

ULRICH BUSCH

Solidarischer Finanzausgleich. Wie hoch ist der Solidaritätsbeitrag der alten für die neuen Länder?

Diskutiert wird schon länger darüber, seit der Klage Bayerns und Baden-Württembergs vor dem Bundesverfassungsgericht aber scheint eine Reform des bundesdeutschen Länderfinanzausgleichs unausweichlich. Für die neuen Länder und Berlin hätte dies einschneidende Konsequenzen, da hieraus ein Teil des Nachholbedarfs dieser Länder finanziert wird. In der Diskussion wird immer wieder herausgestellt, welchen großen Beitrag die alten Länder für die neuen im Rahmen des Finanzausgleichs leisten, weniger klar wird jedoch, daß dieser Beitrag, gemessen am Gesamtumfang der Transferleistungen, von verhältnismäßig geringem Gewicht ist und daß es die westdeutschen Bundesländer hervorragend verstanden haben, die Hauptlast der Unterstützungszahlungen auf den Bund abzuwälzen. Unterbelichtet bleibt auch, daß die alten Länder seit 1990 keineswegs nur Zusatzkosten hatten, sondern vom Vereinigungsprozeß auch erheblich profitierten. Bezieht man diese Aspekte mit ein in die Debatte über den Finanzausgleich und seine Verteilungswirkungen, so erscheint der Solidarbeitrag der alten für die neuen Bundesländer in einem etwas anderen, nicht ganz so strahlenden Licht.

Das System des föderalen Finanzausgleichs

Der Finanzausgleich gehört in Deutschland zu den Grundbausteinen der föderalen Ordnung (vgl. GG Art. 106 und 107). Im Verständnis der finanzwissenschaftlichen Theorie umfaßt er »die Aufteilung der öffentlichen Aufgaben auf die verschiedenen Gebietskörperschaften und die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen ihnen« (Wittmann 1975: 111). Dabei leiten sich die finanziellen Aspekte aus der Aufgabenverteilung her. Letztere bestimmt den Finanzbedarf der einzelnen Gebietskörperschaften (vgl. FAG 1988).

Gegenstand des Finanzausgleichs ist zum einen die Verteilung der finanziellen Mittel zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (*vertikaler Finanzausgleich*) und zum anderen die Aufteilung der Ländereinnahmen auf die einzelnen Bundesländer (*horizontaler Finanzausgleich*). Um die Verteilungswirkungen des Finanzausgleichs sinnvoll voneinander abgrenzen und quantifizieren zu können, sind mehrere *Stufen* oder *Schritte* zu unterscheiden. Die Ausgangsgröße hierfür bilden die sogenannten *Gemeinschaftssteuern* (Einkommen-, Körperschaft-, Gewerbe- und Umsatzsteuer), die im Unterschied zu den bundes- bzw. landes- und gemeindeeigenen

Ulrich Busch – Jg. 1951; Dr. sc. oec., Bankkaufmann, von 1987 bis 1997 Dozent an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin, Arbeitsgebiete: Geldtheorie, Wirtschaftspolitik, Transformationstheorie und -politik, seit 1998 Mitarbeiter in einem DFG-Forschungsprojekt; zuletzt in UTOPIE kreativ: »Wirtschaftskriminalität im Transformationsprozeß« (Heft 84, Oktober 1997).

»Durch Bundesgesetz ... ist sicherzustellen, daß die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird; hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen. Die Voraussetzungen für die Ausgleichsansprüche der ausgleichsberechtigten Länder und für die Ausgleichsverbindlichkeiten der ausgleichspflichtigen Länder sowie die

Maßstäbe für die Höhe der Ausgleichsleistungen sind in dem Gesetz zu bestimmen. Es kann auch bestimmen, daß der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen) gewährt.«

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Artikel 107

Steuern fiskalische Einnahmen darstellen, die nicht einer Körperschaft allein zufließen, sondern mehreren zugleich, was die Notwendigkeit ihrer Zerlegung und Aufteilung mit sich bringt:

Die *erste* Stufe beinhaltet die Aufteilung der Einnahmen zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften, teils aufgrund fester Vorgaben, teils entsprechend jährlicher Gesetzesentscheidungen.

In der *zweiten* Stufe geht es dann um die *horizontale Zerlegung* der Länderanteile. Dabei wird der Anteil am Gemeinschaftssteueraufkommen, der den Bundesländern *insgesamt* zusteht, entsprechend einer vorgegebenen Normverteilung den einzelnen Ländern zugerechnet.

Die *dritte* Stufe beinhaltet dann den ersten Umverteilungsprozeß entsprechend der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder, den *Umsatzsteuervorwegausgleich*. Dabei wird die primäre Umsatzsteuerverteilung nach der Einwohnerzahl dahingehend korrigiert, daß finanzschwache Länder bis zu 25 Prozent des Gesamtumsatzsteueraufkommens der Länder *vorab* erhalten. Die verbleibenden 75 Prozent werden nach einem einheitlichen Pro-Kopf-Schlüssel auf alle Länder verteilt, wobei zwei *Garantieklauseln* dafür sorgen, daß dadurch keine finanzielle Schlechterstellung der finanzstarken Länder eintritt.

Daran an schließt sich dann *viertens* der horizontale *Länderfinanzausgleich im engeren Sinne*. Dieser umfaßt ein kompliziertes Verfahren, bei welchem Finanzkraft und Finanzbedarf der Länder weitestgehend angeglichen werden. Das Ganze läuft auf ein Nullsummenspiel hinaus, bei dem zwischen finanzstarken und -schwachen Ländern solange eine *Umverteilung* der Finanzmittel erfolgt, bis die finanzschwachen Länder modifizierte Steuereinnahmen je Einwohner in Höhe von 95 Prozent des Länderdurchschnitts erreicht haben.

Eine abschließende *fünfte* Stufe des Finanzausgleichs ist wieder vertikal angelegt und umfaßt Leistungen des Bundes an finanzschwache Länder, sogenannte *Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen* – daneben gibt es *Sonder-, Übergangs- und Sanierungsbedarfsergänzungszuweisungen* des Bundes, die unabhängig von den Steuereinnahmen der Länder bestimmten Ländern gewährt werden (vgl. Finanzbericht 1998: 146). Auf diesem Wege werden die Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern, insbesondere durch die Berücksichtigung bestimmter Sonderlasten, weiter verringert. Letztendlich werden die finanzschwachen Länder durch diese Maßnahmen auf 99,5 Prozent des Länderdurchschnitts hochgeschleust, was faktisch einer Nivellierung der Unterschiede gleichkommt.

1990, im Jahr der deutschen Vereinigung, betrug das Gesamtvolumen des Finanzausgleichs in Westdeutschland 20,6 Mrd. DM. Davon entfielen jedoch 12,2 Mrd. auf die Steuerzerlegung und nur 8,4 Mrd. auf die Stufen drei bis fünf des Finanzausgleichs – als *echte* Ausgleichsprozesse. Auf den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne entfielen nur 4,0 Mrd. DM. Obwohl diese Zahlen sich, gemessen am Gesamtbudget der Länder, eher gering ausnehmen, fällt der damit erzielte Nivellierungseffekt erstaunlich hoch aus. Lagen die Anteile des örtlichen Steueraufkommens an den Länder-

Im Finanzausgleich werden die Finanzbeziehungen zwischen den einzelnen öffentlichen Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände) gleicher und verschiedener Ordnung staatspolitisch geregelt. In der Bundesrepublik Deutschland regelt der Finanzausgleich zum einen die Verteilung der Finanzmittel zwischen dem Bund und den Ländern (sowie Gemeinden) und zum anderen die Aufteilung der Mittel zwischen den einzelnen Ländern.

haushalten vor dem Finanzausgleich zwischen 52,2 und 197,8 Prozent und differierten damit erheblich (1 : 3,8), so lagen die modifizierten Werte nach dem Finanzausgleich zwischen 97,2 und 140,7 Prozent, was einem Verhältnis von 1 : 1,5 entspricht. Einige Empfängerländer, zum Beispiel Bremen und das Saarland, wiesen nach der Umverteilung sogar höhere Werte auf als die Zahlerländer, was Anlaß für Kritik und für diesbezügliche Reformbestrebungen war (vgl. Peffekoven 1987; Fuest/Lichtblau 1991).

Ungeachtet der hierin zutage tretenden Schwächen des Finanzausgleichs und seines Reformbedarfs muß doch festgehalten werden, daß dieses System die ihm laut *Grundgesetz* zugewiesene Aufgabe, die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen auszugleichen und so im gesamten Bundesgebiet die »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« zu gewährleisten, zwischen 1949 und 1990 in hohem Grade erfüllt hat. Mit dem Beitritt der DDR wäre es daher angezeigt gewesen, den neuen Ländern sofort den gleichen »Chancenausgleich« zu gewähren wie den finanzschwächeren alten Ländern (vgl. Otnad 1996: 166; Gottfried/Wiegard 1991: 453). Zumal das *Grundgesetz* für den Fall des Beitritts genau dies, das heißt die sofortige und gleichberechtigte Einbeziehung des Beitrittsgebietes in die bestehende Finanzverfassung, vorsah. Aufgrund der geringen Finanzkraft der neuen Länder hätte eine solche Lösung für die alten Bundesländer jedoch einschneidende Konsequenzen zur Folge gehabt. In Kraft gesetzt wurden deshalb zunächst *Übergangsregelungen*, welche die westdeutschen Bundesländer schonten, indem sie die finanziellen Ansprüche der neuen Länder und die damit verbundenen Kosten auf Länderebene dem Bundeshaushalt zuschoben bzw. einfach in die Zukunft verlagerten.

Die Übergangsregelungen bis 1994

Die finanzpolitischen Modalitäten des Beitritts der DDR zur Bundesrepublik wurden in den Verträgen zur deutschen Einheit, im »Staatsvertrag« vom 18. Mai 1990 (BGBl. II: 537) und im »Einigungsvertrag« vom 31. August 1990 (BGBl. II: 889), gesondert geregelt. Danach erfolgte die vertikale Steuerverteilung, als erste Stufe des Finanzausgleichs, grundsätzlich gemäß GG Art. 106, mit einer, allerdings bedeutsamen Ausnahme, der Aufspaltung des gesamtdeutschen Umsatzsteuerländeranteils in einen Ost- und einen Westteil. Im Ergebnis dessen sollte der durchschnittliche Umsatzsteueranteil pro Einwohner in den neuen Bundesländern von 55 Prozent im Jahre 1991 sukzessive bis auf 70 Prozent im Jahre 1994, gemessen am Durchschnitt der alten Länder, ansteigen. Bereits im Frühjahr 1991 kamen die Länder jedoch darin überein, die neuen Bundesländer schon von 1991 an bei der Auffüllung des Länderanteils an der Umsatzsteuer gemäß ihrer Einwohnerzahl zu berücksichtigen. Dadurch erzielten diese 1991 bis 1994 Mehreinnahmen in Höhe von 10 Mrd. DM, die ausgehend von der Regelung im *Einigungsvertrag* als *indirekter* Finanztransfer der alten Länder angesehen werden können (vgl. IWH 1997c: 16).

Ferner wurde im *Einigungsvertrag*, Art. 7 Abs. 3, abweichend vom *Grundgesetz* Art. 107 Abs. 2, verfügt, daß »ein gesamtdeut-

Mit dem Beitritt der DDR wäre es angezeigt gewesen, die neuen Länder sofort in den Finanzausgleich einzubeziehen und ihnen so den gleichen »Chancenausgleich« zu gewähren wie den finanzschwächeren alten Ländern. Zumal das *Grundgesetz* für den Fall des Beitritts genau dies, das heißt die sofortige und gleichberechtigte Einbeziehung des Beitrittsgebietes in die bestehende Finanzverfassung, vorsah. Aufgrund der geringen Finanzkraft der neuen Länder hätte eine solche Lösung für die alten Bundesländer jedoch einschneidende Konsequenzen zur Folge gehabt. In Kraft gesetzt wurden deshalb zunächst eine Reihe von vermeintlich weniger kostspieligen Übergangsregelungen.

scher Länderfinanzausgleich« zunächst »nicht stattfindet«. Bis zum 31. Dezember 1994 blieben die neuen Bundesländer vom horizontalen Finanzausgleich der alten Länder ausgeschlossen. Als Ersatz dafür wurde der bereits 1990 zum Zwecke des Defizitausgleichs des DDR-Staatshaushalts etablierte Fonds »Deutsche Einheit« ins Spiel gebracht (vgl. Tabelle 1). Dieser umfaßte zunächst ein Volumen von 115 Mrd. DM, wozu die westdeutschen Länder 47,5 Mrd. DM beitragen sollten. Die Aufbringung dieser Summe sollte hauptsächlich über Anleihen am Kapitalmarkt erfolgen. In den Folgejahren wurde der »Fonds« dann jedoch mehrmals aufgestockt, bis auf 160,7 Mrd. DM, wovon 95 Mrd. durch Kreditaufnahme und 65,7 Mrd. durch Zuschüsse der Haushalte des Bundes (49,6 Mrd. DM) und der Länder (16,1 Mrd. DM) aufgebracht wurden (BMWi 1998: 60f.).

Tabelle 1: Fonds »Deutsche Einheit« (in Mrd. DM)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996ff
1. Zuschuß Bund	2,0	4,0	9,9	14,2	19,5	-	-
2. Zuschuß Länder-West	-	-	-	6,0	10,1	-	-
3. Kreditaufnahme	20,0	31,0	24,0	15,0	5,0	-	-
4. Schuldendienst Bund	-	2,0	5,1	3,8	4,5	2,65	2,65
5. Schuldendienst Länder	-	-	-	3,8	4,5	6,85	6,85
Insgesamt:	22,0	35,0	33,9	35,2	34,6	9,5	9,5

Quellen: DIW 1995: 38; Boss/Rosenschon 1996: 11, 19, 21; IWH 1997b: 29; IW 1994/4: 65

Finanztechnisch stellt der Fonds »Deutsche Einheit« ein Sondervermögen dar, das durch Zuschüsse des Bundes und der Länder, vor allem aber durch die Aufnahme von Krediten am Kapitalmarkt, gespeist wird. Der Zuschuß der westdeutschen Länder belief sich, abweichend von der Planung, letztlich nur auf 16,09 Mrd. DM bzw. 25 Prozent der Einnahmen. An den Schulden des »Fonds« sind die Länder mit 47,5 Mrd. DM beteiligt. Als Gegenleistung dafür wurde jedoch ihr Anteil am Umsatzsteueraufkommen bei gleichzeitiger Anhebung des Steuersatzes erhöht. Ihre Belastung durch die Beteiligung am »Fonds« wurde so nahezu vollständig kompensiert.

An den Zins- und Tilgungszahlungen des »Fonds«, die bis zum Jahre 2013 gehen sollen, sind die Länder allerdings mit 6,85 Mrd. DM pro Jahr bzw. einer Quote von 72 Prozent beteiligt. Netto betrachtet ist dies aber beinahe ihr einziger direkter Beitrag zur Finanzierung der »Ersatzlösung« für den Länderfinanzausgleich. Jener hätte sie per Saldo weitaus mehr gekostet und den neuen Bundesländern weit mehr Geld in die Kassen gebracht, wie aus einer Modellrechnung des IW Köln hervorgeht (vgl. Fuest/Lichtblau 1991: 34ff.). Die praktizierte Lösung »schonte« die westdeutschen Länder, indem sie den neuen Ländern verfassungsmäßig zustehende Ausgleichszahlungen teilweise vorenthielt, den Bund stärker als vorgesehen belastete und einen Großteil der Kosten auf dem Kreditwege zukünftigen Generationen aufbürdete.

Neben den Finanzleistungen erbrachten die alten für die neuen

Länder in den ersten Jahren der deutschen Einheit noch technische und personelle Hilfen, die sich jedoch nur schwer quantifizieren lassen, da ein Teil dieser Aufwendungen ohnehin angefallen wäre.

Zusammengefaßt ergibt sich daraus als *direkter* Unterstützungsbeitrag der alten für die neuen Länder für 1991 bis 1994 brutto ein Gesamtvolumen von 33,0 Mrd. DM, was einem Durchschnittswert pro Jahr von 8,25 Mrd. DM entspricht (vgl. Tabelle 2, Summe 2-6).

Bezieht man den Umverteilungseffekt des Umsatzsteuerausgleichs als *indirekten* Beitrag mit ein, ohne jedoch die Mehreinnahmen, die in diesem Zusammenhang den Ländern zugestanden wurden, gegenzurechnen, so erhöht sich der Beitrag der alten Länder auf 43,1 Mrd. DM. Berücksichtigt man außerdem auch noch die Mindereinnahmen in Höhe von jährlich ein bis zweieinhalb Milliarden DM, die durch den Verzicht auf Bundeszuweisungen zugunsten der neuen Länder entstanden, so erhält man als Gesamttransferleistung der Länder und Gemeinden eine Bruttogröße von ca. 49,1 Mrd. DM. Dem entspricht ein jährlicher Leistungsumfang von durchschnittlich ca. 12 Mrd. DM brutto und 7 bis 10 Mrd. DM netto (vgl. Postlep 1992: 41f; IWH 1997c: 16).

Obwohl bereits diese Rechnung, da vereinigungsbedingte Mehreinnahmen und Einsparungen unberücksichtigt bleiben, den wahren Umfang der Leistungen überhöht ausweist, gehen andere Autoren von noch höheren Belastungen aus, indem sie zusätzlich Umsatzsteuerverluste in Höhe von 10 bis 12 Mrd. DM, Strukturhilfen u.ä. sowie Mindereinnahmen aus Steuersenkungen von 64 Mrd. DM als »quantifizierbaren finanziellen Beitrag der westdeutschen Länder für Ostdeutschland« geltend machen (vgl. Renzsch 1998). Diesen Aufwendungen bzw. Verlusten stehen jedoch beträchtliche Mehreinnahmen aus Bundesergänzungszuweisungen, der Umsatzsteuerneuverteilung sowie dem einigungsbedingten steuerlichen Mehraufkommen gegenüber, die sich jedoch ebenso wenig exakt quantifizieren lassen wie die *indirekten* Belastungen. Ohne diesen Tatbestand meines Erachtens genügend zu würdigen, veranschlagt Renzsch die Geamtleistungen, Verluste und Mindereinnahmen der alten Länder von 1991 bis 1994 »größenordnungsmäßig auf mehr als 100 Mrd. DM«, wovon die direkten Leistungen knapp ein Drittel, die indirekten aber mehr als zwei Drittel ausmachen. Würde man diese Größe um alle Entlastungen und Mehreinnahmen der Länder, die aus der deutschen Vereinigung resultieren, bereinigen, so erhielte man als *tatsächliche* Belastung einen deutlich geringeren Wert.

»Nirgendwo trat das politische Mißmanagement ... deutlicher zutage als in der Finanzpolitik. Eine Zeitlang erweckte man hier den Eindruck, die ›Zeche‹ lasse sich aus den einigungsbedingten Mehreinnahmen der Osterweiterung des westdeutschen Marktes, also gewissermaßen aus der ›Portokasse‹ begleichen. Eine vom Zentralbankrat angemahnte solide Steuerfinanzierung der enormen Transferleistungen ... erschien politisch vorerst nicht opportun. Infolgedessen stiegen die Haushaltsdefizite in für deutsche Verhältnisse seit 1948 enorme Höhen.«

Reimut Jochimsen in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 38, vom 3. Juli 1997, S. 21.

Tabelle 2: Bruttotransferleistungen der alten Bundesländer (in Mrd. DM)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1. USt.-Ausgleich	-	4,3	3,3	1,6	0,9	-	-	-
2. Zuschuß FDE	-	-	-	6,0	10,1	-	-	-
3. Schuldendienst	-	-	-	3,8	4,5	6,9	6,9	6,9
4. LFA	-	-	-	-	-	9,8	10,5	10,4
5. Investitionszulage	-	-	0,4	0,7	0,5	0,4	0,3	-
6. Techn./pers. Hilfen	k.A.	1,0	2,0	2,0	2,0	1,0	0,6	k.A.
7. Mindereinnahmen durch Verzicht auf BEZ	-	-	1,0	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Summe: 2-6	-	1,0	2,4	12,5	17,1	18,1	18,3	-
Summe: 1-7	-	5,3	6,7	16,6	20,5	20,6	20,8	-

Quelle: IWH 1997c: 16; Boss/Rosenschon 1996: 11; DIW 7/1998: 136; BMF Finanzbericht 1998: 145

ausgleich

Seit 1995 nehmen die fünf neuen Bundesländer und Berlin vollständig und gleichberechtigt am Länderfinanzausgleich teil. Damit wurde, nunmehr verfassungskonform, sichergestellt, daß die noch auf lange Sicht geringere Finanzkraft der neuen Länder gegenüber den alten »angemessen ausgeglichen« wird (GG Art. 107 Abs. 2).

Legt man die Maximalgröße der Hilfen der alten Bundesländer für die neuen Länder und Berlin im Zeitraum von 1991 bis 1994 von 100 Mrd. DM zugrunde, so erreichte der Solidarbeitrag der westdeutschen Länder und Gemeinden für Ostdeutschland 13 Prozent des Gesamttransfers. Begrenzt man die Betrachtung auf die in Tabelle 2 ausgewiesenen Daten, so reduziert sich diese Größe auf ca. 6 Prozent, was einem durchschnittlichen Anteil am Bruttoinlandsprodukt Westdeutschlands von weniger als 0,5 Prozent entspricht.

Der horizontale Finanzausgleich unter den Bundesländern war in seiner herkömmlichen Form jedoch als »Spitzenausgleich« konzipiert. Das heißt, er funktionierte nur, wenn sich die Unterschiede in der Finanzkraft der Länder in engen Grenzen bewegten und auf lange Sicht in etwa ausglich. Beides traf für Ostdeutschland, wo die Finanzkraft 1995 kaum 50 Prozent des Bundesdurchschnitts erreichte, aber nicht zu, weshalb eine Neuregelung notwendig wurde. Diese erfolgte 1993 mit der Neufassung des *Gesetzes über den Finanzausgleich* sowie dem *Föderalen Konsolidierungsprogramm* (FKPG 1993). Der 1995 dann in Kraft getretene reformierte Finanzausgleich stellt einen Kompromiß zwischen Bund und Ländern dar, der die Position der westdeutschen Länder stärkte und den Bund stärker belastete. Trotzdem führte die Einbeziehung der neuen Länder zu erheblichen Veränderungen in der Verteilungsstruktur. So stieg die *Transferquote* (das Verhältnis von Gesamtausgleichsvolumen und originärer Finanzkraft aller Länder) rapide an und damit der Umfang der Abschöpfung und Nivellierung. Für die westdeutschen Länder war dies Anlaß, das föderale Ausgleichssystem überhaupt in Frage zu stellen, obwohl sie an den Kosten der Einheit nach wie vor nur sehr moderat beteiligt sind.

Das seit 1995 praktizierte Finanzausgleichsverfahren weist gegenüber dem alten System eine Reihe von Modifizierungen auf: So wurde die horizontale Umsatzsteuerverteilung, der *Umsatzsteuervorwegausgleich*, dahingehend vereinfacht, daß jetzt bis zu einem Viertel des Länderanteils an der Umsatzsteuer unter den Ländern nach Steuerkraftgesichtspunkten verteilt wird und der Rest nach Einwohnern. Der 25-Prozent-Anteil am Umsatzsteueraufkommen der Länder dient dazu, Zahlungen (sogenannte *Ergänzungsanteile*) an diejenigen Länder zu leisten, deren Steuerkraft weniger als 92 v.

H. der durchschnittlichen Steuerkraft beträgt. Dies sind natürlich in erster Linie die neuen Bundesländer. 1995 flossen ihnen auf diese Weise 14,5 Mrd. DM zu, 1996 waren es 13,5 Mrd., 1997 13,3 Mrd. Aber auch für die alten Länder führte diese Neuregelung der Umsatzsteuerverteilung zu keiner echten Mehrbelastung. Im Gegenteil: Infolge der Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer von 37 auf 44 Prozent verbesserte sich ihr Finanzstatus sogar noch; stärker belastet wurde allein der Bund (vgl. Renzsch 1998: 354).

Daran an schließt sich dann der *horizontale Länderfinanzausgleich*, durch welchen die Finanzkraft der finanzschwachen Länder durch Ausgleichszahlungen der finanzstarken Länder auf mindestens 95 v. H. des Durchschnitts angehoben wird. Gegenüber früher wurde jedoch die Progression bei der Abschöpfung der ausgleichspflichtigen Überschüsse gemildert. Dafür entlasten die alten Länder den Bund bei der Schuldentilgung des Fonds »Deutsche Einheit« durch die Übernahme zusätzlicher 2,1 Mrd. DM jährlich. Insgesamt belief sich das Volumen des Länderfinanzausgleichs 1995 auf 11,2 Mrd., 1996 auf 12,3 Mrd. und 1997 auf 11,9 Mrd. DM, was etwa eine Verdreifachung gegenüber dem Volumen vor der Wiedervereinigung bedeutet.

Etwa die Hälfte dieser Summe floß jeweils den neuen Bundeslän-

Tabelle 3: Gesamtdeutscher Länderfinanzausgleich i.e.S. (in Mio. DM bzw. Prozent)

	1995	1996	1997
Leistungen der Geberländer	11.195,0	12.254,0	11.940,0
davon:			
- an neue Bundesländer	5.550,0	6.243,0	6.146,0
in Prozent	49,6	50,9	51,5
- an Berlin	4.222,0	4.335,0	4.225,0
in Prozent	37,7	35,4	35,4
- an alte Bundesländer	1.423,0	1.676,0	1.569,0
in Prozent	12,7	13,7	13,1

Quelle: Finanzbericht 1998: 144ff; DIW 7/1998: 136.

dern zu, mehr als ein Drittel Berlin (vgl. Tabelle 3). Bei der Beurteilung der Neuregelung des Finanzausgleichs dürfte jedoch die Strukturverschiebung in den Finanzbeziehungen stärker zu Buche schlagen als der Umfang: So insbesondere die Tatsache, daß bis 1990 fünf der zehn Bundesländer Westdeutschlands ausgleichsberechtigt und fünf ausgleichspflichtig waren. 1995 waren von den nunmehr 16 Bundesländern zehn ausgleichsberechtigt und sechs ausgleichspflichtig. 1996 betrug das Verhältnis sogar elf zu fünf. 1997 wiederum zehn zu sechs. Bundesländer, die in der Vergangenheit zeitweise (Bayern, Nordrhein-Westfalen, Hamburg) oder sogar durchweg (Schleswig-Holstein) zu den Empfängerländern zählten, rutschten plötzlich auf die Geberseite. Angesichts der auf längere Sicht schwachen bis sehr schwachen Finanzpositionen der fünf neuen Länder und Berlins, aber auch Bremens, Niedersachsens, Rheinland-Pfalz, und des Saarlandes, zeichnen sich auf diese Weise *stabile* Umverteilungsverhältnisse im Rahmen des föderalen

Mit der Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich 1995 erhielt dieser einen neuen Inhalt: Aus einem Instrument des föderalen Ausgleichs zwischen den westdeutschen Ländern wurde jetzt ein Instrument vor allem der West-Ost-Solidarität.

Ausgleichs ab. Dies fordert verständlicherweise die Geberseite zur Diskussion heraus, bis hin zur Klage 1998 vor dem Bundesverfassungsgericht.

Ein weiterer Punkt in diesem Kontext ist die seit 1995 stark angewachsene Rolle des Staates. Diese kommt insbesondere in der Bedeutungszunahme des sich an den Länderfinanzausgleich anschließenden vertikalen Ausgleichs durch den Bund mittels *Fehl Betrags-BEZ* (*Bundesergänzungszuweisungen*) an finanzschwache Länder zum Ausdruck. Abhängig vom Bedarf erhalten neue wie alte Länder in Höhe von 90 v.H. der nach dem Länderfinanzausgleich verbleibenden Fehlbeträge zur durchschnittlichen Finanzkraft der Länder Zuweisungen des Bundes, 1995 etwa 4,9 Mrd., 1996 5,0 Mrd. und 1997 5,1 Mrd. DM. Darüber hinaus zahlt der Bund den neuen Ländern und Berlin zum Abbau »teilungsbedingter Sonderbelastungen sowie zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft« bis zum Jahre 2004 jährlich *Sonderbedarfs-BEZ* in Höhe von 14 Mrd. DM. Darüber hinaus erhalten kleine alte und neue Bundesländer *Sonderbedarfs-BEZ* von jährlich rund 1,5 Mrd. DM im Hinblick auf ihre überproportionalen Kosten für die »politische Führung«. Als weitere flankierende Maßnahme zur Steigerung der Wirtschaftskraft gewährt der Bund den neuen Ländern zusätzliche *Finanzhilfen* in Höhe von 6,6 Mrd. DM jährlich. Berücksichtigt man die diversen Bundesergänzungszuweisungen,

1997 flossen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs ca. 87 Prozent aller Mittel an die neuen Bundesländer und Berlin. Im Rahmen des gesamten Finanzausgleichs, also einschließlich der Ergänzungszuweisungen und Investitionshilfen des Bundes und unter Berücksichtigung des Umsatzsteuervorgausgleichs erhielten die neuen Länder und Berlin knapp 84 Prozent der Mittel.

Tabelle 4: *BEZ und Finanzhilfen des Bundes 1995 und 1996 (in Mill. DM bzw. Prozent)*

	Fehl- BEZ 1995	Sonder- BEZ 1995	Sonder- BEZ PF 1995	Sonst. BEZ 1995	Finanz- hilfen 1995	Fehl- BEZ 1996	Sonder- BEZ 1996	Sonder- BEZ PF 1996	Sonst. BEZ 1996	Fi- nanz- hilfen 1996
gesamt	4.789	14.000	1.537	4.749	6.600	5.008	14.000	1.537	4.611	6.600
davon:										
neue BL	2.601	11.338	656	-	6.600	2.622	11.338	656	-	6.600
in %	54,3	81,0	42,7	0	100,0	52,4	81,0	42,7	0	100,0
Berlin	848	2.662	219	-	-	859	2.662	219	-	-
in %	17,7	19,0	14,2	-	-	17,2	19,0	14,2	-	-
alte BL	1.341	-	662	4.745	-	1.527	-	662	4.611	-
in %	28,0	0	43,0	100,0	0	30,5	0	43,0	100,0	0

Quelle: Finanzbericht 1998: 145f.

BEZ = Bundesergänzungszuweisungen;

Fehl-BEZ = Fehlbetrags-BEZ;

Sonder-BEZ = Sonderbedarfs-BEZ Neue Länder;

Sonder-BEZ PF = Sonderbedarfs-BEZ Kosten politische Führung;

Sonst. BEZ = Übergangs-BEZ alte Länder und Sanierung-BEZ Bremen/ Saarland;

Finanzhilfen = Zuschüsse gemäß Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost.

so erhöht sich der Leistungsumfang, den die neuen Bundesländer und Berlin im Rahmen des Finanzausgleichs insgesamt erhalten, beträchtlich (vgl. Tabelle 4).

Addiert man alle Ergänzungszuweisungen und Finanzhilfen des Bundes, so erhält man für 1996 die Summe von 31,8 Mrd. DM. Daran partizipierten die neuen Länder zu etwa zwei Dritteln (66,8 Prozent) und Berlin zu einem Neuntel (11,8 Prozent). 1997 stiegen die Anteile auf knapp 70 Prozent bzw. 17,5 Prozent. Was sich bereits bei der Struktur des Länderfinanzausgleichs zeigte, nämlich daß hier eine Umverteilung vor allem zugunsten der neuen Bundesländer und Berlins stattfindet, erfährt durch die Ergänzungszuweisungen und die Investitionshilfen des Bundes noch eine Verstärkung. Ein Vergleich dieser Größen mit denen des Länderfinanzausgleichs dokumentiert aber auch den gewachsenen Anteil des Bundes an den Gesamtleistungen. Dies weist auf eine weitere Verschiebung der Kosten des föderalen Ausgleichs zu Lasten des Bundes hin, während der Anteil der westdeutschen Länder rückläufig ist (vgl. Tabelle 5).

So führte die Neugestaltung des Finanzausgleichs seit 1995 nicht nur zu einer finanziellen Besserstellung der neuen Länder, sie entlastete paradoxerweise auch die alten Bundesländer.

Einer Berechnung des *Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesminister der Finanzen* zufolge schrumpften »die Leistungen der alten für die neuen Länder« im Rahmen des Finanzausgleichs bzw. des Föderalen Konsolidierungsprogramms »praktisch auf ›Null« (zit. bei Renzsch 1998: 349).

Dies resultiert teils aus der Übernahme bestimmter Belastungen durch den Bund, teils aus zusätzlichen direkten Zahlungen des Bundes an westdeutsche Länder (insbesondere das Saarland und Bremen), wodurch die Belastung der alten Länder *insgesamt* zurückging, obwohl sie für einige Länder kräftig anstieg. Zudem hat die Erhöhung des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen ab 1995 zur Folge, daß sich Verbesserungen der Finanzkraft der neuen Länder zunächst ausschließlich zugunsten der alten Länder auswirken. Per Saldo verzeichneten die westdeutschen Bundesländer durch die Neuregelung des Finanzausgleichs 1995 eine Entlastung in Höhe von 0,3 Mrd. DM. Dem steht beim Bund eine Mehrbelastung in Höhe von 47,2 Mrd. DM gegenüber.

Nicht berücksichtigt sind dabei jedoch der Solidaritätszuschlag

Insgesamt belaufen sich die Nettotransfers aus den öffentlichen Haushalten in die neuen Bundesländer und Berlin auf 4 bis 4,5 Prozent des westdeutschen Bruttoinlandsprodukts. Etwa einen halben bis maximal einen dreiviertel Prozentpunkt davon tragen die alten Bundesländer. Rechnet man das infolge der Wiedervereinigung seit 1990 in Westdeutschland zu verzeichnende zusätzliche Wirtschaftswachstum, also den »Vereinigungsgewinn«, dagegen, so zeigt sich, daß dieser jährlich wie insgesamt *deutlich höher ausfällt* als die in den Transferleistungen zum Ausdruck kommenden »Kosten« der Transformation und Integration Ostdeutschlands.

Tabelle 5: Leistungen für die neuen Bundesländer und Berlin im Rahmen des Finanzausgleichs insgesamt 1995 bis 1997 (in Mrd. DM)

		NBL	Berlin	NBL	Berlin	NBL	Berlin
		1995	1995	1996	1996	1997	1997
(1)	Ust-Verteilung	14,5	-0,7	13,5	-0,7	13,3	-0,7
(2)	LFA	5,6	4,2	6,2	4,3	6,1	4,2
(3)	BEZ	14,6	3,7	14,6	3,7	14,6	3,7
(4)	Finanzhilfen	5,3	1,3	5,3	1,3	5,3	1,3
(5)	Gesamtumfang	40,0	8,5	39,6	8,6	39,3	8,5

(1995: 27,3 Mrd. DM) als zusätzliche Einnahme des Bundes sowie die dauernden Verluste der Länder aus der Umsatzsteuerverteilung und den (gestrichenen) Bundesergänzungszuweisungen, welche sich 1995 auf 15,8 Mrd. DM summierten. Zieht man diese Größen mit heran, so ergibt sich ein Mehr an *direkten* Belastungen für die Länder von 8,03 Mrd. DM. Zieht man davon aber die Leistungen auslaufender Programme, quasi als Einsparungen, wieder ab, so reduziert sich die *tatsächliche Belastung* der alten Länder ab 1995 auf jährlich ca. 5 Mrd. DM (Peffekoven 1994: 304f). Das ist, verglichen mit den Aufwendungen der Jahre 1990 bis 1994, etwa ein Drittel weniger! Addiert man auch hier wieder die indirekten Belastungen, etwa aufgrund der Aufhebung des Strukturhilfegesetzes, des Abbaus der Mischfinanzierung sowie veränderter Steuergesetze und -bestimmungen, hinzu, so ergibt sich ein maximaler Gesamtbeitrag der alten Länder für die neuen in ähnlicher Höhe wie 1991 bis 1994, nämlich von 20 bis 25 Mrd. DM pro Jahr (vgl. Renzsch 1998: 355). Auch diese, sehr hoch veranschlagte Rechnung weist also *keine* Erhöhung der bündischen Solidarität der alten für die neuen Bundesländer im Verlaufe der neunziger Jahre aus. Durch die Berücksichtigung aller direkten und indirekten Belastungen relativiert sich zwar die »Schieflage« der Kostenverteilung zwischen Bund und Ländern etwas, das Gesamtbild einer relativ niedrigen Belastung der alten Länder bleibt davon aber unberührt, zumal wenn Berlin, wie hier der Fall, gänzlich den neuen Bundesländern zugerechnet wird.

»Zum einen wird die Neugliederung der Bundesländer immer dringender, weil die Diskrepanzen zu groß sind zwischen Ländern mit siebzehn Millionen Einwohnern wie Nordrhein-Westfalen und knapp 680 000 Einwohnern wie Bremen. Dazu muß eine Neuordnung der Finanzverfassung im Sinne einer Regionalisierung kommen.«
Kurt Biedenkopf in: Die Zeit vom 15. Januar 1998.

Ein etwas anderes Bild zeichnet sich jedoch dann, wenn die Enblock-Sicht der westdeutschen Länder zugunsten einer differenzierteren Betrachtung aufgegeben wird. Dann zeigt sich nämlich, daß bestimmte ausgleichsberechtigte Länder unter den alten Bundesländern durch die Neuordnung des Finanzausgleichs und die Einbeziehung der neuen Länder in der Tat nicht schlechter gestellt wurden (zum Beispiel Bremen), andere zwar Einbußen erlitten, aber nicht gravierend (so Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Hamburg), einige ausgleichspflichtige Länder (Baden-Württemberg, Hessen, Bayern und Nordrhein-Westfalen) jedoch erheblich mehr als bislang abgeben müssen. Vor dem Hintergrund dieser Polarisierung innerhalb Westdeutschlands erklärt sich dann auch die unterschiedliche Positionierung der einzelnen Länder in der Kontroverse um den Länderfinanzausgleich.

Die finanziellen Unterschiede zwischen den neuen und den alten Bundesländern sind auch fast ein Jahrzehnt nach der Vereinigung immer noch so groß, daß sie den föderalen Ausgleichsmechanismus des Länderfinanzausgleichs zu sprengen drohen, zumal hier keine kurzfristige Besserung in Sicht ist. 1996 lag der West-Ost-Transfer innerhalb des Länderfinanzausgleichs um 800 Mill. DM höher als 1995. 1997 bewegte er sich in etwa auf Vorjahresniveau. Und auch für 1998 zeichnet sich hier keine grundlegende Trendwende ab.

Insgesamt belaufen sich die Nettotransfers aus den öffentlichen Haushalten in die neuen Bundesländer und Berlin auf 4 bis 4,5 Prozent des westdeutschen Bruttoinlandsprodukts. Etwa einen halben bis maximal einen dreiviertel Prozentpunkt davon tragen die alten Bundesländer. Rechnet man das infolge der Wiedervereinigung seit

1990 in Westdeutschland zu verzeichnende zusätzliche Wirtschaftswachstum, also den »Vereinigungsgewinn«, dagegen, so zeigt sich, daß dieser jährlich wie insgesamt *höher ausfällt* als die in den Transferleistungen zum Ausdruck kommenden »Kosten« der Transformation und Integration der neuen Länder (vgl. IWH 1996/13: 2; Memorandum '97: 174ff.; Busch 1998: 96).

Daß es trotzdem eine Debatte um die »Kosten« der Einheit gibt, ihre Verteilung im föderalen System und ihre Finanzierung, aber keine, zumindest nicht damit im Kontext stehende, über die »Gewinne«, erklärt sich daraus, daß erstere vor allem *öffentlich* sind, letztere aber größtenteils *privat*. Besonders deutlich zeigt sich dies bei den Auswirkungen der Änderungen im Steuerrecht zum Zwecke der Investitionsförderung in den neuen Bundesländern und in Berlin. So ging das Aufkommen der veranlagten Einkommenssteuer von 41,5 Mrd. DM im Jahre 1991 auf 14,0 Mrd. DM 1995 zurück, was für die öffentlichen Haushalte erhebliche Einnahmeausfälle, für die privaten Haushalte, insbesondere die von Selbständigen und Unternehmern, aber höhere Einnahmen und eine forcierte Vermögensakkumulation bedeutete. Letzteren Aspekt zu vernachlässigen und lediglich den Einnahmeausfall bei den öffentlichen Haushalten zu konstatieren, und diesen dann mit den Hilfen für Ostdeutschland zu erklären, wie es die Regel ist, wird den Tatsachen nicht gerecht.

Konsequenzen einer Reform des Finanzausgleichs für die neuen Bundesländer

Das Hauptproblem des Finanzausgleichs besteht gegenwärtig darin, daß der hohe Nivellierungsgrad für die Länder kaum Anreize bereithält, ihre Wirtschafts- und Steuerkraft zu erhöhen. Darüber hinaus sind es vor allem die hohen Grenzbelastungen von mehr als 75 Prozent, die kritisiert werden. All dies ist seit längerem bekannt und Anlaß für Überlegungen, das System zu reformieren (vgl. Peffekoven 1987; 1994; Homburg 1993; Lichtblau 1995; Huber/Lichtblau 1997; 1998; Renzsch 1998; DIW 7/1998). Dabei reichen die Vorschläge von praktischen Vereinfachungen und die Transparenz erhöhenden Maßnahmen bis hin zur radikalen Umgestaltung des ganzen Systems. Dies tangiert natürlich die Frage des Solidarpaktes mit den neuen Ländern. Zwei Aspekte sind dabei von Relevanz: Zum einen die Konzentration der Mehrbelastungen auf *bestimmte Länder*, welche dadurch überproportional belastet werden. Und zweitens die Tatsache, daß sich der Länderfinanzausgleich als ein *stabiler* Umverteilungsmechanismus, mit fest definierten Rollen, was die Ausgleichspflicht und die Ausgleichsberechtigung einzelner Länder anbetrifft, zu etablieren droht. Die neuen Bundesländer und Berlin beanspruchen hier, wie nicht anders zu erwarten, feste Positionen auf seiten der Ausgleichsberechtigten. Bei der Kritik am Finanzausgleich unter Allokations- und Effizienzgesichtspunkten findet die historisch-spezifische Situation der neuen Länder zuwenig Berücksichtigung. Denn im Unterschied zu bestimmten alten Ländern erklärt sich ihre vergleichsweise ungünstige Position nicht aus verzerrenden Allokationswirkungen von Finanzausgleichszahlungen innerhalb einer funktionierenden Marktwirt-

»Wenn der Solidaritätspakt heute enden würde, könnte Sachsen nicht einmal mehr seine gesetzlichen Verpflichtungen erfüllen. Im Jahre 2005 werden wir auch noch nicht so stark sein wie im Durchschnitt der Westen. Auf diese Zeiten müssen wir uns heute vorbereiten.« Kurt Biedenkopf, in: Die Zeit vom 15. Januar 1998.

schaft im Zustand eines räumlich effizienten Gleichgewichts, sondern aus der ungleichen Lastenverteilung im Gefolge des Zweiten Weltkrieges, der Teilung Deutschlands und der planwirtschaftlichen Regulierung bis 1989. Sie ist also *exogen* bedingt. Die Unterstützung des wirtschaftlichen Aufbaus in den neuen Ländern im Rahmen des föderalen Ausgleichs ist daher gleichermaßen notwendig wie ökonomisch gerechtfertigt.

Das derzeitige Ausgleichssystem sichert den *finanzschwachen* Län-

Tabelle 6: Durchschnittliche Finanzkraft der Länder und Finanzausgleich 1996 (in Mill. DM bzw. Prozent)

	NBL	Berlin	ausgleichs- berecht. alte BL	ausgleichs- pflicht. alte BL
1. Durchschnittliche Finanzkraft vor FA (Prozent)	84,2	72,3	88,3	106,3
2. Ust.-Ausgleich	+ 13.656	- 710	- 959	- 11.987
3. LFA i.e.S.	+ 6.242	+ 4.335	+ 1.677	- 12.254
4. Fonds »Deutsche Einheit«	0	- 223	- 410	- 6.217
5. BEZ	+ 14.616	+ 3.740	+ 6.800	- 6.217
6. Durchschnittliche Finanzkraft nach FA (Prozent)	120,3	114,6	104,4*	102,7

* ohne Berücksichtigung der Sanierungs-BEZ für Saarland und Bremen

Quelle: Finanzbericht 1998: 145f; Scheffels 1997: 14.

Hohe Grenzbelastung:
Das heißt, von einer DM zusätzlicher Einkommensteuereinnahme gehen im Rahmen des primären Finanzausgleichs je 42,5 Prozent an den Bund und an das Land sowie 15 Prozent an die Gemeinde. Nach dem sekundären Finanzausgleich verbleibt dem Land aber letztendlich nur ein Rest von weniger als 0,15 DM, unter Einschluß der Gemeinden von knapp 0,30 DM (Huber/Lichtblau 1998: 144).

»Eine Reform beträfe besonders die neuen Bundesländer und Berlin. Die erhielten 1997 fast zehn Milliarden Mark aus dem Aus-

gleich – über mehrere Stufen – letztlich eine Finanzausstattung von mindestens 99,5 Prozent des Länderdurchschnitts. Für die neuen Bundesländer bedeutete dies zum Beispiel 1996 eine Verbesserung ihrer relativen Position gegenüber der originären Finanzkraft um 36,1 Prozent (Vgl. Tabelle 6).

Ausschlaggebend dafür waren aber nicht in erster Linie die Zahlungen der alten an die neuen Länder im Rahmen des Länderfinanzausgleichs – diese machten nur 18,1 Prozent der gesamten Umverteilung aus, – sondern die Ergänzungszuweisungen des Bundes und der Umsatzsteuerausgleich.

Anders stellt sich dies für die *finanzstarken* ausgleichspflichtigen Länder dar. Für sie sind die Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs mit 12,3 Mrd. DM 1996 und 11,9 Mrd. DM 1997 der größte Posten im Gesamtgefüge des Finanzausgleichs, dicht gefolgt von den Belastungen im Rahmen des Umsatzsteuervorwegausgleichs. Beide Größen finden sich in der Bilanz fast vollständig bei den neuen Bundesländern und Berlin als Einnahmen wieder, womit der Interessenkonflikt offenbar wird.

Ausgehend von dieser Konstellation ist keine Reform des Finanzausgleichssystems denkbar, bei welcher die neuen Bundesländer nicht die Verlierer sein würden. Es sei denn, es würden nur die

Verteilungsmodalitäten geändert, das Ganze einfacher gestaltet und transparenter, die Belastungen für die alten Bundesländer blieben aber auf gleichem Niveau. Eine solche »Lösung« entspräche jedoch nicht den Intentionen der in der Debatte um den Finanzausgleich den Ton angegebenden ausgleichspflichtigen Länder.

Soll hingegen der Nivellierungsgrad im Finanzausgleichssystem der Länder tatsächlich verringert werden, so geht dies nur über eine Reduzierung der Abschöpfungsquoten der ausgleichspflichtigen Länder. Dies würde aber zwangsläufig eine Kürzung der Ausgleichsansprüche der neuen Bundesländer als ausgleichsberechtigter Länder implizieren. »Will man den Nivellierungsgrad im bestehenden System verringern, muß man die Abschöpfungsquoten der Geberländer und gleichzeitig den Ausgleichsanspruch der finanzschwachen Länder senken« (DIW Wochenbericht 7/98: 138). Resultat einer solchen Reform würde also, wie auch immer, eine finanzielle Schlechterstellung der neuen Bundesländer sein. Angesichts der wirtschaftlichen Situation in den neuen Ländern und des nach wie vor hohen, das eigene Aufkommen übersteigenden Finanzbedarfs, wäre eine solche »Lösung« in höchstem Maße kontraproduktiv für den Aufholprozeß Ostdeutschlands und geradezu verwerflich in Hinblick auf das Ziel der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse in Deutschland. Die Konsequenz wäre letztlich, daß der Bund mit noch höheren Ergänzungszuweisungen und Finanzhilfen einspringen müßte, um zu verhindern, daß die neuen Länder finanziell völlig »abdriften«. Dies aber würde bedeuten, daß die horizontale Komponente im föderalen System durch die vertikale ersetzt wird und der Zentralismus den Föderalismus verdrängt. Wäre es da nicht eher angebracht, den Solidarpakt zwischen den alten und den neuen Bundesländern zu erhalten und auf eine breitere Basis zu stellen?

Literatur

- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (1997): Memorandum '97, Köln.
 BMF (lfd. Jgg.), (Bundesministerium der Finanzen): Finanzbericht, Bonn.
 BMWi (1998), (Bundesministerium für Wirtschaft): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 1998, Dokumentation Nr. 441, Bonn.
 Boss, A./Rosenschon, A. (1996): Öffentliche Transferleistungen zur Finanzierung der deutschen Einheit: Eine Bestandsaufnahme, in: Kieler Diskussionsbeiträge 269, IfW Kiel.
 Busch, U. (1998): Sieben fette Jahre? Kritische Bemerkungen zu Charakter und Umfang der Transfers, in: Berliner Debatte INITIAL, 9(1998)2/3, S. 89-103.
 Die Verträge zur Einheit Deutschlands, München (dtv) 1990.
 DIW (1995): Transferleistungen in die neuen Bundesländer und deren wirtschaftliche Konsequenzen, hrsg. v. V. Meinhardt u.a., SH 154, Berlin.
 DIW (1997): Wirtschaftsschwache Bundesländer trotz Finanzausgleich in der Klemme, in: Wochenbericht 34, S. 601-612.
 DIW (1998): Länderfinanzausgleich: Neuer Verteilungsstreit zwischen West und Ost, in: Wochenbericht, Nr. 7, S. 133f.
 Fuest, W./Lichtblau, K. (1991): Finanzausgleich im vereinten Deutschland, Köln.
 Fuest, W./Lichtblau, K. (1994): Transferzahlungen an die neuen Bundesländer und die Reform des Finanzausgleichs, in: iw-trends (21) 4, S. 61-73.
 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1988 (BGBl I, S. 95-99).
 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz - FAG) 1993 (BGBl. I, S. 977-982).
 Gesetz über die Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den Neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte (Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms - FKPG), 1993, (BGBl. I, S. 944-991).
 Gottfried, P./Wiegand, W. (1991): Der Länderfinanzausgleich nach der Vereinigung, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 71, S. 453-461.
 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, München 1990.
 Häde, U. (1996): Finanzausgleich, Tübingen.

gleichstopf – 87 Prozent der gesamten Leistungen.«
 Capital, 10/98, S. 292.

»Als Spitze fiskalischer Absurdität empfindet Huber die Ausgleichsmaschinerie zwischen Ost und West.«
 Die Welt vom 13. Juni 1998.

»Huber versicherte, daß Bayern an den Sonderzahlungen für die neuen Bundesländer nicht rütteln wolle. ›Der Vorwurf, wir wollten die Solidarität aufkündigen, geht völlig an der Sache vorbei‹ betonte er.«
 Die Welt vom 25. Juli 1998.

»Der finanzpolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, Joachim Poß, hielt Bayern und Baden-Württemberg unterdessen ›Roßtäuscherei‹ vor. Der Hinweis beider Länder auf eine nur allmähliche Abschmelzung der Leistungen im Finanzausgleich und damit eine ›Besitzstandsregelung‹ sei unglaubliche Irreführung. Es gehe Bayern und Baden-Württemberg darum, den eigentlichen Länderfinanzausgleich zu halbieren.«
 Die Welt vom 25. Juli 1998.

»Der FDP-Vorsitzende Wolfgang Gerhardt hat sich unterdessen den Forderungen Bayerns und Baden-Württembergs nach einer Reform des Ausgleichssystems angeschlossen: »Niemand kann es als gerecht empfinden, wenn mehr als 50 Prozent des Erfolges eines Bundeslandes in Verteilung gehen.«
 Die Welt vom 2. März 1998.

»Gegenwärtig geht es in erster Linie darum, die ostdeutschen Länder finanziell in die Lage zu versetzen, in ähnlichem Umfang wie die westdeutschen Länder

öffentliche Güter bereitzustellen. Tatsächlich liegen die Einnahmen der ostdeutschen Länder um über ein Drittel höher als in den westdeutschen Flächenländern. Wegen der extremen Steuerschwäche ihrer Gemeinden müssen die neuen Bundesländer aber in weit höherem Maße finanziell für sie Sorge tragen.« (DIW Wochenbericht 7/98, S. 140)

»Selbst wenn in den nächsten Jahren der Aufholprozeß in Ostdeutschland wieder an Fahrt gewinnt, werden weiterhin hohe Transfers von West nach Ost notwendig sein. Ziehen sich die westdeutschen Länder aus ihrer Verantwortung zurück, wird der Bund in die Bresche springen müssen, soll das Verfassungsgebot der ›Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse‹ nicht verletzt werden – der Verteilungsstreit würde dann nicht unter den Ländern, sondern zwischen Bund und Ländern geführt werden.« (DIW Wochenbericht 7/98, S. 141)

- Hansmeyer, K.-H. (Hrsg.) (1993): Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit I und II, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 229/I–II, Berlin.
- Heilemann, U./Rappen, H. (1997): Sieben Jahre deutsche Einheit: Rückblick und Perspektiven in fiskalischer Sicht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 40-41 vom 26. September, S. 38 - 46.
- Homburg, S. (1993): Eine Theorie des Länderfinanzausgleichs: Finanzausgleich und Produktionseffizienz, in: Finanzarchiv, N.F. 50, Heft 4, S. 458-486.
- Homburg, S. (1994): Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, in: Finanzarchiv, N.F. 51, Heft 3, S. 312-330.
- Huber, B. (1997): Der Finanzausgleich im deutschen Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24 vom 6. Juni, S. 22 - 29.
- Huber, K./Lichtblau, K. (1997): Systemschwächen des Finanzausgleichs – eine Reformskizze, in: iw-trends 4, S. 24-45.
- Huber, K./Lichtblau, K. (1998): Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform, in: Wirtschaftsdienst, III, S. 142-147.
- IW (Institut der deutschen Wirtschaft Köln) (1998): Länderfinanzausgleich: Reform eines absurden Systems, in: iwd Nr. 3, S. 4f.
- IWH (1996): Wirtschaft im Wandel, Nr. 13, S. 2.
- IWH (1997a): Transferleistungen, Wirtschaftsstruktur und Wachstum in den neuen Bundesländern, Tagungsband, SH 1, Halle.
- IWH (1997b): Wechselbeziehungen zwischen Transfers, Wirtschaftsstruktur und Wachstum in den neuen Bundesländern, SH 4/1997, Halle.
- IWH (1997c): Wechselbeziehungen zwischen Transfers, Wirtschaftsstruktur und Wachstum in den neuen Bundesländern. Endbericht (Leitung: J. Ragnitz), Halle.
- Lichtblau, K. (1995): Von der Transfer- in die Marktwirtschaft, Köln.
- Müller, G. (1998): Impulse der Wiedervereinigung auf die westdeutsche Wirtschaft, in: Wirtschaftsdienst, VI, S. 357-363.
- Oberhauser, A. (Hg.) (1995): Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit III, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, NF, Bd. 229/III, Berlin.
- Oberhauser, A. (Hg.) (1996): Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit IV, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, NF, Bd. 229/IV, Berlin.
- Ottnad, A. (1996): Wohlstand auf Pump. Ursachen und Folgen wachsender Staatsverschuldung in Deutschland, Frankfurt/New York.
- Peffekoven, R. (1987): Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, in: Finanzarchiv, N.F. 45, Heft 2, S. 181-228.
- Peffekoven, R. (1990): Finanzausgleich im vereinten Deutschland, in: Wirtschaftsdienst, (70), S. 346-352.
- Peffekoven, R. (1994): Reform des Finanzausgleichs – eine vertane Chance, in: Finanzarchiv, N.F. 51, Heft 3, S. 281-311.
- Postlep, R.-D. (1992): Einigungsbedingte Belastungen des Bundes, der alten Bundesländer und ihrer Gemeinden, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 72, S. 37-42.
- Renzsch, W. (1998): Die Finanzierung der deutschen Einheit und der finanzpolitische Reformstau, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 78, S. 348-356.
- Rosenchon, A. (1997): Finanzhilfen der Bundesländer, in: Kieler Diskussionsbeiträge 293, Kiel.
- Scheffels, B. (1997): Steueränderungen verschärfen Länder-Not, in: Die Welt, 23. Dezember, S. 14.
- Sechs-Thesen-Papier (1996): Sechs-Thesen-Papier der ostdeutschen Finanzminister zur wirtschaftlichen und finanzpolitischen Situation der neuen Bundesländer, o.O.
- Wegner, E. (Hrsg.) (1992): Finanzausgleich im vereinten Deutschland. Probleme der Einheit, Bd. 9, Marburg.
- Wittmann, W. (1975): Einführung in die Finanzwissenschaft, III. Teil, Stuttgart.