits in der unmittelbaren Vorvereinigungsphase im Frühjahr und Sommer 1990 dafür gesorgt hatte, daß die alten Länder ihre Besitzstandsinteressen weitgehend auf Kosten des Bundes wahren konnten.

Für die Bundesregierung, die eine gesetzliche Neuregelung mit Ablauf der Übergangsregelungen des EV als notwendig ansah, gab es unter diesen Umständen nur zwei Optionen: entweder eine einseitige Anpassung an die Forderungen von Bayern und Nordrhein-Westfalen oder aber der Aufbau einer dezidierten Gegenposition, um in anschließenden Aushandlungen mit den Ländern einen halbwegs tragbaren Kompromiß zu erringen. Während die erste Option einer vorzeitigen Kapitulation gleichkam, versprach die

zweite Option zumindest potentiell noch eine gewisse Aussicht auf Erfolg. Denn auch die Haltung der alten Länder zum Bayern-Modell war keineswegs so geschlossen, wie man angesichts der dort vertretenen Position zur Frage der vertikalen Lastenverteilung annehmen konnte. Denn das Modell sparte all jene Strukturfragen des horizontalen Finanzausgleichs aus, die erheblichen Zündstoff zwischen den Ländern bargen. Offenkundig versuchte das BMF-Modell zum Länderfinanzausgleich exakt an diesen Konfliktpunkten anzusetzen.

5.2.3 Länder-Arbeitsgruppe »Finanzreform 1995«

Während sich die alten Länder bezüglich der Eckwerte einig waren, die Bayern mit seiner Initiative hinsichtlich der vertikalen Lastenverteilung gegenüber dem Bund gesetzt hatte, herrschte hinsichtlich der horizontalen Verteilungsfragen, welche durch die Integration der neuen Länder in einen neu zu regelnden gesamtdeutschen Länderfinanzausgleich aufgeworfen wurden, Ratlosigkeit und Zerrissenheit. Die Existenz äußerst vielschichtiger und kontroverser Verteilungsfragen zwischen neuen und alten, insbesondere aber zwischen reichen und armen alten Ländern, wurde ab Jahresbeginn 1992 offenkundig, als in einer Arbeitsgruppe der Länderfinanzminister breit angelegte Diskussionen zu einer Reform der Finanzverfassung begannen, die sich im Sommer 1992 auf die Neuregelung eines gesamtdeutschen Finanzausgleichs verengten.

Im September 1991 hatten die Finanzminister der Länder eine Arbeitsgruppe »Finanzreform 1995« eingesetzt, deren Auftrag es war, über die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu beraten, dabei die geltende Finanzverfassung einschließlich der einfachgesetzlichen Regelungen auf der Basis einer umfassenden Bestandsaufnahme zu überprüfen und konkrete Möglichkeiten der Weiterentwicklung aufzuzeigen (Carl 1995: 172). Zu diesem Zweck beschloß die FMK im Dezember 1991 ein umfassendes Arbeitsprogramm, das sich weitgehend an den im Eckpunktebeschluß vom 5. Juli 1990 angerissenen Fragenkreisen für den Bereich der Finanzverfassung orientierte. Das Arbeitsprogramm gliederte sich in drei große Abteilungen (Aufgabenverteilung/Ausgabenseite, Einnahmenseite, Finanzausgleich) und umfaßte insgesamt zwölf umfangreiche Themenstellungen. Zu jeder Themenstellung wurde in einer Unterarbeitsgruppe eine finanzwirtschaftliche und rechtliche Sachdarstellung erarbeitet, die mit einem Beschlußvorschlag beziehungsweise Entscheidungsalternativen abschloß. Inhalt-

liche Beratung und Beschlußfassung fanden jeweils auf Beamten- und Ministerebene statt (Stauch et al. 1993: 13).

Die Einsetzung der Länder-Arbeitsgruppe »Finanzreform 1995« war eine Spätfolge der intensiven föderalen Reformdebatte, die im Frühjahr 1990 durch die sich abzeichnenden Wiedervereinigung ausgelöst worden war. Mit der Grundsatzentscheidung für einen Beitritt nach Art. 23 GG hatte sich diese Debatte recht bald auf die verfassungspolitische Bewältigung der Strukturprobleme verlagert, welche mit dem Beitritt der extrem strukturschwachen DDR in das bundesstaatliche System induziert wurden (Donner/Berlit 1992). Anläßlich der Verhandlungen zum EV kam es darüber zum Streit zwischen der Bundesregierung und den alten Ländern. Während die Bundesregierung eine Neugliederung des Bundesgebiets favorisierte, traten die alten Ländern statt dessen mit einem gemeinsamen Eckpunktepapier vom 5. Juli 1990 für eine Stärkung ihrer Kompetenzen ein (Klatt 1991b: 447–455). Angesichts der Kürze der Zeit waren die föderalen Streitfragen im EV jedoch nicht zu regeln gewesen. In Art. 5 EV wurde den gesetzgebenden Körperschaften des vereinten Deutschlands lediglich ›empfohlen‹, sich innerhalb von zwei Jahren mit den im Zusammenhang mit der deutschen Einigung aufgeworfenen Fragen zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes zu befassen. Diese Empfehlung nahmen Bundestag und Bundesrat Ende November 1991 zum Anlaß, eine gemeinsame Verfassungskommission einzurichten, welche sich im Januar 1992 konstituierte. Ausgenommen von den Beratungen der Verfassungskommission wurde allerdings der Bereich der Finanzverfassung, dessen Beratung sich die Länder vorbehalten hatten, was schließlich zur Einsetzung der Arbeitsgruppe führte (Sannwald 1993: 106).

Diese Länder-Arbeitsgruppe »Finanzreform 1995« gab den Ländern Gelegenheit, sich bereits in einem frühen Stadium auf die Probleme einer Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen einzustellen, was sich im nachhinein als großer Vorteil in der darauffolgenden Auseinandersetzung mit dem Bund erweisen sollte (Interview 09). Die Beratungen in der Arbeitsgruppe, die mit einer ganzen Reihe von Probeabstimmungen zu den einzelnen Themenkreisen einhergingen, führten insbesondere frühzeitig zu einer deutlichen Klärung der Interessen- und Akteurkonstellation auf Länderebene. Dabei wurde zunächst offenkundig, wie gering der tatsächliche Gestaltungsspielraum im Kontrast zu dem weitreichenden reformerischen Ansatz war. So wurden in den Abstimmungen praktisch alle Fragen strittig entschieden und in keinem entscheidenden Punkt ein breiter Konsens erzielt. Mehrheiten für Verfassungsänderungen waren nur punktuell vorhanden, und soweit sie existierten, gab es keine Übereinstimmung mit dem Bund (Interview 18).

Insgesamt war das Abstimmungsverhalten in hohem Maße durch die jeweiligen Besitzstände und Umverteilungswirkungen zugunsten oder zu Lasten bestimmter Ländergruppen vorstrukturiert (Stauch et al. 1993: 14). Eine Reihe von Kampfabstimmungen zeigte zudem, daß die Konstellation divergierender Interessen nicht nur potentiell, sondern tatsächlich einer Dreiteilung in reiche Länder, arme alte Länder und neue Länder folgte (Interview 09).

Das gleichlaufende Abstimmungsverhalten zumindest der finanzstarken alten Ländern (darunter wiederum speziell Bayern und Nordrhein-Westfalen) war dabei von Anfang an nicht allein durch ihre identische Interessenlage bestimmt, sondern beruhte offenkundig auf Absprachen. Dies erregte bei den armen alten Ländern Befürchtungen, eine Koalition der Finanzstarken wolle ihnen weitgehend die Lasten der anstehenden Neuregelung aufbürden. Deshalb wurde auch auf seiten der BEZ-Länder die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit gesehen, die im Januar begann und sich bis August 1992 kontinuierlich verstärkte (Interview 09). Die Initiative dazu ging vor allem von Bremen aus, das anläßlich der Neuregelung des Finanzausgleichs um sein finanzielles Überleben kämpfte und das aufgrund der räumlichen Nähe recht bald eine enge Abstimmung vor allem mit Niedersachsen entwickelte. Damit stand im Herbst 1992, als die heiße Phase der Finanzausgleichsdiskussionen begann, der Schiene NRW/Bayern eine Schiene Bremen/Niedersachsen auf seiten der BEZ-Länder gegenüber (Interviews 02 und 18).

Insgesamt führten die Beratungen der Arbeitsgruppe in der ersten Jahreshälfte 1992 zwar zu einer inhaltlichen Vorklärung der Verhandlungspositionen unter den Ländern. Diese versprach aber wenig Gutes, weil sie in erster Linie die Zerrissenheit innerhalb des Länderlagers zeigte. Die alten finanzstarken Länder waren im Gegensatz zu den armen alten und neuen Ländern an einer teilweisen Reform der Finanzverfassung mit dem Ziel einer größeren finanziellen Eigenständigkeit der Länder interessiert. Sie befürworteten gegen die Stimmen der übrigen Länder eine Ausweitung der Kompetenzen der Länder bei der Steuergesetzgebung und sprachen sich für landeseigene Hebesätze zur Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie für die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen aus (Arbeitsgruppe »Finanzreform 1995« 1992b). Das Ziel der neuen Länder war dagegen die volle und gleichberechtigte Einbeziehung in ein möglichst unverändertes System der föderalen Ressourcenverteilung, verbunden mit finanziellen Hilfen für die teilungsbedingten Lasten sowie den Abbau der Defizite im Bereich der öffentlichen Infrastruktur. Dabei waren sie sich nicht sicher, ob sie mit diesem Anliegen bei den alten Ländern genauso gut aufgehoben sein würden wie bislang beim Bund. Jede noch so kleine Verschiebung vom bestehenden

System des Verflechtungsföderalismus in Richtung eines Konkurrenzföderalismus – wie von den reichen Länder präferiert – barg für sie die Gefahr eines Abbaus der horizontalen und vertikalen Ausgleichsleistungen, auf die sie dringend angewiesen waren, wenn sie mittel- bis langfristig den Anschluß an die Lebensverhältnisse im Altbundesgebiet finden wollten. Auch die alten finanzschwachen Länder waren im Prinzip an einer Beibehaltung der finanziellen Verflechtung interessiert. Als bisherige Empfänger horizontaler und vertikaler Ausgleichsleistungen drohten ihnen jedoch durch die Einbeziehung der extrem finanzschwachen neuen Länder in das bestehende Ausgleichssystem systembedingt die größten Besitzstandsverluste. Deshalb waren sie darin interessiert, den Finanzausgleich zur Begrenzung ihrer drohenden Besitzstandsverluste möglichst neu zu gestalten. Dies brachte sie nicht nur in Widerspruch zu den alten finanzstarken Ländern, sondern potentiell auch zu den neuen Ländern.

Diese widersprüchliche Interessenkonstellation unter den Ländern prägte nicht nur die Beratungen über eine große Finanzreform, sondern insbesondere auch über die Regelung eines gesamtdeutschen Länderfinanzausgleichs. Dies zeigte die Modelldiskussion unter den Ländern, die mit der Vorlage des Bayern-Modells im Mai 1992 begann und ihren Höhepunkt anläßlich einer Klausurtagung der Finanzreferenten im August 1992 erreichte. Zwar konzentrierte sich das Bayern-Modell auf eine Beteiligung des Bundes an den Lasten eines gesamtdeutschen Länderfinanzausgleichs und verzichtete dabei in Übereinstimmung mit den Interessen der neuen weitgehend auf Vorschläge zur Neuregelung der horizontalen Ausgleichsregelungen. In Hinblick auf die Lastenverteilung unter den alten Ländern barg der bayerische Vorschlag jedoch ein gewisses Konfliktpotential. Denn auch ein gesamtdeutscher Finanzausgleich auf Basis des Bayern-Modells hätte zu äußerst unterschiedlichen Besitzstandsverlusten (in DM/E) bei den alten Länder geführt. Während Bayern und das finanzwirtschaftlich vergleichbare Nordrhein-Westfalen beim Bayern-Modell nur mit unterdurchschnittlichen Besitzstandsverlusten zu rechnen hatten, galt für die armen Länder Saarland und Bremen genau das Gegenteil.

Deshalb überrascht es nicht, daß Bremen recht bald nach Vorlage des bayerischen Modells einen Gegenvorschlag zur Neuregelung des horizontalen Länderfinanzausgleichs präsentierte (in: Senator für Finanzen der freien Hansestadt Bremen 1993: 83–90), der zwar die von Bayern vorgeschlagene Lastenverteilung im Verhältnis von Bund und alten Ländern übernahm, die Besitzstandsverluste unter den Ländern im Unterschied zum Bayern-Modell jedoch weitgehend zugunsten der armen alten Länder streute. Im Unter-

schied zum Bayern-Modell wurde der Bremer Vorschlag nicht publiziert, sondern lediglich in den Länderkreis eingebracht. Als Gegenposition der armen alten Länder zum Bayern-Modell sollte damit deutlich gemacht werden, daß es auch eine andere Lösung gibt, die die finanzschwachen Länder finanzwirtschaftlich besser stellt und anders umverteilt. Insofern wurde mit dem Bremer Modell praktisch eine Verhandlungsposition gegenüber Bayern und Nordrhein-Westfalen abgesteckt (Interview 09).

5.2.4 »Mauracher Trichter«

Das Bayern-Modell und der Bremer Vorschlag waren lange Zeit die einzigen Modelle, die in der AG »Finanzreform 1995« kursierten. Dies änderte sich im August 1992. Da für September das Thesenpapier des Bundes angekündigt war, hatten die Finanzreferenten der Länder eine mehrtägige Klausurtagung der Arbeitsgruppe angesetzt, um die im Länderkreis bisher ergebnislos gebliebenen Beratungen zum Thema Finanzausgleich voranzubringen (Interview 09). Zu dieser Tagung, die vom 26. bis 28. August 1992 in der Tagungsstätte Maurach am Bodensee stattfand, präsentierte eine Reihe alter Länder eigene Modelle, um die eigene Interessenposition auch im Rahmen der sich anbahnenden Modelldiskussion vertreten zu können. Folglich verbargen sich hinter den Modellvorschlägen die Maximalpositionen der jeweiligen »Modell-Bauer« (Interview 08), was sich nicht zuletzt daran zeigte, daß die einzelnen Modelle im finanzwirtschaftlichen Ergebnis für ihre jeweiligen Urheber sehr günstig ausfielen.

Diese Verhandlungsstrategie verfolgten nicht nur arme alte Länder wie das Saarland oder Schleswig-Holstein, die zur Minimierung ansonsten drohender existenzgefährdender Einbußen auf eine Neuregelung des horizontalen LFA dringend angewiesen waren.[7] Auch die bisherigen Hauptzahlerlän-

7 Beim saarländischen Modell sollten die neuen Länder durch Bundeszuweisungen im Wege der Vorauffüllung auf das Finanzkraftniveau des schwächsten alten Landes angehoben werden. Des weiteren sah das Modell eine Reihe von Modifikationen bei der Ermittlung der Finanzkraft (voller Gemeindesteueransatz) sowie beim Ausgleichstarif (unter anderem Anhebung der Mindestauffüllgarantie, Verbreiterung der toten Zone) vor, die überwiegend den neuen und armen alten Ländern zugute kamen, die finanzstarken alten Länder aber noch stärker belastet hätten als das Bremer Modell (Carl 1995: 164–165). Schleswig-Holstein dagegen hatte ein kaum ausgearbeitetes Modell vorgelegt, in dem eine Umverteilung nach Bedarfen gefordert wurde, das jedoch keine Anhaltspunkte zur Quantifizierung gab und insofern nicht rechenbar war (Interview 09). Im November 1992 legte

der im horizontalen LFA, Hessen und Baden-Württemberg, legten eigene Modelle vor. Denn beide Länder mußten bei einer Beibehaltung des alten Ausgleichstarifs, wie zum Beispiel im Bayern-Modell vorgesehen, mit erheblichen Besitzstandsverlusten rechnen. Hessen machte deshalb den Vorschlag, die vollständige Integration der neuen Länder in einen gesamtdeutschen Finanzausgleich zu verschieben, statt dessen den FDE mittelfristig fortzuführen und durch einen auf circa 10 Mrd. DM begrenzten Länderfinanzausgleich zu ergänzen (Hessisches Ministerium der Finanzen 1992b). Baden-Württemberg legte dagegen ein Neuregelungs-Modell vor (Finanzministerium Baden-Württemberg 1992a), dessen Konzeption weitgehend mit dem später präsentierten Bundesmodell übereinstimmte (Bueble 1993: 454). Anders als die Modelle von Bayern, dem Saarland und auch Bremen sah das Baden-Württemberg-Modell keine Verringerung der Finanzkraftdisparitäten zwischen alten und neuen Ländern vor Vollzug des horizontalen LFA vor. Vielmehr sollte der horizontale Länderfinanzausgleich unter Wegfall des steuerkraftbezogenen Umsatzsteuervorwegausgleichs sofort zur Anwendung kommen, wodurch die bundesdurchschnittliche Finanzkraft im Vergleich zum Durchschnitt der alten Länder so weit abgesunken wäre, daß die BEZ-Länder, die nach den oben genannten Ländermodellen noch in gewissem Umfang ausgleichsberechtigt geblieben wären, ihren Ausgleichsanspruch weitgehend beziehungsweise vollständig verloren hätten. Hinzu kam, daß das Modell Baden-Württembergs die Abschaffung der toten Zone sowie die Einführung einer proportionalen Abschöpfung beim Zahlertarif vorsah, was im Vergleich zum bisherigen Stufentarif tendenziell eine Entlastung der Länder Baden-Württemberg und Hessen auf Kosten der übrigen zukünftigen Zahlerländer bewirken mußte. Bei den Ausgleichszuweisungen sah das Modell dagegen eine Beibehaltung des Stufentarifs und eine Anhebung der Mindestauffüllgarantie auf 98 Prozent der bundesdurchschnittlichen Finanzkraft vor. Diese Anhebung von 95 Prozent auf 98 Prozent stellte jedoch faktisch eine Absenkung der Ausgleichsintensität dar, da sie anders als beim bisherigen FA nicht vor, sondern nach BEZ gelten sollte. Zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Einbeziehung der neuen Länder in den horizontalen LFA hatte Baden-Württemberg eine Anhebung des Länderanteils an der Umsatzsteuer um 3 Prozentpunkte vorgesehen sowie ein einheitliches Verfahren bei der Durchführung von Länderfinanzausgleich und Fehlbe-

---

schließlich Rheinland-Pfalz ein Modell vor (Carl 1995: 165–166), das große Ähnlichkeiten mit dem saarländischen Modell hatte, aufgrund des späten Zeitpunkts jedoch keinerlei Relevanz mehr für den Entscheidungsprozeß hatte (Interview 07).

trags-BEZ, bei dem die Ausgleichszuweisungen an die finanzschwachen Länder zur Hälfte durch BEZ geleistet werden sollten. Die Grundkonzeption des Baden-Württemberg-Modells war damit weitgehend identisch mit dem Ansatz des BMF-Thesenpapiers.

Die stark divergierenden Vorstellungen der Länder zur Neuregelung eines gesamtdeutschen Länderfinanzausgleichs wurden im Länderkreis erstmals auf der Klausurtagung der Finanzreferenten in Maurach in aller Ausführlichkeit und ohne Zeitdruck diskutiert. Die Beratungen konzentrierten sich dabei zunächst auf die von den alten Ländern vorgelegten Modelle (Interview 08). Im Verlauf der sehr kontrovers geführten Modelldiskussion zeigte sich schnell, daß die unterschiedlichen Modelle aufgrund der dahinterstehenden Maximalpositionen nicht zu integrieren waren. Das Baden-Württemberg-Modell wurde angesichts seiner Verteilungswirkungen von den BEZ-Ländern als regelrechtes »Horror-Modell« angesehen und wegen der vorgesehenen Beteiligung des Bundes am horizontalen Ausgleich vor allem mit verfassungsrechtlichen Argumenten angegriffen (Interview 09). Das Hessen-Modell, das auf eine weitere Übergangsregelung hinauslief, wurde dagegen von den neuen Ländern abgelehnt, die an einer baldigen Einbeziehung in den Finanzausgleich interessiert waren (Interview 02). Ebenso auf Bedenken stieß der Bremer Vorschlag, der quasi eine »negative Einwohnerwertung« der neuen Länder vorsah, intellektuell schwer zu vermitteln war und zudem keine Verhandlungsspielräume aufwies (Interviews 01 und 09).

Abseits der Modelldiskussion zwischen den alten Ländern zeigte sich auch zwischen den Vorstellungen der alten und neuen Länder ein tiefer Schnitt. Zum einen forderten die neuen Länder ein Transfervolumen von 110 Mrd. DM im Rahmen einer zukünftigen föderalen Ressourcenverteilung, zum anderen eine volle Einbeziehung der Gemeindesteuern in die Ermittlung der Finanzkraft. Dies wurde von den alten Ländern abgelehnt, da beides zu einer Erhöhung ihrer Ausgleichsverpflichtungen gegenüber den neuen Ländern geführt hätte (Interview 18).

Zu einer Einigung kam es lediglich in Hinblick auf einige Eckpunkte zur Neuregelung des horizontalen Finanzausgleichs. Zum einen sprachen sich die Beteiligten für eine termingerechte, volle und gleichberechtigte Einbeziehung der neuen Länder und Berlins in den horizontalen Länderfinanzausgleich aus. Zum zweiten gingen sie dabei von einem Transfervolumen in Höhe von 30 Mrd. DM sowie einer Lastenverteilung zwischen Bund und alten Ländern im Verhältnis von zwei zu eins zuzüglich einer Bundesleistung in Höhe der ursprünglich angesetzten Berlinhilfe (6,7 Mrd. DM) aus. Diese Eckpunkte fanden im Finanzausschuß des Bundesrates am 10. Sep-

tember 1992 die Unterstützung aller 16 Länder (Finanzministerium Nordrhein-Westfalen 1992: 2–3) und wurden von den Finanzministern auf der achten Sitzung der Arbeitsgruppe »Finanzreform 1995« einstimmig beziehungsweise mit weitgehender Mehrheit gebilligt (Arbeitsgruppe »Finanzreform 1995« 1992a).

Allerdings handelte es sich bei diesen Eckpunkten nicht um eine Lösung des Problems, sondern lediglich um ein »paar Trümmer«, die zwischen den Ländern unstrittig waren und im Grunde sehr wenig sagten (Interview 09). Dies zeigte sich an den Beschlüssen der Arbeitsgruppe zur Lastenverteilung unter den Ländern, die weitaus kontroverser waren. Hierbei stellten die BEZ-Länder den Grundsatz zur Abstimmung, daß durch die Integration der neuen Länder in den Finanzausgleich die armen alten Länder je Einwohner nicht stärker belastet werden sollten als ein finanzstarkes Land. Obwohl dieser Grundsatz später maßstabsetzende Bedeutung für die Neuregelung erlangt hat und die Ausgestaltung einer ganzen Reihe sehr differenzierter Ausgleichsmechanismen bestimmte (Stauch et al. 1993: 17), stieß er in der Arbeitsgruppe aus unterschiedlichen Gründen auf Widerstände der anderen beiden Ländergruppen. In Hinblick auf den horizontalen LFA wurde der Grundsatz von den reichen Länder abgelehnt, während er bei den meisten neuen Ländern und Berlin Unterstützung fand. Bezüglich des Einsatzes von BEZ zur Entlastung der armen alten Länder in einem gesamtdeutschen Finanzausgleich, war das Bild dagegen annähernd umgekehrt. Hier kam die Unterstützung von den reichen Ländern, während sich die meisten neuen Länder einschließlich Berlins, die ebenfalls in großem Umfang auf BEZ angewiesen waren, der Stimme enthielten.

Insgesamt wurde den Beteiligten auf der Mauracher Tagung zweierlei in aller Schärfe deutlich. Erstens stellten sich die Umverteilungsimplikationen, die durch die Integration der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich hervorgerufen werden mußten als das zentrale Entscheidungsproblem bei der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen dar. Zweitens wurde offenkundig, daß man unter den Ländern von einer Lösung dieser Kernfrage aufgrund der stark divergierenden Verteilungsinteressen noch ›meilenweit‹ entfernt war. Angesichts der Dimension der möglichen Besitzstandsverluste wurde dies von den alten Ländern als große Bedrohung empfunden (Interview 09). Die Frage des horizontalen und vertikalen Länderfinanzausgleichs blieb im Ergebnis ungelöst. Zu einer Klärung kam es jedoch in Hinblick auf das weitere Vorgehen bei der Neuregelung des Finanzausgleichs.

Aufgrund des großen Zeitdrucks sowie der beträchtlichen Einigungsprobleme beim Länderfinanzausgleich reifte unter den Finanzreferenten der

Abbildung 5-3 Modelle zur Neuregelung des Länderfinanzausgleichs

	Bayern	Bremen	Baden-Württemberg	BMF-Thesen
Vertikale Umsatzsteueraufteilung				
Länderanteil	Erhöhung um 8 %-Punkte	k.A.	Erhöhung um 3 %-Punkte	k.A.
1. Ausgleichsstufe (Auffüllung der Finanzkraftdefizite durch Umsatzsteuervorwegausgleich)				
	wie bisher (Ergänzungsanteile bis 92% Steuerkraftdurch-schnitt der Länder)	entfällt	entfällt	entfällt
2. Ausgleichsstufe (horizontaler Länderfinanzausgleich lt. Art. 107 II 1 GG)				
Ermittlung Finanzkraft/ Finanzbedarf	wie bisher	negative Einwohner-wertung bei Ländern unter 85% des Finanz-kraftdurchschnitts	wie bisher	Hafenlastenansatz entfällt
Ausgleichs-tarif	wie bisher	Wegfall tote Zone, proportionaler Tarif (einheitlicher Satz von 80%)	kombinierter Tarif: Zuweisungen: Stufen-tarif (voll bis 92% AMZ; zu 3/4 zwischen 92% und 100%) Beiträge: Wegfall tote Zone, proportionaler Tarif (37,5%–50%)	kombinierter Tarif: Zuweisungen: Stufen-tarif (voll bis 85% AMZ; zu 2/3 zwischen 85% und 97%) Beiträge: Wegfall tote Zone, proportionaler Tarif (63%)

3. Ausgleichsstufe (Bundesergänzungszuweisungen lt. Art. 107 II 3 GG)				
	k.A.	Fehlbetrags-BEZ bis 97% Finanzkraft-durchschnitt	Fehlbetrags-BEZ zur Finanzierung von 50% der Zuweisungen im horizontalen LFA	Fehlbetrags-BEZ zur Finanzierung von 25% der Zuweisungen im horizontalen LFA
Bundesbeteiligung an den Kosten der Einbeziehung der neuen Länder in den horizontalen LFA				
	ca. 2/3 (8 USt.-Punkte zur Finanzierung der Ergänzungsanteile)	ca. 2/3 (Mindestgarantie bei BEZ i.V.m. negativer Einwohnerwertung bei LFA)	ca. 2/3 (3 USt.-Punkte, 50 %-Anteil an Ausgleichs-beiträgen im LFA)	ca. 1/4 (25 %-Anteil an Ausgleichsbeiträgen im LFA)
Mindestauffüllgarantie vor (bisher 95%) und nach (bisher 99,3%) Fehlbetrags-BEZ				
davor	wie bisher	97%	–	–
danach	k.A.	97%	98%	95%

Quellen: Senator der Finanzen Bremen 1993: 83–111; Carl 1995: 151–165; ZDL 1992

Entschluß, sich ganz auf die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs zu konzentrieren und die übrigen Fragen einer großen Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen fallen zu lassen (Interview 09). Angesichts der extrem hohen Kosten einer Nichteinigung wuchs bei den meisten alten Ländern die Erkenntnis, daß ein Beharren auf den eigenen Modellvorstellungen und Maximalpositionen nicht weiterführen würde, sondern vielmehr ein Zwang zum Kompromiß bestand (Interviews 07 und 08). Insgesamt gewannen die weiteren Beratungen der Länder über eine Finanzreform dadurch an Struktur und konzentrierten sich auf den Versuch einer pragmatischen Lösung der Finanzausgleichsfrage. Die Beratungen mündeten auf der Mauracher Tagung gewissermaßen in einen Kanal, der sich immer mehr verengte und zur Aufgabe der Maximalpositionen zwang, so daß in den Finanzministerien retrospektiv vom »Mauracher Trichter« die Rede war (Interview 07).

5.2.5 Gemeinsamer Länderstandpunkt

Im Nachhinein wurde die Klausurtagung in Maurach von den Beteiligten als »Durchbruch« und »Geburtsstunde« eines gemeinsamen Länderstandpunkts betrachtet (Interview 07). Unmittelbar nach Ende der Tagung herrschten unter ihnen jedoch Ratlosigkeit und große »Zweifel« (Interview 08). Angesichts der tiefgreifenden Auffassungsunterschiede bezüglich der Regelungselemente in einem zukünftigen gesamtdeutschen Länderfinanzausgleich, hinter dem sich massive Verteilungskonflikte zwischen den Ländern verbargen, hatte man sich lediglich auf einige fragmentarische Positionen einigen können, die sich vornehmlich an den Bund richteten (Interview 09). Daher sahen sich zumindest die Vertreter der alten Länder nach der Mauracher Tagung in der »verzweifelten« Lage, daß trotz der unmittelbar bevorstehenden Auseinandersetzungen mit dem Bund die eigenen Vorstellungen noch weit auseinander gingen und man dem Bund deshalb keinen einheitlichen Ländervorschlag entgegenzusetzen hatte (Interview 09).

Der offenkundige Dissens bezüglich der Neuregelung des horizontalen LFA auf der Arbeitstagung in Maurach war für die alten Länder ein höchst alarmierendes Signal. Wenige Tage bevor der seit 1990 andauernde Konflikt um die Aufbringung der Kosten der Einheit mit dem angekündigten Thesenpapier des BMF in eine neue und diesmal entscheidende Runde gehen würde, war das Lager der Länder bezüglich der Neuregelung des horizontalen LFA von Zerrissenheit geprägt. Unter dem Eindruck des erst wenige Monate zurückliegenden Abstimmungsdebakels beim Vermittlungsverfahren zur er-

sten Fondsaufstockung und zum StÄndG 1992 wurde deshalb zumindest unter den überwiegend SPD-regierten alten Ländern die Notwendigkeit gesehen, eine möglichst breit getragene Position gegen den Bund aufzubauen und durchzuhalten. Nach Ansicht des nordrhein-westfälischen Finanzministeriums bestehe andernfalls die Gefahr, daß der Bund in die zentrale Rolle gerate und die verschiedenen Ländergruppen wie schon beim Steuerpaket 1992 gegeneinander ausspiele. Die Position der Länder, die bisher eindeutig gegen den Bund gerichtet gewesen sei, dürfe deshalb nicht an Schlagkraft verlieren. Denn der Bund würde von einem Länderstreit profitieren. Folge wäre, daß alle Länder auf der Verliererseite seien. Insofern bestehe ein gemeinsames Länderinteresse an konsensfähigen Lösungen (Finanzministerium Nordrhein-Westfalen 1992: 3–4).

Die alten Länder hatten zwar schon in den föderalen Kompetenzstreitigkeiten der fünfziger und sechziger Jahre gelernt, daß Länderinteressen in Fragen der föderalen Gewichtsverteilung im Zweifel nur durch ein gemeinsames, parteiübergreifendes Vorgehen aller Länder zu wahren sind. Dieses Wissen war jedoch mit der Parteipolitisierung des Bundesrates im Laufe der siebziger Jahre sowie insbesondere mit dem in den achtziger Jahren vorherrschenden Entscheidungsmuster exklusiver Aushandlungen zwischen christlich-liberaler Bundesregierung und unionsdominierter Bundesratsmehrheit zum Teil verblaßt. Die Lehre der ersten Fondsaufstockung, die den Ländern die Konsequenzen parteipolitischer wie finanzieller Uneinigkeit in Bund-Länder-Auseinandersetzungen eindrücklich vor Augen geführt hatte, hatte das Wissen um die Vorteile eines gemeinsamen Vorgehens gegen den Bund bei den Ländern jedoch offenkundig reaktiviert. Verstärkt wurde dieser Lernprozeß durch das BMF-Thesenpapier, das auch die letzten Länder von der Notwendigkeit der Solidarisierung aller Länder gegenüber dem Bund überzeugte (Interviews 02 und 18).

Denn das Neuordnungsmodell des BMF zum Länderfinanzausgleich machte die Absicht des Bundes offenkundig, die Länder erneut entlang ihrer divergierenden finanziellen Interessen zu spalten. Dieser Eindruck wurde verstärkt durch die verblüffende Ähnlichkeit zwischen dem BMF-Vorschlag und dem Baden-Württemberg-Modell, die von den anderen Ländern als Indiz für Separatverhandlungen gedeutet wurde (Interview 09 und 15). Zugleich machte das Thesenpapier des BMF jedem einzelnen alten Land die außerordentlichen Kosten deutlich, die bei einem Erfolg des Bundes drohten. Denn das BMF sah eine extrem hohe finanzielle Belastung der alten Länder bei der Aufbringung der West-Ost-Transfers vor, die für die armen alten Länder schlicht existenzbedrohend war und selbst von einem reichen Land

Tabelle 5-3 Auswirkungen der unterschiedlichen Modelle zur Einbeziehung der neuen Länder in den horizontalen LFA auf die Haushalte der alten Länder für 1995 in DM/E gegenüber einer Fortführung der Ausnahmeregelungen des EV

	Bayern-Modell	Bremen-Modell	BW-Modell	BMF-Thesen	Default solution[a]
Nordrhein-Westfalen	–116	–226	–170	–355	–459
Bayern	–86	–199	–150	–328	–420
Baden-Württemberg	–252	–297	–83	–346	–610
Niedersachsen	–122	–51	–179	–303	–287
Hessen	–258	–289	–50	–326	–617
Rheinland-Pfalz	–58	–30	–136	–237	–201
Schleswig-Holstein	–96	–42	–166	–258	–258
Saarland	–206	–159	–263	–453	–490
Hamburg	–126	–279	–219	–503	–584
Bremen	–245	–162	–335	–513	–635
Alte Länder	–145	–197	–145	–337	–452
Neue Länder	+1.964	+1.783	+1.787	+1.549	+1.546

a Ausweitung des geltenden FAG (ohne Ländersteuergarantie) auf die neuen Länder und Berlin.

Quelle: ZDL 1992

wie Baden-Württemberg kaum zu bewältigen gewesen wäre. Nicht zuletzt deshalb sahen sich fast alle alten Länder zu einem gemeinsamen Vorgehen zur Abwehr der Bundesbestrebungen gezwungen (Interview 03). Insofern stellten die BMF-Thesen, deren Inhalt um den 10. September 1992 herum bekannt wurde, den eigentlichen Wendepunkt und entscheidenden Anstoß für eine gemeinsame Länderposition dar (Stauch et al. 1993: 17; Renzsch 1994: 123). Dies wird deutlich, wenn man die finanziellen Auswirkungen des BMF-Modells mit einigen Neuregelungsmodellen der Länder beziehungsweise mit den Konsequenzen für den Fall einer Nichteinigung vergleicht (Tabelle 5-3). Obwohl die reichen Länder Baden-Württemberg und Hessen beim Bundesmodell im Vergleich zu den übrigen Ländern vergleichsweise günstig dastanden, drohten auch ihnen gegenüber den Ländermodellen absolute Einbußen, die nur noch durch den ›worst case‹ einer schlichten Einbeziehung der neuen Länder und Berlins in das bestehende FAG überboten wurden.

Die besondere Schwierigkeit eines gemeinsamen Vorgehens bestand jedoch darin, daß es die Länder nicht bei einer Abwehr der Bundesbestrebungen bewenden lassen konnten, sondern angesichts der Default Condition des EV (Ausweitung des geltenden FAG auf das Beitrittsgebiet) selbst einen konstruktiven Vorschlag zur Neuregelung des Länderfinanzausgleichs machen mußten. Dies erforderte jedoch die Überbrückung der tiefgehenden Interessendivergenzen zwischen den drei Ländergruppen. Ein erster Versuch dazu wurde am 10./11. September 1992 auf Einladung des Finanzministeriums Nordrhein-Westfalen mit einer Klausurtagung der Finanzstaatssekretäre der SPD-regierten Länder in Krickenbeck bei Düsseldorf unternommen (Interview 09). Angesichts der Heterogenität des A-Lagers, das seinerzeit Vertreter aller drei Ländergruppen umfaßte, wurde hier die größte Notwendigkeit gesehen, auf politischer Leitungsebene eine gemeinsame Position gegenüber dem Bund zu schmieden (Interview 04).[8] Tatsächlich konnten die Staatssekretäre relativ schnell Einvernehmen darüber herstellen, gemeinsam gegen den Bund vorzugehen, was nicht zuletzt am kurz zuvor erfolgten Bekanntwerden der BMF-Thesen gelegen haben mag (Interview 04). Hinsichtlich der Festlegung inhaltlicher Positionen war die Tagung dagegen ein Mißerfolg, da die Staatssekretäre die Detailfragen des LFA und ihre Implikationen nicht hinreichend beherrschten, um zu sinnvollen Beratungsergebnissen zu kommen (Interview 09). Das Ergebnisprotokoll war statt dessen ein »Wunschpapier«, in das jeder seine Positionen weitgehend unabgestimmt eingebracht hatte und auf dessen Grundlage die Arbeitsebene zu keinem einheitlichen Modell gelangen konnte (Interviews 04 und 09).

Nach diesem fehlgeschlagenen Koordinierungsversuch auf politischer Leitungsebene verlagerten sich die Abstimmungsversuche der Länder auf die Arbeitsebene zurück. Am 19. September 1992 kam es in Wiesbaden zu einem ersten Treffen der Finanzreferenten, zu dem allerdings nur Vertreter der alten Länder geladen waren. Angesichts des unübersichtlichen Diskussionsstandes, den die Mauracher Tagung hinterlassen hatte, wollten die Finanzreferenten der alten Länder ihre Standpunkte zur Neuregelungsfrage sowie zum BMF-Thesenpapier zunächst unter sich klären. Denn als potentielle Nutznießer einer Neuregelung mußten die neuen Länder zwangsläufig ganz anders gelagerte Interessen haben als die alten Länder (Interviews 05 und 18). Das Resultat dieser Besprechung der alten Länder war zum einen

8 »Schleußer geht von einheitlichem Kurs der Länder bei Finanzausgleichsreform aus« in: Handelsblatt vom 4.9.1992.

eine gemeinsame Stellungnahme zum BMF-Thesenpapier, in der die zentralen Punkte des Bundesvorschlags abgelehnt wurden.[9]

Zum anderen kam es in Wiesbaden zu einem entscheidenden Fortschritt bei der Erarbeitung eines gemeinsam getragenen Ländermodells. Erreicht wurde dieser Fortschritt durch einen Brückenschlag der BEZ-Länder zum Bayern-Modell, bei dem sich BEZ-Länder bereit erklärten, das Bayern-Modell als Lösungsansatz mitzutragen, soweit die damit verbundenen überproportionalen Besitzstandsverluste der BEZ-Länder durch gesonderte Regelungen kompensiert werden würden (Stauch et al. 1993: 17). Die Idee zu diesem Vorschlag war kurz zuvor auf einer Vorbesprechung der BEZ-Länder entstanden, bei der die Beteiligten unter dem Eindruck einer ersten Modellrechnung bezüglich der Auswirkungen der BMF-Thesen zu dem Schluß gekommen waren, daß eine Beendigung der Modelldiskussion sowie die Herbeiführung eines Konsens unter den Ländern notwendig seien, um das Bundesmodell zu verhindern. Da die finanziellen Auswirkungen des Bayern-Modells dem Bremer Vorschlag wesentlich ähnlicher waren als die des BMF-Modells, einigten sich die BEZ-Länder darauf, das eigene Modell fallen zu lassen und statt dessen auf das Bayern-Modell umzusteigen, um zumindest eine gemeinsame Position mit Bayern und Nordrhein-Westfalen zu finden (Interview 09). Naheliegender Weise wurde dieser Vorschlag von Bayern begrüßt, während sich Hessen und Baden-Württemberg zurückhaltend zeigten. Auch der von den BEZ-Ländern geforderte Ausgleich zur Kompensation ihrer überproportionalen Besitzstandsverluste wurde im Prinzip zugestanden, wenngleich die reichen Länder eine formelle Anerkennung dieser Forderung vermieden und über Umfang und Ausgestaltung noch weiter verhandeln wollten (Interviews 03 und 04).

Dieses noch recht rudimentäre Ergebnis der Wiesbadener Besprechung wurde von der Finanzministerkonferenz am 1. Oktober 1992 in Berlin bestätigt und implizit in die offizielle Stellungnahme der FMK zum Thesenpapier des BMF aufgenommen. Neben der einmütigen Ablehnung einer Länderbeteiligung an den Altschulden und EG-Finanzlasten wurden mehrheitlich verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Bundesvorschlag zur Neuregelung des LFA geltend gemacht. Weder bewirke der Bundesvorschlag einen von Art. 107 II 1 GG geforderten angemessenen Finanzkraftausgleich, noch beachte er das Nachrangigkeitsgebot des Art. 107 II 3 bei den BEZ.

9 Mit Ausnahme der Kritik am LFA-Modell des BMF wurde diese Stellungnahme auch von Baden-Württemberg mitgetragen (Interview 05).

Statt dessen wurde einmütig die Position vertreten, daß der Bund nicht nur ein Viertel, sondern zwei Drittel der Lasten der Integration der neuen Länder in den LFA tragen und dies entgegen den Bundesvorstellungen über eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung gelöst werden müsse. Des weiteren wurde gefordert, das bisherige dynamische BEZ-System beizubehalten, wodurch nach Ansicht der Länder unter anderem sichergestellt werden sollte, daß durch die Einbeziehung der neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich ein finanzschwaches altes Land je Einwohner nicht stärker belastet wird als ein finanzstarkes altes Land (FMK 1992a). Insofern enthielt der Beschluß der FMK im Ansatz bereits Kernthesen für eine Neuregelung nach dem Muster eines zugunsten der BEZ-Länder modifizierten Bayern-Modells (Interview 09).

Im Zusammenhang mit der Stellungnahme der FMK zum Thesenpapier des BMF kam es allerdings zum Eklat, als sich die Finanzminister der unionsregierten neuen Länder und Berlins weigerten, an der Beschlußfassung teilzunehmen und unter Protest den Saal verließen.[10] Lediglich Brandenburg, das als einziges SPD-regiertes neues Land zwischen allen Stühlen saß, nahm an der Beschlußfassung teil (Renzsch 1994: 125). Die ungewöhnlich scharfe Reaktion der unionsregierten neuen Länder war vor allem durch das Vorgehen der alten Länder provoziert worden, die auf der Vorbesprechung am Abend zuvor die von ihnen erarbeitete Beschlußvorlage unversehens aus dem Hut gezaubert und gegen den Willen der neuen Länder als außerordentlichen Punkt auf die Tagesordnung gesetzt hatten. Von den neuen Ländern wurde dies als »Überrumpelungsaktion« aufgefaßt, dem sie mit Auszug aus dem Plenum ein demonstratives Signal entgegensetzen wollten (Interviews 01 und 08). Dabei ging es den neuen Ländern jedoch nicht nur um Stilfragen, sondern auch um Inhalte. Insgesamt sahen sie ihre Interessen in der Beschlußvorlage der alten Länder kaum berücksichtigt und hatten Bedenken, diese mitzutragen. Zum einen ließ die Stellungnahme die Frage der Erhöhung der West-Ost-Transfers offen und zum anderen lief sie aus Sicht der neuen Länder einseitig darauf hinaus, dem Bund die überwiegenden Lasten eines gesamtdeutschen Finanzausgleichs aufzubürden (Interview 08). Insgesamt schwankten die neuen Länder, die vorrangig ein Interesse an einer massiven Erhöhung der vorgesehenen West-Ost-Transfers hatten, seinerzeit noch stark zwischen dem Bund und den alten Ländern und waren bis zu diesem Zeitpunkt keineswegs von der Notwendigkeit eines gemeinsamen Vor-

10 »Eklat beim Ministertreffen« in: Handelsblatt vom 5.10.1992.

gehens aller Länder gegen den Bund überzeugt (Interview 04). Deutlich wird dies aus der gemeinsamen Stellungnahme der neuen Länder zum BMF-Thesenpapier vom 22. Oktober 1992, in der sie das Angebot beachtlicher Finanzzuweisungen und Investitionshilfen für die neuen Länder begrüßten und die dazu vom Bund gemachten Vorschläge beim Finanzausgleich grundsätzlich als geeignet ansahen. Im Verlauf der weiteren Verhandlungen betrachteten es deshalb die alten Ländern als eine Hauptaufgabe, die neuen Länder von den Vorteilen eines gemeinsamen Vorgehens aller Länder gegen den Bund zu überzeugen, was insofern nicht leicht fiel, als sich die neuen Länder den alten Ländern als sehr uneinheitlich und nur schwer einschätzbar präsentierten (Interview 09).

Durch den Berliner Beschluß der FMK war zwar eine erste Plattform geschaffen worden, die von elf der sechzehn Bundesländer aus allen drei Ländergruppen mitgetragen wurde. Ein konkretes Regelungsmodell verband sich damit allerdings noch nicht. Da absehbar war, daß direkte Bund-Länder-Verhandlungen zum Finanzausgleich spätestens anläßlich der für den 19. November anberaumten 76. Sitzung des Finanzplanungsrates beginnen würden, bestand die dringende Notwendigkeit, diese Plattform bis hin zu einem von allen Ländern mitgetragenen Regelungsmodell zu konkretisieren. Dies galt umso mehr, als nach den Ereignissen von Berlin die Gefahr bestand, daß die neuen Länder und Berlin ins Lager des Bundes überwechseln würden. Diese Entwicklung wurde insbesondere von den BEZ-Ländern gefürchtet, die sich angesichts der Regelungsvorschläge des BMF in der Klemme zwischen reichen Ländern und neuen Ländern sahen (Interview 09). Deshalb machte der Vertreter Bremens den Vorschlag zu einer außerordentlichen Arbeitstagung aller Finanzreferenten vor Aufnahme der Gespräche mit dem Bund. Diese Tagung fand am 10/11. November 1992 in der Bremer Landesvertretung in Bonn statt und stellte den ersten Versuch dar, die Interessen aller Länder in ein gemeinsames Ländermodell miteinzubeziehen.

Die Verhandlungen in der Bremer Landesvertretung erwiesen sich als äußerst schwierig, da die Interessen aller Beteiligten erstmals anhand einer halbwegs konkreten Verhandlungsgrundlage aufeinanderprallten. Ohne daß zuvor Kompromißmöglichkeiten ausgelotet worden waren, brachten die einzelnen Ländergruppen ihre stark divergierenden Positionen in das Plenum ein, was zunächst zu sehr kontroversen Diskussionen führte. Die neuen Länder forderten wie schon in ihrer gemeinsamen Stellungnahme zu den BMF-Thesen neben einer deutlichen Erhöhung der Sonderbedarfs-BEZ vor allem einen vollen Ansatz der gemeindlichen Finanzkraft im horizontalen LFA, um einen angemessenen Ausgleich der außerordentlichen Finanzschwäche

ihrer Gemeinden zu gewährleisten. Dies hätte jedoch eine weitere West-Ost-Umschichtung in Höhe von circa 6 Mrd. DM impliziert und stieß deshalb auf den entschiedenen Widerstand vor allem der finanzstarken alten Länder. Als Kompromiß wurde deshalb von den BEZ-Ländern eine Lösung außerhalb des horizontalen LFA vorgeschlagen, dem die neuen Länder allerdings noch mit Vorbehalten begegneten, so daß man diese Frage zunächst noch offen ließ (Interview 09).

Unter den alten Ländern drehte sich der Streit im wesentlichen um die Umsetzung der Berliner Beschlüsse, das heißt um eine verträgliche Modifizierung des Bayern-Modells sowohl für arme wie auch reiche Länder. Zur Kompensation ihrer überproportionalen Besitzstandsverluste bei einer Umsetzung des Bayern-Modells schlugen die BEZ-Länder eine Änderung des Tarifs im LFA vor. Ein solcher Eingriff in die Tarifstruktur des LFA stieß jedoch auf starke Vorbehalte der reichen Länder, da er unabhängig vom übergangsbedingten Kompensationsbedarf der BEZ-Länder eine dauerhafte Umverteilungswirkung gehabt hätte. Umstritten war des weiteren auch die Höhe des Kompensationsbetrags. Während die BEZ-Länder einen Betrag in Höhe von circa 1,2 Mrd. DM erwarteten, der sich aus ihrem Tarifvorschlag ergab, hatte Bayern dafür lediglich einen Betrag von 400 Mio. DM vorgesehen (Interview 02). Im Ergebnis kam es auch hier zu einer Konfliktvertagung. Den BEZ-Ländern wurde von den reichen Ländern zwar grundsätzlich eine Kompensation zugestanden, Finanzierungsweg und Betrag blieben zunächst aber noch offen. Verteilungskonflikte gab es schließlich auch zwischen den reichen Ländern, die über die konkrete Ausgestaltung des Zahlertarifs stritten. Hierbei lagen mehrere alternative Vorschläge von einer Korrektur der Staffelung beim bestehenden Stufentarif bis hin zur Einführung eines Proportionaltarifs vor, durch die die bisherigen Zahlerländer in jeweils unterschiedlichem Maße zur Aufbringung der Ausgleichsleistungen im horizontalen LFA herangezogen worden wären. Letztlich blieb auch diese Frage offen.

Insgesamt ergab die Arbeitstagung in der Bremer Landesvertretung damit lediglich ein Rahmenmodell auf Basis des bayerischen Vorschlags. Zu den drei Problemkreisen gemeindliche Finanzkraft der neuen Länder, Kompensation der überproportionalen Belastung der BEZ-Länder sowie Lastenverteilung unter den finanzstarken Ländern bestanden dagegen weiterhin offene Fragen beziehungsweise alternative Regelungen. Dennoch war das Ergebnis ausreichend für einen gemeinsamen Länderstandpunkt zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, den die FMK kurz darauf am 19. November 1992 beschloß (FMK 1992b). Gemäß dem Konzept des Bayern-

Modells war danach die Ausdehnung des geltenden FAG auf die neuen Länder und Berlin unter Verzicht auf eine Grundgesetzänderung und unter Maßgabe folgender Korrekturen vorgesehen:

- Anhebung des Länderanteils an der Umsatzsteuer um 8 Punkte auf 45 Prozent zuzüglich des Volumens der bisherigen Berlinhilfe (6,7 Mrd. DM);
- Beibehaltung des horizontalen LFA, aber Regelungen zum Ausgleich überproportionaler Belastungen bisher finanzschwacher alter Länder;
- Weiterführung der BEZ für Kosten der politischen Führung sowie der Fehlbetrags-BEZ;
- zusätzliche BEZ für teilungsbedingte Lasten der neuen Länder;
- zusätzliche linear abbaubare BEZ für finanzschwache alte Länder, um sicherzustellen, daß ein finanzschwaches altes Land je Einwohner im Ergebnis nicht stärker belastet wird als ein finanzstarkes Land;
- Haushaltsnotlagen-BEZ für Bremen und das Saarland gemäß den vorgelegten Sanierungsprogrammen;
- zusätzliche Finanzhilfen für die neuen Bundesländer zum Abbau bestehender Defizite im Bereich der Infrastruktur sowie für Bremen und das Saarland gemäß den vorgelegten Sanierungsprogrammen.[11]

Des weiteren wurde im gemeinsamen Länderstandpunkt moniert, daß es vom Bund bisher keine Lösungsvorschläge für die noch für längere Zeit sehr niedrige Finanzausstattung der kommunalen Ebene in den neuen Ländern gebe. Dieser Passus war ein Zugeständnis an die neuen Länder, mit der die Forderung nach Berücksichtigung der Finanzschwäche ihrer Kommunen implizit als berechtigte Forderung anerkannt wurde (Interview 09). Schließlich wurde in der Vorlage nochmals eine Länderbeteiligung an den Altschulden abgelehnt.

Dieser ›Gemeinsame Länderstandpunkt‹ fand auf der FMK die Zustimmung von insgesamt dreizehn Länderfinanzministern. Gegenstimmen gab es lediglich von Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt (Bueble 1993: 455). Das reiche Baden-Württemberg kritisierte den gemeinsamen Länderstandpunkt als »Anschlag auf den Föderalismus«,

11 In den von ihnen vorgelegten Sanierungsprogrammen forderten das Saarland und Bremen vom Bund für die Jahre 1993 bis 1997 Investitionshilfen und BEZ zur Sanierung ihrer Haushalte in Höhe von jährlich 1,5 Mrd. DM beziehungsweise 1,85 Mrd. DM. Zum Bremer Sanierungsprogramm vgl. Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (1992: 21–53).

durch den die Nivellierungswirkung im LFA auf die Spitze getrieben werde und dessen Auswirkungen »zutiefst ungerecht« seien. Da es die anderen Länder abgelehnt hätten, auf das Modell Baden-Württembergs und auf die im Kern ähnliche Konzeption des BMF einzugehen, forderte Baden-Württemberg den Bund auf, sein Modell unverzüglich in das Gesetzgebungsverfahren zu geben, so daß eine Entscheidung notfalls im Vermittlungsausschuß gefunden werden könne (Finanzministerium Baden-Württemberg 1992b). Als ein Hauptzahler im Länderfinanzausgleich sah sich Baden-Württemberg neben Hessen seit längerem in die Rolle eines »Zahlmeisters der Nation« gedrängt (Vorkötter 1989) und hatte sich in Ausgleichsfragen zunehmend radikalisiert. Insgesamt forderte das Land schon seit längerem eine Umorientierung der föderalen Ressourcenverteilung auf das dem unitarischen deutschen Bundesstaat zutiefst fremde Leitbild eines kompetitiven Föderalismus und hatte zu diesem Zweck bereits im März 1992 Normenkontrollklage gegen das FAG erhoben (Bueble 1995: 453). Im Unterschied zum reichen Hessen vertrat Baden-Württemberg deshalb in den Zwischen-Länder-Verhandlungen sein eigenes Modell unbeirrt und ohne Rücksicht auf die politische Durchsetzbarkeit und isolierte sich damit fast bis zum Schluß vom Kreis der übrigen Länder (Interview 03).

Demgegenüber verfolgten Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt mit ihrem Abstimmungsverhalten das Ziel einer weiteren Intensivierung des Länderfinanzausgleichs. Ihre Gegenstimmen waren zumindest nach Auffassung der alten Länder weitgehend dadurch motiviert, daß sie Druck für eine Lösung des Problems ihrer kommunalen Finanzschwäche, nämlich für den vollen Ansatz der Gemeindesteuern im Rahmen des LFA, machen wollten (Interview 09). Die übrigen neuen Länder und Berlin stimmten dagegen für den gemeinsamen Länderstandpunkt, was einen gewaltigen Fortschritt gegenüber der Berliner FMK Anfang Oktober darstellte. Offenkundig waren die Überzeugungsversuche der alten Länder, daß nur ein gemeinsames Vorgehen aller Länder langfristig auch eine gesicherte finanzielle Unabhängigkeit der neuen Länder vom Bund sicherstellen könne, mittlerweile erfolgreich gewesen. Jedenfalls setzte sich nunmehr auch unter den unionsregierten neuen Ländern die Ansicht durch, daß das Bundesmodell die neuen Länder überwiegend an den Tropf von Bundessubventionen legen würde, die jederzeit durch Haushaltskürzungen beschnitten werden konnten. Demgegenüber lief das Bayern-Modell überwiegend auf dauerhaft garantierte Transfers hinaus, da die Beteiligung über Umsatzsteuerpunkte vom Bund nicht ohne Zustimmung einer Ländermehrheit rückgängig zu machen war (Interview 08). Der Schwenk der neuen Länder war so gesehen schlicht das

Ergebnis eines einfachen Kalküls. Angesichts der Modellrechnungen zu den finanziellen Auswirkungen der vorliegenden Modelle zur Neuregelung des horizontalen LFA, die die ZDL inzwischen unter allen Ländern verbreitet hatte, bot das Bayern-Modell den neuen Ländern und Berlin mit durchschnittlich 1.964 DM je Einwohner immerhin 415 DM je Einwohner mehr als nach dem Modell BMF.

5.3 Regierungs- und Bundesratsvorlagen

5.3.1 Beginn von Bund-Länder-Verhandlungen

Die intensiven Bemühungen der Länderfinanzminister zu einer gemeinsamen Gegenposition zum BMF-Thesenpapier in den Monaten August bis November 1992 verliefen weitgehend ungestört. Bis zur Verabschiedung des gemeinsamen Länderstandpunkts Mitte November hatte der Bund weder ernsthafte Gesprächsinitiativen unternommen noch Verhandlungsbereitschaft gezeigt, obwohl unter den finanzstarken, aber auch den neuen Ländern anfangs durchaus die Bereitschaft zu Separatverhandlungen mit dem Bund bestanden hatte (Interviews 06 und 08). Vielmehr hatte der Bund Verhandlungen und Gespräche mit den Ländern bis dahin so weit wie möglich vermieden (Interview 05). Zu Bund-Länder-Kontakten kam es lediglich mit den neuen Ländern im Rahmen regelmäßiger Konsultationen zwischen Bundeskanzleramt und den Chefs der Staatskanzleien der neuen Länder beziehungsweise im Zuge sporadischer Gespräche zwischen BMF und den Finanzministern der neuen Länder. Beispielsweise kam es vom Frühsommer 1992 bis zum Herbst 1992 zu einer Reihe von Gesprächen mit den Themen Fonds Deutsche Einheit, Finanzhilfen, Altschulden usw., in denen die neuen Länder im Zusammenhang mit den Beratungen zum Bundeshaushalt 1993 eine Verstetigung des FDE, die Fortführung der Finanzhilfen im Rahmen des Gemeinschaftswerks Aufschwung Ost sowie der steuerlichen Investitionszulage zu erreichen versuchten. Diese Separat-Verhandlungen zwischen Bund und neuen Ländern wurden von den alten Ländern mit erheblichem Argwohn beobachtet und bestärkten diese in der Ansicht, der Bund versuche die neuen Länder zu kaufen (Interview 15). Letztlich verliefen diese Separatverhandlungen, die sich bis Frühjahr 1993 fortsetzten, jedoch im Sande. Der ausbleibende Erfolg dieser Gespräche sowie die Unnachgiebigkeit des

BMF während der Beratungen zum Bundeshaushalt 1993 führten schließlich auch die Regierungen der neuen Länder an die Seite der übrigen Länder zurück, nachdem die Arbeitsebene schon zuvor den Eindruck gewonnen hatte, der einzige Zweck dieser Übung sei es gewesen, »die neuen Länder zu ködern und über den Tisch zu ziehen« (Interview 08). Insgesamt wuchs unter den neuen Ländern zu dieser Zeit die Einsicht, daß sie beim Bund nur Bittsteller, nicht aber Partner waren, und daß Transfers aus dem Bundeshaushalt bei jeder Haushaltsaufstellung gefährdet sein würden. Sicherer erschien ihnen daher die dauerhafte Einbeziehung in Finanzausgleichsregelungen für alle Länder und darüber hinaus die Unterstützung durch alle Länder bei der Schaffung von zusätzlichen Bedarfselementen im bundesstaatlichen Finanzausgleichssystem (Geske 1996: 236).

Das unkooperative Verhalten des Bundes gegenüber den Ländern war aus Sicht des BMF auf die tiefe Kluft zwischen Bundes- und Ländervorstellungen zurückzuführen, daß sich mit der Verbreitung des Bayern-Modells aufgetan hatte und die seiner Ansicht nach auf der Arbeitsebene nicht zu überbrücken war. Frühzeitige Sondierungsgespräche oder multilaterale Modelldiskussionen auf Arbeitsebene wurden deshalb vom BMF als nutzlos angesehen und hätten seiner Ansicht nach lediglich dazu geführt, daß die eigenen Modellüberlegungen von interessierter Seite vorzeitig in die politische Öffentlichkeit getragen worden wären. Nach Ansicht des BMF konnten Verhandlungen unter Fachleuten angesichts der stark divergierenden Regelungsvorstellungen deshalb nur zu weiteren Verhärtungen führen (Interview 12). Zwar hatte das BMF anläßlich der Verbreitung seines Thesenpapiers zu einem Bund-Länder-Treffen auf Arbeitsebene für Anfang November eingeladen. Dieses Treffen hatte aber mehr den Charakter eines »Verkündungstermins«, bei dem die BMF-Vertreter lediglich zu Erläuterungen ihrer Thesen bereit waren, nicht aber zu Verhandlungen (Interview 05). Von den beteiligten Länderbeamten wurde dieses Vorgehen des BMF als »unerträgliche Arroganz« empfunden, was zusammen mit den extremen Eckwerten des Bundesvorschlags die Länder in ihrer gemeinsamen Abwehrhaltung gegenüber dem Bund nur noch bestärkte (Interviews 01 und 08).

Zur Aufnahme von formellen Bund-Länder-Verhandlungen zur Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen kam es schließlich erst am Rande der 76. Sitzung des Finanzplanungsrates am 19. November 1992. Auf Einladung von Bundesfinanzminister Waigel fand bei dieser Gelegenheit ein erstes Gespräch zwischen den Finanzministern von Bund und Ländern statt. Themen waren die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte sowie die Haushaltssanierung für

Bremen und das Saarland. Zudem sollte dieses Treffen der Vorbereitung von Solidarpaktgesprächen dienen, zu denen Bundeskanzler Kohl die Regierungschefs der Länder mittlerweile eingeladen hatte. Wie nach den vorangegangenen Ereignissen nicht anders zu erwarten, brachte die Besprechung keine Einigung zwischen den Finanzministern von Bund und Ländern. Vielmehr mußten beide Seiten feststellen, daß zwischen ihren Positionen zur Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen sowie ihrer Finanzierung noch Welten lagen.[12] Dennoch bekundeten beide Seiten ihren gemeinsamen Willen zum Handeln und setzten drei Arbeitsgruppen ein, die auf Ebene der Finanzstaatssekretäre weiter zu den Themen Haushaltssanierung für Bremen und das Saarland, föderale Konsolidierung sowie Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen beraten sollten (Stauch et al. 1993: 19).

Während die beiden erstgenannten Arbeitsgruppen aus Sicht der Ländergesamtheit lediglich Randthemen behandelten, ging es in der Arbeitsgruppe zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, in der die Finanzstaatssekretäre aller Länder mitarbeiteten, um die zentralen Probleme der föderalen Ressourcenverteilung. Themen dieser AG waren, nämlich die Neuregelung des Finanzausgleichs, die Festlegung des Tansfervolumens an die neuen Länder und ihre Gemeinden ab 1995, die Lastenverteilung auf Bund und alte Länder sowie die Regelung der Altschuldenfrage. Abgesehen davon, daß Bund und Länder übereinstimmend auf eine Grundgesetzänderung sowie weitere Übergangsregelungen für die neuen Länder verzichten wollten und die Ausgleichsleistungen im Rahmen des horizontalen Länderfinanzausgleichs als nicht ausreichend ansahen, wurde eine substantielle Einigung in den zwei Sitzungen dieser Arbeitsgruppe, die im Dezember 1992 stattfanden, nicht erreicht (Zwischenbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen vom 16. Dezember 1992). Zwar kamen hier erstmals das BMF-Modell sowie das gemeinsame Rahmenmodell der Länder zur Sprache, Beratungen mit dem Ziel eines gemeinsamen Modells fanden jedoch nicht statt. Da beide Seiten von Anfang an auf ihrem jeweiligen Regelungsmodell beharrten, konzentrierte sich die Diskussion vielmehr auf die Frage des West-Ost-Transfervolumens sowie der vertikalen Lastenverteilung, bei der beide Seiten einander Haushaltsprojektionen und stark divergierende Belastungsrechnungen entgegen hielten.

12 »Waigel hofft auf Einigung mit Ländern und Gemeinden« in: Süddeutsche Zeitung vom 21.11.1992.

Im Rahmen der horizontalen und vertikalen Ausgleichsinstrumente schlug der Bund ein Transfervolumen von 50 Mrd. DM vor. Damit hätte den neuen Ländern und ihren Gemeinden unter Berücksichtigung einer tragbaren Nettokreditaufnahme ein Ausgabenniveau von gut 105 Prozent des Niveaus je Einwohner der alten Länder und ihrer Gemeinden zur Verfügung gestanden. Zur Angleichung der Lebensverhältnisse hätte dies Investitionsausgaben der neuen Ländern und ihrer Gemeinden je Einwohner in Höhe von 180 Prozent des Westniveaus ermöglicht. Als notwendig sahen die neuen Länder demgegenüber jedoch Investitionsausgaben in Höhe von 250 Prozent beziehungsweise ein Gesamtausgabenniveau von gut 120 Prozent des Westniveaus an und forderten deshalb Transferleistungen in Höhe von insgesamt 78 Mrd. DM. Dies wurde vom Bund als nicht finanzierbar abgelehnt. Die alten Länder hielten sich in dieser Frage dagegen mit Ausnahme von Baden-Württemberg zurück. Zwar hatten sie als potentielle Finanziers kein Interesse an überbordenden West-Ost-Transfers, andererseits waren sie jedoch auf die Unterstützung der neuen Länder im Streit um die vertikale Lastenverteilung angewiesen. Deshalb gingen sie lediglich auf das zur Deckung der laufenden Ausgaben der neuen Länder und ihrer Gemeinden notwendige Transfervolumen ein, das sie auf 43,5 Mrd. DM bezifferten. Weitere Transfermittel für den darüber hinaus bestehenden investiven Nachholbedarf der neuen Länder seien über Finanzhilfen des Bundes, das heißt abseits des horizontalen LFA sowie der BEZ, zu decken, deren Höhe Verhandlungssache sei.

Beim Thema vertikale Lastenverteilung ging der Bund von einer Gesamtlösung einschließlich der Altschulden sowie der Haushaltssanierung für Bremen und Saarland mit einer jährlichen Gesamtbelastung in Höhe von insgesamt 100 Mrd. DM aus. Davon sollten im Verhältnis der Haushaltsvolumina vom Bund beziehungsweise der Gesamtheit der alten Länder und ihrer Gemeinden 53 Mrd. DM vom Bund und 47 Mrd. DM von den alten Ländern getragen werden. Die Länder widersprachen einer solchen umfassenden Betrachtungsweise. Statt dessen konzentrierten sie sich bei ihrem Vorschlag ganz auf die Lasten im Zusammenhang mit der Einbeziehung der neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich, von denen sie insgesamt 7 Mrd. DM übernehmen wollten. Dieser Betrag entsprach schlicht der Belastung der alten Länder, die sich rechnerisch aus einer Umsetzung des gemeinsamen Rahmenmodells der Länder vom 19. November ergab (Finanzministerium Baden-Württemberg 1992b). Des weiteren monierten die Länder, daß der Bundesvorschlag die finanzielle Ausgangslage im Bund-Länder-Verhältnis nur unvollständig wiedergebe, da die zu Lasten der Länder bestehende Schieflage in Höhe von 40 Mrd. DM nicht berücksichtigt sei, die

sich aus einer gesamtdeutschen Deckungsquotenberechnung unter Einbeziehung der einseitigen Entlastungen des Bundes infolge der Neuordnung des Finanzausgleichs ergebe. Der Bund widersprach dieser Auffassung und machte statt dessen eine krasse Schieflage zu seinen Lasten geltend, die eine Erhöhung seines Umsatzsteueranteils erforderlich mache. Damit setzte sich die Kontroverse fort, die schon die Beratungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe ›Schieflage‹ im Jahr 1991 beherrscht hatte. Während die Länderseite von einer Totalbetrachtung ausging, wie sie sich im Rahmen einer gesamtdeutschen Deckungsquotenberechnung ergibt, versuchte der Bund, eine solche gesamtdeutsche Deckungsquotenberechnung zu vermeiden und stellte in einer Art »Marginalbetrachtung« ausschließlich auf die Kosten der Einheit ab (Interview 07). Insgesamt entsprach der Beratungsverlauf damit dem Ritual, das aus den turnusmäßigen Bund-Länder-Verhandlungen zur Umsatzsteueraufteilung bekannt war. Zur Regelung des anstehenden Problems der Integration der neuen Länder in den Finanzausgleich war dieses Vorgehen jedoch gänzlich ungeeignet (Interviews 09 und 15). Vielmehr kam es zu einer Verhärtung der Fronten, wobei die Kompromißlosigkeit des BMF schließlich auch einen Stimmungswandel bei den neuen Ländern bewirkte und dazu führte, daß sich alte und neue Länder immer stärker zusammenschlossen (Interview 08).

Ebenso ergebnislos wie die Arbeitsgruppe zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen blieb auch die Arbeitsgruppe zur föderalen Konsolidierung. Diese sogenannte ›Vierer-Arbeitsgruppe‹, der neben dem BMF die Finanzminister aus den zwei unionsregierten Ländern Baden-Württemberg und Sachsen sowie aus den zwei SPD-regierten Ländern Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein angehörten, war auf Wunsch von Bundesfinanzminister Waigel eingerichtet worden, um in streng vertraulichen Gesprächen einen parteiübergreifenden Konsens über Einsparungen bei den Leistungsgesetzen sowie über den Abbau von Steuersubventionen herzustellen (Interview 08). Obwohl diese Beratungen im Dezember 1992 durchaus konstruktiv begannen, zogen sich die beiden Finanzminister von SPD-Seite, Schleußer und Simonis, schon nach der zweiten Sitzung im Januar 1993 vorläufig aus der Arbeitsgruppe zurück. Denn durch Indiskretionen waren vertrauliche Einsparvorschläge bei den Leistungsgesetzen in die Öffentlichkeit gelangt und hatten heftigen Widerspruch bei den Sozialpolitikern innerhalb der SPD erregt. Offenkundig waren Schleußer und Simonis weder befugt noch in der Lage, die Willensbildung innerhalb der SPD vorwegzunehmen und die Sozialpolitiker auf einen strikten Sparkurs zu ver-

pflichten, wodurch sich weitere Beratungen in der Vierer-Arbeitsgruppe vorerst erübrigten.

5.3.2 Regierungsentwurf

Nachdem die Beratungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppen im Dezember beziehungsweise Januar ergebnislos verlaufen waren, entschloß sich die Bundesregierung, die BMF-Thesen in eine Regierungsvorlage umzusetzen und die Angelegenheit somit im Gesetzgebungsverfahren voranzutreiben. Denn mittlerweile hatte sich nicht nur im Inneren, sondern auch im Verhältnis zu den europäischen Partnern ein erheblicher konjunktur- und geldpolitischer Problemdruck aufgebaut, der einen sofortigen und demonstrativen Kurswechsel der Bundesregierung in Richtung einer Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erforderlich machte.[13] Die Hochzinspolitik, mit der die Bundesbank auf die enorme, einigungsbedingte Ausweitung der öffentlichen Verschuldung reagiert hatte, hatte die mittlerweile eingetretene binnenkonjunkturelle Schwäche bis hin zur Krise verstärkt sowie eine Reihe von europäischen Ländern zu einer prozyklischen Geldpolitik gezwungen. Darüber hinaus hatte die deutsche Hochzinspolitik aber auch die Schwäche der italienischen Volkswirtschaft sowie die Überbewertung des britischen Pfunds im Europäischen Währungssystem offengelegt, was unter dem Druck der Finanzmärkte im September 1992 schließlich zum Ausscheiden beider Länder aus dem europäischen System der festen Wechselkurse führte. Angesichts der anstehenden Referenden zu den Maastricht-Verträgen drohte sich die deutsche Hochzinspolitik deshalb zum Hindernis für den europäischen Einigungsprozeß auszuwachsen, weshalb die Bundesregierung dringend auf eine substantielle Zinswende der Bundesbank angewiesen war. Dies setzte eine Beendingung des finanzpolitischen Inkrementalismus sowie die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte voraus.

Diesem Zweck sollte ein sogenanntes Föderales Konsolidierungsprogramm (FKP) dienen, auf dessen Eckwerte sich die Koalitionsrunde nach zweitägigen Beratungen am 19. Januar 1993 verständigte. Das FKP stellte nach Darstellung der Bundesregierung ein mittelfristiges Gesamtkonzept zur Lösung der Finanzierungsfragen der deutschen Einheit dar, das der Wirt-

13 »Deutschland, Deutschland über alles« in: Die Weltwoche vom 27.8.1992; »D-Mark über alles« in: Die Zeit vom 4 9.1992.

schaft, den Tarifpartnern sowie den Bürgern sichere und kalkulierbare mittelfristige Rahmenbedingungen in der Haushalts-, Steuer- und Finanzpolitik geben und auf diese Weise das Vertrauen im In- und Ausland in die Sicherstellung solider Staatsfinanzen wiederherstellen sollte (Jahreswirtschaftsbericht 1993: 12). Erreicht werden sollte dieses Konsolidierungsziel durch die Regelung der Altschuldenfrage, die Sicherstellung der Finanzausstattung der neuen Bundesländer sowie die Neuordnung des föderalen Finanzausgleichs. Da die Bundesregierung eine Entlastung des Kapitalmarkts beabsichtigte, hatte sie zur Finanzierung des Pakets den Abbau steuerlicher Vergünstigungen, ein Bündel von Einsparungen im Bereich der Leistungsgesetze (Erziehungsgeld, BAFöG, Wohngeld, Sozialhilfe, Bekämpfung des Leistungsmißbrauchs bei den Lohnersatzleistungen usw.) sowie die Wiederauflage der bereits 1991/92 erhobenen Ergänzungsabgabe auf die Lohn- und Einkommensteuer (Solidaritätszuschlag) ab 1995 vorgesehen. Zugleich einigte sich die Koalitionsrunde auf einen ehrgeizigen Zeitplan, der für Anfang März einen Kabinettsbeschluß zum FKP vorsah und noch im selben Monat die erste Lesung, um die Maßnahmen auch für den Fall eines Vermittlungsverfahrens noch vor der Sommerpause zusammen mit dem Nachtragshaushalt 1993 beschließen und vor dem Jahreswechsel in Kraft setzen zu können.

Dementsprechend wurde der Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG), dessen Referentenentwurf bereits am 21. Januar 1993 vorgelegt worden war, am 4. März 1993 als Vorlage der Fraktionen von CDU/CSU und FDP in den Bundestag eingebracht, während er tags darauf als besonders eilbedürftige Regierungsvorlage dem Bundesrat zugeleitet wurde (BT-Drs. 12/4401 vom 4.3.1993; BR-Drs. 121/93 vom 5.3.1993). Abgesehen von den Einsparvorschlägen sah die Regierungsvorlage im einzelnen eine erneute Aufstockung des FDE um 3,1 Mrd. DM auf 34,6 Mrd. DM in 1993 und um 7 Mrd. DM auf 30,9 Mrd. DM in 1994 vor. Weiterhin war der Bund nunmehr zur vollen Übernahme der Altschulden der THA und des KAF bereit. Die Altschulden sollten ab 1. Januar 1995 in einen innerhalb von 30 Jahren zu tilgenden Erblastenfonds zusammengefaßt werden, wobei zur teilweisen Finanzierung des Schuldendienstes die Einführung eines noch festzusetzenden Solidaritätszuschlags für alle Steuerpflichtigen ab 1995 vorgesehen war. Dies entsprach einem Vorschlag, den das Land Hessen bereits im August im Ramen seines Modells zur mittelfristigen Finanzausstattung der neuen Länder gemacht hatte (Hessisches Ministerium der Finanzen, 1992b: 10). Daneben enthielt das FKPG eine Neuregelung des horizonalen und vertikalen Länderfinanzausgleichs,

die im wesentlichen auf dem Ansatz des BMF-Thesenpapiers beruhte, jedoch im Bereich der BEZ eine Reihe veränderter Regelungen umfaßte. Zum einen hatte der Bund die Sonderbedarfs-BEZ an die neuen Länder näher beziffert, deren Ausgestaltung in den BMF-Thesen noch offen gewesen war. Danach sollten die neuen Länder und Berlin von 1995 an für 10 Jahre Sonderbedarfs-BEZ erhalten, die pro Jahr um 10 Prozent des Ausgangsbetrags von 22,5 Mrd. DM gekürzt werden sollten (insgesamt 123,8 Mrd. DM). Zum zweiten hatte der Bund nunmehr auch befristete Übergangs-BEZ vorgesehen (1995: 2,5 Mrd. DM), durch die die Finanzkraft der bis dahin finanzschwachen alten Bundesländer auf einen Garantiesatz gehoben werden sollte, der anfänglich bei 99 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft der alten Länder angesiedelt war und sich in den Jahren danach schrittweise um jeweils einen Prozentpunkt verringern sollte. Schließlich hatte der Bund für die Jahre 1995 bis 1999 nunmehr auch Haushaltsnotlagen-BEZ von jährlich 2,5 Mrd. DM für Bremen (1,55 Mrd. DM) und das Saarland (950 Mio. DM) eingestellt. Neben diesen Regelungen zum Länderfinanzausgleich sah der Regierungsentwurf die Auflage eines zehnjährigen Infrastrukturprogramms Ost vor, in dessen Rahmen den neuen Ländern und Berlin Finanzhilfen von jährlich 10 Mrd. DM gewährt werden sollten. Zum Ausgleich ihrer erheblichen Belastungen im Rahmen der Altschuldenregelung, der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs sowie der EG-Finanzierung hatte die Bundesregierung ferner eine Erhöhung des Bundesanteils an der Umsatzsteuer um 4,5 Punkte auf 67,5 Prozent in 1995 (circa 10,9 Mrd. DM) und um einen weiteren halben Punkt auf 68 Prozent in 1996 vorgesehen. Diesem Ziel sollten schließlich auch Verlagerungen von Finanzierungslasten auf die Länder in Höhe von 14 Mrd. DM im Zuge der Regionalisierung des schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) sowie der Aufhebung des GVFG dienen.

Insgesamt waren also beträchtliche Mittelumschichtungen zwischen Bund und Ländern vorgesehen, die allerdings in Hinblick auf die föderale Gewichtsverteilung eine dauerhafte finanzpolitische Stärkung des Bundes gegenüber den Ländern intendierten. Die Länder sollten zur Finanzierung der Einheit sowie der EG-Lasten erhebliche Umsatzsteuermittel an den Bund abtreten und gleichzeitig hohe Lasten vom Bund im Verkehrsbereich übernehmen, die sich zusammen auf circa 24,9 Mrd. DM (alte Länder: 18,6 Mrd. DM) beliefen. Die neuen Länder sollten erhebliche Transfers in Höhe von insgesamt 57,5 Mrd. DM erhalten, davon jedoch nur 25 Mrd. DM im Rahmen des finanzkraftbezogenen Länderfinanzausgleichs (LFA und Fehlbetrags-BEZ), während die restlichen 32,5 Mrd. DM im Rahmen von befriste-

ten und zum Teil degressiv ausgestalteten Leistungen über den Bundeshaushalt erfolgen sollten (BT-Drs. 12/4401: 63–73). Damit wären die neuen Länder finanziell weiterhin massiv vom Bund abhängig geblieben (Interview 07). Die von den Ländern zu übernehmenden Lasten im Rahmen des Länderfinanzausgleichs, des schienengebundenen ÖPNV, des GVFG sowie bei der EG-Finanzierung wären dauerhaft gewesen, während die Leistungen des Bundes für die Einheit bereits ab 1996 wieder abgebaut werden sollten (Renzsch 1994: 123). Für die Länder waren die Vorschläge des Bundes deshalb kaum akzeptabel und stießen bereits bei Bekanntwerden auf scharfe Kritik.[14]

Obwohl das FKPG primär föderale Verteilungsfragen aufwarf und als relativ eigennützige Position des Bundes auf den Widerspruch der Länder stoßen mußte, war es aufgrund der vorgesehenen Finanzierungsmaßnahmen auch in der parlamentarischen Arena nicht unumstritten. Insbesondere die vorgesehenen Kürzungen bei den Leistungsgesetzen mußten auf die Ablehnung der oppositionellen SPD stoßen, die des weiteren auch die Neuauflage des Solidaritätszuschlags für alle Steuerpflichtigen als sozial unausgewogen kritisierte (Sally/Webber 1994: 36). In einem Gegenkonzept, das der Parteivorstand am 14. Februar vorlegte und das elf Tage darauf auch die Zustimmung der Bundestagsfraktion fand, forderte die SPD einen Verzicht auf die vorgesehenen Einsparungen im Sozialbereich, anstelle einer Neuauflage des Solidaritätszuschlags die Einführung einer Ergänzungsabgabe für Besserverdienende (10 Prozent auf Einkommen ab 60.000/120.000 DM für Ledige beziehungsweise Verheiratete) sowie eine ›Arbeitsmarktabgabe‹ für Minister, Abgeordnete, Selbständige und Beamte (2 Prozent des Bruttoeinkommens bis zu einer Beitragsbemessungsgrenze von 7.200 DM).[15]

Die von der Bundesregierung vorgesehenen Finanzierungsmaßnahmen waren jedoch auch innerhalb der Koalitionsfraktionen und Regierungsparteien nicht unumstritten. Der Arbeitnehmerflügel der Union opponierte gegen die Sparpläne des BMF und votierte zusammen mit den CDU-Abgeordneten aus den neuen Ländern sowie den unionsregierten neuen Ländern für eine auf den Juli 1993 vorzuziehende Einführung des Solidaritätszuschlags sowie für die Einführung einer Arbeitsmarktabgabe.[16] Dies wurde vom Wirt-

14 »Länderfinanzminister bezeichnen Pläne der Bonner Koalition als ›unakzeptabel‹« in: Handelsblatt vom 21.1.1993.

15 »Bonner Streitereien zwischen und in den Parteien über Sparversuche und ›Einnahmeverbesserungen‹« in: FAZ vom 15.2.1993; »SPD-Fraktion billigt einstimmig Vorstandskonzept zu Solidarpakt« in: Tagesspiegel vom 26.2.1993.

16 »Ostdeutsche CDU-Abgeordnete und die neuen Länder gegen das Bonner Spar- und Steuerpaket« in: FAZ vom 22.1.1993; »Ost-Abgeordnete fühlen sich ›abgebürstet‹ und ›ver-

schaftsflügel der Union sowie der FDP strikt abgelehnt, die statt dessen für weitgehende Einsparungen und Steuererhöhungen frühestens ab 1995 votierten. Wie tief dieser Riß quer durch die Koalition und insbesondere quer durch die Unionsfraktion war, zeigte sich nicht zuletzt daran, daß der Entwurf zum FKPG bei seiner Vorlage am 20. Januar nicht die ungeteilte Zustimmung der Unionsfraktion fand, sondern nach langwieriger kontroverser Diskussion auf die Gegenstimmen von immerhin 60 Abgeordneten stieß (Keller 1995: 14–15).

Durch diese parteipolitischen und koalitionsinternen Kontroversen um die Finanzierung des FKPG drohte die Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen erheblich erschwert zu werden. Zum einen war damit zu rechnen, daß die Verteilungskonflikte zwischen dem Bund und den mehrheitlich SPD-regierten Ländern durch den parlamentarischen Parteienwettbewerb überformt und infolgedessen verstärkt werden würden. Zum anderen waren aber auch innerhalb der jeweiligen Parteilager erhebliche Spannungen und Interessenkonflikte zu erwarten. Die SPD-geführten A-Länder hatten primär ein Interesse an einer möglichst haushaltsschonenden Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Dieses Ziel konnte bei einem passenden Kompromiß mit dem Bund leicht in Widerspruch zu den Forderungen der SPD-Bundestagsfraktion nach einer sozial verträglichen Finanzierung der Maßnahmen geraten. Andererseits schwebte aber auch die Bundesregierung in der Gefahr, daß es bei einer offenen parlamentarischen Auseinandersetzung um die Finanzierung des FKPG innerhalb und zwischen den Regierungsfraktionen zu Konflikten und infolgedessen zu erheblichen Kohäsionsproblemen kommen konnte. Deshalb war der Ausbruch einer parlamentarischen Kontroverse um die Finanzierung des FKPG sowohl für die Bundesregierung wie auch für die oppositionellen Länderregierungen wenig wünschenswert.

5.3.3 Weichenstellung für Klausurtagung

Am 3. Februar 1993 kam es zu einem Treffen der Regierungschefs von Bund und Ländern, bei dem kein einziges Land seine Zustimmung zum Vorhaben der Bundesregierung signalisierte.[17] Angesichts der geschlossenen

---

höhnt‹« in: FAZ vom 22.1.1993; »Der Bundeskanzler im Ost-West-Konflikt« in: FAZ vom 26.1.1993.

17 »Kohl und die Ministerpräsidenten verhandeln über Solidarpakt« in: FAZ vom 4.2.1993.

Ablehnung der Länder hatte die Bundesregierung keine Chance, ihren Regierungsentwurf im Gesetzgebungsverfahren durchzusetzen und die notwendige Zustimmung des Bundesrates zu erlangen. Zur Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen war es unter diesen Umständen vielmehr erforderlich, einen tragfähigen Kompromiß mit den Ländern zu suchen, wofür in der Staatspraxis zwei Verfahrensoptionen zur Verfügung stehen: vorparlamentarische Bund-Länder-Verhandlungen oder ein nachparlamentarisches Vermittlungsverfahren zwischen Bundestag und Bundesrat.

Während im Fall der ersten Fondsaufstockung der Gang in den Vermittlungsausschuß von den Beteiligten unter strategischen Gesichtspunkten als erfolgversprechendste Verfahrensweise angesehen und ausgewählt wurde, galt bei der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs das Gegenteil. In diesem Fall wurde ein Vermittlungsverfahren von den Beteiligten aus mehreren Gründen als Ultima ratio angesehen. Die Regierungen von Bund und Ländern waren sich einig, daß das Problem der Neuregelung des Finanzausgleichs technisch viel zu kompliziert sei, um im Vermittlungsverfahren eine zügige, tragfähige und befriedigende Regelung zu finden (Interviews 02, 04, 06 und 12). Denn der Vermittlungsausschuß ist ein expertenfernes Politikergremium, dessen Geschäftsordnung zur Steigerung der Kompromißfreude Beratungen unter Ausschluß der Fachbeamten verlangt (Dietlein 1989: 1566; Posser 1983: 939), weshalb es oftmals zu sachfremden Kompromissen und Koppelgeschäften kommt. Deshalb befürchteten die Regierungen von Bund und Ländern, die auf eine tragfähige und technisch umsetzbare Neuregelung des FA angewiesen waren, unkalkulierbare und verfassungsrechtlich bedenkliche Ergebnisse bei einem Vermittlungsverfahren zur Neuregelung des Finanzausgleichs (Interviews 01 und 14). Hinzu kommt, daß das hochformalisierte Vermittlungsverfahren zur Absicherung der einmal gefundenen Kompromisse die Ausarbeitung kompletter und abstimmungsreifer Vorlagen verlangt, was Nachbesserungen und Nachverhandlungen ausschließt und den Vermittlungsausschuß bei der Neuregelung des Finanzausgleichs mit Sicherheit überfordert hätte (Interviews 12 und 15). Solche Probleme, die aus mangelnder Fachkompetenz der Beteiligten entstehen, werden in der Ausschußpraxis zwar oftmals durch eine informelle Ausschußverkleinerung beziehungsweise die Bildung eines Unterausschusses vermieden, dem auch Fachexperten anhören können (Hasselsweiler 1981: 156; Dästner 1995: 63). Bei der Neuregelung des Finanzausgleichs wäre die Einsetzung eines Unterausschusses aber allein schon an den stark divergierenden Interessen unter den Ländern gescheitert (Interview 04). Statt dessen hätten die Beratungen des Vermittlungsausschusses ständig zum Zweck aus-

schußexterner Zwischenberatungen unterbrochen und vertagt werden müssen, was eine Regelung über Gebühr verzögert hätte (Interviews 04 und 12). Warnende Beispiele lieferten die Finanzreformen von 1955 und 1969, bei denen es jeweils zu mehreren Vermittlungsrunden gekommen war, die 1955 insgesamt 56 Wochen in Anspruch genommen hatten und 1969 immerhin noch 19 Wochen benötigten.

Insgesamt war mit starken Friktionen innerhalb des Vermittlungsausschusses und letztlich mit einem Mehrheitsentscheid zu rechnen, da sich die wenig sachkundigen Ländervertreter im VA aus Angst, vitale Finanzmittel des eigenen Landes aufzugeben, wahrscheinlich strikt an die Verhandlungsvorgaben aus dem eigenen Finanzministerium gehalten hätten (Interview 18). Im Unterschied zu einer einvernehmlichen Verhandlungslösung barg eine Mehrheitsentscheidung enorme Risiken für die Stabilität der gefundenen Regelung. Denn das hätte mit großer Wahrscheinlichkeit Versuche der unterlegenen Minderheit provoziert, ihre Interessen auf dem Wege von Normenkontrollklagen vor dem Bundesverfassungsgericht zu wahren. Da der Finanzausgleich eine verfassungsrechtlich außerordentlich sensible Materie darstellt, hätte dies mit Sicherheit zu Beanstandungen des Gerichts geführt und den Länderfinanzausgleich binnen kurzem wieder zur Disposition gestellt. Nach den Erfahrungen mit den beiden vorangegangenen BVerfG-Urteilen zum Länderfinanzausgleich hatte daran keine Seite ein ernsthaftes Interesse (Interviews 04 und 12).

Im Unterschied zu vorparlamentarischen Bund-Länder-Verhandlungen hätte der Gang in den Vermittlungsausschuß von Bundestag und Bundesrat des weiteren auch zu stärkeren Beteiligungsmöglichkeiten von Parlamentariern und insofern zu einem größeren Einfluß der Bundestagsfraktionen von SPD, CDU und FDP auf die Verhandlungen zum Finanzausgleich und zum FKPG geführt. Dies wurde von den Ländern, die die Neuregelung des Finanzausgleichs als Hauptproblem ansahen und alles andere nur als Nebensache betrachteten, als großes Risiko eingestuft. Die Länder trauten den Parlamentariern keine große Fachkompetenz und kein großes Interesse an den Fragen des Finanzausgleichs zu und betrachteten sie insofern als unzuverlässig (Interviews 04 und 18). Insgesamt war bei einer stärkeren Beteiligung der Fraktionen mit einer Interferenz von partei- und koalitionspolitischen Konfliktlagen bezüglich der Finanzierungs- und Konsolidierungsmaßnahmen des FKPG und von föderalen Konfliktlagen bezüglich der Neuregelung des Finanzausgleichs zu rechnen, die eine Regelung der Ausgleichsfragen erheblich erschwert hätte (Interviews 01, 02, 04 und 18).

Angesichts der Komplexität der Finanzausgleichsfragen sowie der prekären Gemengelage parteipolitischer und föderaler Konfliktlagen beim FKPG sahen es die Regierungen von Bund und Ländern als wünschenswert an, ein Vermittlungsverfahren zu vermeiden und statt dessen einen Kompromiß möglichst in vorparlamentarischen Bund-Länder-Verhandlungen zu suchen. Deutlich zum Ausdruck kam dies in der Besprechung der Ministerpräsidenten, die unmittelbar vor dem Gespräch mit dem Bundeskanzler am 3. Februar 1993 stattfand und bei der die Ministerpräsidenten der unionsregierten Länder eine gemeinsame Klausurtagung der Regierungschefs von Bund und Ländern vorschlugen, um ein Vermittlungsverfahren zu vermeiden (Ministerpräsidentenkonferenz 1993a). Im Interesse an einer schnellen Entscheidung, an der ihm offenkundig viel gelegen war, griff Bundeskanzler Kohl diesen Vorschlag auf. Dabei mag für den Bund auch eine Rolle gespielt haben, daß ein Vermittlungsverfahren diesmal keine bessere Chancen für die Durchsetzung der eigenen Positionen bot als vorparlamentarische Verhandlungen. Denn im Unterschied zur ersten Fondsaufstockung konnte der Bund der Neuregelung des Finanzausgleichs nicht mehr mit der Loyalität der unionsregierten Länder im Vermittlungsausschuß rechnen, so daß der Nachteil verfassungsrechtlicher und regelungstechnischer Unwägbarkeiten eines Vermittlungsvorschlags auch für den Bund nicht mehr durch den Vorteil einer größeren Agenda-Kontrolle kompensiert wurde.

Schließlich sah auch die CSU-Spitze einen vorparlamentarischen Bund-Länder-Kompromiß als wünschenswert an. Da die CSU als landsmannschaftlich organisierte und allein auf Bayern beschränkte Partei sowohl die bayerische Landesregierung als auch den Bundesfinanzminister stellte, hätten öffentlichkeitswirksame Bund-Länder-Auseinandersetzungen um die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs mit dem CSU-Vorsitzenden Waigel und der bayerischen Landesregierung als Kontrahenten unweigerlich den Eindruck CSU-interner Konflikte erzeugt. Im Vorfeld der Bundestagswahl sowie der bayerischen Landtagswahl in 1994 wollte man einen solchen Eindruck jedoch unbedingt vermeiden. Deshalb wurde CSU-intern die Notwendigkeit gesehen, vor Einleitung eines förmlichen Gesetzgebungsverfahrens auf höchster politischer Ebene zusammenzukommen, um die Sache rechtzeitig und auf eine Weise zu lösen, mit der sowohl Bundesfinanzminister Waigel als auch die bayerische Landesregierung leben konnten (Interview 15).

Am 3. Februar 1992 verabredeten die Regierungschefs von Bund und Ländern deshalb für den 11./12. März eine Klausurtagung, an der neben den Regierungschefs auch die Spitzen der Bundestagsfraktionen teilnehmen sollten, um den bestehenden Dissens möglichst noch vor Beginn des parla-

mentarischen Gesetzgebungsverfahrens auszuräumen und auf diese Weise ein langwieriges Vermittlungsverfahren zu vermeiden. Zur Vorbereitung dieser Klausurtagung wurde die Vierer-Arbeitsgruppe der Finanzminister von Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Schleswig-Holstein und des Bundes reaktiviert und beauftragt, einen Zahlenabgleich zu den vorgesehenen Auswirkungen des FKPG auf Bund und Länder vorzunehmen.

5.3.4 Gegenentwurf der Länder

Unmittelbar im Anschluß an die Besprechung mit dem Bundeskanzler verabredeten die Regierungschefs der Länder eine außerordentliche Ministerpräsidentenkonferenz für Ende Februar, auf der eine gemeinsame Verhandlungsposition der Länder gegenüber dem Bund erarbeitet werden sollte. Die fachlichen Vorarbeiten dazu sollte die FMK leisten, der ein entsprechender Arbeitsauftrag erteilt wurde (MPK 1993: 6). Im Länderkreis wurde daraufhin beschlossen, zur Neuordnung des Finanzausgleichs einen eigenen Gesetzentwurf auf Basis des Gemeinsamen Länderstandpunkts zu formulieren und als Länderposition dem Bund entgegenzustellen (Stauch et al. 1993: 19). Dabei konnten die Finanzreferenten auf gemeinsame Vorarbeiten der Finanzministerien von Niedersachsen und Bremen zurückgreifen, die schon im Januar mit der Ausformulierung eines Gesetzentwurfs begonnen hatten (Interview 18). Die Initiative dazu war vom Bremer Vertreter ausgegangen, der für das erste Quartal 1993 die Umsetzung der BMF-Thesen in eine Regierungsvorlage erwartete und deshalb die Notwendigkeit sah, einen ausformulierten Gegenentwurf der Länder zu präsentieren, um Waffengleichheit zwischen Bund und Ländern herzustellen und einen legislatorischen Vorsprung des Bundes im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren zu verhindern (Interview 09). Nachdem der Bremer Vertreter den übrigen Finanzreferenten seine Initiative im Dezember 1992 angekündigt und den niedersächsischen Finanzreferenten zur Mitarbeit aufgefordert hatte, begannen beide Anfang Januar mit der Ausformulierung eines Gesetzentwurfs (sogenannte Niedersachsen-Fassung). Dabei konzentrierten sie sich darauf, den FMK-Beschluß vom 19. November in Gesetzesform zu gießen. Dabei ging es nicht allein um die legislatorische Umsetzung der Vorabauffüllung nach den bayerischen Modellvorstellungen. Vielmehr waren auch die im November offen gebliebenen Fragenkreise (Kompensation der BEZ-Länder, Korrektur des Zahlertarifs, Berücksichtigung der kommunalen Finanzschwäche in den neuen Ländern) zu regeln, wobei sich beide Länder aus ihrer eigenen

Interessenlage heraus auf den Ausgleich der überproportionalen Belastung der BEZ-Länder konzentrierten (Interviews 09 und 18).

Da ein dauerhafter Ausgleich der überproportionalen Belastungen der BEZ-Länder im Rahmen des horizontalen LFA gegen den Widerstand der reichen Länder nicht durchsetzbar war, entwickelte Bremen zwei befristete Ausgleichsmechanismen außerhalb des Länderfinanzausgleichs, die ergebnisorientiert ausgestaltet wurden. Danach sollte die Kompensation der BEZ-Länder einerseits durch eine degressiv ausgestaltete Umschichtung von Fonds-Annuitäten zu Lasten der reichen Länder erfolgen und andererseits über degressiv ausgestaltete ›Übergangs-BEZ‹ auf Kosten des Bundes (Finanzministerium Niedersachsen 1993). In bilateralen Vorbesprechungen gelang es den Vertretern von Bremen und Niedersachsen nicht nur, die übrigen BEZ-Länder von ihrem Kompromißvorschlag zu überzeugen, vielmehr fanden die Kompensationsmaßnahmen Mitte Januar bei einer informellen Vorbesprechung mit den Finanzreferenten von Nordrhein-Westfalen und Bayern auch deren Billigung.

Denn mittlerweile hatte sich auch in Nordrhein-Westfalen und Bayern die Ansicht durchgesetzt, daß die Zeit der »theoretischen Spielchen« der Länder vorbei sei, wenn man der zu erwartenden Regierungsvorlage eine formal gleichwertige Initiative entgegensetzen wolle (Interview 06). Die Zustimmung beider Länder war aber auch darauf zurückzuführen, daß die Niedersachsen-Fassung nach wie vor den alten Zahlertarif mit toter Zone sowie Vollabschöpfung ab 110 Prozent enthielt, der Nordrhein-Westfalen und Bayern gegenüber Baden-Württemberg und Hessen begünstigte. Genau aus diesem Grund hatten Bremen und Niedersachsen den alten Zahlertarif in ihre Niedersachsen-Fassung übernommen, denn auf diese Weise ließen sich zumindest die zwei finanzstarken Länder ins Boot ziehen, die von Bremen und Niedersachsen als »Hauptansprechpartner« betrachtet wurden (Interview 09). In puncto kommunaler Finanzschwäche in den neuen Ländern sah die Niedersachsen-Fassung dagegen keine konkrete Regelung vor, weshalb sich die bilaterale Vorbesprechung, die Niedersachsen und Bremen mit dieser Ländergruppe führten, am schwierigsten gestaltete. Während die neuen Länder nach wie vor die Forderung nach einer vollen Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft im horizontalen LFA vertraten, wurde ihnen von seiten der alten Länder lediglich angeboten, daß ein entsprechender Ausgleich außerhalb des LFA zum Beispiel über Sonderbedarfs-BEZ erfolgen könne, weshalb die Unzufriedenheit der neuen Länder groß war. Sie lehnten die Niedersachsen-Fassung deshalb zwar nicht strikt ab, hielten jedoch ihre

Vorbehalte aufrecht, die sich bereits beim FMK-Beschluß zum Gemeinsamen Länderstandpunkt gezeigt hatten (Interview 09).

Nach den bilateralen Vorbesprechungen, die Niedersachsen und Bremen jeweils mit Vertretern der drei Ländergruppen geführt hatten, wurde die Niedersachsen-Fassung schließlich Mitte Februar im Plenum aller Finanzreferenten beraten und mit großer Mehrheit bestätigt. Änderungen gab es lediglich noch im Bereich der Sonderbedarfs-BEZ sowie bei der vorgesehenen Korrektur der Ländersteuergarantie. Zum einen sollte über Sonderbedarfs-BEZ zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten die kommunale Finanzschwäche in den neuen Ländern kompensiert werden. Während die alten Länder hierbei entsprechend der Niedersachsen-Fassung einen Festbetrag von 14 Mrd. DM anboten, was zusammen mit den Leistungen aus LFA, Fehlbetrags-BEZ sowie Finanzhilfen eine Brutto-Transfersumme von circa 60 Mrd. DM ergab, forderten die neuen Länder insgesamt eine Brutto-Transfersumme von 78 Mrd. DM. Da man sich hierüber nicht einigen konnte, wurde schließlich beides als Alternative in den Gesetzentwurf aufgenommen. Damit wurden die neuen Länder mit ihren Forderungen faktisch an den Bund verwiesen, der in seinem FKPG-Entwurf jedoch ebenfalls nur eine Brutto-Transfersumme von 57,5 Mrd. DM vorgesehen hatte.

Zum zweiten wurde bei den Sonderbedarfs-BEZ wegen überdurchschnittlich hoher Kosten der politischen Führung kleiner Länder, für die in der Niedersachsen-Fassung 275 Mio. DM für die armen alten Länder sowie 250 Mio. DM für alle neuen Länder vorgesehen waren, der neue Tatbestand überdurchschnittlich hoher Kosten der zentralen Verwaltung geschaffen und mit 387 Mio. DM (alte Länder) beziehungsweise 625 Mio. DM (neue Länder) aufgestockt. Schließlich hatte die Niedersachsen-Fassung bei der Ländersteuergarantie des § 10 III FAG eine grundsätzliche Fortführung der Garantieklausel unter Maßgabe der nach dem BVerfG-Urteil vom Mai 1992 erforderlichen Korrekturen (Hafenlastenansatz sowie Einwohnergewichtung der Stadtstaaten) vorgesehen, was gegenüber einem Wegfall der kompletten Regelung eine horizontale Umschichtung von circa 1,3 Mrd. DM auf Kosten von Bayern und Nordrhein-Westfalen implizierte, von der hauptsächlich Baden-Württemberg, Hessen, Hamburg und Bremen profitiert hätten. Angesichts des Verzichts auf die Einführung eines proportionalen Zahlertarifs, dessen Auswirkungen für beide Länder noch wesentlich ungünstiger gewesen wären, wurde diese Verschlechterung von Nordrhein-Westfalen und Bayern im Prinzip zwar akzeptiert, jedoch gelang es beiden Ländern, eine Halbierung der vorgesehenen Ländersteuergarantie und infolgedessen eine dauerhafte Halbierung ihrer Belastungen an dieser Stelle durchzusetzen.

Im Ergebnis konnten die Finanzreferenten damit Mitte Februar einen auf Arbeitsebene weitgehend abgestimmten, kompletten Gesetzentwurf zur Neuregelung des Finanzausgleichsgesetzes vorweisen, der von einer vollen Einbeziehung der neuen Länder und Berlins in das bestehende FAG unter Maßgabe folgender Korrekturen ausging:

- Beteiligung des Bundes an der Finanzierung durch Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer von 37 Prozent auf 45 Prozent zuzüglich eines der Berlin-Hilfe entsprechenden Betrags von 6,7 Mrd. DM;
- verfassungskonforme Korrektur und Halbierung der Ländersteuergarantie;
- befristeter und degressiver Ausgleich der Belastung der armen alten Länder durch die Umschichtung von FDE-Annuitäten zu Lasten der reichen Länder (Ausgangsbetrag 848 Mio. DM) sowie durch Übergangs-BEZ zu Lasten des Bundes (Ausgangsbetrag 1,345 Mrd. DM);
- unbefristete Fehlbetrags-BEZ in Höhe von 90 Prozent der nach horizontalen LFA verbleibenden Fehlbeträge an der bundesdurchschnittlichen Finanzkraft;
- unbefristete Sonderbedarfs-BEZ wegen der überdurchschnittlichen Kosten politischer Führung und zentraler Verwaltung an Bremen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein sowie an alle neuen Länder einschließlich Berlins in Höhe von jährlich 1,537 Mrd. DM;
- unbefristete und im Unterschied zum Bundesvorschlag nichtdegressive Sonderbedarfs-BEZ zum Abbau teilungsbedingter Lasten sowie zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft an alle neuen Länder einschließlich Berlins in Höhe von jährlich 14 Mrd. DM (Position der alten Länder) beziehungsweise 32 Mrd. DM (Position der neuen Länder);
- befristete Haushaltsnotlagen-BEZ für Bremen und Saarland in Höhe von 3,4 Mrd. DM.

Den neuen Ländern einschließlich Berlins hätte damit ein Bruttotransfer (ohne Finanzhilfen) von 53 beziehungsweise 71 Mrd. DM zur Verfügung gestanden, der zu 45,2 beziehungsweise 63,2 Mrd. DM vom Bund und zu 7,8 Mrd. DM von den alten Ländern aufzubringen gewesen wäre (Finanzministerkonferenz 1993).

Am 18. Februar 1993 stimmten die Länderfinanzminister dem vorliegenden Gesetzentwurf der Finanzreferenten mit einer Mehrheit von 13 Ländern zu und erfüllten damit den Auftrag der Ministerpräsidenten, die fachliche Vorarbeit für eine gemeinsame Verhandlungsposition der Länder gegenüber dem Bund zu leisten. Während sich Sachsen-Anhalt und Thüringen der

Stimme enthielten, gab es lediglich eine Gegenstimme von Baden-Württemberg (Stauch et al. 1993: 20), das zudem mit einer Verfassungsklage drohte, falls der Länderentwurf Gesetz werden sollte. Während die Stimmenthaltungen der beiden neuen Länder offenkundig durch die offen gebliebene Frage des Transfervolumens motiviert war, ging die Gegenstimme Baden-Württembergs auf die vorgesehene Beibehaltung der ›toten Zone‹ und der Vollabschöpfung beim Zahlertarif zurück, die nach Ansicht des Landes zu einer unausgewogenen Belastungsverteilung unter den finanzstarken alten Ländern führen würde. Diese Position wurde im Prinzip auch vom hessischen Finanzministerium geteilt, das seine Zustimmung zum Gesetzentwurf nur unter dem Vorbehalt gab, daß es noch zu einer gerechteren Lösung beim Zahlertarif komme (Interview 05). Dennoch ging das SPD-regierte Hessen vergleichsweise moderat und diplomatisch vor, da das Land im Unterschied zu Baden-Württemberg das Ziel einer möglichst geschlossenen Haltung aller Länder gegen den Bund verfolgte und deshalb an einer insgesamt konsensfähigen Regelung interessiert war.

Am 26. Februar 1993 begann die zweitägige Klausurtagung der Ministerpräsidenten in Potsdam, auf der die Länderregierungschefs zusammen mit ihren Finanzministern eine gemeinsame Verhandlungsposition für die Kanzlerklausur Mitte März erarbeiten wollten. Beraten wurden neben der Frage der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs auch Einsparvorschläge und die anzuregenden Einnahmeverbesserungen und Steuererhöhungen. Hierbei waren die Ministerpräsidenten übereinstimmend für Steuererhöhungen, faßten aber keine Beschlüsse über die Höhe, den Zeitpunkt und die Art der zu erhöhenden Steuer, wenngleich sich eine deutliche Mehrheit für die Erhebung einer Ergänzungsabgabe schon ab 1993 abzeichnete.[18] Über die von den A-Ländern geforderte Arbeitsmarktabgabe konnte dagegen keine Einigung erzielt werden. Ebenso umstritten war die von der Bundesregierung vorgeschlagene Kürzung von Sozialleistungen, die von den A-Ländern weitgehend abgelehnt wurden. Insgesamt konnten sich die Ministerpräsidenten auf im FKPG vorgesehene Konsolidierungsmaßnahmen im Umfang von circa 9 Mrd. DM einigen (Ausgabenkürzungen: 2,250 Mrd. DM; Abbau von Steuervergünstigungen: 6,795 Mrd. DM), während Konsolidierungsvorschläge des Bundes in Höhe von circa 6,8 Mrd. DM zwischen A- und B-

18 Eine Probeabstimmung unter den Ministerpräsidenten ergab eine breite Mehrheit von 12 Ländern (Gegenstimmen: Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen) für die Einführung einer Ergänzungsabgabe bereits ab dem 1.7.1993 (»Zwölf zu vier« in: FAZ vom 2.3.1993).

Ländern strittig blieben. Ferner berieten die Ministerpräsidenten auch Konsolidierungsmaßnahmen aus dem Gegenkonzept der SPD, von denen sich jedoch lediglich Maßnahmen im Umfang von 930 Mio. DM als konsensfähig erwiesen.[19]

Bei den Beratungen zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sowie der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen ging es vor allem darum, endgültig einen Zusammenschluß aller Länder zustande zu bringen, um in der nahenden Kanzlerklausur eine nachhaltige Interessenwahrung der Länderebene gegenüber dem Bund sicherstellen zu können. Zumindest bei den alten Ländern war die Bereitschaft dazu angesichts der Bundesforderungen nach einer Absenkung des Länderanteils an der Umsatzsteuer sowie einer dauerhaften Umschichtung von Lasten im Bereich der EG-Finanzierung, des schienengebundenen ÖPNV und des kommunalen Straßenbaus sehr groß (Interview 03). Diese Punkte wurden folglich von der MPK abgelehnt. Schwieriger gestaltete sich die Einigung allerdings in den offenen Fragen des Zahlertarifs sowie des Umfangs der West-Ost-Transfers im Rahmen der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs.

In der Frage des Zahlertarifs, hinter der sich ein Verteilungskonflikt zwischen den reichen Ländern verbarg, kam es allerdings sehr schnell zu einem Konsens zwischen den Finanzministern der betroffenen Länder. Nach Vorarbeiten ihrer Finanzreferenten einigten sie sich auf einen Kompromißvorschlag von Hessen (Interview 05), der die Abschaffung der toten Zone und der Vollabschöpfung sowie die Einführung eines ›linear-progressiven‹ Zahlertarifs vorsah, was Baden-Württemberg und Hessen um circa 300 Mio. DM entlastet hätte.[20] Diese Einigung war möglich geworden, weil Baden-Württemberg angesichts der sich verfestigenden Länderfront für sein Regelungsmodell offenkundig keine Realisierungschance mehr sah. Um zumindest seine finanziellen Interessen zu wahren, schwenkte Baden-Württemberg deshalb auf eine Kompromißlinie gegenüber den Ländern ein (Interview 18). Trotzdem kam es in Potsdam zu keiner abschließenden Klärung dieser Frage,

19 »Der ›gute Geist von Potsdam‹ bringt Bonner Koalition in die Bredouille« in: Handelsblatt vom 2.3.1993. Zu den Einzelheiten der in der MPK vereinbarten Streichliste vgl. Ministerpräsidentenkonferenz (1993b: 147–148).

20 Bei einem linear-progressiven Tarif steigt der Durchschnittssatz linear (das heißt proportional) zum Anstieg der Bemessungsgrundlage (Zimmermann/Henke 1994: 120–121). Der Kompromißvorschlag hätte Baden-Württemberg um 168 Mio. DM und Hessen um 135 Mio. DM entlastet, wozu Nordrhein-Westfalen mit 86 Mio. DM, Bayern mit 89 Mio. DM und Hamburg mit 125 Mio. DM beitragen sollten (»Gerechtere Verteilung unter den finanzstarken Ländern« in: Handelsblatt vom 25.2.1993).

da der baden-württembergische Regierungschef Teufel bei der Vorlage des Beratungsergebnisses der Finanzminister auf einer Anpassung im Rahmen des bestehenden Stufentarifs bestand. Da den Ministerpräsidenten offenkundig die Unvereinbarkeit beider Tarifarten nicht bewußt war, wurden daraufhin sowohl der Begriff ›linear-progressiv‹ als auch konkrete Tarifstufen als Beratungsergebnis protokolliert (MPK 1993b: 146). Im Ergebnis schloß sich beides jedoch gegenseitig aus und führte im weiteren noch zu Umsetzungsproblemen (Interview 05).

Einer einheitlichen Position zur Neuregelung des Länderfinanzausgleichs standen somit nur noch West-Ost-Divergenzen bei der Frage des Transfervolumens entgegen. Die neuen Länder forderten nach wie vor ein Transfervolumen von 78 Mrd. DM, was neben den Regelleistungen im horizontalen und vertikalen Länderfinanzausgleich Sonderbedarfs-BEZ sowie Finanzhilfen des Bundes in Höhe von circa 40 Mrd. DM implizierte. Die alten Länder billigten den neuen Ländern dagegen nur eine Transfersumme von 60 Mrd. DM zu, da sie fürchteten, daß eine Überforderung des Bundes mit BEZ und Finanzhilfen nachteilig für die Durchsetzbarkeit der vorgesehenen Beteiligung des Bundes an den Kosten eines gesamtdeutschen horizontalen LFA sein würde. Obwohl die alten Länder damit um 18 Mrd. DM hinter der Forderung der neuen Länder zurückblieben, war ihr Angebot jedoch vorteilhafter als das des Bundes. Denn der FKPG-Entwurf sah lediglich eine Brutto-Transfersumme von 57,5 Mrd. DM zugunsten der neuen Länder vor, wobei die vorgesehenen Sonderbedarfs-BEZ in Höhe von 22,5 Mrd. DM anders als beim Ländermodell mit der Zeit sogar noch schrittweise abgebaut werden sollten. Das Angebot der alten Länder war deshalb aus Sicht der neuen Länder mittelfristig wesentlich günstiger als das des Bundes. Letztlich blieb die Frage des Transfervolumens in Potsdam offen. Man einigte sich lediglich darauf, die konkrete Festlegung der Transfersumme in den kommenden Verhandlungen mit dem Bund auszuloten (Interview 01). Um die neuen Länder dennoch in das gemeinsame Boot zu ziehen, unterstützten die alten Länder die Forderung nach einer Verstetigung des FDE für die Jahre 1993 und 1994, was anstelle der vom Bund vorgeschlagenen Aufstockung um 10,1 Mrd. DM insgesamt eine Aufstockung um 14,4 Mrd. DM implizierte. Allerdings hielten die alten Länder auch hier ihren Anteil an der Aufbringung des Aufstockungsbetrags offen.[21]

---

21 »Streit in Bonn über die Vorschläge der Länder zum Solidarpakt« in: FAZ vom 2.3.1993.

Insgesamt gelang es auf diese Weise, alle neuen Länder auf eine gemeinsame Länderposition zur Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen einzuschwören. Ausschlaggebend war dabei auch die Tatsache, daß der Ländervorschlag den neuen Ländern bei einem insgesamt etwas höheren Gesamttransfervolumen weitaus mehr Mittel über die Kanäle des regulären finanzkraftbezogenen Finanzausgleichs zur Verfügung stellte und insofern die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit ihrer Haushaltswirtschaft weitaus besser gewährleistete als der Bundesvorschlag.

Auf dieser Basis einigten sich die Ministerpräsidenten in Potsdam schließlich einstimmig auf den von der FMK beschlossenen Gesetzentwurf. Damit war es ihnen zwei Wochen vor Beginn der Kanzlerklausur zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs gelungen, mit dem Bund gleichzuziehen und eine optimale Ausgangsposition für die kommenden Verhandlungen zu beziehen. Der Gesetzentwurf der Länder wurde am 5. März 1993 von Bayern und Nordrhein-Westfalen als gemeinsame Vorlage in den Bundesrat eingebracht (BR-Drs. 163/93), nachdem sich zuvor die Finanzminister der finanzstarken Länder in Auslegung des MPK-Beschlusses erneut auf einen linear-progressiven Zahlertarif geeinigt hatten (Interview 05). Damit legten die Länder bereits am selben Tag, an dem die Bundesregierung den Entwurf ihres FKPG als besonders eilbedürftige Regierungsvorlage dem Bundesrat zuleitete, ihren Gegenentwurf vor.

5.3.5 Zahlenabgleich in der »Vierer-AG«

Während es den Ländern in Potsdam gelang, sich auf eine gemeinsame Verhandlungsposition für die kommende FKP-KLausur zu einigen, blieben die Vorbereitungen im Rahmen der »Vierer-Arbeitsgruppe«, die einen Zahlenabgleich zwischen Bund und Ländern herbeiführen sollte, ohne greifbares Ergebnis. In den Beratungen dieser Bund-Länder-Arbeitsgruppe, die zwischen dem FMK-Beschluß vom 18. Februar 1993 und der Kanzlerklausur am 11./13. März 1993 mindestens dreimal tagte, setzten sich die Kontroversen vom Dezember 1992 fort. Wie seinerzeit konfrontierten Bund und Länder einander erneut mit Belastungsrechnungen, die hinsichtlich der Berechnungsmethode wie auch der Rechenergebnisse stark voneinander abwichen. Während die Länder die Auswirkungen der geplanten Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf die Haushalte von Bund, alten und neuen Ländern in den Kontext einer gesamtdeutschen Deckungsquotenberechnung setzten, versuchte der Bund, sich mit einer Art »Marginalbetrachtung« ge-

Tabelle 5-4 Lastenverteilung vor FKP (1994) in Mrd. DM

	Bund	aBL	nBL
Ausgaben / Einnahmenverzicht zugunsten nBL	–100,0	–25,8	+125,8
Einsparungen zu Lasten Länder	+29,8	–3,5	–26,3
Finanzierung durch Steuern	+60,0	–	(–35,0)
Gesamt	–10,2	–29,3	(+64,5)

Quelle: Färber 1993: 307

genüber den alten Ländern arm zu rechnen (Geske 1996: 234–235; Interview 07). Der Bund versuchte auf diese Weise eine gesamtdeutsche Deckungsquotenberechnung zu umgehen, mit der sich aufgrund der enorm hohen Deckungslücken in den neuen Ländern eine Länderforderung auf Umsatzsteuerpunkte gegenüber dem Bund begründen ließ. Zum zweiten versuchte der Bund damit die Ausgangslage bei der Finanzierung der Kosten der Einheit auszublenden, die von einem erheblichen finanziellen Ungleichgewicht zu Lasten der alten Länder geprägt war (Interview 06). Während der Bundeshaushalt durch die Transfers zugunsten der neuen Länder 1994 per Saldo nur mit 10,2 Mrd. DM belastet wurde, betrugen die dadurch verursachten Haushaltseinbußen bei den alten Ländern 29,3 Mrd. DM (Tabelle 5-4).

In den Beratungen der Vierer-AG gelang es dem Bund tatsächlich, die Landesfinanzminister zu einem Umschwenken auf die Marginalmethode zu veranlassen, da den Ministern die Fallstricke in diesen technisch außerordentlich schwierigen Methodenfragen zum Teil nicht bewußt waren. Obwohl sich die Länder damit auf die Methode des ›Gegners‹ eingelassen hatten, konnte der Bund daraus im weiteren Verlauf jedoch kaum einen Vorteil ziehen. Vielmehr monierten die Ländern mit Unterstützung der ZDL, daß der Bund auch bei seiner Marginalbetrachtung erhebliche Entlastungen des Bundeshaushalts im Zusammenhang mit der Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen unterschlagen hatte (Interview 07). Der Bund hatte von seiner Haushaltsbelastung im Zuge des FKP den Wegfall seiner Barzuschüsse zum FDE ebensowenig abgezogen, wie den Wegfall der restlichen Berlinhilfe, des Schuldendiensts für den KAF sowie der bisherigen BEZ. Zusammengenommen beliefen sich diese Posten auf eine Entlastung von weit über 30 Mrd. DM (Tabelle 5-5). Diese Einwände der Länder wurden vom BMF jedoch nicht akzeptiert, so daß in der Vierer-AG letztlich kein Einvernehmen über eine gemeinsame Zahlenbasis hergestellt werden konn-

Tabelle 5-5 Haushaltsauswirkungen durch wegfallende Be-/Entlastungen im Zuge der Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen ab 1995

	Bund	aBL	nBL
Wegfall Fonds Deutsche Einheit	+19,5	+9,1	–33,6
Wegfall Berlin-Hilfe	+6,2	–	–6,2
Wegfall Schuldendienst KAF	+5,0	–	–
Wegfall bisherige BEZ	+4,5	–4,5	–
Gesamt	+35,2	+4,6	–39,8

Quelle: Färber 1993: 307

te.[22] Dies führte dazu, daß Bund und Länder nicht nur mit jeweils eigenen Neuregelungsmodellen, sondern auch mit jeweils eigenen Belastungstableaus in die Kanzlerklausur gingen.

5.4 Solidarpakt zwischen Bund und Ländern

5.4.1 Vorparlamentarischer Kompromiß

Als die Klausurtagung der Regierungschefs von Bund und Ländern sowie der Partei- und Fraktionschefs von CDU, FDP und SPD am 11. März 1993 begann, lagen beim Bundestag bereits Gesetzesvorlagen vom Bund beziehungsweise den Ländern zur Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen vor, die sich hinsichtlich der Regelung des Länderfinanzausgleichs (Abbildung 5-4) sowie der Lastenverteilung zwischen Bund und alten Länder diametral voneinander unterschieden (Tabelle 5-6). Hinzu kamen Auffassungsunterschiede bezüglich der Prämissen und Parameter der zugrunde zu legenden Zahlenwerke.
Damit war die Verhandlungssituation zu Beginn der Klausurtagung durch einen starken Bund-Länder-Gegensatz geprägt, der sowohl die finanzwirtschaftlichen Voraussetzungen, die vorgesehenen Regelungsmodelle wie auch die angestrebten finanziellen Auswirkungen der Neuregelung des bundes-

22 »Finanzminister uneinig« in: Stuttgarter Zeitung vom 9.3.1993.

staatlichen Finanzausgleichs umfaßte. Folglich wurden in der Presse erhebliche Zweifel laut, ob die Klausurtagung überhaupt zu einer Einigung führen könne.[23]

Die Beratungen im Rahmen der Klausurtagung wurden anfänglich im Beisein der Fachebene beider Seiten geführt und ergaben zunächst keine Klärung oder Abgleichung der stark divergierenden Zahlenwerke. Die Bundesvertreter waren trotz der Kritik von Länderseite an der Rechenmethode des Bundes und trotz ihrer Schwierigkeiten beim Nachweis der eigenen Zahlen völlig unbeweglich und wollten keinerlei Abstriche an ihrem Zahlenwerk zulassen, mit dessen Hilfe sie den Bund arm, die Länder dagegen reich gerechnet hatten. Mit dieser Taktik war der Bund in der Vergangenheit -bei den Verhandlungen zur Neufestsetzung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung durchaus erfolgreich gewesen, in dem er regelmäßig Verhandlungen auf Basis der eigenen Zahlen durchgesetzt hatte. Diesmal beharrten die Länder allerdings geschlossen auf ihrer Position, da ihnen die Differenz zwischen beiden Zahlenwerken mit annähernd 35 Mrd. DM zu bedeutend für den Ausgang der Verhandlungen war (Interview 15). Zudem lehnten die Länder in diesem Zusammenhang eine Einbeziehung der Bahnreform und der EG-Finanzierung ab, die integraler Bestandteil des Zahlentableaus des Bundes waren.

Somit drohte die Klausurtagung bereits am ersten Abend an der Unbeweglichkeit der Finanzexperten beider Seiten hinsichtlich eines von allen Seiten akzeptierten Zahlenwerks zu scheitern, das für die Aushandlung eines Kompromisses zwingend erforderlich war. Dies löste erhebliche Verärgerung beim Bundeskanzler aus und führte angesichts des außerordentlich hohen Einigungsdrucks zu einer Intervention des Kanzleramts, das um jeden Preis eine schnelle Einigung präferierte (Sally/Webber 1994: 26–27; Interviews 03, 04, 07 und 18). Bereits am nächsten Morgen legte Bundesfinanzminister Waigel seinen Länderkollegen ein revidiertes Belastungstableau vor, in dem nun erstmals von wegfallenden Belastungen des Bundes im Zusammenhang mit der deutschen Einheit in Höhe von 33 Mrd. DM die Rede war.[24] Damit hatte das BMF die Kritikpunkte der Länderseite unausgespro-

---

23 »Einigung kaum möglich« in: Handelsblatt vom 5.3.1993; »Die Länder in Abwehrstellung« in: Süddeutsche Zeitung vom 11.3.1993; »Bundestag streitet um Solidarpakt« in: Die Welt vom 11.3.1993; »Keine Annäherung vor der ›Solidarpakt‹-Klausur« in: Frankfurter Rundschau vom 11.3.1993.

24 »Milliardenpoker mit unstimmigem Blatt« in: Süddeutsche Zeitung vom 13./14.3.1993; »Im Anfang war der Rechenfehler – am Ende gab es nur noch Sieger« in: FAZ vom 15.3.1993.

Abbildung 5-4 Bundesratsvorlage und Regierungsvorlage zur Neuregelung des Finanzausgleichsgesetzes

	Bundesratsvorlage	**Regierungsvorlage**
Vertikale Umsatzsteueraufteilung lt. Art. 106 III 3 GG		
Länderanteil Umsatzsteuer	Erhöhung um 8 %-Punkte plus 6,7 Mrd. DM pro Jahr	*Senkung um 4,5 %-Punkte*
Anteil der aBL an FDE-Annuitäten	horizontal: wie bisher plus *Entlastung armer alter Länder durch Umschichtung degressiver Festbeträge bis 2005 (insg. 6,8 Mrd. DM)*	*horizontal: Aufteilung nach Einwohnerschlüssel*
1. Ausgleichsstufe (Auffüllung der Finanzkraftdefizite vor LFA lt. Art. 107 I 4 GG)		
Ergänzungsanteile USt.	wie bisher	entfallen
2. Ausgleichsstufe (horizontaler Länderfinanzausgleich lt. Art. 107 II 1 GG)		
Ermittlung Finanzkraft	Einwohnerveredelung für Berlin, Rest wie bisher	Einwohnerveredelung für Berlin, Hafenlastenansatz entfällt
Tarif	Zuweisungen: wie bisher *Beiträge: Abschaffung der toten Zone, Abschöpfung der Überschüsse zu 15% bis 101% der AMZ, danach linear-progressiver Tarif*	Zuweisungen: Stufentarif (bis 85% der AMZ zu 3/4; zwischen 85% und 98% zu 1/2) Beiträge: Abschaffung der toten Zone und Proportionaltarif

3. Ausgleichsstufe (Bundesergänzungszuweisungen lt. Art. 107 II 3 GG)		
Fehlbetrags-BEZ	*Auffüllung bis zu 90% der Fehlbeträge an AMZ*	Fehlbetrags-BEZ zur Finanzierung von 1/3 der Zuweisungen im LFA i.e.S, bis max. 99% der AMZ
BEZ 'Kosten politischer Führung'	*Einbeziehung der neuen Länder, unbefristete Festbeträge (1,5 Mrd. DM)*	entfallen
Sonderbedarfs-BEZ neue Länder	*jährlich 14 Mrd. DM auf unbestimmte Zeit*	*1995 bis 2004 Festbeträge, die pro Jahr um 10% des Anfangsbetrags (22,5 Mrd. DM) gekürzt werden (insg. 123,8 Mrd. DM)*
Übergangs-BEZ für arme alte Länder	*1995 bis 2004 Festbeträge, die pro Jahr um 10% des Anfangsbetrags (1,345 Mrd. DM) gekürzt werden (insg. 7,4 Mrd. DM)*	*befristete Auffüllung bis Garantiesatz, der von 99% Finanzkraftdurchschnitt alte Länder in 1995 auf 95% in 1999 gesenkt wird*
Sanierung HB/SL	*1994–1998: jährlich 3,4 Mrd. DM (Bremen: 1,8 Mrd. DM; Saarland: 1,6 Mrd. DM)*	*1995–1999: jährlich 2,5 Mrd. DM (Bremen: 1,55 Mrd. DM; Saarland: 950 Mio. DM)*

a Abweichungen bzw. Ergänzungen gegenüber Bayern-Modell bzw. BMF-Thesen sind kursiv gesetzt.

Quellen: BR-Drs. 163/93; BT-Drs. 12/4401

Tabelle 5-6 Auswirkungen der Bundesratsvorlage und der Regierungsvorlage zur Neuregelung des Finanzausgleichsgesetzes im Jahr 1995 in Mrd. DM[a]

	Bundesratsvorlage			Regierungsvorlage		
	Bund	aBL	nBL	Bund	aBL	nBL
USt.-Verteilung	**–26,73**	**+5,82**	**+20,91**	**+10,86**	**–8,44**	**–2,42**
Horizontaler LFA	**–**	**–13,01**	**+13,01**	**–**	**–20,54**	**+20,54**
BEZ	**–18,79**	**–0,29**	**+19,08**	**–32,15**	**+2,81**	**+29,35**
– Fehlbetrag	–1,90	–2,30	+4,20	–7,02	+0,17	+6,85
– polit. Führung	–1,54	+0,66	+0,88	–	–	–
– Übergang	–1,35	+1,35	–	–2,64	+2,64	–
– Sonderbedarf	–14,00	–	+14,00	–22,50	–	+22,50
(Notlage HB/SL)	(–3,40)	(+3,40)	–	(–2,50)	(+2,50)	–
Gesamt	**–45,52**	**–7,48**	**+53,00**	**–21,30**	**–26,17**	**+47,47**
in DM/E	**–570**	**–121**	**+2.933**	**–266**	**–423**	**+2.627**

a Gegenüber einer Fortführung des bis 31.12.1994 geltenden Rechts (getrennter FA in Ost und West); Basis: regionalisierte Steuerschätzung vom Mai 1992; Bevölkerung zum 30.6.1991.

Quellen: BT-Drs. 12/4401; BR-Drs. 163/93; eigene Berechnungen

chen eingestanden und war, wie sich im Laufe des Vormittags immer deutlicher abzeichnete, mit seinem Zahlentableau faktisch eingebrochen (Interview 15).

Nachdem das BMF faktisch auf das Zahlentableau der Länder eingeschwenkt war, begann am Nachmittag eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Bundesfinanzminister Waigel, den Regierungschefs von Bayern, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz sowie den Finanzministern von Nordrhein-Westfalen und Bremen, mit der Sacharbeit zur Neuregelung des Finanzausgleichs, die schon bald zu einer grundsätzlichen Einigung führte. Gleich zu Auftakt machte der bayerische Ministerpräsident Streibl den entscheidenden Kompromißvorschlag, indem er die Übernahme des Gesetzentwurfs der Länder zur Neuregelung des Finanzausgleichs vorschlug und dem Bund dafür einen weitgehenden Ausgleich seiner Mehrbelastungen gegenüber dem Bundesmodell anbot. Diese zusätzliche Belastung des Bundes, die sich auf Basis der Länderzahlen auf insgesamt 30 Mrd. DM belief, sollte zur Hälfte durch entsprechende Mehreinnahmen des Bundes beim vorgesehenen Solidaritätszuschlag (statt 12 Mrd. DM nunmehr 28 Mrd. DM) abgedeckt

werden, woraus sich ein Zuschlagsatz von 7,5 Prozent ergab. Der Rest sollte je zur Hälfte zwischen Bund und alten Ländern aufgeteilt werden, wobei der Länderanteil durch den Verzicht auf die Berlinhilfe (6,7 Mrd. DM) sowie durch die Reduzierung des vorgesehenen Umsatzsteueranteils der Länder von 45 Prozent auf 44,5 Prozent erbracht werden sollte (Stauch et al. 1993: 21–22).

Dieser Kompromißvorschlag stellte eine quantitative Mittelungslösung dar, die allerdings extrem günstig für die Länder ausfiel, da diese Mittelungslösung auf dem Zahlenwerk der Länder beruhte (Interview 15). Zur Überraschung der Länder nahm Waigel das Angebot des bayerischen Ministerpräsidenten nach kurzer Konsultation mit seinen Mitarbeitern ohne weitere Verhandlungen an (Interviews 07 und 09). Allerdings sagte Waigel den Ländern die Erhöhung ihres Umsatzsteueranteils nur unter dem Vorbehalt zu, daß durch Einsparungen und Streichung von Steuervergünstigungen mindestens ein Betrag von 9 Mrd. DM beim Bund zusammenkomme (Stauch et al. 1993: 22). Dies wurde von den Ländern zugesagt, wobei allerdings eine abschließende Regelung der Details der Streich- und Kürzungsmaßnahmen auf der Klausurtagung nicht mehr zustandekam. Die Konkretisierung und Regelung der Konsolidierungsmaßnahmen erfolgte statt dessen im nachhinein in mehreren Sitzungen der Vierer-Arbeitsgruppe der Finanzminister, die durch Finanz- und Haushaltspolitiker der Bundestagsfraktionen von SPD und Koalition verstärkt worden war und eine Abschlußvollmacht von den Regierungschefs von Bund und Ländern erhalten hatte. Im Interesse an der Aufrechterhaltung der Umsatzsteuerzusage von Waigel gingen die Vertreter der A-Länder, Schleußer und Simonis, dabei weitgehend auf die Vorstellungen der Regierungsseite ein, was erheblichen Ärger bei der SPD-Bundestagsfraktion auslöste, die der Einigung jedoch letztlich weitgehend machtlos zusehen mußte.[25]

Unerwartet für die Länder hatte der Bundesfinanzminister damit eine sehr weitgehende Kompromißbereitschaft an den Tag gelegt, die neben dem auf dem Bund lastenden Einigungsdruck mit Sicherheit auch dadurch hervorgerufen wurde, daß der entscheidende Kompromißvorschlag vom CSU-regierten Bayern kam. Da der Bundesfinanzminister zugleich Vorsitzender der CSU war, deren Wählerbasis ausschließlich in Bayern liegt, konnte der bayerische Kompromißvorschlag nicht ohne Wirkung auf Waigel bleiben

25 Die Neuverschuldung des Bundes schnellt in die Höhe« in: FAZ vom 2.4.1993; »SPD-Bundestagsfraktion soll ›föderal solidarisch‹ sein« in: Handelsblatt vom 8.4.1993.

(Interview 12). Ein Einlenken Waigels auf den bayerischen Vorschlag bot die Möglichkeit, den Eindruck einer Konfrontation innerhalb der CSU zu vermeiden und auf diese Weise den parteiinternen Zusammenhalt im Spannungsfeld von Bundes- und Landespolitik zu sichern. Da der Bundesfinanzminister in diesem Fall einem Parteifreund nachgab, ließ sich damit ferner ein Prestigeverlust für Waigel vermeiden, der mit Sicherheit eingetreten wäre, wenn der Vorschlag von der Seite der A-Länder gekommen wäre (Interview 15).

Mit dieser schnellen Verständigung auf den bayerischen Kompromißvorschlag war zwischen Bund und Ländern eine grundsätzliche Einigung zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs erfolgt, die allerdings zunächst nur einen Rahmen abgab und noch nicht bis ins letzte Detail ausgearbeitet war. Dies zeigte sich eindrücklich an den Nachverhandlungen zwischen Bund und Ländern, die schon am nächsten Tag begannen, sich über die Solidarpaktklausur hinaus fortsetzten und erst im April endgültig zu einem Abschluß kamen. Auslöser für diese Nachverhandlungen waren zunächst Probleme des BMF, die Einigung auf das Ländermodell rechnerisch nachzuvollziehen. Zurückzuführen war dies auf die schlechte Vorbereitung der BMF-Beamten, die es offenkundig im Vertrauen darauf, daß sich ihr Rechenwerk als Verhandlungsgrundlage durchsetzen werde, versäumt hatten, das Ländermodell zu programmieren und deshalb in den weiteren Verhandlungen teilweise völlig hilflos waren (Interviews 04, 08, 09 und 15). So kam es, daß das BMF den neuen Ländern eine Transfersumme zugesagt hatte, die nach dem Ländermodell nicht mit den vorgesehenen Belastungen von Bund und alten Ländern zusammenpaßte, sondern eine Deckungslücke offen ließ (Interview 07 und 12). Dies führte zu Nachforderungen, die das BMF noch während der Klausurtagung gegenüber den alten Ländern geltend machte, welche zum Abschluß der Klausurtagung schließlich auf einen halben Umsatzsteuerpunkt zugunsten des Bundes verzichteten.

Dennoch setzten sich die Nachverhandlungen im parlamentarischen Beratungsverfahren zum FKPG fort, als das BMF im Finanzausschuß des Bundesrates erneut eine Deckungslücke von circa 4,5 Mrd. DM geltend machte und zudem eine Reihe von Dissenspunkten ansprach, zu denen seiner Ansicht nach noch keine Vereinbarung getroffen war (Stauch et al. 1993: 22). Möglich geworden war dieser Dissens hinsichtlich der Ergebnisse der Klausurtagung durch das Abschlußprotokoll (vgl. Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen 1993: 149–158), das so unbestimmt formuliert war, daß der Inhalt der getroffenen Vereinbarungen fraglich blieb (Interview 09). Wie den ›Formulierungshilfen‹ der Bundesregierung zu entnehmen war, mit de-

nen die Ergebnisse der Klausurtagung in das bereits angelaufene parlamentarische Gesetzgebungsverfahren zum FKPG eingebracht werden sollten, wollte der Bund den Ländern deshalb lediglich einen Umsatzsteueranteil von 42,5 Prozent zugestehen und machte darüber hinaus Abweichungen vom Gesetzentwurf der Länder vor allem im Bereich der BEZ geltend (BT-Drs. 12/4748: 68). Dies stieß auf heftige Gegenwehr der Länder, die auf die Umsetzung ihres Gesetzentwurfs zur Neuregelung des Länderfinanzausgleichs sowie eine Anhebung ihres Umsatzsteueranteils auf 44 Prozent bestanden (BT-Drs. 12/4748: 132–133). Die Kontroverse wurde erst am 23. April durch einen Kompromiß zwischen Bundesfinanzminister Waigel, Kanzleramtsminister Bohl sowie den Ministerpräsidenten von Sachsen und Rheinland-Pfalz, Biedenkopf und Scharping, beigelegt, bei dem der Bund den Ländern in den Punkten BEZ und Länderanteil an der Umsatzsteuer nachgab, während die alten Länder sich dafür im Gegenzug beim Schuldendienst für den Fonds Deutsche Einheit bereit erklärten, zusätzliche Annuitäten in Höhe von 2,1 Mrd. DM p.a. vom Bund zu übernehmen (Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen 1993: 159–160).

Obwohl das Verhalten des BMF von den Ländern als unfair betrachtet wurde und deshalb zu gewissen Verstimmungen führte (Interview 15), war der Kompromiß zur Neuregelung des Finanzausgleichs dadurch zu keinem Zeitpunkt ernsthaft gefährdet. Die Nachforderungen des BMF waren lediglich Nachhutgefechte, die letztlich nur dem Ziel dienten, die gefundene Vereinbarung für den Bund etwas verträglicher zu machen (Interview 14). Ebensowenig geriet der Kompromiß zur Neuregelung des Finanzausgleichs durch die im März und April stattgefundenen Nachverhandlungen unter den reichen Ländern zur Ländersteuergarantie sowie zum Zahlertarif in Gefahr. Zuvor hatte Hamburg Vorbehalte gegen den im Gesetzentwurf der Länder vorgesehenen linear-progressiven Zahlertarif geltend gemacht, da er hohe Einbußen für den Stadtstaat implizierte. Ebenso wehrte sich die baden-württembergische Staatskanzlei gegen einen linear-progressiven Tarif und forderte unter Berufung auf die MPK-Beschlüsse von Potsdam einen modifizierten Stufentarif, der Baden-Württemberg und Hessen um 300 Mio. DM entlastet hätte. Während die Vorbehalte Hamburgs noch im März durch eine Modifizierung der vorgesehenen Ländersteuergarantie ausgeräumt werden konnte, die eine finanzielle Entlastung des Stadtstaates implizierte, kam es in der Frage des Zahlertarifs erst Ende April nach zähen und ergebnisorientierten Verhandlungen zur Einigung auf einen korrigierten Stufentarif, mit dem alle finanzstarken Länder leben konnten (Interview 05). Obwohl diese Nachverhandlungen letztlich auf eine nachträgliche Umschichtung der finan-

ziellen Lasten unter den finanzstarken Ländern auf Kosten von Bayern und Nordrhein-Westfalen hinausliefen, blieben beide Länder im Interesse an der Beibehaltung der Gesamtregelung konzessionsbereit.

Ebenso reibungslos wie die Nachverhandlungen um die horizontale und vertikale Lastenverteilung verliefen letztlich auch die Entscheidungen zur Finanzierung des FKPG, obwohl die Finanzierungsmaßnahmen in den Parteien und Fraktionen keineswegs unumstritten waren und nicht ohne Widerspruch blieben (Keller 1995). Letztlich kam es anhand dieser Fragen aber nicht zu ernsthaften Konflikten zwischen Regierung und Opposition beziehungsweise innerhalb der Regierungskoalition. Dies wurde nicht zuletzt durch die Regierungen von Bund und Ländern verhindert, die die Parteien und Fraktionen mit ihrer Entscheidung für eine vorparlamentarische Kanzlerklausur systematisch an den Rand des Entscheidungsprozesses gedrängt hatten (Renzsch 1994: 130–131). Tatsächlich spielten die Fraktionen auf der Klausurtagung insgesamt nur die Rolle von ›Zaungästen‹, deren Interessen den Verhandlungen der Regierungen von Bund und Ländern um die Neuregelung des Finanzausgleichs untergeordnet wurden. Während die Frage der Neuregelung des Finanzausgleichs die dominierende Rolle in den Verhandlungen spielte, waren die Finanzierungsfragen faktisch nur Mittel zum Zweck. Offenkundig war dies vor allem bei der oppositionellen SPD-Fraktion. Die SPD hatte zwar vor Beginn der Klausurtagung ein Gegenkonzept zur Haushaltskonsolidierung vorgelegt, das zwischen der Fraktion und der Parteispitze abgestimmt worden war und in dem unter anderem ein Verzicht auf die vorgesehenen Einsparungen im Sozialbereich, die Einführung einer Ergänzungsabgabe für Besserverdienende sowie einer Arbeitsmarktabgabe für Selbständige und Beamte gefordert wurde. Diese Positionen wurden von den A-Ländern jedoch lediglich als Verhandlungsmasse in der Frage der Neuregelung des Finanzausgleichs behandelt und fielen letztlich dadurch unter den Tisch, daß die Vertreter der SPD-Fraktion auf der Klausurtagung lediglich am »Katzentisch« saßen (Interview 17). Ähnliches galt aber auch für das Interesse der FDP an einer Befristung der vorgesehenen Ergänzungsabgabe. Da die Kompensation der Bundesbelastungen über eine Neuauflage des Solidaritätszuschlags ein Kernelement des Bund-Länder-Kompromisses war, scheiterten im Gesetzgebungsverfahren alle Bemühungen der FDP, eine Befristung durchzusetzen (vgl. Woche im Bundestag 8/1993: 28). Letztlich verstanden es die Regierungen von Bund und Ländern frühzeitig, die Frage des Solidaritätszuschlags sowie der Haushaltseinsparungen per Junktim an den Kompromiß zur Neuregelung des Finanzausgleichs zu binden und so dem Zugriff der parlamentarischen Arena zu entziehen. Durch diese Paket-

lösung, auf die sich die Regierungschefs von Bund und Ländern im vorparlamentarischen Bereich geeinigt hatten, wurde der Bundestag quasi in eine Ratifikationslage gebracht. Angesichts der prohibitiv hohen Kosten einer Ablehnung des Finanzausgleichskompromisses blieb den Fraktionen damit nichts anderes übrig, als die Bund-Länder-Vereinbarung zu akzeptieren und im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren in einen Gesetzesbeschluß umzusetzen.

Insgesamt gelang den Regierungschefs von Bund und Ländern damit relativ schnell ein Kompromiß, wobei nicht nur die Einigung als solche, sondern auch das Ergebnis überraschte. Im Grunde handelte es sich um einen sehr einseitigen Kompromiß, bei dem der Bund weitgehend die gemeinsame Position der Länder akzeptierte (Renzsch 1994: 127). Die Schnelligkeit der Regelung war dabei auf den hohen situativen Einigungsdruck zurückzuführen, der angesichts der nachteiligen Folgen einer Nichteinigung auf allen Beteiligten lastete und ihnen gar nichts anderes als eine rasche Einigung übrig ließ. Ansonsten hätte ein langwieriges Vermittlungsverfahren mit unkalkulierbarem Ausgang gedroht, auf das man sich in der damaligen politischen und konjunkturellen Lage nicht einlassen konnte. Eine schnelle vorparlamentarische Lösung wurde daher als besser angesehen (Interview 12).

Die Suche nach einem Kompromiß wurde den Beteiligten dabei paradoxerweise durch die Frontstellung zwischen Bund und Ländern erleichtert, auf die sich die Neuregelungsfrage mit dem Zusammenschluß der Länder in Potsdam zugespitzt hatte. Die erfolgreiche Bündelung der Länderinteressen und die damit einhergehende Solidarisierung gegen den Bund führte zu einer Klärung und Vereinfachung der Situation, indem die komplexe Gemengelage an horizontalen und vertikalen Konflikten auf einen eindimensionalen Bund-Länder-Konflikt reduziert wurde. Unter diesen Umständen mußte die Suche nach einem Kompromiß erheblich leichter fallen, da sie nicht mehr den simultanen Ausgleich vieler unterschiedlicher Standpunkte erforderte, sondern nur noch eine Annäherung von zwei divergierenden Positionen.

Daß der Kompromiß dabei gemessen an den Ausgangspositionen so günstig für die Länder ausfiel, läßt sich mit ihrer geschlossenen Haltung erklären sowie mit der vergleichsweise schwachen Verhandlungsposition des Bundes. Nach der überraschenden Einigung der Länder in Potsdam war der Bund in Zugzwang geraten und konnte angesichts der hochgeschraubten Erwartungshaltung in der Öffentlichkeit ein Scheitern des Solidarpakts politisch kaum noch verantworten (Interviews 04 und 18). Hinzu kam die mangelhafte technische Vorbereitung des BMF, dessen Fachleute anfangs nicht in der Lage waren, die Stichhaltigkeit ihres Zahlenwerks überzeugend nach-

zuweisen und die auch im folgenden unfähig waren, die Verhandlungen mit eigenen Berechnungen zu begleiten. Dies führte im Ergebnis dazu, daß der Bund mit seinen Positionen bezüglich der finanziellen Ausgangssituation einbrach und die Verhandlungen faktisch auf Basis des Zahlenwerks der Länder geführt wurden, was für letztere zu weitaus günstigeren Ergebnissen führte (Interview 15).

5.4.2 Einmütige Ratifizierung in Bundestag und Bundesrat

Anders als bei der ersten Fondsaufstockung erfolgte die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und die zu diesem Zweck erforderlichen Finanzierungsmaßnahmen im Einvernehmen von Bund und Ländern, das bereits im vorparlamentarischen Bereich und unter Ausschaltung beziehungsweise Überformung der Parteienkonkurrenz erzielt wurde. Dieses Vorgehen war von Bund und Ländern bewußt angestrebt worden, um möglichst schnell zu einer stabilen, das heißt breit getragenen gesetzlichen Regelung zu kommen, die finanzielle Planungssicherheit bei Bund und Ländern schaffen sollte.

Als Ergebnis des vorparlamentarischen Solidarpakt-Kompromisses kam es dementsprechend zu zügigen und relativ reibungslosen Beratungen im Bundestag, die am 27. Mai 1993 mit einem Gesetzesbeschluß des Bundestages endeten, der »mit großer Mehrheit bei einigen Gegenstimmen und einer Enthaltung« erfolgte (PlPr. 12/161: 13799). Bereits einen Tag später erteilte der Bundesrat seine notwendige Zustimmung, so daß von der Vorlage des Regierungsentwurfs bis zum Zustandekommen des Gesetzes insgesamt nur 85 Tage vergingen. Dies stellt im Vergleich zu den Finanzreformen von 1955 und 1969 eine sensationell kurze Verfahrensdauer dar.[26] Neben einer enormen Verfahrensbeschleunigung hatte die Bund-Länder-Vereinbarung zum Finanzausgleich aber auch eine zumindest vorläufig friedensstiftende Wirkung. Dies zeigt sich am deutlichsten daran, daß sich Baden-Württemberg, welches den alten Länderfinanzausgleich bis dahin am radikalsten kritisiert hatte, insgesamt zufrieden mit der erreichten Einigung zeigte und wenige Tage nach der Verkündung des FKPG seine seit März 1992 anhängige Normenkontrollklage gegen das alte FAG zurückzog (Bueble 1993: 455).

---

26 Das Gesetzgebungsverfahren bei der Finanzreform 1955 dauerte von der Vorlage des Gesetzentwurfs bis zur Zustimmung des Bundesrates insgesamt 650 Tage, während die Verfahrensdauer bei der Finanzreform 1969 immerhin noch 425 Tage betrug.

Die Kehrseite der zügigen Solidarpakt-Einigung war allerdings ein Verzicht auf weitreichende Strukturreformen im Finanzausgleich. Von den Reformvorschlägen, die seinerzeit in der Finanzwissenschaft diskutiert wurden (vgl. Heilmann 1992; Hüther 1993) und die im Kern auf eine Umorientierung des Finanzausgleichs vom unitarischen zum konkurrenzföderalistischen Leitbild zielten (Schuppert 1993: 32), wurde so gut wie nichts aufgegriffen (Färber 1993; Schuppert 1995: 677). Angesichts der ausgeprägten Komplexität der Materie und ihres hohen Konfliktpotentials hätte eine weitreichende Strukturreform des Finanzausgleichs unter dem gegebenen großen Zeitdruck das föderale Entscheidungssystem schlicht überfordert. Da mit dem überkommenen Finanzausgleich eine Fülle vielschichtiger und zugleich gegenläufiger Interessen von Bund und Ländern am Erhalt beziehungsweise der Veränderung einzelner Ausgleichsregelungen verbunden war, hätte der Versuch einer weitreichenden Reform unweigerlich erhebliche, entscheidungshemmende Konflikte hervorgerufen. Die Komplexität des überkommenen Finanzausgleichssystems stellte jedoch auch in kognitiver Hinsicht ein Hindernis für eine weitreichende Strukturreform dar. Denn rationale Reformen jenseits kleinschrittiger Anpassungen erfordern ein ›synoptisches‹ Vorgehen, das heißt eine sorgfältige und komplette Untersuchung und Evaluation aller möglichen Optionen und Konsequenzen, was jenseits marginaler Reformziele prohibitiv hohe informationelle Kosten aufwirft (Braybrooke/ Lindblom 1963: 37–57). Abgesehen von den politischen und kognitiven Umsetzungsproblemen einer weitreichenden Strukturreform des Finanzausgleichs war zudem höchst zweifelhaft, ob die Reformvorschläge der Finanzwissenschaft überhaupt zur Bewältigung der deutschen Vereinigung geeignet waren (Mäding 1992: 209). Aus diesen Gründen war eine weitreichende Reform des Finanzausgleichs weder eine realistische noch eine zweckmäßige Regelungsoption, um fristgerecht zu einer mittelfristig tragfähigen und stabilen Einbeziehung der neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich zu gelangen.

Folglich bestand für Bund und Länder wenig Anlaß, die bewährten Grundlagen der Finanzverfassung zu verlassen und ihre ganze Hoffnung auf eine in ihren praktischen und politischen Folgen kaum kalkulierbare große Reform zu richten. Im Lichte der historischen Erfahrung mit großen Reformen auf dem schwierigen Terrain des Steuer- und Finanzwesens der Bundesrepublik sprach vielmehr einiges für eine eher ›konservative‹ Lösung, das heißt für eine Kompromißlösung, bei der möglichst viele Elemente des in der alten Bundesrepublik praktizierten Systems beibehalten werden und bei der echtes Neuland nur da betreten wird, wo es vor den veränderten Aus-

gangsbedingungen unausweichlich erscheint (Heilmann 1992: 51–52). Tatsächlich kamen die Länder bereits im Spätsommer 1992 überein, auf eine Grundgesetzänderung zu verzichten und sich statt dessen möglichst am bestehenden Finanzausgleich anzulehnen. Dieser Verzicht auf weitgehende Reformen trug zur Reduktion von Komplexität sowie zur Minimierung von Konflikten unter den Ländern bei. Anstelle abstrakter und globaler Reformkonzepte wurden Anpassungen einzelner Ausgleichsregelungen beraten und Vorschläge dazu in Abhängigkeit von ihren jeweiligen Verteilungswirkungen beschlossen, wodurch die Verhandlungen zur Neuregelung des Finanzausgleichs im Wortsinne berechenbar blieben. Durch dieses ›ergebnisorientierte‹ Vorgehen, bei dem die Verteilungsregelung einem zuvor vereinbarten Verteilungsergebnis folgte und nicht umgekehrt, wurde das regulative Problem der Neuregelung des Ausgleichssystems in ein konkretes Verteilungsproblem transformiert, das im Unterschied zu regulativen Problemen eine gegenseitige Annäherung von Positionen zuläßt und deshalb einfacher zu regeln ist. Bei der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs handelte es sich somit um ein Paradebeispiel einer »inkrementalistischen« Anpassung (Lindblom 1959), die durch die Ausdifferenzierung der bestehenden Regelungen zu einer »Rekonstruktion« des bestehenden Finanzausgleichssystems unter den grundlegend veränderten Rahmenbedingungen des vereinten Deutschlands führte (Renzsch 1994: 132–133; Mäding 1995: 112). Daß die Strukturprobleme des Finanzausgleichs auf diese Weise jedoch nicht auf Dauer geregelt werden können, sondern permanenter Anpassung bedürfen, zeigt die Tatsache, daß die Kritik der reichen Länder am System des Länderfinanzausgleich bereits 1997 erneut aufflammte und schließlich im Juli 1998 zu erneuten Verfassungsklagen von Bayern und Baden-Württemberg führte.

Obwohl auf weitgehende Strukturreformen verzichtet wurde, bewirkte der Solidarpakt erhebliche West-Ost-Transfers, die zumindest nach der damaligen Auffassung der Beteiligten eine beträchtliche Umverteilung materieller Besitzstände zwischen Bund und alten Ländern auf der einen und neuen Ländern auf der anderen Seite implizierte. Wie ein Blick auf die Gesamtauswirkungen des Solidarpakts auf die Haushalte von Bund, alten und neuen Ländern zeigt, hatten sich Bund und Länder auf eine Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen geeinigt, die nach dem damaligen Kenntnisstand nicht allein aus steuerlichen Zuwächsen sowie Haushaltseinsparungen finanziert werden sollte, sondern auch Eingriffe in die finanzielle Substanz von Bund und alten Ländern vorsah (Tabelle 5-7). Nach einer Berechnung der ZDL auf Basis der Steuerschätzung vom Mai 1993 konnten die

Tabelle 5-7 Auswirkungen des Solidarpakts auf Bund und Länder im Jahr 1995 in Mrd. DM[a]

	ZDL-Schätzung von 1993			Ist-Ergebnis		
	Bund	aBL	nBL	Bund	aBL	nBL
Primärwirkung	**–83,8**	**–15,5**	**+57,4**	**–69,8**	**–7,0**	**+48,3**
– Erblastentilgungsfonds	–28,6	–	–	–21,5	–	–
– Neuregelung FAG	–39,9	–15,5	+52,0	–39,9	–7,0	+43,1
– Finanzhilfen für nBL	–6,6	–	+6,6	–6,6	–	+6,6
– Restaufgaben THA	–7,5	–	–	–1,1	–	–
– Altschulden Wohnungsbau	–1,2	–	–1,2	–1,3	–	–1,3
Finanzierung durch FKP	**+35,6**	**+4,4**	**+0,6**	**+35,7**	**+4,4**	**+0,6**
Wegfallende Be- und Entlastungen (1994)[b]	**+35,1**	**+4,7**	**–39,8**	**+35,1**	**+4,7**	**–39,8**
Auswirkungen insgesamt	**–13,1**	**–6,4**	**+18,2**	**+1,0**	**+2,1**	**+9,1**
in DM/E	**–164**	**–104**	**+1.007**	**+12**	**+33**	**+489**

a Haushaltsent- (+) bzw. -belastungen (–) gegenüber einer Fortführung des bis 31.12.1994 geltenden Rechts.
b Barzuschüsse an bzw. Zuweisungen aus dem FDE, Rest Berlin-Hilfe, Schuldendienst KAF, bisherige BEZ.

Quellen: ZDL 1993; ZDL 1996: 8; eigene Berechnungen

neuen Länder im Jahr 1995 eine Verbesserung ihrer Finanzausstattung von insgesamt 18,2 Mrd. DM oder 1.007 DM je Einwohner gegenüber einer Fortführung des geltenden Rechts erwarten, während der Bund mit Besitzstandsverlusten von 13,1 Mrd. DM oder 164 DM je Einwohner und die alten Länder mit Haushaltseinbußen von insgesamt 6,4 Mrd. DM oder 104 DM je Einwohner zu rechnen hatten. Diese Berechnung der ZDL, die durch eine ähnliche Schätzung des DIW gestützt wird (Vesper 1993: 657), ist weiterhin auch in Hinsicht auf die vertikale Lastenverteilung bemerkenswert. Während der Bund in seiner Darstellung des Solidarpakt-Ergebnisses den Eindruck erzeugte, auf ihn würden weit über 90 Prozent der Haushaltsbelastungen aus dem FKP entfallen (BMF 1993: 12), indem er eine weit überhöhte Belastung beim Erblastentilgungsfonds ansetzte sowie die mit dem FKP wegfallenden Belastungen unterschlug, zeigten die Berechnungen der ZDL sowie des DIW eine weitaus ausgewogenere Lastenverteilung zwischen Bund und alten Ländern im Verhältnis zwei zu eins.

Betrachtet man dagegen die Zahlen, wie sie im Jahr 1995 tatsächlich anfielen, so gab es durch die Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen keine Verlierer. Anstelle der erwarteten Besitzstandsverluste konnten Bund und alte Länder vielmehr im bescheidenen Umfang Zugewinne realisieren, während die Zuwächse der neuen Länder deutlich geringer ausfielen. Dies ändert allerdings nichts daran, daß Bund und Länder zum Zeitpunkt des Solidarpakts davon ausgingen, mit der Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen finanzielle Besitzstände untereinander umzuverteilen. Trotzdem fand die Neuregelung die Zustimmung aller Beteiligten. Denn der Solidarpaktkompromiß verhütete auch für die vermeintlichen Verlierer weit Schlimmeres. Während sich der Bund durch weitgehende finanzielle Zugeständnisse an die Länder den dringend erforderlichen Befreiungsschlag aus der finanzpolitisch außerordentlich zugespitzten Problemlage erkaufte, nahmen die alten Länder finanzielle Einbußen zugunsten der neuen Länder in Kauf, um weitaus höhere Verluste zu verhindern, die für den Fall eines erfolgreichen Divide et impera des Bundes gedroht hätten. Denn mit dem Solidarpaktkompromiß, den die Länder dem Bund mit ihrer geschlossenen Haltung abringen konnten, gelang es ihnen, einen Zentralisierungsschub zu verhindern und ihre föderative Lösungsvariante gegen die eher zentralistischen Regelungsvorstellungen des Bundes durchzusetzen (Renzsch 1994: 134). So war das Verhältnis ungebundener Zuweisungen aus dem Regelsystem des Finanzausgleichs (Umsatzsteuerverteilung, horizontaler LFA sowie Fehlbetrags-BEZ) zu befristeten Sonderhilfen (Sonderbedarfs-BEZ, Investitionshilfen) beim Solidarpaktkompromiß qualitativ wesentlich besser als beim Regierungsentwurf. Zusammen mit der insgesamt etwas höheren Ausgleichsintensität wurde dadurch die finanzielle Abhängigkeit der neuen Länder vom Bund auf Dauer vermindert, womit die Voraussetzungen für einen Zentralisierungsschub, der langfristig zu Lasten der politischen Einflußmöglichkeiten der alten Länder gegangen wäre, weitgehend beseitigt worden waren. Im Ergebnis führte dabei insbesondere die Vorabauffüllung der Finanzkraftdefizite der neuen Länder im Wege der Umsatzsteuerverteilung dazu, daß sich die Struktur der Einnahmen der neuen Länder erheblich zugunsten des Steueraufkommens verschob. Während 1994 lediglich 37 Prozent der Einnahmen Steuern waren, errechnet sich für 1995 ein Anteil von 53 Prozent. Entsprechend verringert hat sich das Gewicht der unmittelbaren Transferzahlungen aus den Haushalten von Bund und westdeutschen Ländern (Vesper 1996).

Tabelle 5-8 Auswirkungen der Regierungsvorlage bzw. des Gesetzesbeschlusses zur Neuregelung des FAG auf die Länderhaushalte für das Jahr 1995 in DM/E[a]

	Gesetzesbeschluß	Regierungsvorlage	Differenz
Nordrhein-Westfalen	–312	–496	+184
Bayern	–301	–491	+190
Baden-Württemberg	–343	–490	+147
Niedersachsen	–232	–525	+293
Hessen	–352	–466	+114
Rheinland-Pfalz	–189	–527	+338
Schleswig-Holstein	–182	–539	+357
Saarland	–186	–614	+428
Hamburg	–370	–675	+305
Bremen	–238	–979	+741
Alte Länder	–295	–511	+216
Neue Länder	+2.843	+2.726	+117

a Haushaltsent- (+) bzw. -belastungen (–) gegenüber einer Fortführung des bis 31.12.1994 geltenden Rechts.

Quelle: Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen 1993: 37–47

Der Solidarpaktkompromiß war für die alten Länder aber auch finanziell weitaus günstiger als der Regierungsentwurf. Vergleicht man die finanziellen Auswirkungen, die seinerzeit vom Gesetzesbeschluß zur Neuregelung des Finanzausgleichsgesetzes (Umschichtung der FDE-Annuitäten, vertikale und horizontale Umsatzsteuerverteilung, LFA i.e.S. und BEZ) erwartet wurden, mit denen der Regierungsvorlage, so wird offenkundig, daß alle Länder nach dem damaligen Stand vom Solidarpakt-Kompromiß profitierten (Tabelle 5-8). Gegenüber der Regierungsvorlage führte der Bund-Länder-Kompromiß für die neuen Länder zu weiteren Zugewinnen, während er bei den alten Ländern eine erhebliche Reduktion der Besitzstandsverluste bewirkte, die notwendigerweise mit der Einbeziehung der neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich erfolgen mußten. Der Solidarpakt-Kompromiß führte jedoch nicht nur insgesamt zu einer geringeren Belastung der alten Länder, sondern auch zu einer vergleichsweise geringeren Belastung der armen alten Länder, die durch die horizontale Umschichtung von FDE-Annuitäten zu Lasten der finanzstarken Länder sowie durch die Gewährung von

Tabelle 5-9 BMF-Projektionen der Haushalte der Länder und Gemeinden im Beitrittsgebiet für das Jahr 1995 vor und nach dem Solidarpakt-Kompromiß in Mrd. DM[a]

	vor Solidarpakt		nach Solidarpakt	
	Länder	Gemeinden	Länder	Gemeinden
Ausgaben	**117,5**	**73,0**	**116,5**	**71,0**
Einnahmen	**54,5**	**52,5**	**107,0**	**68,5**
– Steuern	39,0	8,0	79,0	7,0
– Sonstiges	15,5	44,5	28,0	61,7
Saldo	**–63,0**	**–20,5**	**–9,5**	**–2,5**
in DM/E	**–4.007**	**–1.304**	**–601**	**–161**

a Neue Länder und Gemeinden einschließlich Ost-Berlin ohne West-Berlin; Berechnungen des BMF.

Quelle: Geske 1994: 8; eigene Berechnungen

Übergangs-BEZ erreicht wurde. Im Ergebnis spiegelt die Verteilung der integrationsbedingten Einbußen auf die alten Länder damit weitgehend die Finanzkraftverhältnisse wider, die in der Vergangenheit zwischen armen und reichen Ländern geholten haben.

Spürbar verbessert durch die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs hat sich schließlich auch die schwierige Finanzlage der öffentlichen Haushalte in Ostdeutschland (Vesper 1996: 275).

Ein Blick auf die Projektion der Haushalte der Länder und Gemeinden im Beitrittsgebiet für das Jahr 1995 zeigt, daß die Explosion der Verschuldung und der Zinsbelastung der öffentlichen Haushalte in Ostdeutschland mit dem Verhandlungsergebnis zum Solidarpakt vorläufig beendet wurde (Geske 1994: 4). Wurde vor der Neuordnung des Finanzausgleichs bei den Haushalten der neuen Länder beziehungsweise ihrer Gemeinden noch mit einem Finanzierungsdefizit in 1995 von 63 Mrd. DM beziehungsweise 20,5 Mrd. DM gerechnet, so verringerte sich diese Defizitprognose durch die im Rahmen des Solidarpakts beschlossenen Maßnahmen auf lediglich noch 9,5 Mrd. DM für die neuen Länder und 2,5 Mrd. DM für ihre Gemeinden (Tabelle 5-9).

5.5 Zusammenfassung

Die Neuregelung des Finanzausgleichs nahm einen gänzlich anderen Verlauf als die erste Aufstockung des Fonds Deutsche Einheit. Obwohl sich die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse zwischen Bundesrat und Bundestag kaum verändert hatten und obgleich die föderativen Verteilungsfragen wesentlich komplexer, langwieriger und umfangreicher waren, gelang es den Ländern bereits im vorparlamentarischen Bereich, sich gegen den Bund zu solidarisieren. Auf diese Weise verhinderten sie die zentralistischen Regelungsvorhaben des Bundes und setzten statt dessen einen Kompromiß durch, der ihren institutionellen Eigeninteressen weit entgegen kam. Zum einen wurden die Besitzstandsverluste der alten Länder, die mit der Einbeziehung der neuen Länder in den LFA systembedingt anfallen mußten, zu Lasten des Bundes auf ein tragbares Maß reduziert. Zum zweiten wurden überproportionale Besitzstandsverluste der BEZ-Länder, die bei einer schlichten Einbeziehung der neuen Länder in den LFA angefallen wären, durch übergangsweise Entlastungsmaßnahmen des Bundes und der finanzstarken Länder vermieden und eine Verteilung der Defizite auf die alten Länder faktisch in Abhängigkeit von der Finanzkraft vorgenommen. Schließlich wurde eine substantielle Verbesserung der Finanzausstattung der neuen Länder erreicht und gleichzeitig ihre Abhängigkeit von finanziellen Sondermaßnahmen des Bundes reduziert. Die Gefahr eines Zentralisierungsschubs im Bund-Länder-Verhältnis ist damit weitgehend reduziert worden. Insofern widerspricht dieser Fall eindeutig der These vom vereinigungsbedingten Zentralisierungsschub.

Dieser Verlauf und dieses Ergebnis waren aber nicht von Beginn des Entscheidungsprozesses an absehbar. Im Frühjahr 1992 waren Bund und Länder vielmehr mit Verteilungsfragen gewaltigen Ausmaßes konfrontiert, die durch das Auslaufen der finanzverfassungsrechtlichen Übergangsregelungen des EV zum 31. Dezember 1994 und die Notwendigkeit einer Anschlußregelung aufgeworfen wurden. Die Einbeziehung der neuen Länder in das bestehende Finanzausgleichssystem implizierte einen West-Ost-Transfer von weit über 30 Mrd. DM, der durch Bund und alte Länder aufgebracht werden mußte. Folglich war mit erheblichen Verteilungskonflikten zwischen Bund, alten und neuen Ländern zu rechnen. Trotzdem wurde die Notwendigkeit dieses West-Ost-Transfers von keiner Seite bestritten. Angesichts der ausgeprägten Bedarfsorientierung im System der föderalen Ressourcenverteilung der Bundesrepublik Deutschland waren die Ausgleichsansprüche der Ge-

bietskörperschaften im Beitrittsgebiet sowie ihr infrastruktureller Nachholbedarf offenkundig und unbestreitbar. Die Beibehaltung der bisherigen Ausgleichsintensität in einem gesamtdeutschen Finanzausgleich wurde vom Bund und der überwiegenden Zahl der alten Länder deshalb ebenso akzeptiert wie die Notwendigkeit darüber hinausgehender Sondermaßnahmen, wenngleich es Auffassungsunterschiede zwischen West und Ost um die Höhe dieser zusätzlichen Sondermaßnahmen gab.

Während die Frage des West-Ost-Transfers kaum umstritten war, wurde die Frage der Aufbringung dieser Transfers wie schon bei der ersten Fondsaufstockung zum eigentlichen Streitpunkt. Potentielle Verteilungskonflikte waren dabei sowohl zwischen Bund und der Gesamtheit aller alten Länder zu erwarten wie auch unter den alten Ländern. Hatten sich horizontale Verteilungskonflikte bei der ersten Fondsaufstockung vor allem daran entzündet, daß die Bundesregierung seinerzeit nur SPD-regierte alte Länder zur Aufbringung der West-Ost-Transfers heranziehen wollte, so war dies bei der Einbeziehung der neuen Länder in einen gesamtdeutschen Länderfinanzausgleich von vornherein ausgeschlossen. Systembedingt hatten nunmehr alle alten Länder mit erheblichen und zum Teil sogar existenzbedrohenden Einbußen zu rechnen. Deshalb mußte die Minimierung der drohenden Besitzstandseinbußen unter allen alten Ländern höchste Priorität gewinnen. Geht man von der Notwendigkeit eines angemessenen West-Ost-Transfers aus, so war dieses Ziel für alle alten Länder letztlich nur über eine höhere Beteiligung des Bundes am Länderfinanzausgleich zu erreichen. Angesichts dieser ›policy‹-bedingten Ausgangslage mußte die vertikale Konfliktdimension vorrangige Bedeutung für die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs gewinnen.

Vor allem das CSU-regierte Bayern, das nach dem Regierungswechsel in Baden-Württemberg das letzte unionsgeführte Land im Altbundesgebiet war, drohte unter diesen Umständen in eine Zwickmühle zwischen dem Haushaltsinteresse des eigenen Landes und dem Gebot der Rücksichtnahme auf den Parteichef an der Spitze des Bundesfinanzministeriums zu geraten. Um sich aus dieser Lage zu befreien, ging die bayerische Staatsregierung in die Offensive, suchte die Unterstützung des SPD-regierten Nordrhein-Westfalen und legte als erster föderaler Akteur ein Modell vor, das eine weitgehende Beteiligung des Bundes an den Kosten der Einbeziehung der neuen Länder in den überkommenen Länderfinanzausgleich vorsah. Auf diese Weise wollte das Land frühzeitig deutlich machen, daß die Neuregelung des Finanzausgleichs als ein reines Bund-Länder-Problem anzusehen war, bei dem es nicht um parteipolitische Zugehörigkeiten und Loyalitäten, sondern

allein um die Haushaltsinteressen der Gebietskörperschaften geht. Obwohl der bayerische Vorschlag den Interessen der übrigen alten Länder weit entgegen kam, waren Verteilungskonflikte unter ihnen damit keineswegs ausgeräumt worden. Denn bei einer Umsetzung des Vorschlags hatten sowohl die armen alten Länder als auch die bisherigen Hauptzahlerländer im Finanzausgleich systembedingt mit weit höheren Pro-Kopf-Verlusten zu rechnen als Bayern und Nordrhein-Westfalen. Die Folge war eine kontroverse Modelldiskussion unter den alten Ländern, bei der arme und reiche Länder eigene Modellvorschläge machten, die unter Anrechnung der im Bayern-Modell vorgesehenen Bundesbeteiligung jeweils eine weitergehende eigene Entlastung auf Kosten der anderen Länder vorsahen.

Es bestand somit anfangs erhebliche Uneinigkeit unter den alten Ländern, die ihre Position gegenüber dem Bund beträchtlich zu schwächen drohte. Insbesondere nach den Erfahrungen mit der ersten Fondsaufstockung war absehbar, daß die angestrebte Beteiligung des Bundes an einem gesamtdeutschen Länderfinanzausgleich unter diesen Umständen kaum durchsetzbar war. Vielmehr bestand die Gefahr, daß der Bund die bestehenden Interessendivergenzen unter den alten Ländern zu einem Divide et impera ausnutzen würde, um sich auf Kosten der alten Länder finanziell zu entlasten. Dies hatten insbesondere die SPD-geführten alten Länder bei der ersten Fondsaufstockung eindrücklich erleben müssen. Deshalb bestand unter den mehrheitlich SPD-regierten alten Ländern ein starkes Interesse, die Meinungsverschiedenheiten untereinander hinsichtlich der Neuregelung des Finanzausgleichs zurückzustellen und statt dessen eine gemeinsame und erfolgversprechende Position gegenüber dem Bund zu beziehen. In ihrer Haltung entscheidend bestärkt wurden die Länder durch die BMF-Thesen zur Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, mit denen der Bund offenkundig versuchte, eine möglichst günstige Gegenposition zum Bayern-Modell aufzubauen. Denn aus Sicht der Länder unternahm das BMF damit erneut den Versuch, das Länderlager mit Hilfe von selektiven Angeboten zu spalten, um sich bei der Aufbringung der West-Ost-Transfers vorrangig auf Kosten der alten Länder zu entlasten und die neuen Länder dauerhaft an den ›goldenen Zügel‹ zu legen. Damit gab erst das BMF den entscheidenden Anstoß für den Aufbau einer gemeinsamen Abwehrhaltung der Länder.

Wider Erwarten gelang den Ländern dieses Vorhaben im Zuge intensiver Verhandlungen in den Monaten September bis Februar. Im Zuge eines abgestuften Verhandlungsprozesses verständigten sich zunächst die BEZ-Länder unter Führung von Bremen und Niedersachsen mit Bayern und Nordrhein-Westfalen auf eine kompromißorientierte und annähernd mehrheitsfähige

Position und zogen von dort aus nach und nach alle weiteren Länder auf ihre Seite. Dadurch kam es schließlich zu einem regelrechten Sog. Je größer die Länderkoalition wurde, desto zwingender wurde für die verbliebenen Outsider ein Beitritt, um ihre Interessen angesichts der sich abzeichnenden, dominanten Mehrheitsposition im Bundesrat doch noch in den Entscheidungsprozeß einbringen zu können. Neben diesem abgestuften Vorgehen wurde die Einigung unter den Ländern ferner durch Techniken der Problemvereinfachung und Konfliktminimierung vorangetrieben. Durch einen weitgehenden Reformverzicht und die Konzentration der Neuregelungsvorhaben auf das absolut Notwendige wurde eine Vereinfachung des Problems sowie eine Minimierung der horizontalen Konflikte bewirkt. Des weiteren ermöglichte das ergebnisorientierte Vorgehen der Akteure, bei dem Finanzausgleichsregelungen vorrangig in Abhängigkeit von ihren konkreten Verteilungswirkungen angepaßt wurden, eine konfliktminimierende Problemverschiebung. Das regulative Problem der Neuregelung, dessen Implikationen nur schwer zu antizipieren sind und das unter Verteilungsgesichtspunkten oftmals nur diskrete Lösungen zuläßt, wurde mit Hilfe des ergebnisorientierten Vorgehens zu einem überschaubaren Verteilungsproblem, das eine gegenseitige Annäherung der Positionen zuließ. Bei der Regelung dieser kompromißfähigen Verteilungsfragen kamen zum dritten ebenfalls konfliktminimierende Techniken zur Anwendung. So orientierten sich die Akteure, wo es um die notwendige Verteilung von Einbußen unter den alten Ländern ging, am konfliktminimierenden Gebot der Gleichverteilung. Außerdem wurden Verteilungskonflikte unter den Ländern dadurch minimiert, daß Ansprüche, die unter den Ländern nicht konsensfähig waren, gegenüber dem Bund geltend gemacht wurden. Zu einer Minimierung der Konflikte trug schließlich auch die Tatsache bei, daß der überwiegende Teil der Verhandlungen unter Ausschluß der Öffentlichkeit auf Ebene der Finanzreferenten der Länder geführt wurde und durch eine klare Positionierung aller Beteiligten gegen den Bund geprägt war. Die Folge waren sachliche Verhandlungen unter ›Fachbrüdern‹, die sowohl sachkundig als auch kompromißorientiert geführt wurden und deshalb eine Einigung erleichterten.

Auf diese Weise gelang es den Ländern mit einem gewaltigen Kraftakt, den legislativen Vorsprung, den die Bundesregierung als vorrangiger ›agenda-setter‹ in der Bundesgesetzgebung gemeinhin hat, aufzuholen und mit dem Bund gleichzuziehen. Im Unterschied zur ersten Fondsaufstockung stand dem Bund damit bereits vor Beginn des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens eine geschlossene und parteiübergreifende Front aller Länder gegenüber, die den Regierungsentwurf ablehnte und statt dessen einen

vollständig ausformulierten Gegenentwurf präsentierte. Unter diesen Umständen hätte ein Verzicht auf vorparlamentarische Konfliktregelungsversuche unweigerlich in den Vermittlungsausschuß von Bundestag und Bundesrat geführt, was hinsichtlich der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs jedoch mehr Probleme aufgeworfen als gelöst hätte. Denn anders als die Fondsaufstockung, die regelungstechnisch einfach zu beherrschen war und die lediglich für einen Zeitraum von drei Jahren Bestand haben mußte, wäre die Neuregelung des Finanzausgleichs im Vermittlungsverfahren weder rechtzeitig, also bis zum Ablauf der Übergangsfristen des EV, noch inhaltlich befriedigend zu regeln gewesen. Die Komplexität der Ausgleichsfragen, ihre Konflikthaftigkeit sowie der hohe Zeitdruck hätten vielmehr zu einer Überforderung des Vermittlungsausschusses geführt. Zudem hätten im Vermittlungsverfahren, an dem Vertreter der Bundestagsfraktionen zu beteiligen gewesen wären, parteipolitische Kontroversen hinsichtlich der Finanzierung des Finanzausgleichs sowie der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte gedroht, was die Entscheidungsspielräume stark verengt hätte. Wenn überhaupt, so war unter diesen Umständen mit einer fehlerhaften oder kontroversen Entscheidung zu rechnen, die kaum die notwendige Stabilität aufgewiesen hätte. Hinzu kam, daß der Bund diesmal keine Hoffnungen hegen konnte, eine Bundesratsmehrheit durch ultimative Vermittlungsangebote zu erzwingen. Denn im Unterschied zur ersten Fondsaufstokkung hatte er die ausschließliche Kontrolle über die Agenda im Vermittlungsausschuß durch die parteiübergreifende Solidarisierung aller Länder verloren. Insgesamt hatte keine Seite ein Interesse an einer Verschleppung der Neuregelung beziehungsweise an einem fehlerhaften oder kontroversen Vermittlungsergebnis. Vielmehr waren Bund und Länder dringend auf eine umsetzbare und mittelfristig tragbare Regelung der offenen Ausgleichsfragen angewiesen, um eine Verfassungskrise abzuwenden sowie außenpolitischen Druck abzubauen. Deshalb wurde der Gang in den Vermittlungsausschuß weder von den Ländern noch vom Bund als angemessene Option der Konfliktregelung angesehen.

Somit blieb Bund und Ländern nur der Versuch einer Konfliktregelung in informalen, vorparlamentarischen Verhandlungen auf höchster Leitungsebene. Folglich einigten sich die Regierungschefs von Bund und Ländern im Februar 1993 auf eine vorparlamentarische Klausurtagung. Dabei waren die Voraussetzungen für einen Kompromiß günstig. Zum einen war durch die Vorarbeiten auf Länderseite die komplexe Gemengelage an horizontalen und vertikalen Konflikten in einen bilateralen Bund-Länder-Konflikt überführt worden, der durch die Annäherung von lediglich zwei Positionen minimiert

werden konnte. Hinzu kam ein hoher Entscheidungs- und Zeitdruck, der auf allen Beteiligten lastete und sie quasi zur Einigung verdammte. Schließlich waren mit den Regierungschefs von Bund und Ländern Akteure bei den Verhandlungen versammelt, die als ›Prinzipale‹ vergleichsweise weite Entscheidungsspielräume hatten. Die Regierungschefs waren nicht nur autorisiert, im Interesse an einer Einigung auf kurzfristige institutionelle Eigeninteressen ihrer Gebietskörperschaften zu verzichten. Als Spitzenpolitiker der beiden großen Parteien konnten sie bis zu einem gewissen Grad auch die Folgebereitschaft ihrer Parteien und Fraktionen einfordern.

Angesichts dieser Rahmenbedingungen standen die Chancen für eine Bund-Länder-Vereinbarung auf der Solidarpaktklausur gut, da beiden Seiten im Interesse an einer Regelung nichts anderes übrig blieb, als ihren Konflikt im Wege einer gegenseitigen Annäherung zu minimieren. Daß der Kompromiß dabei gemessen an den Ausgangspositionen so günstig für die Länder ausfiel, erklärt sich aus einer situativ bedingten Verhandlungsschwäche des Bundes, die jedoch nicht allein auf die Geschlossenheit der Länder zurückzuführen war. Zwar war der Bund durch das geschlossene Auftreten der Länder zu Kompromissen gezwungen. Das gleiche galt aber auch für die Länder, die für jede bundesgesetzliche Regelung auf die Zustimmung des Bundes angewiesen waren. Ihr geschlossenes Auftreten konnte sich vielmehr nur deshalb besonders vorteilhaft für sie auswirken, weil auf dem Bund ein hoher finanzpolitischer Erwartungs- und Entscheidungsdruck lastete. Weiterhin war der Bundesfinanzminister von der fachlichen Seite außerordentlich schlecht auf die Verhandlungen vorbereitet worden, was angesichts des faktischen Zwangs zur sofortigen Entscheidung dazu führte, daß die Bundesvertreter in den Verhandlungen argumentativ einbrachen und ihre Ausgangspositionen weitgehend räumen mußten.

Zusammenfassend läßt sich aus analytischer Perspektive folgendes feststellen: Erstens sorgte die ausgeprägte Bedarfsorientierung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems dafür, daß die Frage des West-Ost-Transfers unstrittig blieb, während das mit dem Ausgangsproblem verbundene Risiko empfindlicher Besitzstandsverluste, das diesmal gleichmäßig auf alle alten Länder streute, Auseinandersetzungen hauptsächlich auf der vertikalen Schiene, im Verhältnis zwischen Bund und (alten) Ländern, implizierte. Verstärkt wurde diese ›policy‹-bedingte Voreinstellung bei den alten Ländern durch die Lehre aus der ersten Fondsaufstockung. Die Neuregelung des Finanzausgleichs zeichnete sich drittens durch einen selbstverstärkenden Prozeß aus, in dessen Verlauf sich eine klare Bund-Länder-Frontstellung

herausbildete. Ausgelöst wurde dieser Prozeß durch die bayerische Initiative, mit der das Land eine drohende Zwickmühle zwischen den eigenen Haushaltsinteressen und dem Erfordernis parteipolitischer Rücksichtnahme auf die Bundesregierung von vornherein ausschließen wollte. Da die bayerische Initiative hauptsächlich gegen den Bund gerichtet war und zudem auf die parteiübergreifende Unterstützung von Nordrhein-Westfalen stieß, sah der Bund sich dazu veranlaßt, eine dezidierte Gegenposition zu beziehen, um seine Erfolgsaussichten zu wahren. Diese Reaktion des Bundes bestärkte die überwiegend SPD-geführten alten Länder wiederum in ihrer Vorstellung, der Bund wolle sie erneut gegeneinander ausspielen, was folglich zu gesteigerten Anstrengungen der alten Länder führte, eine länderübergreifende Abwehrposition aufzubauen. Um dies trotz der Interessendivergenzen im Zwischen-Länder-Verhältnis zu erreichen, setzten sie zum vierten konfliktminimierende und problemvereinfachende Techniken ein. Auf diese Weise gelang es den Ländern, den legislativen Vorsprung des Bundes aufzuholen und dem Regierungsentwurf bereits vor Eröffnung des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens einen von fast allen Ländern getragenen Gesetzentwurf entgegenzusetzen. Unter diesen Umständen, die sich erst durch den erfolgreichen Koordinierungsvorlauf unter den Ländern ergeben hatten, läßt sich die Verabredung eines vorparlamentarischen Konfliktregelungsversuchs auf einer Klausurtagung der Regierungschefs von Bund und Ländern zum fünften als Ergebnis strategischer Interdependenz auffassen. Denn angesichts des großen Zeitdrucks sowie der Komplexität der Materie wurde ein vorparlamentarischer Konfliktregelungsversuch im Vergleich zu einem Vermittlungsverfahren als besserer und aussichtsreicherer Verfahrensweg angesehen. Aufgrund des Entscheidungsdrucks, der wegen der hohen Kosten einer Nichteinigung auf allen beteiligten Regierungen lastete, standen dabei die Chancen für eine Kompromiß gut, wobei sich die Einseitigkeit des schließlich gefundenen Kompromisses aus der besonderen Verhandlungsschwäche des Bundes erklärt, die neben der Geschlossenheit der Länder weitgehend durch situative Sonderfaktoren bedingt war.

Kapitel 6
Entscheidungsmuster und Gewichtsverteilung im bundesstaatlichen System des vereinigten Deutschland

An dieser Stelle soll abschließend eine vergleichende Analyse der beiden Fälle vorgenommen werden, deren Verlauf jeweils einem der beiden gegensätzlichen Entscheidungsmuster (Divide et impera des Bundes versus Ländersolidarität gegen den Bund) entspricht, die typischerweise in Bund-Länder-Auseinandersetzungen zu beobachten sind. Ausgangspunkt ist dabei die Frage, wie sich die Unterschiede zwischen den zwei Entscheidungsverläufen erklären lassen, obwohl sich beide in derselben Entscheidungsstruktur abspielten und sich um die Regelung gleichartiger Probleme drehten. In einem zweiten Schritt wird dann zu fragen sein, was sich daraus ableiten läßt in Hinblick auf die These vom vereinigungsbedingten Zentralisierungsschub im Bund-Länder-Verhältnis sowie die Regelungs- und Anpassungskapazität des bundesstaatlichen Systems.

6.1 Nichtstrukturelle Anreize und Lerneffekte als prozeßrelevante Faktoren in den Bund-Länder-Beziehungen

Analytisch lassen sich beim Entscheidungssystem der föderalen Finanzbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland zwei Dimensionen voneinander unterscheiden: zum einen eine strukturelle Dimension, die auf die Verteilung von Einfluß- und Handlungschancen zwischen Bund und Ländern verweist, und zum zweiten eine prozessuale Dimension, die sich auf Interaktionsmuster in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen bezieht. Diese Interaktionsmuster stellen angesichts der Fragestellung der Untersuchung die abhängige Variable dar, weshalb es naheliegt, die unabhängigen Variablen im Bereich

der Strukturen des Entscheidungssystems zu vermuten. Prozesse in Interaktionssystemen werden jedoch nicht allein durch strukturelle Faktoren beeinflußt, sondern auch durch die Eigenschaften beziehungsweise die Präferenzen der wichtigsten systemzugehörigen Akteure. Während Systemstrukturen Handlungsmöglichkeiten und Handlungsbeschränkungen schaffen, ohne die effektiven Handlungen zu determinieren, erzeugen die Präferenzen der Akteure Dispositionen bezüglich der verfügbaren Handlungsstrategien. Daraus folgt, daß man Informationen über die Strukturen des Interaktionssystems sowie die Eigenschaften beziehungsweise Präferenzen der systemzugehörigen Akteure haben muß, um die Handlungen im Einzelfall erklären zu können. Systemstrukturen und Akteureigenschaften sind dabei nicht unabhängig voneinander, sondern können potentiell in einem Verhältnis gegenseitiger Abhängigkeit stehen. In Deutschland sorgt beispielsweise die verfassungsgemäße Ausgestaltung der Bundesrepublik als parlamentarischer Bundesstaat dafür, daß die Akteure in den Bund-Länder-Beziehungen eine Doppelidentität aufweisen und zum Teil widersprüchlichen Verhaltenserwartungen gerecht werden müssen. Während sie einerseits als Bundes- und Landesregierungen die institutionellen Eigeninteressen ihrer Gebietskörperschaften zu vertreten haben, was sich am besten im Wege föderaler Aushandlungen bewerkstelligen läßt, haben sie andererseits als Parteiregierungen Rücksicht zu nehmen auf die institutionellen Eigeninteressen ihrer Parteien, die quasi pausenlos miteinander im Wettbewerb um Regierungsmandate in Bund und Ländern stehen.

Die vorliegende Untersuchung zeichnet sich nun dadurch aus, daß die maßgeblichen Entscheidungsstrukturen, die eine Erklärung für die unterschiedlichen Entscheidungsverläufe bieten könnten, in beiden Fällen identisch sind. Sowohl die erste Fondsaufstockung wie auch die Neuregelung des Finanzausgleichs mußte durch zustimmungsbedürftige Bundesgesetze erfolgen, so daß die Entscheidungen in beiden Fällen Gegenstand der ›legislativen Politikverflechtung‹ zwischen Bund und Ländern waren, die stets im ›Schatten‹ der Verfassungsgerichtsbarkeit operiert. Dies implizierte, daß in beiden Fällen der Kreis der Beteiligten ebenso identisch war wie die strukturell bedingte Machtverteilung zwischen ihnen. Ist die maßgebliche Entscheidungsstruktur invariant, so wird folglich eine Erklärung für die Unterschiede in den Entscheidungsverläufen vorrangig bei den Eigenschaften beziehungsweise Präferenzen der Akteure zu suchen sein, deren Ausprägung wiederum durch zwei Faktoren beeinflußt werden kann. Zum einen sind in diesem Zusammenhang nichtstrukturelle Handlungsanreize zu nennen, die die perzipierte Kosten-Nutzen- beziehungsweise Nutzen-Risiko-Relation beeinflussen

können, ohne die zugrundeliegende Machtverteilung zwischen den Akteuren zu berühren. Ein zweiter Faktor ist die Fähigkeit zur Kommunikation und Kooperation, die die Möglichkeit eröffnet, Interessen umzudefinieren und Strategien anzustreben, die allein aufgrund der allgemeinen Kenntnis der Akteurpräferenzen und Machtressourcen undurchführbar wären. Konzentriert man sich zunächst auf die nichtstrukturellen Handlungsanreize, so kann die Erklärung für Unterschiede in den Entscheidungsverläufen darin liegen, daß die Ausgangsprobleme und infolgedessen die Policies in beiden Fällen unterschiedlich waren. Denn Policies wirken genauso wie Institutionen beziehungsweise Strukturen als ›constraints‹, die Handlungen und Entscheidungen bedingen. Im Unterschied zu Strukturen reduzieren sie jedoch nicht die verfügbaren Handlungsalternativen, sondern wirken auf die Präferenzen der Akteure ein (Benz 1997: 306).

Vergleicht man allerdings die Problemkonstellationen miteinander, wie sie sich in beiden Fällen aus dem systemimmanenten Anpassungsbedarf in Verbindung mit der institutionellen Entscheidungsstruktur ergeben, so lassen sich für einen außenstehenden Beobachter auf den ersten Blick kaum Unterschiede feststellen (Abbildung 6-1).

In beiden Fällen ging es um Umverteilungsfragen, denen man eine hohe Konflikthaftigkeit und daraus resultierend erhebliche Entscheidungsprobleme zuschreiben kann. Das einschneidende Ereignis der ›Deutschen Vereinigung‹ erzeugte im Rahmen der föderalen Finanzbeziehungen systemimmante Anpassungserfordernisse, Verteilungsimplikationen sowie Entscheidungsprobleme, die eine gemeinsame Ausgangssituation für die hier untersuchten Fälle darstellen. Durch den Beitritt der vergleichsweise extrem struktur- und finanzschwachen neuen Länder wurden regionale Strukturdisparitäten erheblichen Ausmaßes in das bundesstaatliche System induziert, die im Lichte des allgemein anerkannten und strukturprägenden Gebots von der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet als erhebliches, vereinigungsbedingtes Folgeproblem erscheinen mußten, das massive politische Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensverhältnisse im Beitrittsgebiet verlangte. Dieses Anpassungserfordernis kam primär im System der föderalen Ressourcenverteilung zur Geltung, das als bedarfsorientiertes ›Ausgleichsregime‹ neben der Steuerzerlegung zwischen Bund und Ländern vor allem der Aufgabe dient, die finanz- und strukturschwachen Länder durch gezielte Ausgleichsleistungen des Bundes und der finanzstarken Länder an den jeweiligen Bundesdurchschnitt heranzuführen sowie auf der vertikalen Schiene einen ›Deckungsquotenausgleich‹ zwischen Bund und Ländergesamtheit herbeizuführen. Deshalb mußte der Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des

Abbildung 6-1 Systemimmanente Anpassungserfordernisse, Problemkonstellationen sowie Prozeßverläufe

	Aufstockung Fonds Deutsche Einheit	**Neuregelung Finanzausgleich**
Systemimmanenter Anpassungsbedarf	vorübergehende Anhebung der Finanzkraft der neuen Länder über den Bundesdurchschnitt zur Finanzierung der Pflichtaufgaben sowie des Nachholbedarfs durch eine Aufstockung bzw. Verstetigung des FDE bis 1994 zu Lasten der alten Länder und des Bundes	langfristige Anhebung der Finanzkraft der neuen Länder über den Bundesdurchschnitt zur Finanzierung der Pflichtaufgaben sowie des Nachholbedarfs durch eine fristgerechte Integration in den Bund-Länder-Finanzausgleich zu Lasten der alten Länder und des Bundes
Gegebene Problemkonstellation	**Verteilungsimplikationen**	
	West-Ost-Umschichtungen Bund-Länder-Umschichtungen	
	Entscheidungsstruktur	
	legislative Politikverflechtung im ›Schatten‹ der Verfassungsgerichtsbarkeit Beteiligte: – politische Generalisten als Entscheider – Bund als vorrangiger ›Agenda setter‹, Geldgeber und ›Vetoplayer‹ vorherrschender Modus: – Konsensualismus im ›Schatten‹ der Mehrheit	
	potentielle Verhandlungsprobleme	
	Verhandlungsdilemma durch horizontale und vertikale Verteilungsfragen Vergrößerung des Konfliktpotentials durch parteipolitisch gegenläufige Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat	
Prozeßverlauf	konfrontativer Mehrheitsentscheid im nachparlamentarischen Verfahren Ausbruch aus Verhandlungszwängen durch ein ›Divide et impera‹ des Bundes	einvernehmliche Regelung im vorparlamentarischen Verfahren Solidarisierung der Länder gegen den Bund und Konfliktminimierung durch bilateralen Kompromiß

Grundgesetzes in allen Bereichen der föderalen Ressourcenverteilung West-Ost-Umverteilungen implizieren. An diesen systemimmanenten Verteilungsimplikationen der deutschen Vereinigung änderte im Prinzip auch die Tatsache nichts, daß mit den Interimsregelungen des Einigungsvertrages die annähernd totale Umlenkung aller bisherigen föderalen Ausgleichsströme in die neuen Länder vorübergehend verhindert wurde. Denn der EV ließ die Dominanz des ›Bedarfsprinzips‹ im Rahmen der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen grundsätzlich unberührt.

Diese systembedingten West-Ost-Umverteilungsimplikationen im Rahmen der föderalen Finanzbeziehungen ließen erhebliche Entscheidungsprobleme in Form von Konsensdefiziten erwarten. Denn die föderalen Finanzbeziehungen stellen primär ein verhandlungsförmiges Ausgleichssystem dar, das sich durch Formen der administrativen und legislativen Politikverflechtung auszeichnet, in denen vorrangig einvernehmliche Regelungen angestrebt werden und kämpferische Mehrheitsentscheide lediglich eine Ultima ratio darstellen. Im Vergleich zu hierarchischen und majoritären Entscheidungssystemen weisen verhandlungsbasierte Systeme der föderalen Politikverflechtung damit eine charakteristische Schwäche auf: Da sie auf das Einvernehmen der unmittelbar Beteiligten angewiesen sind, haben sie besondere Schwierigkeiten mit der expliziten Regelung von Verteilungsfragen. Selbst die Vereinbarung allgemein vorteilhafter Regelungen kann erschwert werden, denn mit der Koexistenz gemeinsamer Produktionsinteressen und separater Verteilungsinteressen bestehen gleichermaßen Anreize für ›bargaining‹ und ›problem-solving‹, die als widersprüchliche Verhaltensweisen die Beteiligten sowohl daran hindern können, den insgesamt erreichbaren Kooperationsgewinn zu erhöhen, als auch ihren individuellen Ertrag zu steigern. Genau dieses Verhandlungsdilemma drohte anläßlich der einigungsbedingten Anpassung der föderalen Ressourcenverteilung. Einerseits ging es Bund und (alten) Ländern im gemeinsamen Interesse an der mittelfristigen Konsolidierung des politischen Systems darum, den Gebietskörperschaften im Beitrittsgebiet eine Finanzausstattung zur Verfügung zu stellen, die möglichst hinreichend sein sollte, um die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse mittelfristig zu gewährleisten, während sie sich andererseits im separaten Interesse am eigenen Besitzstand mit der Aufbringung der dabei notwendigen Transfers möglichst wenig selbst belasten wollten. Hinzu kam, daß das Konfliktpotential zwischen Bund und Ländern durch den situativen Umstand parteipolitisch gegenläufiger Mehrheiten zwischen Bundestag und Bundesrat vergrößert wurde. Da die notwendigen West-Ost-Transfers unter diesen Umständen zugleich als Umverteilung zwischen A- und B-Ländern aufgefaßt werden

konnten, bestand für die bundesstaatlichen Aushandlungsverfahren permanent die Gefahr, vom Wettbewerb zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien überformt und auf diese Weise behindert oder sogar lahmgelegt zu werden.

Auf den ersten Blick gleichen sich die Probleme in beiden Fällen demnach weitgehend, so daß hier eine Erklärung für die unterschiedlichen Entscheidungsverläufe woanders zu liegen scheint. Dennoch lohnt sich eine genauere Analyse der gegebenen Problemlagen. Denn zum einen kommt es für eine ›policy‹-bezogene Erklärung nicht auf die ›objektiv‹ gegebene, das heißt, von außen beobachtbare Problemkonstellation an, sondern auf die eigentlich handlungsleitenden, subjektiven Situationsdeutungen der beteiligten Akteure, die wiederum Gegenstand von Kommunikations- und Koordinationsprozessen zwischen den Akteuren sein können. Zum zweiten kann die Erklärung für die unterschiedlichen Entscheidungsverläufe aber auch jenseits oberflächlicher Gemeinsamkeiten in Unterschieden liegen, die erst bei genauerer Analyse zu entdecken sind. Beide Aspekte spielen bei den vorliegenden Fällen eine Rolle.

Bei der ersten Fondsaufstockung beziehungsweise der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs handelte es sich zwar gleichermaßen um Umverteilungsfragen, die jedoch für die beteiligten Akteure eine höchst unterschiedliche Qualität aufwiesen: Während die Aufstockung des Fonds Deutsche Einheit eine konkrete Entscheidung über die Finanzierung und Verteilung einer feststehenden Transfersumme verlangte und deshalb materiell ein einfach zu regelndes Problem darstellte, das lediglich für einen kurzen Zeitraum von drei Jahren einer Lösung bedurfte, erforderte die Neuregelung des Finanzausgleichs die generelle Anpassung ineinander verschachtelter Verteilungsregeln, die für einen unbestimmten Zeitraum Gültigkeit behalten sollte und vielfach größere Umverteilungen implizierte. Demnach handelte es sich bei der Neuregelung des Finanzausgleichs nicht um ein Verteilungsproblem, sondern um ein mit Abstand schwieriger zu regelndes regulatives Problem, für das eine einvernehmliche Regelung weit unwahrscheinlicher erscheint als für das Problem der Fondsaufstockung. Nimmt man allerdings die von den Beteiligten perzipierten Kosten einer Nichtentscheidung mit in den Blick und vergleicht die Höhe und die Verteilung der jeweils anfallenden Kosten beziehungsweise Nutzen miteinander, die eine Nichtentscheidung in beiden Fällen gegenüber einer Regelung aufgeworfen hätte, so fällt der Befund anders aus. Bei der Frage des Finanzausgleichs wurde für den Fall einer Nichteinigung von den meisten Ländern angenommen, daß der bestehende horizontale Länderfinanzausgleich mit Ablauf der

Übergangsfristen des Einigungsvertrages auf die neuen Länder ausgeweitet werden mußte, was bei den alten Ländern zu katastrophalen Besitzstandsverlusten geführt hätte und bei den neuen Ländern zu Mittelzuflüssen, die zur Deckung ihres erforderlichen Finanzbedarfs keinesfalls ausreichend waren. Auch nach Auffassung des Bundes drohte deshalb eine Nichtentscheidung das System des Länderfinanzausgleich zu sprengen und geradewegs in eine akute Verfassungskrise zu führen. Eine Nichtentscheidung bei der Finanzausgleichsfrage wäre somit nach übereinstimmender Auffassung von Bund und Ländern in jedem Fall nachteiliger für alle Beteiligten geworden als irgendeines der diskutierten Modelle, weshalb alle föderalen Akteure ein gemeinsames Interesse an einer Neuregelung hatten.

Bei der Frage der Fondsaufstockung wären die finanziellen und politischen Kosten einer Nichtentscheidung demgegenüber weit weniger systemgefährdend gewesen und ausschließlich beim Bund und den neuen Ländern angefallen. Zwar gab es auch bei den alten Ländern ein Interesse an einer Regelung dieser Frage, da eine offene Blockade in vereinigungspolitischer Hinsicht nicht zu legitimieren gewesen wäre. In finanzieller Hinsicht wäre eine Nichtentscheidung für die alten Länder allerdings weit weniger kostspielig geworden als für Bund und neue Länder, da sich nur in diesem Fall ihr materieller Besitzstand bewahren ließ. Demgegenüber drohten den alten Ländern im Fall einer Regelung der Aufstockungsfrage nicht nur insgesamt finanzielle Einbußen. Im Unterschied zur Finanzausgleichsfrage war hierbei vielmehr die Möglichkeit gegeben, die Lasten der Fondsaufstockung auf eine kleine Gruppe ausnahmslos SPD-regierter armer alter Länder zu konzentrieren, so daß eine selektive Verteilung der Kosten und Nutzen drohte, die genau spiegelverkehrt zur absehbaren Ungleichverteilung der Kosten und Nutzen einer Nichtregelung war. Aufgrund dieser ›policy‹-bedingten Gegensätze bei der Verteilung der Nutzen und Kosten einer Regelung im Vergleich zu einer Nichtentscheidung der Aufstockungsfrage bestanden erhebliche Interessendivergenzen unter den Ländern. Gegenläufige Interessen bestanden dabei nicht nur zwischen alten und neuen Ländern, sondern zogen sich auch quer durch das Lager der alten Länder entlang der Trennlinie zwischen den ausschließlich SPD-regierten armen Ländern und den reichen Ländern, zu denen hautpsächlich die verbliebenen unionsregierten alten Länder zählten. Im Unterschied zur Neuregelung des Finanzausgleichs war die Lage bei der Frage der Fondsaufstockung damit wesentlich ambivalenter und führte zu widersprüchlichen Interessen im Lager der alten Länder. Deshalb bestanden für die alten Länder in diesem Fall starke Anreize, durch den Einsatz von Konfliktstrategien individuelle Besitzstandsverluste zu verhindern bezie-

hungsweise durch Abwälzung auf andere Länder weitgehend zu minimieren. Diese Anreize wurden weiterhin durch den Umstand verstärkt, daß zumindest die alten Länder mit einer Entscheidungsblockade nicht unbedingt die Erwartung systemgefährdender Folgen verbanden.

Während demnach in der Frage der Fondsaufstockung Konfliktstrategien in Hinblick auf den erzielbaren Nutzen beziehungsweise die erzielbare Kostenminimierung für die alten Länder individuell lohnend erschienen, galt dies nicht für die Neuregelung des Finanzausgleichs. Hier waren die finanziellen Besitzstände aller alten Länder einerseits in massiver Weise und andererseits in gleichlaufender Art betroffen. Angesichts der gewaltigen Kosten einer Nichtentscheidung in Form von existentiellen Besitzstandsverlusten hatten alle alten Länder ein akutes Interesse an einer Neuregelung, wobei die dabei anfallenden Kosten nur durch eine stärkere finanzielle Einbeziehung des Bundes zu minimieren waren. Aus Sicht der alten Länder konnten unter diesen Umständen ausschließlich kooperative Strategien, das heißt ein gemeinsames Vorgehen gegenüber dem Bund, Aussicht darauf bieten, die unausweichlichen Besitzstandsverluste zu minimieren, während Konfliktstrategien nicht nur für jedes einzelne alte Land, sondern auch insgesamt ruinöse Folgen haben mußten. Insofern war eine einvernehmliche Regelung bei der Finanzausgleichsfrage wesentlich wahrscheinlicher als bei der Frage der Fondsaufstockung.

Im Fall der ersten Fondsaufstockung waren Konfliktstrategien auch deshalb wahrscheinlicher, weil sie im Unterschied zur Neuregelung des Finanzausgleichs die Chancen einer tragfähigen Regelung kaum verringerten. Denn die Frage der Fondsaufstockung war regelungstechnisch so einfach zu beherrschen und überschaubar, daß selbst ein kämpferisches Vermittlungsverfahren eine Verteilungsregelung hervorbringen konnte, die praktikabel gewesen wäre. Die vorgesehene Laufzeit der Fondsaufstockung war zudem so kurz, daß selbst ein formal fehlerhaftes Ergebnis keine Gefahr für die Stabilität der Regelung bedeutet hätte, da ein Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht binnen der vorgesehenen Laufzeit kaum durchzuführen war. Dagegen war die Neuregelung des Finanzausgleichs ein akutes regulatives Problem, das wegen der Vielzahl ineinander verschachtelter Verteilungsregelungen regelungstechnisch so komplex war, daß eine zügige und praktikable Regelung, die zudem einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle standgehalten hätte, von einem konflikthaften Gesetzgebungs- und Vermittlungsverfahren kaum zu erwarten war. Da jedoch alle Beteiligten übereinstimmend ein starkes Interesse an einer mittelfristig praktikablen und rechtlich unumstrittenen Neuregelung des Finanzausgleichs hatten, sprach die in

qualitativer Hinsicht begrenzte Regelungskapazität des Vermittlungsausschusses von vornherein gegen den Einsatz von Konfliktstrategien und für ein kooperatives, kompromißorientiertes Vorgehen.

Insgesamt unterscheiden sich also die beiden Fälle bezüglich der ›policy‹-bezogenen, nichtstrukturellen Handlungsanreize erheblich voneinander, was im Fall der ersten Fondsaufstockung von vornherein andere Akteurpräferenzen beziehungsweise dominante Problemregelungsstrategien nahelegt als bei der Neuregelung des Finanzausgleichs. In diesem Zusammenhang spielt auch der zweite Aspekt, nämlich die Fähigkeit zur Kommunikation und Kooperation, eine Rolle. Da die subjektiven Situationsdeutungen der beteiligten Akteure, die Präferenzbildung sowie die Selektion von Handlungsstrategien in Kommunikations- und Koordinationsprozessen zwischen den Akteuren beeinflußt werden, wirken sich Unterschiede in der Fähigkeit der Akteure zur Kommunikation und Kooperation auf das Entscheidungsverhalten aus. Zwar bestehen, was die institutionellen Rahmenbedingungen für intraföderale Kommunikation und Kooperation betrifft, keinerlei Unterschiede zwischen den beiden Fällen. Vielmehr wird die Kontaktaufnahme und die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Verbund- und Verflechtungsföderalismus außerordentlich begünstigt, was in den föderalen Finanzbeziehungen zu einer hohen Kontaktdichte und einem hohen Maß an Kooperation führt. Unter bestimmten situativen Bedingungen wird diese Kommunikations- und Kooperationsfähigkeit von Bund und Ländern aber erheblich eingeschränkt. Denn im parlamentarischen Bundesstaat interferiert mitunter der parlamentarische Parteienwettbewerb mit den föderalen Aushandlungsverfahren, was Bund und Länder zumindest im Licht der Öffentlichkeit daran hindern kann, parteiübergreifend zu kooperieren. Dies ist potentiell immer dann zu erwarten, wenn parteipolitisch gegenläufige Mehrheitsverhältnisse in Bundesrat und Bundestag herrschen, was für die gesamte 12. Wahlperiode zutrifft und insofern noch keinen Unterschied zwischen den beiden Fällen macht. Allerdings sind parteipolitisch gegenläufige Mehrheitsverhältnisse im Einzelfall nur eine notwendige, jedoch keine hinreichende Bedingung. Unter der Bedingung parteipolitisch gegenläufiger Mehrheitsverhältnisse sind die Anreize für parteipolitische Auseinandersetzungen zwischen Bundesratsmehrheit und Bundesregierung um so größer, je stärker ein Vorhaben die Kernpositionen der Parteien berührt und je näher wichtige Wahlkämpfe in Bund oder Ländern rücken.

In diesen zwei Punkten bestehen nun auffallende Unterschiede zwischen den beiden Fällen. Denn die erste Fondsaufstockung ereignete sich im Vorfeld wichtiger Landtagswahlen und wurde zudem von dem Vorhaben einer

einigungsbedingten Mehrwertsteuererhöhung überschattet, deren Notwendigkeit die Bundesregierung im Bundestagswahlkampf ein halbes Jahr zuvor geleugnet hatte. Dagegen war bei der Neuregelung des Finanzausgleichs noch über zwei Jahre Zeit bis zum nächsten Wahlkampf. Angesichts dieser Unterschiede in den situativen Rahmenbedingungen war die Wahrscheinlichkeit für eine Interferenz von Parteienwettbewerb und föderalen Aushandlungsverfahren im Fall der ersten Fondsaufstockung größer als bei der Neuregelung des Finanzausgleichs. Die Wahrscheinlichkeit parteipolitischer Konflikte wurde bei der ersten Fondsaufstockung weiter dadurch gesteigert, daß es der Bundesregierung hierbei möglich war, die unionsregierten alten Länder auf Kosten ausschließlich SPD-regierter armer alter Länder zu schonen. Damit bekam die Frage der Fondsaufstockung von vornherein parteipolitische Untertöne, was zu einer frühzeitigen Strukturierung der Akteurbeziehungen und Bündnisse rein nach parteipolitischen Vorzeichen führte. Parteiübergreifende Kooperationsversuche waren unter diesen Umständen kaum noch möglich. Vielmehr kam es unter dem Eindruck der beginnenden Landtagswahlkämpfe zu einer Eskalation der parteipolitischen Auseinandersetzung, in deren Zuge die Frage der Fondsaufstockung sowie der Steuererhöhungen immer mehr den Charakter eines Nullsummenspiels annahm, in dem es ausschließlich um Sieg oder Niederlage ging. Dies machte den Gang in das Vermittlungsverfahren erforderlich, denn nur in diesem Gremium, das Verhandlungen und Vorentscheidungen unter Ausschluß der (Partei-)Öffentlichkeit erlaubt, war es den Bundes- und Landesregierungen möglich, den widersprüchlichen Verhaltensanforderungen von parteipolitischer Konkurrenz und föderaler Kooperation zu entfliehen und ohne Gesichtsverlust lagerübergreifende Kompromisse auszuhandeln.

In der Frage der Neuregelung des Finanzausgleichs blieben parteipolitische Untertöne dagegen weitgehend aus. Zwar kam die Einbeziehung der neuen Länder in den LFA im großen und ganzen einer Umverteilung von überwiegend SPD-regierten alten Ländern zu überwiegend unionsregierten neuen Ländern gleich. Dies wäre allerdings in jedem Fall notwendig gewesen und konnte auch keinesfalls unter weitgehender Schonung der Besitzstände der unionsregierten alten Länder geschehen. Besitzstandsverluste der alten Länder ließen sich allenfalls auf Kosten des Bundes minimieren, weshalb es im Unterschied zur ersten Fondsaufstockung zumindest unter den alten Ländern von vornherein Anreize zu einem parteiübergreifenden, gemeinsamen Auftreten gegenüber dem Bund gab. Diesen Anreizen folgte Bayern mit seiner Initiative, womit dem Bund bereits frühzeitig die Option einer Spaltung der Länder entlang parteipolitischer Trennlinien versperrt

wurde. Denn dies hätte notwendigerweise die Mithilfe Bayerns, des einzigen unionsregierten alten Landes, erfordert. Zum zweiten setzte Bayern damit auch lagerübergreifenden Kooperationsversuchen unter den Ländern eindeutige Signale, was es den unionsregierten Ländern im folgenden erleichterte, parteiübergreifend mit den A-Ländern zu kooperieren und Positionen gegen die parteipolitisch befreundete Bundesregierung zu beziehen.

Die Abwesenheit parteipolitischer Auseinandersetzungen bei der Neuregelung des Finanzausgleichs läßt sich auf diese Weise allerdings nicht vollständig erklären. Denn ebenso wie bei der ersten Fondsaufstockung erforderte die Neuregelung des Finanzausgleichs Steuererhöhungen und andere haushaltswirksame Maßnahmen zur Refinanzierung der Haushaltseinbußen der Gebietskörperschaften, die gemeinhin ein hohes parteipolitisches Konfliktpotential aufweisen. Abgesehen von einigen Scharmützeln am Rande, die sich zudem mehr innerhalb der parteipolitischen Lager abspielten als zwischen ihnen, kam es hierüber aber nicht ernsthaft zum Streit zwischen Bundesregierung und A-Ländern. Statt dessen hat es den Anschein, als ob die föderalen Akteure parteipolitischen Auseinandersetzungen bei der Neuregelung des Finanzausgleichs bewußt aus dem Weg gegangen sind, indem sie unter großen Anstrengungen eine Entscheidungsfindung im vorparlamentarischen Bereich herbeiführten, die unter Ausschluß der Bundestagsfraktionen erfolgte. Neben den ›policy‹-bezogenen Erklärungsfaktoren für die unterschiedlichen Entscheidungsverläufe in beiden Fällen lenkt dies den Blick auf einen zweiten Faktor, nämlich die Lernfähigkeit der beteiligten Akteure.

Sind die Strukturen weitgehend identisch, müssen sich Unterschiede in den Prozessen nicht allein mit handlungsrelevanten Unterschieden der fallspezifischen Situation erklären lassen. Besonders beim vorliegenden Vergleich, bei dem die ›policy‹-bezogenen Unterschiede zwischen den Fällen nicht grundsätzlicher Natur sind, sondern vielmehr im Detailbereich liegen, kann eine Erklärung für die unterschiedlichen Entscheidungsverläufe auch darin liegen, daß die Akteure in der Zwischenzeit gelernt haben, auf bestimmte, im großen und ganzen gleichartige Situationen anders zu reagieren. Allgemein ist mit Lernfähigkeit das Vermögen der Akteure gemeint, ihr Wissen und ihre Fertigkeiten durch Erfahrung oder gezieltes, zum Beispiel experimentelles, Vorgehen zu entwickeln. So gesehen bedeutet Lernen zunächst nicht mehr als eine Wandlung der bestehenden Vorstellungen der Akteure über ihre Umwelt, die unter dem Eindruck neuer Informationen erfolgt. In diesem Sinne führt ein Lerneffekt nicht notwendigerweise zu einer gesteigerten Fähigkeit, effektiver auf bestimmte Situationen zu reagieren.

Lernen die Akteure zum Beispiel etwas über das System, in dem sie interagieren, so bedeutet dies zunächst nichts anderes, als daß sie eine gesteigerte Wahrnehmung bezüglich der strategischen Interdependenzen entwickeln, die sie umgeben. Solchermaßen politikbezogenes Lernen ist dabei nicht nur ein psychologisches sondern auch ein organisationales Phänomen (Keohane/Nye 1989: 265). Denn in der Politik agieren Personen (Politiker, Beamte Lobbyisten usw.) zumeist nicht im eigenen Namen und im institutionen- und organisationsfreien Raum, sondern als Agenten korporativer Akteure (Parteien, Regierungen, Verbände usw.) im Rahmen politischer Institutionen und Organisationszusammenhänge. Deshalb verändert sich im politischen Prozeß nicht nur das politikrelevante Wissen agierender Personen, sondern es wandeln sich auch die Wissensbestände der durch sie vertretenen Organisationen, was wiederum nachhaltig und systematisch auf die künftigen Handlungen der Organisationsmitglieder zurückwirkt. Denn das Handeln in organisatorischen Zusammenhängen beruht vorrangig auf situationsangemessenen Prozeduren und Routinen und weniger auf kalkulierten Entscheidungen. Diese Routinen und Prozeduren basieren wiederum mehr auf Interpretationen der Vergangenheit und weniger auf Vorhersagen der Zukunft. Dabei lassen sich die Organisationsmitglieder leiten von der Relation zwischen den tatsächlichen Ergebnissen und den Zielen, die sie zuvor angestrebt hatten, wobei sie in der Regel schärfer zwischen Erfolg und Mißerfolg unterscheiden als zwischen graduellen Abstufen bei der Zielerreichung. In diesem Sinne läßt sich organisationales Lernen als Vorgang betrachten, bei dem Lehren aus der Vergangenheit in Routinen aufgehoben werden, die das zukünftige Verhalten leiten (Levitt/March 1988: 319–320). Insofern haben organisatorische Lerneffekte nachhaltige Auswirkungen, denn die Lehren aus der Vergangenheit werden durch Routinen in einer Weise eingefangen, die sie zugänglich machen für Organisationsmitglieder, die diese Lehren selbst nicht erfahren haben.

Zum einen führt politikbezogenes Lernen also dazu, daß sich die Sichtweisen der beteiligten Akteure bezüglich der strategischen Rahmenbedingungen im Zeitablauf verändern. Zum zweiten führt es unter Umständen dazu, daß die Akteure in einer gleichartigen Situation ein zuvor praktiziertes Verhaltensmuster nunmehr als unangemessen betrachten und deshalb ein anderes Muster präferieren. Eben solche Wahrnehmungsunterschiede bezüglich der Vorteile, Kosten und Risiken beziehungsweise der Situationsangemessenheit verschiedener Problemlösungsstrategien liegen bei den beiden hier untersuchten Fällen vor. Sie beruhen auf einem Wandel der Sichtweise der Länder, der unmittelbar durch den spektakulären Verlauf der ersten

Fondsaufstockung ausgelöst wurde. Denn die erste Fondsaufstockung, die zusammen mit dem Steueränderungsgesetz 1992 beschlossen wurde, stellte in mehrfacher Hinsicht eine Lehre für die beteiligten Regierungen von Bund und Ländern dar. So mußten die Regierungen der A-Länder und mit ihnen die Spitzenpolitiker der Bundes-SPD bei der ersten Fondsaufstockung erfahren, daß eine konfrontative Oppositionspolitik über den Bundesrat, wie sie in den siebziger Jahren unter anderen parteipolitischen Vorzeichen zum Teil von der Union betrieben worden war, unter den veränderten Bedingungen der frühen neunziger Jahre nicht zu wiederholen war. Einerseits war das Mehrheitslager der SPD-geführten Länder im Bundesrat durch die Fülle an überlappenden Koalitionen viel zu heterogen, um einen harten Oppositionskurs bis zum Schluß durchhalten zu können. Andererseits waren die finanziellen Interessendivergenzen innerhalb des A-Lagers zu stark und die finanzielle Abhängigkeit einiger A-Länder vom Bund zu groß. Deshalb gelang es der SPD mit ihrem harten Konfrontationskurs bei der ersten Fondsaufstokkung nicht, die Bundesregierung zu öffentlichkeitswirksamen Zugeständnissen zu zwingen und einen Prestigegewinn davonzutragen. Vielmehr verursachte die SPD auf diese Weise genau das Gegenteil. Mit ihrem harten Konfrontationskurs provozierte sie erhebliche und letztlich erfolgreiche Anstrengungen der Bundesregierung, das A-Lager mit Hilfe von ›side payments‹ zu spalten, was schließlich zu einem Abstimmungsdebakel für die SPD und die A-Länder im Bundesrat führte.

Aber auch für die übrigen Länder stellte die erste Fondsaufstockung ein warnendes Beispiel dar. Angesichts der Tatsache, daß der Bund nunmehr sogar in der Lage war, eine oppositionelle Bundesratsmehrheit in einer parteipolitischen Streitfrage entlang finanzieller Konfliktlinien zu spalten, mußte bei den anstehenden Auseinandersetzungen um den bundesstaatlichen Finanzausgleich erneut mit einem Divide et impera des hegemonialen Bundes gerechnet werden. Da es beim Finanzausgleich jedoch um die langfristige Ressourcenverteilung zwischen Bund alten und neuen Ländern ging, hätte ein erfolgreiches Divide et impera des Bundes einen nachhaltigen Zentralisierungsschub im Bund-Länder-Gefüge zur Folge gehabt. Aus Sicht der Länder bot deshalb nur eine aktive, parteiübergreifende Solidarisierung aller Länder gegen den Bund die Chance, ihre institutionellen Eigeninteressen gegenüber dem Bund zu wahren und einen langfristigen Zentralisierungsschub, wie ihn die vereinigungsbedingten Strukturdisparitäten im Zwischen-Länder-Verhältnis implizierten, zu verhindern. Schließlich mußte aber auch der Bund anläßlich der ersten Fondsaufstockung die Erfahrung machen, daß angesichts der starken und vielschichtigen Interessendivergenzen im Bund-

Länder- und im Zwischen-Länder-Verhältnis eine Interferenz von Parteienwettbewerb und föderalen Verteilungskonflikten leicht zum Verlust der Situationskontrolle beziehungsweise zu Entscheidungsblockaden führen konnte. Da jedoch auf dem Bund die Hauptlast der öffentlichen Erwartungshaltung in der Vereinigungspolitik ruhte, barg dies die Gefahr einer unangenehmem Zwangslage, der im Zweifel nur mit dem Einsatz riskanter Mehrheitsstrategien, großer finanzieller Mittel sowie um den Preis der Erpreßbarkeit gegenüber einzelnen Mehrheitsbeschaffern unter den Ländern zu entfliehen war.

Insgesamt haben Bund und Länder also bei der ersten Fondsaufstockung die Erfahrung gemacht, daß ein kämpferisches, konfrontatives Vorgehen mit parteipolitischen Untertönen bei der gegebenen Interessen- und Akteurkonstellation im Bund-Länder-Verhältnis extrem risikoreich, im Zweifel sehr kostspielig und im Ergebnis kaum berechenbar war. Deshalb kam es bei der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zu einem grundlegend anderem Verhalten von Bund und Ländern. Unter den Ländern wurden trotz der horizontalen Verteilungskonflikte die Gefahren eines Dissens im Zwischen-Länder-Verhältnis in Hinblick auf Gewichtsverschiebungen im Bund-Länder-Verhältnis höher bewertet als die Kosten der Zusammenarbeit, die zwangsläufig in Form von West-Ost-Umverteilungen anfallen mußten. Folglich wurden die Bemühungen einiger besonders stark betroffener alter Länder um einen systematisch aufgebauten, partei- und lagerübergreifenden, gemeinsamen Länderstandpunkt, der dem zu erwartenden Bundesentwurf bereits im vorparlamentarischen Bereich entgegengehalten werden konnte, nach und nach von allen anderen Ländern unterstützt. Ungewollt verstärkt wurde dieser Prozeß der zunehmenden Solidarisierung unter den Ländern durch das Verhalten des Bundes, der in Reaktion auf die Initiative Bayerns eine extreme Ausgangsposition bezogen hatte, um für den sich abzeichnenden Kompromiß von Beginn an möglichst viel Verhandlungsmasse aufzubauen. Damit zeigte der Bund zwar ein Verhaltensmuster, wie es typisch ist für Bund-Länder-Konflikte. Anders als bei der ersten Fondsaufstockung vermied er es jedoch diesmal, den Konflikt mit den Ländern erneut im Vermittlungsverfahren zu regeln. Denn ein Vermittlungsverfahren verlangte notwendigerweise die Beteiligung der Bundestagsfraktionen an der Entscheidungsfindung. Angesichts der erforderlichen Refinanzierungsmaßnahmen hätte dies mit Sicherheit zu einer nur schwer zu beherrschenden Interferenz von parteipolitischen und föderalen Konfliktlagen geführt. Da unter diesen Umständen kaum mit einer tragbaren und umsetzbaren Neuregelung des Finanzausgleichs zu rechnen war, unternahmen Bund und Länder deshalb den letztlich erfolgreichen Versuch, ihren Konflikt unter Ausschluß der

Parteien im vorparlamentarischen Bereich zu regeln. Insgesamt läßt sich damit neben den ›policy‹-gebundenen, nichtstrukturellen Handlungsanreizen die Lernfähigkeit der föderalen Akteure als zweiter Erklärungsfaktor für Verlaufsunterschiede in Bund-Länder-Entscheidungen nennen.

6.2 Gewichtsverteilung im Verbunds- und Verflechtungsföderalismus des vereinigten Deutschland

Entgegen der Zweifel und pessimistischen Prognosen, die in der deutschen Föderalismusdiskussion der Jahre 1990 bis 1992 herrschten, hat das Bund-Länder-Verhandlungssystem mit der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs den ›Lackmustest‹ beziehungsweise die ›Nagelprobe‹ auf den Föderalismus offenbar bestanden. Im Unterschied zur ersten Fondsaufstockung, deren Verlauf die schlimmsten Befürchtungen zu bestätigen schien, kam es bei der zentralen Frage der Neuregelung eines gesamtdeutschen Finanzausgleichs weder zu einer Blockade noch zu einem kämpferischen Mehrheitsentscheid unter der Führung des Bundes. Vielmehr waren Bund und Länder in der Lage, die Verteilungskonflikte im Zusammenhang mit der Einbeziehung der neuen Länder in den horizontalen und vertikalen Länderfinanzausgleich rechtzeitig und einvernehmlich zu regeln. Damit wurde die Verfassungskrise, die seinerzeit beschworen worden war, ebenso nachhaltig vermieden wie ein finanziell vermittelter Zentralisierungsschub im Bund-Länder-Gefüge. Anstelle einer Rückkehr zu den Verhältnissen der fünfziger Jahre, in denen der wohlhabende Bund finanzschwache Länder im Rahmen einer größtenteils bilateralen Fondswirtschaft an den ›goldenen Zügel‹ gelegt hatte, knüpfte die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs am überkommenen Entwicklungspfad des bundesdeutschen Föderalismus an und führte zu einer verstärkten finanziellen Verflechtung zwischen Bund und Ländern. Die vereinigungsbedingten Interessendivergenzen, die mit dem Beitritt der extrem finanz- und strukturschwachen neuen Länder in das Zwischen-Länder-Verhältnis induziert worden waren, haben sich also letztlich nicht nachteilig auf die Stellung der Länder gegenüber dem Bund auswirken können. Vielmehr haben die Länder nach dem Debakel bei der ersten Fondsaufstockung ein »beachtliches Maß an Lernfähigkeit« bewiesen und es durch ihr konzertiertes Vorgehen bei der Neuregelung des Finanzausgleichs verstanden, den vereinigungsbedingten Zentralisierungstendenzen mit einer gezielten Anpassung der Länderfinanzausgleichsregelungen entge-

genzusteuern (Renzsch 1994: 134–135). Durch die Vertikalisierung des Länderfinanzausgleichs im Bereich der Umsatzsteuerverteilung sowie der Fehlbetrags-BEZ kam es insgesamt zu einer verstärkten finanziellen Verflechtung von Bund und Ländern, die die neuen Länder weitgehend aus ihrer bilateralen finanziellen Abhängigkeit vom Bund befreite und die die alten Länder von ihren ansonsten fällig gewordenen horizontalen Ausgleichsleistungen beträchtlich entlastete.

Damit fügt sich die Entwicklung im Bereich der föderalen Ressourcenverteilung nahtlos in das Bild, das Reiner-Olaf Schultze bezüglich des deutschen Föderalismus nach der deutschen Vereinigung zeichnet: »Statt Subsidiarität und Entscheidungsautonomie – Politikverflechtung und kein Ende«. Die Kritik von der »leichtfertig« vertanen Chance zur Strukturreform des Föderalismus durch eine innovationsfeindliche und risikoscheue politische Klasse, die mit diesem Befund verbunden wird (Schultze 1993: 251; Landfried 1995: 38), scheint allerdings überzogen und unangemessen, da sie die situativen und strukturellen Restriktionen für solche Reformforderungen übersieht. Zum einen schaffen Umbruchsituationen wie die deutsche Vereinigung, die durch erhebliche Informationsdefizite und großen Zeitdruck gekennzeichnet sind, keine erweiteren Gelegenheitsstrukturen für Reformen, sondern erschweren im Gegenteil Veränderungen. Zum zweiten ist umverteilende Reformpolitik im deutschen ›parlamentarischen Bundesstaat‹, der durch eine eigentümliche Verknüpfung konkurrenz- und verhandlungsdemokratischer Elemente gekennzeichnet ist, nur in engen Grenzen und nur bei Berücksichtigung vieler Beteiligter möglich (Jann 1995: 63). Löst man sich jedoch von überzogenen und unangemessen Reformerwartungen, in deren Licht die Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern zwangsläufig als Innovationsbremse erscheinen muß, und faßt die föderale Politikverflechtung vielmehr als eigentümliches Arrangement der föderativen Machtverschränkung und des Machtausgleichs und folglich als Zentralisierungsbremse im Bund-Länder-Gefüge auf, so kommt man zu einer weit positiveren Bewertung. Danach ist es den Ländern durch eine gezielte und minimalinvasive Anpassung der Länderfinanzausgleichsregelungen gelungen, vereinigungsbedingte Zentralisierungstendenzen nach anfänglichen Irritationen abzuwehren und die überkommene Gewichtsverteilung zwischen Bund und Ländern zu stabilisieren sowie unter den veränderten Rahmenbedingungen des vereinigten Deutschland fortzuführen. Insofern können die Anpassungen der föderalen Ressourcenverteilung als Beleg für die These dienen, daß anläßlich der Vereinigung der Reformbedarf insgesamt überschätzt, die Reichweite inkrementalistischer Anpassungen dagegen unterschätzt wurde. Tatsächlich,

das zeigen auch die Anpassungen in anderen Bereichen, waren sich die Anpassungsreserven der föderalen Politikverflechtung, des korporatistischen Verbändesystems sowie der überkommenen Verwaltungsstrukturen weit größer, als Kritiker befürchtet und zum Teil prognostiziert hatten (Jann 1995: 65–66).

Dieses Ergebnis bekräftigt den Befund, den Arthur Benz schon vor der Vereinigung gemacht hatte und der ihn angesichts der in der deutschen Föderalismusliteratur bis dahin vorherrschenden Unregierbarkeitsthese dazu veranlaßt hatte, eine Neuausrichtung der Föderalismusforschung anzuregen: »In der Tat, der Bundesstaat funktioniert, und man muß sich, wenn man von den vorhandenen wissenschaftlichen Untersuchungen ausgeht, eher fragen, warum das so ist, als untersuchen, was nicht funktioniert« (Benz 1989: 181). In diesem Sinne stellt sich abschließend die Frage, ob der vorliegende Befund, daß sich ›policy‹-bedingte, nichtstrukturelle Handlungsanreize und Lerneffekte mitunter entscheidend auf den Verlauf von Entscheidungsprozessen in den föderalen Beziehungen auswirken, zu einem adäquateren Verständnis der Funktionslogik des Bund-Länder-Verhandlungssystems beiträgt. Diese Frage läßt sich meiner Ansicht nach positiv beantworten.

Zum einen läßt sich anhand der vorliegenden Untersuchung zeigen, daß bei der Analyse föderaler Politik bisher ein zu starkes Gewicht auf strukturelle beziehungsweise institutionelle Faktoren gelegt worden ist. Solche Ansätze, die weitgehend auf situationsungebundene und zeitstabile Makrofaktoren abstellen, machen zwar durchaus Sinn, wenn unterschiedliche Regierungssysteme miteinander verglichen werden. Geht es dagegen um die Funktionslogik einer gegebenen Entscheidungsstruktur, so ist ein rein institutionalistischer Zugang offenkundig unzureichend. Zwar bestimmt der institutionelle Kontext den Rahmen, in dem sich die Systemprozesse erwartbar abspielen werden, eine valide Aussage darüber, welche der institutionell präformierten Handlungsoptionen erwartbar gewählt werden wird, läßt sich auf dieser Basis aber nicht machen. Wie das Ergebnis der vorliegenden Untersuchung zeigt, kommt es hierbei tatsächlich auf das Zusammenspiel von institutionellem Kontext und Akteurpräferenzen an, die wiederum durch situationsgebundene beziehungsweise ›policy‹-bedingte Handlungsanreize sowie Lerneffekte beeinflußt werden.

Dieser Befund wäre allerdings wenig befriedigend, wenn es für den Verlauf von Entscheidungsprozessen in den Bund-Länder-Beziehungen einzig auf situativ bedingte und ex ante kaum bestimmbare Handlungsanreize ankäme. Denn das würde letztlich auf die triviale Feststellung hinauslaufen, daß unterschiedliche Entscheidungssituationen zu unterschiedlichen Ent-

scheidungsverläufen in den Bund-Länder-Beziehungen führen, was wenig über die interne Funktionsweise des föderalen Entscheidungssystems aussagt. Wie die Untersuchung gezeigt hat, kommt es für das Entscheidungsverhalten in den Bund-Länder-Beziehungen jedoch auch auf die Lernfähigkeit der föderalen Akteure an. Im Unterschied zu nichtstrukturellen Handlungsanreizen ist diese Lernfähigkeit zum einen ein endogener, das heißt systemzugehöriger Faktor in den Bund-Länder-Beziehungen. Denn die Kooperationszwänge, die für Bund und Länder im deutschen Verbunds- und Verflechtungsföderalismus bestehen, machen Lernprozesse prinzipiell möglich und wahrscheinlicher als unter anderen strukturellen Bedingungen (Benz 1989: 192). Ferner sind die potentiellen Auswirkungen der Lernfähigkeit wesentlich nachhaltiger und zeitstabiler als bei den nichtstrukturellen Handlungsanreizen. Denn Lerneffekte in den Bund-Länder-Beziehungen sind organisatorischer Natur, und können insofern dauerhaft auf die Auswahl der zur Verfügung stehenden Handlungsoptionen einwirken.

So hat die SPD-dominierte Ländermehrheit im Bundesrat aus dem Mißlingen der versuchten Neuauflage der parteipolitischen Oppositionsstrategie aus den siebziger Jahren anläßlich der ersten Fondsaufstockung für die Neuregelung des Finanzausgleichs lernen können, daß trotz der bestehenden Interessengegensätze horizontale Aushandlungs- und Konsensbildungsstrategien allen Ländern nützen können, weil sie als Barriere gegen weitere Zentralisierungsschübe wirken. Deshalb wurde von einigen Beobachtern im Anschluß an den Solidarpakt auch nicht ausgeschlossen, daß diese Erfahrungen fortwirken werden (Renzsch 1995: 186). Und tatsächlich hat sich seitdem bei einer Reihe weiterer Fälle, in denen es um bedeutsame, das Bund-Länder-Verhältnis betreffende Strukturentscheidungen ging (Pflegeversicherung, Bahnreform, finanzielle Absicherung der Vereinigung von Berlin und Brandenburg, vgl. Gebauer 1995: 86–87), eine Wiederholung der Solidarisierungsstrategie der Länder beobachten lassen. Die Lernfähigkeit der föderalen Akteure scheint somit eine intervenierende Variable im Bund-Länder-Verhandlungssystem zu sein, die geeignet ist, auf die potentiellen Folgen einzuwirken, die von Verschiebungen der strukturellen Rahmenbedingungen im Bund-Länder-Gefüge ausgehen.

Literaturverzeichnis

Dokumente und amtliche Verlautbarungen

Arbeitsgruppe »Finanzreform 1995«, 1991: Arbeitsprogramm vom 5.12.1991. Unveröffentlichtes Arbeitspapier.

Arbeitsgruppe »Finanzreform 1995«, 1992a: Eckpunkte »Finanzreform 1995« vom 1.10.1992. Unveröffentlichtes Arbeitspapier. Berlin.

Arbeitsgruppe »Finanzreform 1995«, 1992b: Zusammenstellung der Beratungsergebnisse der ersten Lesung vom 23.11.1992. Unveröffentlichtes Arbeitspapier.

BMF (Bundesministerium der Finanzen) (Hrsg.), 1989: Finanzbericht 1990: Die volkswirtschaftlichen Grundlagen und wichtigsten finanzpolitischen Probleme des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1990. Bonn: BMF.

——, 1991a: Finanzbericht 1991: Die volkswirtschaftlichen Grundlagen und wichtigsten finanzpolitischen Probleme des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1991. Bonn: BMF.

——, 1991b: Finanzbericht 1992: Die volkswirtschaftlichen Grundlagen und wichtigsten finanzpolitischen Probleme des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1992. Bonn: BMF.

——, 1993: Finanzbericht 1994: Die volkswirtschaftlichen Grundlagen und wichtigsten finanzpolitischen Probleme des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1994. Bonn: BMF.

——, 1995: Finanzbericht 1996: Die volkswirtschaftlichen Grundlagen und wichtigsten finanzpolitischen Probleme des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1996. Bonn: BMF.

Ergebnisse der Klausurtagung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder sowie den Partei- und Fraktionsvorsitzenden vom 11. bis 13. März 1993 in Bonn. In: Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (Hrsg), 1993: *Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen den Ländern und ihre Auswirkungen auf das Land Bremen*. Bremen: Steintor, 149–158.

Ergebnis des Solidarpaktgeprächs im Bundeskanzleramt am 23. April 1993. In: Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (Hrsg), 1993: *Neuordnung des*

Finanzausgleichs zwischen den Ländern und ihre Auswirkungen auf das Land Bremen. Bremen: Steintor, 159–160.

Finanzministerium Baden-Württemberg, 1992a: Baden-Württemberg-Modell zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 1995 vom 21.8.1992. O.O.

——, 1992b, Pressemitteilung vom 24. November 1992. Stuttgart.

Finanzministerium Niedersachsen, 1993: Niedersachsen-Entwurf zur Neuregelung des Länderfinanzausgleichs vom 8.2.1993.O.O.

Finanzministerium Nordrhein-Westfalen, 1992: Bericht vor dem Parteipräsidium der SPD am 21.9.1992 zum Stand der Diskussion über die Finanzreform 1995. O.O.

FMK (Finanzministerkonferenz), 1992a: Stellungnahme der Konferenz der Länderfinanzminister und -senatoren zum Thesenpapier des Bundes vom 1. Oktober 1992. In: Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (Hrsg.), 1993: *Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen den Ländern und ihre Auswirkungen auf das Land Bremen*. Bremen: Steintor, 117–119.

——, 1992b: Beratungsergebnis der Finanzministerkonferenz vom 19. November 1992. In: Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (Hrsg.), 1993: *Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen den Ländern und ihre Auswirkungen auf das Land Bremen*. Bremen: Steintor, 126–127.

——, 1993: Entwurf der Finanzministerkonferenz für ein Gesetz zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs vom 18. Februar 1993. In: Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (Hrsg.), 1993: *Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen den Ländern und ihre Auswirkungen auf das Land Bremen*. Bremen: Steintor, 128–143.

Forschungsinstitut beim Ministerium der Finanzen der DDR, 1990: Berechnung der Ausgaben und Einnahmen des Zentralstaates, der Länder und Gemeinden in der DDR 1991 bis 1994. Dokumentiert in: *Sozialdemokratischer Pressedienst Wirtschaft* 45(66), 4–7.

Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Ausschuß nach Artikel 77 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuß) in der Fassung der letzten Änderung vom 12.11.1990 (BGBl. I S. 2557). In: Bundesrat (Hrsg.), 1994: *Handbuch des Bundesrates 1994/95*. München: Beck.

Hessisches Ministerium der Finanzen, 1992a: Finanzielle Auswirkungen der Bestandteile des Thesenpapiers von Bundesfinanzminister Waigel. Papier vom 27.10.1992. Wiesbaden.

——, 1992b: ›Hessen-Modell‹ zur mittelfristigen Finanzausstattung der neuen Länder vom 18.8.1992. Wiesbaden.

Jahreswirtschaftsbericht 1993 der Bundesregierung vom 11.2.1993. BT-Drucks. 12/4330.

Koalitionsvereinbarung für die 12. Legislaturperiode des deutschen Bundestages. CDU-Dokumentation 2/1991. Bonn: Selbstverlag.

MPK (Ministerpräsidentenkonferenz) 1990: Eckpunkte der Länder für die bundesstaatliche Ordnung im vereinten Deutschland vom 5.7.1990. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 21, 461–463.

——, 1993a: Positionsbestimmungen der Länder in der Kaminrunde am 3.2.1993 in der Baden-Württembergischen Landesvertretung in Bonn. O.O.

——, 1993b: Ergebnisprotokoll der Konferenz der Regierungschefs der Länder in Potsdam am 26. und 27. Februar 1993. In: Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (Hrsg.), 1993: *Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen den Ländern und ihre Auswirkungen auf das Land Bremen*. Bremen: Steintor, 145–148.

o.V. 1992: *Steueränderungsgesetz 1992 – mit der vorgesehenen Neuregelung der Zinsbesteuerung: Gesetze, Begründungen, Materialien.* Bonn: Stollfuß.

Positionspapier der neuen Länder zu ihrer finanzwirtschaftlichen Situation bis 1995 vom 11.11.1991. Unveröffentlichtes Arbeitspapier. O.O.

Raumordnungsbericht 1991. Unterrichtung durch die Bundesregierung vom 30.8. 1991. BT-Drucks. 12/1098.

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen – Abteilung Haushalt: Vergleich der Finanzausstattung zwischen alten und neuen Bundesländern (einschl. Kommunen) – horizontale Perspektive nach derzeitiger Datenlage. Papier vom 11.11. 1991. Dresden.

Thesenpapier des Bundes zur Neuordnung der Bund/Länder-Finanzbeziehungen vom 11.9.1992. Abgedruckt in: Ulrike Hardt/Reiner Ertel (Hrsg.), 1992: *Länderfinanzausgleich und Kommunalfinanzen. Probleme der Neuordnung der Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und ihre Auswirkungen in Niedersachsen*. Hannover: Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 99–114.

ZDL (Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister), 1992: Neuregelung des Finanzausgleichs – Synopse über die Annahmen und Ergebnisse der vorliegenden Modelle. O.O.

——, 1993: Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. O.O.

——, 1996: Bestandsaufnahme zur Umsetzung des Solidarpakts. O.O.

Zwischenbericht der Bund/Länder-Arbeitsgruppe zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen vom 16. Dezember 1992. Abgedruckt in: Sozialdemokratischer Pressedienst vom 5.1.1992.

Zwölfter Anpassungsbericht 1995 (Gesamtwirtschaftliche und Unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland). In: *DIW Wochenbericht* 62(3), 71–98.

Aufsätze und Bücher

Aberbach, Joel / Robert D. Putnam / Bert A. Rockmann, 1981: *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies.* Cambridge: Cambridge University Press.

Abromeit, Heidrun, 1992: *Der verkappte Einheitsstaat.* Opladen: Leske + Budrich.

——, 1993a: *Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz. Ein Studienbuch zur vergleichenden Lehre politischer Systeme.* Opladen: Leske + Budrich.

——, 1993b: Die ›Vertretungslücke‹. Probleme im neuen deutschen Bundesstaat. In: *Gegenwartskunde* 42, 281–292.

Altemeier, Jens, 1994: Kooperativer Einnahmenausgleich im ›Schatten der Hierarchie‹. Institutionalisierung des ARD-Finanzausgleichs 1953–1970. In: *Rundfunk und Fernsehen* 42, 369–388.

Axelrod, Robert, 1984: *The Evolution of Cooperation.* New York: Basic Books.

Bandorf, Wolf-Rüdiger, 1977: Das Stimmverhalten im Bundesrat als Gegenstand von Koalitionsvereinbarungen. In: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 10, 81–84.

Barbarino, Otto, 1975: Zur Reformbedürftigkeit der gegenwärtigen Finanzverfassung. In: Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (Hrsg.), *Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.* Berlin: Duncker & Humblot, 103–120.

Baumheier, Ralf, 1993: Regionale Strukturpolitik in den neuen Bundesländern. Raumordnerische Gesichtspunkte. In: Wolfgang Seibel (Hrsg.), *Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung.* Baden-Baden: Nomos, 345–359.

Becker, Maria, 1992: Die Familienpolitik der Bundesregierung: Zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Die Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichtes vom 29.5. 1990 und vom 12.6.1990 zum Familienlastenausgleich. In: *Gegenwartskunde* 41, 191–201.

Benz, Arthur, 1989: Regierbarkeit im kooperativen Bundesstaat. Eine Bilanz der Föderalismusforschung. In: Stephan von Bandemer / Göttrick Wewer (Hsrg.), *Regierungssystem und Regierungslehre: Fragestellungen, Analysekonzepte und Forschungsstand.* Opladen: Leske + Budrich, 181–192.

——, 1991: Umverteilung durch Verhandlungen? Kooperative Staatspraxis bei Verteilungskonflikten. In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 2, 46–75.

——, 1992: Perspektiven des Föderalismus in Deutschland. In: *Die öffentliche Verwaltung* 47, 586–598.

——, 1993: Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen den Ländern. In: *Die öffentliche Verwaltung* 48, 85–95.

——, 1994: *Kooperative Verwaltung: Funktionen, Voraussetzungen und Folgen.* Baden-Baden: Nomos.

——, 1995: Politiknetzwerke in der horizontalen Politikverflechtung. In: Dorothea Jansen/Klaus Schubert (Hrsg.), *Netzwerke und Politikproduktion: Konzepte, Methoden, Perspektiven.* Marburg: Schüren, 185–204.

——, 1997: Policies als erklärende Variable in der politischen Theorie. In: Arthur Benz/Wolfgang Seibel (Hrsg.), *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft.* Baden-Baden: Nomos, 303–322.

Biedenkopf, Kurt, 1994: *Einheit und Erneuerung: Deutschland nach dem Umbruch in Europa.* Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.

Bohne, Eberhard, 1981: *Der informale Rechtsstaat.* Berlin: Duncker & Humblot.

Boldt, Hans, 1979: Politikverflechtung als Ressourcenverflechtung. Zur Finanzverfassung der Bundesrepublik. In: *Der Bürger im Staat* 29, 9–14.

Braybrooke, David/Charles E. Lindblom, 1963: *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process.* New York: Free Press.

Buchanan, James M./Gordon Tullock, 1971: *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy.* 4. Aufl. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Bueble, Benno, 1993: Der neue Länderfinanzausgleich aus baden-württembergischer Sicht. In: *Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg* 14, 453–456.

Busch, Andreas, 1994: The Crisis in the EMS. In: *Government and Opposition* 29, 80–96.

Carl, Dieter, 1995: *Bund-Länder-Finanzausgleich im Verfassungsstaat.* Baden-Baden: Nomos.

Coleman, James S., 1990: *Foundations of Social Theory.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Collier, David, 1993: The Comparative Method. In: Ada W. Finifter (Hrsg.), *Political Science: The State of the Discipline*, Vol. 2. Washington, DC: American Political Science Foundation, 104–119.

Czada, Roland, 1995: Der Kampf um die Finanzierung der deutschen Einheit. In: Gerhard Lehmbruch (Hrsg.), *Einigung und Zerfall. Deutschland und Europa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts.* Opladen: Leske + Budrich, 73–102.

Czada, Roland/Manfred G. Schmidt, 1993: *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung und Regierbarkeit.* Opladen: Westdeutscher Verlag.

Dästner, Christian, 1995: *Die Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses.* Berlin: Duncker & Humblot.

Deutsch, Morton, 1985: *Distributive Justice. A Social-Psychological Perspective.* New Haven: Yale University Press.

Dietlein, Max Josef, 1988: Der Vermittlungsausschuß des Deutschen Bundestages und des Bundesrates. In: Sekretariat des Bundesrates (Hrsg.), *Protokolle des Vermittlungsausschusses des Deutschen Bundestages und des Bundesrates. Erste bis neunte Wahlperiode (1949–1983).* München: Beck, 1–11.

——, 1989: Vermittlung zwischen Bundestag und Bundesrat. In: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der*

Bundesrepublik Deutschland. Berlin: de Gruyter, 1565–1578.

Donner, Hartwig/Uwe Berlit, 1992: Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Konsequenzen der Wiedervereinigung für die Bundesstaatlichkeit Deutschlands. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 23, 316–338.

Elsner, Wolfram, 1993: Regionalwirtschaftliche Abrüstungsfolgen und strukturpolitische Handlungsmöglichkeiten: Das Beispiel Bremen und Bremerhaven. In: Jürgen Hartwig (Hrsg.), *Rüstungskonversion: Ein Länderbericht.* Bremen: Steintor, 79–136.

Elster, Jon, 1989: *The Cement of Society: A Study of Social Order.* Cambridge: Cambridge University Press.

Exler, Ulrich, 1991: Aktuelle Probleme der Finanzpolitik und des Finanzausgleichs. In: Gerhard Hirscher (Hrsg.), *Die Zukunft des kooperativen Föderalismus in Deutschland.* Berichte und Studien der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Band 63. Bayreuth: Hanns-Seidel-Stiftung, 83–104.

Färber, Gisela, 1992: Kommentar zum Referat von Heinrich Mäding: Die föderativen Finanzbeziehungen im Prozeß der deutschen Vereinigung. In: Hans-Hermann Hartwich/Goettrick Wewer (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik.* Band 4: *Finanz- und wirtschaftspolitische Bestimmungsfaktoren des Regierens im Bundesstaat.* Opladen: Leske + Budrich, 215–225.

——, 1993: Reform des Länderfinanzausgleichs. In: *Wirtschaftsdienst* 73, 305–313.

Feuchte, Paul, 1973: Die bundesstaatliche Zusammenarbeit in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik Deutschland. In: *Archiv des öffentlichen Rechts* 98, 473–528.

Fiedler, Jürgen, 1990: Die Regelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen im Einigungsvertrag. In: *Deutsches Verwaltungsblatt* 95, 1263–1270.

Fischer-Menshausen, Herbert, 1978: Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung. In: Wilhelmine Dreißig (Hrsg.), *Probleme des Finanzausgleichs I.* Berlin: Duncker & Humblot, 135–163.

Fröchling, Helmut, 1972: *Der Bundesrat in der Koordinierungspraxis von Bund und Ländern – Zur Rolle des Bundesrates im kooperativen Föderalismus.* Freiburg i.Br.: Becksmann.

Fürst, Dietrich, 1983: Ansätze einer politischen Theorie des kommunalen Finanzausgleichs. In: Jens Joachim Hesse/Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Probleme der Stadtpolitik in den 80er Jahren.* Frankfurt a.M.: Campus.

Fuest, Winfried/Rolf Kroker, 1993: *Die Finanzpolitik nach der Wiedervereinigung.* Köln: Deutscher Instituts-Verlag.

Gabriel, Oscar W., 1991: Föderalismus und Parteiendemokratie in der Bundesrepublik Deutschland. In: Arthur G. Gunlicks/Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Föderalismus in der Bewährungsprobe: Bundesrepublik Deutschland in den 90er Jahren.* Bochum: Brockmeyer, 95–118.

Gebauer, Klaus-Eckhart, 1995: Interessenregelung im föderalistischen System. In: Eckhart Klein (Hrsg.), *Grundrechte, soziale Ordnung und Verfassungsgerichts-*

barkeit. Festschrift für Ernst Benda zum 70. Geburtstag. Heidelberg: C.F. Müller, 67–90.

Geske, Otto-Erich, 1983: Zur Koordinierung der Haushalts- und Finanzplanungen von Bund, Ländern und Gemeinden. In: *Der Staat* 22, 83–106.

——, 1985: Der bundesstaatliche Finanzausgleich im Streit der Länder: Schlichtung durch das Bundesverfassungsgericht? In: *Die öffentliche Verwaltung* 38, 421–431.

——, 1991a: Der Länderfinanzausgleich erneut vor dem Bundesverfassungsgericht. In: *Sozialdemokratischer Pressedienst Wirtschaft* 46(78), 4–8.

——, 1991b: Die Finanzierung der ostdeutschen Länder nach dem Einigungsvertrag. In: *Wirtschaftsdienst* 71, 33–39.

——, 1994: Zur Finanzausstattung der neuen Länder ab 1.1.1995. In: *Sozialdemokratischer Pressedienst Wirtschaft* 49(86), 1–8.

——, 1996: Der Prozeß der finanzwirtschaftlichen Verselbständigung der ostdeutschen Gemeinden. In: Eva Lang et al. (Hrsg.), *Kommunen vor neuen Herausforderungen.* Berlin: Duncker & Humblot, 219–251.

Granovetter, Mark, 1985: Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. In: *American Journal of Sociology* 91, 481–510.

Häde, Ulrich, 1993: Solidarität im Bundesstaat: Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27.5.1992 zum Länderfinanzausgleich. In: *Die öffentliche Verwaltung* 46, 461–470.

Hardt, Ulrike, 1992: Finanzausgleich und öffentliche Haushalte in Niedersachsen. In: Ulrike Hardt/Reiner Ertel (Hrsg.), *Länderfinanzausgleich und Kommunalfinanzen. Probleme der Neuordnung der Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und ihre Auswirkungen in Niedersachsen.* Hannover: Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung.

Hasselsweiler, Ekkehart, 1981: *Der Vermittlungsausschuß. Verfassungsgrundlagen und Staatspraxis.* Berlin: Duncker & Humblot.

Haungs, Peter, 1991: Parteipräsidien als Entscheidungszentren der Regierungspolitik – Das Beispiel CDU. In: Hans-Hermann Hartwich/Goettrick Wewer (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik.* Band 2: *Formale und informale Komponenten des Regierens.* Opladen: Leske + Budrich, 113–123.

Heide, Hans-Jürgen von der, 1993: Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), *Raumordnungspolitik in Deutschland.* Hannover: Selbstverlag, 25–30.

Heilmann, Martin, 1992: Vorschläge zur Neuordnung des Bund-Länder-Finanzausgleichs im vereinten Deutschland – eine kritische Bestandsaufnahme. In: Eckhard Wegner (Hrsg.), *Finanzausgleich im vereinten Deutschland.* Marburg: Metropolis, 45–106.

Henseler, Paul, 1982: Möglichkeiten und Grenzen des Vermittlungsausschusses. Eine Untersuchung am Beispiel des 2. Haushaltstrukturgesetzes. In: *Neue Juristische Wochenschrift* 35, 849–855.

Herder-Dorneich, Philipp, 1979: *Konkurrenzdemokratie – Verhandlungsdemokratie: Politische Strategien der Gegenwart.* Stuttgart: Kohlhammer.

Herzog, Roman, 1976: Konsequenzen aus den unterschiedlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat für die Interessenwahrnehmung der Länder. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 7, 298–307.

——, 1980: Art. 20 IV GG. Die Verfassungsentscheidung für den Bundesstaat. In: Theodor Maunz et al. (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz*, Band 2. 6. Aufl. München: C.H. Beck, 85–134.

——, 1987a: Stellung des Bundesrates im demokratischen Bundesstaat. In: Josef Isensee/Paul Kirchhoff (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Band 2: *Demokratische Willensbildung – Die Staatsorgane des Bundes*. Heidelberg: C.F. Müller, 467–488.

——, 1987b: Aufgaben des Bundesrates. In: Josef Isensee/Paul Kirchhoff (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Band 2: *Demokratische Willensbildung – Die Staatsorgane des Bundes.* Heidelberg: C.F. Müller, 489–503.

——, 1987c: Zusammensetzung und Verfahren des Bundesrates. In: Josef Isensee/Paul Kirchhoff (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Band 2: *Demokratische Willensbildung – Die Staatsorgane des Bundes.* Heidelberg: C.F. Müller, 505–522.

Hesse, Jens Joachim/Arthur Benz, 1990: *Die Modernisierung der Staatsorganisation: Institutionspolitik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland.* Baden-Baden: Nomos.

Hesse, Joachim Jens/Wolfgang Renzsch, 1990: Zehn Thesen zur Entwicklung und Lage des deutschen Föderalismus. In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 1, 562–578.

Hesse, Konrad, 1962: *Der unitarische Bundesstaat.* Karlsruhe: C.F. Müller.

Hickel, Rudolf/Jan Priewe, 1994: *Nach dem Fehlstart. Ökonomische Perspektiven der deutschen Einigung.* Frankfurt a.M.: S. Fischer.

Holler, Manfred J./Gerhard Illing, 1993: *Einführung in die Spieltheorie.* 2. Aufl. Berlin: Springer.

Hüther, Michael, 1992: Ist die Finanzpolitik noch zu retten? In: *Wirtschaftsdienst* 72, 215–224.

——, 1993: Reform des Finanzausgleichs. Handlungsbedarf und Lösungsvorschläge. In: *Wirtschaftsdienst* 73, 43–52.

Hummel, Marlies/Wolfgang Nierhaus, 1994: *Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs im Spannungsfeld zwischen Wachstums- und Verteilungszielen.* München: ifo Institut.

Isaac, Mark R./Deborah Mathieu/Edward E. Zajac, 1991: Institutional Framing and Perceptions of Fairness. In: *Constitutional Political Economy* 2, 329–370.

Ismayr, Wolfgang, 1992: *Der Deutsche Bundestag. Funktionen, Willensbildung, Reformansätze.* Opladen: Leske + Budrich.

Jann, Werner, 1995: Politische Willensbildung und Entscheidungsstrukturen im Prozeß der deutschen Einigung – Im Osten nichts Neues? In: Gerhard Lehmbruch (Hrsg.), *Einigung und Zerfall. Deutschland und Europa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts.* Opladen: Leske + Budrich, 55–71.

Jochimsen, Reimut, 1995: Technologiepolitik für die 90er Jahre. Konzeption und Umsetzung am Beispiel Nordrhein-Westfalens. In: Karlheinz Bentele et al. (Hrsg.), *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften. Festschrift für Fritz W. Scharpf zu seinem 60. Geburtstag*. Frankfurt a.M.: Campus, 199–221.

Jun, Uwe, 1994: *Koalitionsbildung in den deutschen Bundesländern. Theoretische Betrachtungen, Dokumentation und Analyse der Koalitionsbildungen auf Länderebene seit 1949.* Opladen: Leske + Budrich.

Kantzenbach, Erhard, 1993: *Wirtschaftspolitische Probleme der deutschen Wiedervereinigung.* Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Karrenberg Hanns/Engelbert Münstermann, 1994: Gemeindefinanzbericht 1994. In: *Der Städtetag* 46, 134–220.

Keller, Andreas, 1995: Der Solidarpakt: Beispiel für schwindenden Parteienwettbewerb. In: *Vorgänge* 34, 10–18.

Keohane, Robert O./Joseph S. Nye, 1989: *Power and Interdependence.* 2. Aufl. Cambridge, MA: Harper Collins.

Kingdom, John W., 1984: *Agendas, Alternatives, and Public Policies.* Boston: Little, Brown and Company.

Kirchhof, Paul, 1982: *Der Verfassungsauftrag zum Länderfinanzausgleich als Ergänzung fehlender und als Garant vorhandener Finanzautonomie: Zur Vereinbarkeit des Finanzausgleichsgesetzes mit Art. 107 Abs. 2 GG*. Köln: Däubner.

Kisker, Gunter, 1986: Steuerungsprobleme im Bund-Länder- und im Zwischen-Länder-Verhältnis. In: Hans Herbert von Arnim/Helmut Klages (Hrsg.), *Probleme der staatlichen Steuerung und Fehlsteuerung in der Bundesrepublik Deutschland.* Berlin: Duncker & Humblot, 179–200.

——, 1991: Das Bundesverfassungsgericht als Hüter der bundesstaatlichen Ordnung. In: Arthur G. Gunlicks/Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Föderalismus in der Bewährungsprobe: Bundesrepublik Deutschland in den 90er Jahren.* Bochum: Brockmeyer, 57–79.

Kitterer, Wolfgang, 1993: Rechtfertigung und Risiken einer Finanzierung der deutschen Einheit durch Staatsverschuldung. In: Karl-Heinrich Hansmeyer (Hrsg.), *Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit.* Band 1: *Staatsverschuldung, EG-Regionalfonds, Treuhandanstalt.* Berlin: Duncker & Humblot, 39–76.

Klatt, Hartmut, 1987: Interföderale Beziehungen im kooperativen Bundesstaat – Kooperation und Koordination auf politischer Leitungsebene. In: *Verwaltungsarchiv* 78, 186–206.

——, 1991a: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland als Rahmen für das Verhältnis von Zentralstaat und Ländern. In: Gerhard Hirscher (Hrsg.),

Die Zukunft des kooperativen Föderalismus in Deutschland. Berichte und Studien der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Band 63. Bayreuth: Hanns-Seidel-Stiftung, 41–82.

——, 1991b: Deutsche Einheit und bundesstaatliche Ordnung. In: *Verwaltungsarchiv* 82, 430–458.

——, 1993: German Unification and the Federal System. In: Charlie Jeffery/Roland Sturm (Hrsg.), *Federalism, Unification and European Integration.* London: Frank Cass, 1–21.

Kleger, Heinz, 1995: Verhandlungsdemokratie: Zur alten und neuen Theorie des kooperativen Staates. In: Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Der kooperative Staat: Krisenbewältigung durch Verhandlung?* Baden-Baden: Nomos, 93–117.

Koschnik, Hans, 1989: Der Bundesrat zwischen Länderinteressen, gesamtstaatlicher Verantwortung und Parteipolitik. In: Bundesrat (Hrsg.), *Vierzig Jahre Bundesrat.* Baden-Baden: Nomos, 81–89.

Krasner, Stephen D., 1983: Regimes as Intervening Variables. In: Stephen D. Krasner (Hrsg.), *International Regimes.* Ithaca: Cornell University Press, 1–21.

Krupp, Hans-Jürgen, 1991: Den neuen Ländern muß schnell geholfen werden. In: *Wirtschaftsdienst* 71, 63–66.

Landfried, Christine, 1995: Architektur der Unterkomplexität: Politische Willensbildung und Entscheidungsstrukturen im Prozeß der deutschen Einigung. In: Gerhard Lehmbruch (Hrsg.), *Einigung und Zerfall. Deutschland und Europa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts.* Opladen: Leske + Budrich, 31–54.

Lax, David A./James K. Sebenius, 1986: *The Manager as Negotiator. Bargaining for Cooperation and Competitive Gain.* New York: Free Press.

Laufer, Heinz, 1991: *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland.* 6. Aufl. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Lehmbruch, Gerhard, 1967: *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und Österreich.* Tübingen: Mohr-Siebeck.

——, 1968a: Konkordanzdemokratie und politisches System der Schweiz. In: *Politische Vierteljahresschrift* 9, 443–459.

——, 1968b: The Ambiguous Coalition in West Germany. In: *Government and Opposition* 3, 181–204.

——, 1976: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat.* Stuttgart: Kohlhammer.

——, 1979: Ein später Sieg Bismarcks? Exekutivföderalismus und parlamentarische Parteienregierung. In: *Der Bürger im Staat* 29, 34–37.

——, 1986: Grenzen des Parteienwettbewerbs: Parteien im Netzwerk der Politikverflechtung. In: Christian Graf von Krockow/Peter Lösche (Hrsg.), *Parteien in der Krise. Das Parteiensystem in der Bundesrepublik und der Aufstand des Bürgerwillens.* München: Beck, 105–114.

——, 1987: Administrative Interessenvermittlung. In: Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), *Verwaltung und ihre Umwelt.* Opladen: Westdeutscher Verlag, 11–43.

——, 1991a: Die deutsche Vereinigung: Strukturen und Strategien. In: *Politische Vierteljahresschrift* 32, 585–604.

——, 1991b: The Organization of Society, Administrative Strategies, and Policy Networks. Elements of a Developmental Theory of Interest Systems. In: Roland M. Czada/Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), *Political Choice. Institutions, Rules, and the Limits of Rationality.* Frankfurt a.M.: Campus, 121–158.

——, 1993: Institutionentransfer: Zur politischen Logik der Verwaltungsintegration in Deutschland. In: Wolfgang Seibel (Hrsg.), *Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung.* Baden-Baden: Nomos, 41–66.

——, 1996a: Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa. In: *Schweizerische Zeitschrift für politische Wissenschaft* 2, 19–41.

——, 1996b: Die ostdeutsche Transformation als Strategie des Institutionentransfers: Überprüfung und Antikritik. In: Andreas Eisen/Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Institutionenbildung in Ostdeutschland. Zwischen externer Steuerung und Eigendynamik.* Opladen: Leske + Budrich, 63–78.

——, 1998: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat: Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland.* 2. erw. Aufl. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Leonardy, Uwe, 1992: *Working Structures of Federalism in Germany: Crossroads German and European Unification.* Discussion Papers in Federal Studies FS 92/1. Leicester: University of Leicester.

Levitt, Barbara/James G. March, 1988: Organizational Learning. In: *Annual Review of Sociology* 14, 319–340.

Lijphart, Arend, 1968: *The Politics of Accomodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands.* Berkeley: University of California Press.

——, 1977: Comparative Politics and the Comparative Method. In: Roy C. Macridis/Bernhard E. Brown (Hrsg.), *Comparative Politcs. Notes and Readings.* Homewood, IL: Dorsey Press, 50–66.

——, 1984: *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries.* New Haven: Yale University Press.

Lindblom, Charles E., 1959: The Science of ›Muddling Through‹. In: *Public Administration Review* 19, 79–88.

Lindell, Ulf, 1988: *Modern Multilateral Negotiation: The Consensus Rule and Its Implications in International Conferences.* Lund: Studentlitteratur.

Lowi, Theodore J., 1964: American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. In: *World Politics* 14, 677–715.

Mäding, Heinrich, 1990: Autonomie und Abhängigkeit in finanzpolitischen Entscheidungsprozessen im föderativen Staat: das Beispiel Strukturhilfe. In: *Politische Vierteljahresschrift* 31, 567–584.

——, 1992: Die föderativen Finanzbeziehungen im Prozeß der deutschen Vereinigung – Erfahrungen und Perspektiven. In: Hans-Hermann Hartwich/Goettrick Wewer (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik.* Band 4: *Finanz- und wirtschaftspolitische Bestimmungsfaktoren des Regierens im Bundesstaat.* Opladen: Leske + Budrich, 183–213.

——, 1995: Reform oder Rekonstruktion: Föderative Finanzkonflikte im Einigungsprozeß und ihre Beurteilung. In: Gerhard Lehmbruch (Hrsg.), *Einigung und Zerfall. Deutschland und Europa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts.* Opladen: Leske + Budrich, 103–114.

Marin, Bernd, 1982: *Die Paritätische Kommission. Aufgeklärter Technokorporatismus in Österreich.* Wien: Internationale Publikationen.

——, 1990: Generalized Political Exchange. Preliminary Considerations. In: Bernd Marin (Hrsg.), *Generalized Political Exchange: Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits.* Frankfurt a.M: Campus, 37–65.

Mayntz, Renate/Friedhelm Neidhardt, 1989: Parlamentskultur: Handlungsorientierungen von Bundestagsabgeordneten – eine empirisch explorative Studie. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 20, 370–387.

Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1973a: Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), Planungsorganisation: Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes. München: Piper, 115–145.

——, 1975: *Policy Making in the German Federal Bureaucracy.* Amsterdam: Elsevier.

Mette, Stefan, 1994: *Europäischer Binnenmarkt und Mehrwertsteuerharmonisierung: Entscheidungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft.* Baden-Baden: Nomos.

Milbradt, Georg, 1990: Finanzausstattung der neuen Bundesländer und gesamtstaatlicher Finanzausgleich im Dienste der Einheit. In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 1, 304–315.

——, 1991: Finanzierung der ostdeutschen Länder. In: *Wirtschaftsdienst* 71, 59–63.

——, 1993: Die Finanzausstattung der neuen Länder. In: Wolfgang Seibel (Hrsg.), *Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung.* Baden-Baden: Nomos, 271–287.

Mintzel, Alf, 1989: Die Rolle der CSU-Landesgruppe im politischen Kräftespiel der Bundesrepublik Deutschland. In: Hanns-Seidel-Stiftung e.V. (Hrsg.), *Vor 40 Jahren: Grundgesetz Bundesrepublik Deutschland.* In: *Politische Studien*, Sonderheft 1. Percha am Starnberger See: R.S. Schulz, 113–134.

——, 1992: Die Christlich Soziale Union in Bayern. In: Alf Mintzel/Heinrich Oberreuter (Hrsg.), *Parteien in der Bundesrepublik Deutschland.* Opladen: Leske + Budrich, 217–265.

Morrow, James D., 1994: *Game Theory for Political Scientists.* Princeton: Princeton University Press.

Neidhart, Leonhard, 1970: *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums.* Bern: Francke Verlag.

Neunreither, Karlheinz, 1959: *Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung.* Heidelberg: Quelle & Meyer.

Nienhaus, Volker, 1985: Konsensuale Gesetzgebung im deutschen Bundestag: Zahlen und Anmerkungen zur 7. bis 9. Wahlperiode. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 14, 163–169.

Nierhaus, Wolfgang, 1994: *Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs im Spannungsfeld zwischen Wachstums- und Verteilungszielen. Methodenband.* München: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Olson, Mancur, 1985: *Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen.* 2. Aufl. Tübingen: Mohr.

Ordeshook, Peter C, 1986: *Game Theory and Political Theory. An Introduction.* Cambridge: Cambridge University Press.

Ostrom, Elinor, 1986: An Agenda for the Study of Institutions. In: *Public Choice* 48, 3–25.

o.V. 1992: *Steueränderungsgesetz 1992 – mit der vorgesehenen Neuregelung der Zinsbesteuerung: Gesetze, Begründungen, Materialien.* Bonn: Stollfuß.

Peffekoven, Rolf, 1990: Deutsche Einheit und Finanzausgleich. *In: Staatswissenschaften und Staatspraxis* 1, 485–511.

——, 1992: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zum Länderfinanzausgleich. In: *Wirtschaftsdienst* 72, 349–354.

——, 1993: Finanzausgleich im Spannungsfeld zwischen allokativen und distributiven Zielsetzungen. In: Herbert Wilkens (Hrsg.), *Probleme des Finanzausgleichs in nationaler und internationaler Sicht.* Berlin: Duncker & Humblot, 11–27.

Pfetsch, Frank R., 1987: Politische Theorie der Entscheidung in Gremien. In: *Journal für Sozialforschung* 27, 255–275.

Pietzker, Jost, 1988: Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat. Landesbericht Bundesrepublik Deutschland. In: Christian Starck (Hrsg.), *Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat.* Baden-Baden: Nomos, 17–76.

Pilz, Frank/Heike Ortwein, 1992: *Das vereinte Deutschland.* Stuttgart: Gustav Fischer.

——, 1995: *Das politische System Deutschlands: Systemintegrierende Einführung in das Regierungs-, Wirtschafts- und Sozialsystem.* München: Oldenbourg.

Plöhn, Jürgen/Winfried Steffani, 1994: Bund und Länder in der Bundesrepublik Deutschland. In: Jürgen Hartmann (Hrsg.), *Handbuch der deutschen Bundesländer.* 2. Aufl. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 33–48.

Posser, Diether, 1983: Der Bundesrat und seine Bedeutung. In: Ernst Benda et al. (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland.* Berlin: de Gruyter, 899–949.

Reissert, Bernd, 1975: *Die finanzielle Beteiligung des Bundes an Aufgaben der Länder und das Postulat der »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet«.* Diskussionspapier I/75–21. Internationales Institut für Mangement und Verwaltung am Wissenschaftszentrum Berlin. Berlin: Selbstverlag.

Reissert, Bernd/Fritz Schnabel, 1976: Fallstudien zum Planungs- und Finanzierungsverbund von Bund, Ländern und Gemeinden. In: Fritz W. Scharpf et al. (Hrsg.), *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik.* Kronberg, Ts.: Sciptor Verlag, 71–235.

Renner, Peter, 1982: Finanzausgleich unter den Ländern und Bundesergänzungszuweisungen. In: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), *Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aus finanzverfassungsrechtlicher und finanzwirtschaftlicher Sicht.* Bonn: BMF, 327–384.

Renzsch, Wolfgang, 1989: Föderale Finanzbeziehungen im Parteienstaat. Eine Fallstudie zum Verlust politischer Handlungsmöglichkeiten. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 19, 331–345.

——, 1991: *Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1949 bis 1990)*. Bonn: Dietz.

——, 1992: Die Rolle der Bundesregierung bei der Gestaltung der Finanzverfassung bis 1969. Entscheidungsmuster für die Einbeziehung der ostdeutschen Bundesländer? In: Hans-Hermann Hartwich/Goettrick Wewer (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik.* Band 4: *Finanz- und wirtschaftspolitische Bestimmungsfaktoren des Regierens im Bundesstaat*. Opladen: Leske + Budrich, 101–131.

——, 1994: Föderative Problembewältigung: Zur Einbeziehung der neuen Länder in einen gesamtdeutschen Finanzausgleich ab 1995. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 23, 116–138.

——, 1995: Konfliktlösung im parlamentarischen Bundesstaat: Zur Regelung finanzpolitischer Bund-Länder-Konflikte im Spannnungsfeld von Administration und Politik – Vorläufige Überlegungen. In: Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Der kooperative Staat: Krisenbewältigung durch Verhandlung*. Baden-Baden: Nomos, 167–192.

Reuter, Konrad, 1989: Der Bundesrat als Parlament der Länderregierungen. In: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland.* Berlin: de Gruyter, 1523–1563.

——, 1991: *Praxishandbuch Bundesrat. Verfassungsrechtliche Grundlagen, Kommentar zur Geschäftsordnung, Praxis des Bundesrates.* Heidelberg: C.F. Müller.

Röhl, Klaus F., 1993: Verfahrensgerechtigkeit (Procedural Justice). Einführung in den Themenbereich und Überblick. In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 14, 1–34.

Romberg, Walter, 1990: Im Einigungsvertrag nach wie vor keine Lösung für die Finanzprobleme der DDR-Länder. In: *Sozialdemokratischer Pressedienst Wirtschaft* 45(66), 1–2.

Romer, Thomas/Howard Rosenthal, 1978: Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status quo. In: *Public Choice* 33(4), 27–43.

Ross, George, 1995: *Jaques Delors and European Integration.* Cambridge: Polity Press.

Rudolf, Walter, 1990: Kooperation im Bundesstaat. In: Josef Isensse/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland.* Band 4: *Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung.* Heidelberg: C.F. Müller, 1092–1132.

SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung), 1990: *Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands: Jahresgutachten 1990/91*. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

——, 1991: *Die Wirtschaftliche Integration in Deutschland: Perspektiven – Wege – Risiken. Jahresgutachten 1991/1992*. BT-Drucks. 12/1618. Bonn: Deutscher Bundestag .

——, 1992: *Für Wachstumsorientierung – gegen lähmenden Verteilungsstreit. Jahresgutachten 1992/93*. BT-Drucks. 12/3774. Bonn: Deutscher Bundestag.

Sally, Razeen/Douglas Webber, 1994: The German Solidarity Pact: A Case Study in the Politics of the Unified Germany. In: *German Politics* 3, 18–46.

Sannwald, Rüdiger, 1993: Die Reform der Finanzverfassung. Stand der Beratungen in der gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat. In: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 26, 103–109.

Sartori, Giovanni, 1984: Selbstzerstörung der Demokratie? Mehrheitsentscheidungen und Entscheidungen von Gremien. In: Bernd Guggenberger/Claus Offe (Hrsg.), *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 83–107.

——, 1992: *Demokratietheorie*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Schäuble, Wolfgang, 1991: *Der Vertrag. Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte*. Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt.

Scharpf, Fritz W., 1974: *Politische Durchsetzbarkeit innerer Reformen*. Göttingen: Schwartz.

——, 1976: Theorie der Politikverflechtung. In: Fritz W. Scharpf et al. (Hrsg.), *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg Ts.: Sciptor Verlag, 13–70.

——, 1977: Einführung: Politischer Immobilismus und ökonomische Krise. In: Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Politischer Immobilismus und ökonomische Krise. Aufsätze zu den politischen Restriktionen der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland*. Kronberg Ts.: Athenäum, 1–18.

——, 1985: Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift* 26, 323–356.

——, 1988: Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung. In: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Staatstätigkeit: International und historisch vergleichende Ananlysen*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag, 61–87.

——, 1989: Der Bundesrat und die Kooperation auf der »dritten Ebene«. In: Bundesrat (Hrsg.), *Vierzig Jahre Bundesrat*. Baden-Baden: Nomos, 121–162.

——, 1990a: Föderalismus an der Wegscheide: Eine Replik. In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 1, 579–587.

——, 1990b: Zwischen Baum und Borke. In: *Die Zeit* vom 14.9.1990.

——, 1991a: Entwicklungslinien des bundesdeutschen Föderalismus. In: Bernhard Blanke/Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel.* Leviathan, Sonderheft 12. Opladen: Westdeutscher Verlag, 146–159.

——, 1991b: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. In: *Politische Vierteljahresschrift* 32, 621–634.

——, 1992a: Einführung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen. In: Arthur Benz et al. (Hrsg.), *Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen.* Frankfurt a.M.: Campus, 11–27.

——, 1992b: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen. In: Arthur Benz et al. (Hrsg.), *Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen.* Frankfurt a.M: Campus, 51–96.

——, 1993a: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung.* Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, 57–83.

——, 1993b: Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat. In: Roland Czada/Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung und Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmbruch.* Opladen: Westdeutscher Verlag, 25–50.

——, 1996: Föderalismus und Demokratie in der transnationalen Ökonomie. In: Klaus von Beyme/Claus Offe (Hrsg.), *Politische Theorien in der Ära der Transformation.* Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 26. Opladen: Westdeutscher Verlag, 211–235.

Scharpf, Fritz W. et al. (Hrsg.), 1976: *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik.* Kronberg, Ts.: Sciptor Verlag.

Schelling, Thomas C., 1973: *The Strategy of Conflict.* London: Oxford University Press.

Schenke, Wolf-Rüdiger, 1989: Gesetzgebung zwischen Parlamentarismus und Föderalismus. In: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland.* Berlin: de Gruyter, 1485–1521.

Schindler, Peter, 1988: *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1980 bis 1987. Eine Veröffentlichung der wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages.* Baden-Baden: Nomos.

——, 1994: *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1983 bis 1991*. Baden-Baden: Nomos.

Schmidt, Manfred G., 1995: *Demokratietheorien: Eine Einführung*. Opladen: Leske + Budrich.

Schmitt, Karl, 1995: Die Landtagswahlen 1994 im Osten Deutschlands. Früchte des Föderalismus: Personalisierung und Regionalisierung. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 26, 261–295.

Schmitter, Philippe/Gerhard Lehmbruch (Hrsg.), 1979: *Patterns of Corporatist Policy Making.* London: Sage.

Schneider, Hans-Peter, 1994: Der Föderalismus im Prozeß der deutsch-deutschen Vereinigung. In: Tilman Evers (Hrsg.), *Chancen des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Baden-Baden: Nomos.

Schöberle, Horst, 1993: Steuerrecht. In: Franz Klein (Hrsg.), *Öffentliches Finanzrecht.* 2. Aufl. Luchterhand: Neuwied, 69–130.

Schreckenberger, Waldemar, 1992: Veränderungen im parlamentarischen Regierungssystem. Zur Oligarchie der Spitzenpolitiker der Parteien. In: Karl Dietrich Bacher et al. (Hrsg.), *Staat und Parteien. Festschrift für Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag.* Berlin: Duncker & Humblot, 133–157.

——, 1994: Informelle Verfahren der Entscheidungsvorbereitung zwischen Bundesregierung und den Mehrheitsfraktionen: Koalitionsgespräche und Koalitionsrunden. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 25, 329–346.

Schröder, Richard, 1991: Zum Bruch der Großen Koalition der letzten DDR-Regierung. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 22, 473–478.

Schröder, Rüdiger/Günter Dannemann, 1988: Kritik des Strukturhilfefonds: In: *BAW-Monatsbericht* 2(10–11), 1–10.

Schulte, Wolfgang, 1982: Mitplanung und Mitfinanzierung von Länderaufgaben durch den Bund. In: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), *Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aus finanzverfassungsrechtlicher und finanzwirtschaftlicher Sicht.* Bonn: Selbstverlag, 87–120.

Schulze-Fielitz, Helmuth, 1984: *Der informale Verfassungsstaat. Aktuelle Beobachtungen des Verfassungslebens der Bundesrepublik Deutschland im Lichte der Verfassungstheorie.* Berlin: Duncker & Humblot.

——, 1988a: *Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung – besonders des 9. Deutschen Bundestages (1980–1983).* Berlin: Duncker & Humblot.

——, 1988b: Der politische Kompromiß als Chance und Gefahr für die Rationalität der Gesetzgebung. In: Dieter Grimm/Werner Maihofer (Hrsg.), *Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie.* Bd. 13: *Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik.* Opladen: Westdeutscher Verlag, 290–326.

——, 1989: Parlamentsbrauch, Gewohnheitsrecht, Observanz. In: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland.* Berlin: de Gruyter, 359–393.

Schultze, Rainer-Olaf, 1993: Statt Subsidiarität und Entscheidungsautonomie – Politikverflechtung und kein Ende: Der deutsche Föderalismus nach der Vereinigung. In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 4, 225–255.

Schuppert, Gunnar Folke, 1993: Maßstäbe für einen künftigen Länderfinanzausgleich. In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 4, 26–42.

——, 1995: Der bundesstaatliche Finanzausgleich: Status-quo-Denken oder Reformprojekt. In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 6, 675–693.

Schwinn, Oliver, 1997: *Die Finanzierung der deutschen Einheit. Eine Untersuchung aus politisch-institutionalistischer Perspektive.* Opladen: Leske + Budrich.

Seibel, Wolfgang, 1992: Necessary Illusions: The Transformation of Governance Structures in the New Germany. In: *La Revue Tocqueville* 13, 179–199.

Selmer, Peter, 1993: Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands. In: Peter Selmer et al. (Hrsg.), *Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands.* Berlin: de Gruyter, 10–70.

Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (Hrsg.), 1992: *Die Finanzen Bremens und die Zukunft des Landes.* Bremen: Steintor.

—— (Hrsg.), 1993: *Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen den Ländern und ihre Auswirkungen auf das Land Bremen.* Bremen: Steintor.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 1996: *Tabellensammlung zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in den neuen Bundesländern*. Arbeitsunterlage Ausgabe 3/1996. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Stauch, Matthias, 1992: Rechtliche Rahmenbedingungen und Maßstäbe. In: Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (Hrsg.), *Die Finanzen Bremens und die Zukunft des Landes*. Bremen: Steintor, 16–20.

Stauch, Matthias/Stefan Klusewitz/Manfred Gurgsdies, 1993: Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs durch die Finanzreform 1995 einschließlich der Regelungen zur Haushaltssanierung Bremens und des Saarlandes. In: Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (Hrsg.), *Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen den Ländern und ihre Auswirkungen auf das Land Bremen.* Bremen: Steintor, 11–36.

Steffani, Winfried, 1983: Die Republik der Landesfürsten. In: Gerhard A. Ritter (Hrsg.), *Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen und Deutschland von 1948 bis zur Gegenwart.* Düsseldorf: Droste-Verlag, 181–213.

Stegmann, Helmut, 1996: Das Gesetzgebungsverfahren im Bundesrat. Akteure und ihre Einflußnahme. In: Rolf-Dieter Postlep (Hrsg.), *Aktuelle Fragen zum Föderalismus: Ausgewählte Probleme aus Theorie und politischer Praxis des Föderalismus.* Marburg: Metropolis, 141–166.

Sturm, Roland, 1992: The Changing Territorial Balance. In: Gordon Smith et al. (Hrsg.), *Developments in German Politics.* London: Macmillan, 119–134.

Taylor, Michael, 1987: *The Possibility of Cooperation.* Cambridge: Cambridge University Press.

Thaysen, Uwe, 1985: Mehrheitsfindung im Föderalismus. Thesen zum Konsensualismus der westdeutschen Politik. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 35(35), 3–17.

Thiel, Eberhard, 1993: Einheitlichkeit der Lebensbedingungen und Finanzausgleich. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), *Materialien zur Fortentwicklung des Föderalismus in Deutschland.* Hannover: Selbstverlag, 292–310.

Tofaute, Hartmut, 1995: Kosten der Einheit – Refinanzierung der öffentlichen Haushalte. In: Dirk Nolte (Hrsg.), *Wirtschaftliche und soziale Einheit Deutschlands: Eine Bilanz.* Köln: Bund-Verlag, 161–194.

Tönnies, Gerd, 1993: Thesen zur Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen im vereinten Deutschland. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), *Raumordnungspolitik in Deutschland.* Hannover: ARL, 31–34.

Tsebelis, George/Björn Erik Rasch, 1995: Patterns of Bicameralism. In: Herbert Döring (Hrsg.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe.* Frankfurt a.M.: Campus, 365–390.

Tversky, Amos/Daniel Kahneman, 1988: Rational Choice and the Framing of Decision. In: David E. Bell et al. (Hrsg.), *Decision Making. Descriptive, Normative, and Prescriptive Interactions.* Cambrige: Cambridge University Press, 167–192.

van Velthoven, Ben/Harrie Verbon/Frans van Winden, 1993: The Political Economy of Government Debt: A Survey. In: Harrie Verbon/Frans van Winden (Hrsg.), *The Political Economy of Government Debt.* Amsterdam: Elsevier, 3–36.

Veen, Hans-Joachim, 1976: *Opposition im Bundestag – Ihre Funktionen, institutionellen Handlungsbedingungen und das Verhalten der CDU/CSU-Fraktion in der 6. Wahlperiode 1969–1972.* Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Vesper, Dieter, 1992: Finanzprobleme der neuen Bundesländer und Länderfinanzausgleich: Verteilungskonflikte programmiert. In: *DIW-Wochenbericht* 59, 315–325.

——, 1993: Föderales Konsolidierungsprogramm: Trägt die Neuordnung der staatlichen Finanzen zur Lösung der Finanzprobleme bei? In: *DIW-Wochenbericht* 60, 651–661.

——, 1996: Sind die Finanzprobleme in Ostdeutschland durch die Neuordnung des Finanzausgleichs gelöst? In: *DIW-Wochenbericht* 63, 267–276.

Vogel, Bernhard, 1991: Formelle und informelle Komponenten des Regierens – Erfahrungen aus der Praxis. In: Hans-Hermann Hartwich/Goettrick Wewer (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik.* Band 2: *Formale und informale Komponenten des Regierens*. Opladen: Leske + Budrich, 97–110.

Vogel, Friedrich, 1989: Der Vermittlungsausschuß. In: Bundesrat (Hrsg.), *Vierzig Jahre Bundesrat.* Baden-Baden: Nomos, 213–225.

Vorkötter, Uwe, 1989: Zahlmeister der Nation? Finanzpolitik und Haushaltswesen des Landes. In: Hartmut Klatt (Hrsg.), *Baden-Württemberg und der Bund.* Stuttgart: Kohlhammer, 224–233.

Wagener, Frido, 1975: System einer integrierten Entwicklungplanung im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden. In: Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (Hrsg.), *Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.* Berlin: Duncker & Humblot, 129–165.

Wehling, Hans-Georg, 1991: Der Bundesrat. In: Arthur G. Gunlicks/Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Föderalismus in der Bewährungsprobe: Bundesrepublik Deutschland in den 90er Jahren.* Bochum: Brockmeyer, 80–94.

Windhoff-Héritier, Adrienne, 1987: *Policy-Analyse: Eine Einführung.* Frankfurt a.M.: Campus.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 1992: *Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland.* Bonn: Stollfuß.

Wolf, Gerd, 1982: Zur Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern. In: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), *Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aus finanzverfassungsrechtlicher und finanzwirtschaftlicher Sicht.* Bonn: BMF, 252–307.

Zimmermann, Horst, 1987: Förderalismus und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse: Das Verhältnis regionaler Ausgleichsziele zu den Zielen des föderativen Staatsaufbaus. In: Guy Kirsch et al. (Hrsg.), *Beiträge zu ökonomischen Problemen des Föderalismus.* Berlin: Duncker & Humblot, 35–69.

Zimmermann, Horst/Klaus-Dirk Henke, 1994: *Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft.* 7. Aufl. München: Vahlen.

Zintl, Reinhard, 1992: Kooperation und Aufteilung des Kooperationsgewinns bei horizontaler Politikverflechtung. In: Arthur Benz et al., *Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen.* Frankfurt a.M: Campus, 97–146.

Renate Mayntz, Bernd Rosewitz, Uwe Schimank, Rudolf Stichweh
Differenzierung und Verselbständigung
Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme
1988 329 Seiten

Renate Mayntz, Thomas P. Hughes (Editors)
The Development of Large Technical Systems
1988 299 Seiten (copublished with Westview Press)

Clemens Schumacher-Wolf
Informationstechnik, Innovation und Verwaltung
Soziale Bedingungen der Einführung moderner Informationstechniken
1988 339 Seiten

Volker Schneider
Technikentwicklung zwischen Politik und Markt
Der Fall Bildschirmtext
1989 293 Seiten

Bernd Rosewitz, Douglas Webber
Reformversuche und Reformblockaden im deutschen Gesundheitswesen
1990 349 Seiten

Raymund Werle
Telekommunikation in der Bundesrepublik
Expansion, Differenzierung, Transformation
1990 409 Seiten

Hans-Willy Hohn, Uwe Schimank
Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem
Akteurkonstellationen und Entwicklungspfade in der staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung
1990 444 Seiten

Bernd Marin, Renate Mayntz (Editors)
Policy Networks
Empirical Evidence and Theoretical Considerations
1991 331 Seiten (copublished with Westview Press)

Jens Alber, Brigitte Bernardi-Schenkluhn
Westeuropäische Gesundheitssysteme im Vergleich
Bundesrepublik Deutschland, Schweiz, Frankreich, Italien, Großbritannien
1992 700 Seiten

Arthur Benz, Fritz W. Scharpf, Reinhard Zintl
Horizontale Politikverflechtung
Zur Theorie von Verhandlungssystemen
1992 205 Seiten

Fritz W. Scharpf (Editor)
Games in Hierarchies and Networks
Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions
1993 448 Seiten (copublished with Westview Press)

Andreas Stucke
Institutionalisierung der Forschungspolitik
Entstehung, Entwicklung und Steuerungsprobleme des
Bundesforschungsministeriums
1993 297 Seiten

Susanne Lütz
Steuerung industrieller Forschungskooperation
Funktionsweise und Erfolgsbedingungen des staatlichen
Förderinstrumentes Verbundforschung
1993 251 Seiten

Uwe Schimank, Andreas Stucke (Editors)
Coping with Trouble
How Science Reacts to Political Disturbances of Research Conditions
1994 401 Seiten (copublished with St. Martin's Press)

Edgar Grande, Jürgen Häusler
Industrieforschung und Forschungspolitik
Staatliche Steuerungspotentiale in der Informationstechnik
1994 566 Seiten

Philip Manow
Gesundheitspolitik im Einigungsprozeß
1994 195 Seiten

Renate Mayntz (unter Mitarbeit von Hans-Georg Wolf)
Deutsche Forschung im Einigungsprozeß
Die Transformation der Akademie der Wissenschaften der DDR 1989 bis 1992
1994 301 Seiten

Katrin Behaghel
Kostendämpfung und ärztliche Interessenvertretung
Ein Verbandssystem unter Streß
1994 326 Seiten

Renate Mayntz (Hg.)
Aufbruch und Reform von oben
Ostdeutsche Universitäten im Transformationsprozeß
1994 312 Seiten

Frank Thomas
Telefonieren in Deutschland
Organisatorische, technische und räumliche Entwicklung
eines großtechnischen Systems
1995 415 Seiten

Uwe Schimank
Hochschulforschung im Schatten der Lehre
1995 357 Seiten

Philipp Genschel
Standards in der Informationstechnik
Institutioneller Wandel in der internationalen Standardisierung
1995 237 Seiten

Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf (Hg.)
Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung
1995 368 Seiten

Helmut Voelzkow
Private Regierungen in der Techniksteuerung
Eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Normung
1996 380 Seiten

Jochen Gläser, Werner Meske
Anwendungsorientierung von Grundlagenforschung?
Erfahrungen der Akademie der Wissenschaften der DDR
1996 424 Seiten

Gerhard Krauss
Forschung im unitarischen Staat
Abhängigkeit und Autonomie der staatlich finanzierten Forschung in Frankreich
1996 239 Seiten

Hans-Georg Wolf
Organisationsschicksale im deutschen Vereinigungsprozeß
Die Entwicklungswege der Institute der Akademie der Wissenschaften der DDR
1996 375 Seiten

Dietmar Braun
Die politische Steuerung der Wissenschaft
Ein Beitrag zum »kooperativen Staat«
1997 450 Seiten

Renate Mayntz
Soziale Dynamik und politische Steuerung
Theoretische und methodologische Überlegungen
1997 342 Seiten

Marian Döhler
Die Regulierung von Professionsgrenzen
Struktur und Entwicklungsdynamik von Gesundheitsberufen
im internationalen Vergleich
1997 248 Seiten

Jürgen Wasem
Vom staatlichen zum kassenärztlichen System
Eine Untersuchung des Transformationsprozesses der
ambulanten ärztlichen Versorgung in Ostdeutschland
1997 333 Seiten

Roland Czada, Gerhard Lehmbruch (Hg.)
Transformationspfade in Ostdeutschland
Beiträge zur sektoralen Vereinigungspolitik
1998 421 Seiten

Jelle Visser, Anton Hemerijck
Ein holländisches Wunder?
Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum
in den Niederlanden
1998 272 Seiten

Susanne K. Schmidt
Liberalisierung in Europa
Die Rolle der Europäischen Kommission
1998 403 Seiten

Tobias Robischon
Telekommunikationspolitik im deutschen Einigungsprozeß
Steuerung und Eigendynamik sektoraler Transformation
1998 254 Seiten

Hans-Willy Hohn
Kognitive Strukturen und Steuerungsprobleme der Forschung
Kernphysik und Informatik im Vergleich
1998 354 Seiten

Wolfgang Streeck (Hg.)
Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie
Herausforderungen für die Demokratietheorie
1998 209 Seiten

Reiner Grundmann
Transnationale Umweltpolitik zum Schutz der Ozonschicht
USA und Deutschland im Vergleich
1999 402 Seiten

Fritz W. Scharpf
Regieren in Europa
Effektiv und demokratisch?
1999 201 Seiten

Schriftenreihe des
Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln

Jens Altemeier
Föderale Finanzbeziehungen unter Anpassungsdruck
Verteilungskonflikte in der Verhandlungsdemokratie
1999 279 Seiten

Campus Verlag · Frankfurt am Main