

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 25/92

Berlin

18. Juni 1992

2. Ex.

59. Jahrgang

Finanzprobleme der neuen Bundesländer und Länderfinanzausgleich: Verteilungskonflikte programmiert

Nach wie vor wird die finanzpolitische Diskussion von der Frage nach den fiskalischen Konsequenzen der deutschen Einigung beherrscht. Dies liegt auch daran, daß die Politik bisher den Bedarf an öffentlichen Mitteln in Ostdeutschland unterschätzte. Vieles spricht dafür, daß die „heiße Phase“ der Finanzierung der ostdeutschen Länder- und Gemeindehaushalte erst noch bevorsteht. Je stärker aber die Haushalte der westdeutschen Gebietskörperschaften zur Finanzierung der einigungsbedingten Lasten herangezogen werden, um so größer dürfte das Konfliktpotential zwischen den verschiedenen Haushaltsebenen werden. Dringlich ist deshalb eine aufgabenadäquate Neuregelung der Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Gemeinden. Von großer Bedeutung wird dabei sein, welche Form der Länderfinanzausgleich künftig annehmen wird. Vielfach wird befürchtet, daß der notwendige Umfang der Finanztransfers in die neuen Länder diese Regelmechanismen überfordern wird.

Die wirtschafts- und finanzpolitischen Entscheidungen nach Öffnung der innerdeutschen Grenzen fußten auf der Hoffnung, die Finanzierung der Einheit wäre ohne Steuererhöhungen möglich. Als Folge der einigungsbedingten Wachstumsimpulse erwartete man, daß ausreichende Finanzmittel in die öffentlichen Kassen fließen. Auch hoffte man, daß sich die ostdeutsche Wirtschaft nach dem Anpassungsschock relativ problemlos in die Marktwirtschaft einfügen würde. Diese Erwartungen haben sich nicht erfüllt. Wegen der schweren Anpassungskrise in Ostdeutschland gab es dort nur spärliche Steuereinnahmen, während der Transferbedarf in die Höhe kletterte, weil viele Arbeitsplätze nicht wettbewerbsfähig waren. Somit mußten die Gebietskörperschaften und die Sozialversicherungen ihre Haushalte mehrfach nachbessern. Zwar fiel die staatliche Kreditaufnahme 1991 niedriger aus als ursprünglich geplant, doch lag dies zu allererst daran, daß die ostdeutschen Länder und Gemeinden wegen eines unzureichenden Planungsvorlaufs und anderer administrativer Hemmnisse — so ist der Aufbau einer effizienten Verwaltung noch

längst nicht abgeschlossen — erst relativ wenige Investitionsprojekte realisieren konnten. Auch spielten Unsicherheiten bei der Aufstellung von Haushaltsplänen unter völlig veränderten Rahmenbedingungen eine wichtige Rolle.

Mittelfristige Perspektiven der öffentlichen Finanzen in Ostdeutschland

Auf mittlere Sicht wird der Finanzbedarf der ostdeutschen Länder und Kommunen gewaltige Ausmaße annehmen. Allein der finanzielle Aufwand für den Ausbau und die Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur dürfte — folgt man bedarfsorientierten Überlegungen — mit mindestens 25 bis 30 Mrd. DM pro Jahr zu Buche schlagen — jedenfalls dann, wenn man eine Angleichung des ostdeutschen Niveaus an westdeutsche Verhältnisse anstrebt. Gegenwärtig liegt der Wert des staatlichen Anlagevermögens in Ostdeutschland je Einwohner schätzungsweise um mehr als die Hälfte unter dem in West-

deutschland¹. Enorm ist auch der Bedarf an öffentlichen Mitteln für die ökologische Sanierung in den neuen Bundesländern.

Erheblich größer als ursprünglich veranschlagt sind die finanziellen „Altlasten“, die von der öffentlichen Hand zu tragen sind. So muß die *Treuhandanstalt* mehr Aktivitäten als geplant über Kredite finanzieren. Nach Art. 25 des Einigungsvertrages ist die Treuhand eine bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts, d.h. die Verantwortung für ihre Aktivitäten (einschl. der Schuldenaufnahme) trägt der Bund. Bis Ende 1994 dürften die Nettoschulden der Anstalt auf 200 bis 250 Mrd. DM angelaufen sein. Allein zur Bedienung der Zinsen wären dann pro Jahr etwa 16 bis 20 Mrd. DM erforderlich — Mittel, die dem Bundeshaushalt an anderer Stelle, etwa zur Finanzierung öffentlicher Investitionen in Ostdeutschland, fehlen.

Auch durch den *Kreditabwicklungsfonds* kommen erhebliche Belastungen auf die öffentlichen Haushalte zu. In diesem Fonds sind die Schulden des Staatshaushalts der ehemaligen DDR und die Verbindlichkeiten aus der Zuteilung von Ausgleichsforderungen an Kreditinstitute und Außenhandelsunternehmen, die im Zusammenhang mit der Währungsumstellung entstanden sind, zusammengefaßt. Der Fonds nimmt auch Kredite auf, um fällige Schulden zu tilgen; die Zinsen werden bis Ende 1993 von Bund und Treuhandanstalt je zur Hälfte getragen. Danach wird der Fonds aufgelöst, und seine Schulden — voraussichtlich 100 Mrd. DM — werden nach Art. 23 des Einigungsvertrages je zur Hälfte auf den Bund und die neuen Länder verteilt; auf die neuen Länder kämen dann jährlich 4 Mrd. DM an Zinsbelastungen zu.

Schließlich müssen die Schulden des ehemals volkseigenen *Wohnungsvermögens*, das in das Eigentum der Kommunen übergegangen ist, bedient werden. Aufgrund eines Moratoriums zwischen Wohnungs- und Kreditwirtschaft werden Zins- und Tilgungszahlungen für diese Verbindlichkeiten bis Ende 1993 gestundet. Bis dahin werden die Schulden der kommunalen Wohnungswirtschaft auf mindestens 30 Mrd. DM angewachsen sein, und die ostdeutschen Kommunen müssen dann für den Zinsdienst 2,5 Mrd. DM jährlich aufbringen.

Rasch steigende Zinsausgaben resultieren aus den Nettokreditaufnahmen, die zur Deckung der Fehlbeträge in den Haushalten der ostdeutschen Länder und Kommunen notwendig sind.

Beträchtliche Mehrbelastungen sind durch den Aufholprozeß der Einkommen im öffentlichen Dienst Ostdeutschlands programmiert. Der Personalkostenanstieg in den Länderhaushalten dürfte nur wenig dadurch gemindert werden, daß per Saldo Stellen abgebaut werden müßten, wenn westdeutsche Verhältnisse als Vergleichsmaßstab zugrunde gelegt werden. Ein Problem beim Aufbau der Länder- und Kommunalverwaltungen ist, daß personelle Engpässe — z.B. bei den Ämtern für offene Vermögensfragen — nicht ohne weiteres durch den Abbau von Perso-

nalüberhängen an anderer Stelle — z.B. im schulischen Bereich oder dort, wo die Kommunen Personal von den volkseigenen Betrieben übernehmen mußten — beseitigt werden können. Für die Kommunen ist der Zwang zur Reduzierung der Zahl der Personalstellen noch größer als bei den Ländern.

Für eine Projektion von Einnahmen und Ausgaben in den öffentlichen Haushalten Ostdeutschlands sind Annahmen über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung erforderlich. Angesichts der Umbruchsituation ist eine bis in die Mitte der 90er Jahre reichende gesamtwirtschaftliche Modellrechnung allerdings nur unter großen Vorbehalten möglich. Folgt man den Vorstellungen der Bundesregierung, die der mittelfristigen Steuerschätzung zugrunde liegen, so wird ein nominaler Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts um immerhin 17 vH im Jahresdurchschnitt für möglich gehalten; real errechnet sich ein Plus von 9 vH pro Jahr.

Die hier vorgelegte Ausgabenprojektion der ostdeutschen Länder und Gemeinden (Tabellen 1 und 2) kommt zu dem Ergebnis, daß die Ausgaben bis 1995 etwa westdeutsches Niveau erreicht haben werden. Bis dahin dürften die Ausgaben der Länder jeweils auf etwa 6 000 DM je Einwohner gestiegen sein; bei den Kommunen errechnen sich pro Kopf der Bevölkerung in Westdeutschland 4 400 DM und in Ostdeutschland 4 100 DM. Sieht man von einigen strukturellen Unterschieden ab — z.B. die Eingruppierung in niedrigere Gehaltsstufen oder die Benachteiligung bei der Berechnung des Dienstalters —, so haben sich vermutlich bis dahin die Einkommen im öffentlichen Dienst West- und Ostdeutschlands weitgehend angepaßt. Dies würde bedeuten, daß die Personalausgaben der ostdeutschen Länder bis 1995 um fast ein Viertel pro Jahr steigen werden; nach Abzug der Einsparungen infolge der reduzierten Stellenzahl verbliebe noch immer ein jährlicher Zuwachs von 20 vH. Bei den Kommunen müßten aus bedarfsorientierter Sicht erheblich mehr Stellen gestrichen werden; käme es dazu, fiel der Personalkostenzuwachs entsprechend niedriger aus. In der Projektion der Investitionsausgaben sind bedarfsorientierte Überlegungen weitgehend berücksichtigt; immerhin sind für die Länder und Gemeinden für 1995 22 Mrd. DM projiziert worden. Zählt man die in die Kompetenz des Bundes fallenden Infrastrukturinvestitionen dazu, so liegen die Beträge schon sehr dicht am Bedarf von 25 bis 30 Mrd. DM/jährlich. Zwar geben die Länderhaushalte selbst nur vergleichsweise geringe Beträge für Sachinvestitionen aus — Hauptinvestor der öffentlichen Hand sind die Kommunen —, doch sind die

¹ Vgl. Bernd Görzig: Zur Kapitalausstattung des verarbeitenden Gewerbes Ostdeutschlands — Simulation für das Jahr 2000. In: Diskussionspapiere des DIW, Nr. 48, Berlin 1992, S. 4. — Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung schätzt den Wert der ostdeutschen Infrastruktur nur auf 20 vH des westdeutschen Niveaus (je Einwohner gerechnet); den jährlichen Nachholbedarf beziffert er mit 50 Mrd. DM. Vgl. JG 1991/92, Ziff. 318.

Tabelle 1

Projektion der Einnahmen und Ausgaben der ostdeutschen Flächenstaaten

	1991	1992	1993	1994	1995	1995/91
	Mrd. DM					Jahresd. Veränd.in vH
Steuern ¹⁾	17,5	22,0	26,2	30,4	35,8	19,7
Lohnsteuer	3,8	6,8	8,8	10,7	13,4	37,5
Veranlagte Einkommensteuer	0,0	0,0	0,0	0,4	0,5	90,8
Körperschaftsteuer	0,1	0,2	0,3	1,1	1,3	82,8
Steuern vom Umsatz	11,7	12,7	14,4	15,3	17,1	9,9
Gewerbesteuerumlage	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	.
Landessteuern	1,8	2,3	2,6	2,8	3,4	16,6
Fonds „Deutsche Einheit“	35,0	33,9	31,5	23,9	0,0	.
Zuweisungen und Zuschüsse vom Bund	13,0	9,0	10,0	10,7	11,4	-3,2
Sonstige Einnahmen	0,4	0,7	1,0	1,2	1,4	33,1
Einnahmen	65,9	65,6	68,7	66,2	48,6	-7,3
Personalausgaben	14,9	18,0	22,0	26,5	32,0	21,0
Laufender Sachaufwand	6,4	7,0	7,5	8,0	8,5	7,4
Zinsausgaben	0,0	0,9	1,7	3,3	5,5	242,7
Laufende Übertragungen	31,5	31,9	31,8	30,5	23,2	-7,4
an Gemeinden	21,6	21,0	20,0	18,0	10,0	-17,5
Renten, Unterstützungen	3,4	3,9	4,4	4,7	5,0	10,0
Sonstige	6,5	7,0	7,4	7,8	8,2	6,0
Sachinvestitionen	2,4	3,5	4,0	4,5	5,0	20,8
Vermögensübertragungen	21,5	16,0	16,0	16,0	14,0	-10,2
an Gemeinden	12,9	9,0	9,5	10,0	9,0	-8,6
Sonstige	8,6	7,0	6,5	6,5	6,5	-6,8
Ausgaben	76,7	77,3	82,9	88,8	88,2	3,6
Finanzierungssaldo	-10,8	-11,6	-14,2	-22,6	-39,7	

¹⁾ Nach Zerlegung der Lohn- und Körperschaftsteuer.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Schätzungen des DIW.

Länder über den kommunalen Finanzausgleich am Investitionsaufwand der Gemeinden beteiligt. Zentrale Aufgabe dieses Ausgleichs ist es, den Gemeinden eine finanzielle Mindestausstattung zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu sichern.

Bei der hier zugrunde gelegten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung können die ostdeutschen Länder und Gemeinden bis 1995 mit kräftig steigenden Steuereinnahmen rechnen. Insbesondere die Lohnsteuer würde kräftig expandieren, zumal ihre Aufkommenselastizität in Ostdeutschland zunächst beträchtlich höher ist als im Westen. Vom 1.1.1993 an fließen Mehreinnahmen auch infolge der Erhöhung des Länderanteils an der Mehrwertsteuer von 35 auf 37 vH in die Kassen der Länder. Gleichwohl wird 1995 das Niveau der Steuereinnahmen mit 2 500 DM je Einwohner noch immer sehr viel niedriger sein als in Westdeutschland (4 350 DM). Auf kommunaler Ebene sind die Unterschiede noch viel krasser; die ostdeutschen Gemeinden werden 1995 erst über ein Drittel der Steuereinnahmen der westdeutschen Kommunen verfügen. Die Diskrepanzen zwischen West- und Ostdeutschland sind vor allem Reflex der unterschiedlichen Lage auf den Arbeitsmärkten und der Erwartung, daß die ertragsabhängigen Steuern noch lange Zeit nur eine untergeordnete Rolle spielen, zumal die Inve-

stitionszulagen das Kassenaufkommen erheblich schmälern dürften.

Gegenwärtig haben die Einnahmen aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ für die ostdeutschen Länder und Gemeinden noch ein größeres Gewicht als die Steuern. Die ostdeutschen Gemeinden erhalten über die Länderhaushalte 40 vH des Fondsvolumens. Ursprünglich war der Mittelabfluß aus dem Fonds stark degressiv gestaffelt; diese Wirkung wurde durch finanzpolitische Beschlüsse vom Februar gemildert. Bei der Aufstockung der Beträge für die Jahre 1993 und 1994 handelt es sich um die Einnahmen aus der Mehrwertsteueranhebung zum 1.1.1993; die zusätzlichen Mittel für 1992 entstammen teils aus dem Verzicht der alten Länder auf die Strukturhilfe, teils sind es reine Bundesmittel. Von 1995 an werden aus dem Fonds keine Mittel mehr nach Ostdeutschland fließen, vielmehr sollen die neuen Länder und Berlin von da an in das System des Länderfinanzausgleichs (einschl. der Ergänzungszuweisungen des Bundes) einbezogen werden.

Fonds „Deutsche Einheit“, Mrd. DM

	1990	1991	1992	1993	1994	Summe
Alter Ansatz	22,0	35,0	28,0	20,0	10,0	115,0
Neuer Ansatz	22,0	35,0	33,9	31,5	23,9	146,3

Tabelle 2

Projektion der Einnahmen und Ausgaben der ostdeutschen Gemeinden

	1991	1992	1993	1994	1995	1995/91
	Mrd. DM					Jahres- Veränd.in vH
Steuern	2,5	4,3	5,3	6,6	8,2	34,3
Zuweisungen von Ländern	34,5	30,0	29,5	28,0	19,0	-13,8
Gebühren, Konzessionen	5,9	7,0	7,5	8,1	8,8	10,5
Sonstige	1,9	2,1	2,3	2,4	2,5	7,2
Einnahmen	44,8	43,4	44,6	45,1	38,5	-3,7
Personalausgaben	15,4	17,8	19,1	20,6	22,3	9,9
Laufender Sachaufwand	9,5	10,0	10,5	11,0	11,5	5,0
Zinsausgaben	0,2	0,2	0,6	1,2	2,3	86,5
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	5,9	6,5	6,6	6,9	7,2	5,1
Renten, Unterstützungen	1,9	2,5	2,9	3,2	3,5	15,9
Sonstige	4,0	4,0	3,7	3,7	3,7	-1,6
Sachinvestitionen	12,1	14,0	15,0	16,0	17,0	8,9
Investitionszuschüsse	0,3	0,5	0,6	0,7	0,7	21,6
Ausgaben	43,3	49,0	52,3	56,3	61,4	9,0
Finanzierungssaldo	1,5	-5,6	-7,7	-11,2	-22,5	

Quellen: Statistisches Bundesamt, Schätzungen des DIW.

Stellt man die projizierten Einnahmen und Ausgaben der ostdeutschen Länder und Gemeinden bis 1995 gegenüber, so zeigt sich, daß in den nächsten Jahren die Defizite in die Höhe schnellen werden, von 9 Mrd. DM im Jahre 1991 auf 33 Mrd. DM 1994. Die hohen Fehlbeträge ziehen rasch steigende Zinsausgaben nach sich; hierin sind noch nicht die Zinszahlungen für die Übernahme der Schulden aus dem Kreditabwicklungsfonds und die Schulden des kommunalen Wohnungsbestandes eingerechnet. Ohne eine Kompensation für den Fonds „Deutsche Einheit“ würden die Defizite im Jahre 1995 sogar auf 62 Mrd. DM steigen. Vor diesem Hintergrund gewinnt die Frage an Brisanz, in welcher Größenordnung die ostdeutschen Länder und — über den kommunalen Finanzausgleich — ihre Gemeinden Mittel aus dem Länderfinanzausgleich erwarten können.

Funktionsweise des horizontalen Finanzausgleichs

Im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland besitzt der Finanzausgleich — vertikal wie horizontal — einen zentralen Stellenwert. Mit der Verteilung der staatlichen Aufgaben und Ausgaben auf die verschiedenen Haushaltsebenen ist auch die Frage der angemessenen Finanzausstattung verbunden. In beiden Fällen wird aber eine strikte Trennung der Zuständigkeiten nicht durchgehalten. Vielmehr werden einige Aufgaben von Bund und Ländern gemeinsam wahrgenommen (sog. „Mischfinanzierungstatbestände“²), was bereits nicht unerhebliche Finanzausgleichswirkungen hat. Auch bei den Steuererträgen finden sich Elemente des Mischsystems (sog. „Gemeinschaftssteuern“³).

Der horizontale Finanzausgleich ist das Kernstück der föderativen Beziehungen; er zielt auf einen „angemessenen“ Finanzkraftausgleich zwischen den Bundesländern. Die Notwendigkeit dafür wird aus den regionalen Unterschieden in der Bevölkerungs-, Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur und den daraus resultierenden Differenzen in der Finanzkraft abgeleitet, die der Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse im Sinne des Art. 106 GG entgegenstehen. Er ist — im Gegensatz zum kommunalen Finanzausgleich — ein reiner Steuerkraftausgleich und geht von der Fiktion eines gleichen Finanzbedarfs pro Kopf der Bevölkerung in den einzelnen Bundesländern aus. Unterschiede im Finanzbedarf der einzelnen Bundesländer finden in diesem Ausgleich also keine Berücksichtigung. Modifikationen ergeben sich insofern, als nicht nur Steuern, sondern auch andere Abgaben (die Spielbank- und bergrechtliche Förderabgabe) als ausgleichspflichtige Einnahmequellen angesehen, aber auch Abgeltungsbeträge für die Hafenlasten Hamburgs, Bremens und Niedersachsens als Sonderbelastungen anerkannt werden.

Ausgleichsmaß und -intensität des Länderfinanzausgleichs folgen den verfassungsrechtlichen Harmonisierungsgeboten und Nivellierungsverboten. Einerseits soll

² Hierbei handelt es sich um die Geldleistungsgesetze nach Art. 104a Abs. 3 GG (z.B. Wohngeld), Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG (z.B. die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur), sowie um Finanzhilfen für „besonders bedeutende Investitionen“ von Ländern und Gemeinden nach Art. 104a Abs. 4 GG (z.B. Ausbau der Gemeindeverkehrswege).

³ Gemeinschaftssteuern sind die Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer sowie die Gewerbesteuer.

der Anreiz der finanzschwächeren Länder zur Selbsthilfe nicht geschwächt und die Fähigkeit zur Eigeninitiative nicht durch übermäßigen Entzug bei den ausgleichspflichtigen Ländern paralytisch werden. Auf der anderen Seite sollen die ausgleichsberechtigten Länder durch die Umverteilung der Ausgleichsmasse in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben wie der Durchschnitt aller Bundesländer zu erfüllen.

Vertikaler und horizontaler Finanzausgleich stehen nicht nebeneinander, sondern sind eng miteinander verzahnt. Von den Regelungen der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern wird auch der Ausgleichsbedarf zwischen den Ländern berührt. So würde z.B. der horizontale Ausgleichsbedarf sinken, wenn der Bund mehr Verantwortung für den Teil der Sozialhilfe übernehme, der durch die anhaltend hohe strukturelle Arbeitslosigkeit sowie die höheren Barrieren beim Bezug von Arbeitslosengeld entstanden ist und zu regional sehr unterschiedlichen Belastungen von Ländern und Gemeinden geführt hat. Es obläge auch eher dem Bund (bzw. einer Pflegeversicherung), die Regelrisiken im Pflege- und Rentenbereich, mit denen die Sozialhilfe belastet ist, zu tragen.

Der horizontale Finanzausgleich vollzieht sich in mehreren Schritten. Vorgeschaltet ist die Zerlegung des Länderanteils an der Lohn- und Körperschaftsteuer; die Lohnsteuer wird nach dem Wohnsitz der Arbeitnehmer und die Körperschaftsteuer nach den Betriebsstätten der steuerpflichtigen Unternehmen zugerechnet. In dem Maße, wie dabei Steuerkraftunterschiede verringert werden, reduzieren sich die Ansprüche im eigentlichen Ausgleich.

Im nächsten Schritt — dem sogenannten Umsatzsteuer-vorwegausgleich — erhalten die finanzschwachen Länder vorab Mittel aus dem Umsatzsteueranteil der Länder. Zunächst werden drei Viertel des Länderanteils an der Umsatzsteuer allen Bundesländern entsprechend ihrer Einwohnerzahl als Mindestbetrag zugewiesen⁴. Aus dem restlichen Viertel erhalten die Länder mit einer unterdurchschnittlichen Steuerkraft sogenannte Ergänzungsanteile, bis sie 92 vH der Steuerkraft aller Bundesländer erreichen. Allen steuerschwachen Ländern wird wenigstens der Umsatzsteuerbetrag garantiert, der sich als Anteil nach der Einwohnerzahl ergeben würde. Streut die Steuerkraft sehr stark und reicht dieses Viertel nicht aus, um die Ergänzungsansprüche in voller Höhe zu decken, werden die Auffüllbeträge gekürzt, d.h. die Steuerkraft wird weniger stark angeglichen. Verbleiben indes nach der Auffüllung noch Reste, so werden sie an die finanzstarken Länder nach der Einwohnerzahl verteilt. Die Finanzkraft, die sich nach Zuweisung der Ergänzungsanteile ergibt, bildet die Ausgangsbasis für die Umverteilung im Rahmen des eigentlichen Finanzausgleichs.

Ziel des horizontalen Ausgleichs ist es, den finanzschwachen Ländern eine Steuerkraft von 95 vH des Länderdurchschnitts je Einwohner zu garantieren. Bei der Bemessung des Ausgleichs werden auch die Gemeindesteuern — und zwar zur Hälfte — berücksichtigt und mit einer „veredelten“ Einwohnerzahl gewichtet. Damit soll den unter-

schiedlichen Belastungen der Länder im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs Rechnung getragen werden: In allen Bundesländern wird angenommen, daß der kommunale Finanzbedarf mit wachsender Gemeindegröße überproportional zunimmt.

Länder mit überdurchschnittlicher Finanzkraft sind ausgleichspflichtig, Länder mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft ausgleichsberechtigt; in der Summe entsprechen sich empfangene und geleistete Ausgleichsbeträge. Die Abschöpfung der Geberländer erfolgt progressiv, d.h. mit zunehmender Steuerkraft steigt die Abschöpfungsquote. Bei einer originären Steuerkraft von über 110 vH des Durchschnitts wird der gesamte überschießende Teil abgeschöpft, während die Zone zwischen 100 und 102 vH ausgleichsfrei bleibt und in der Zone zwischen 102 und 110 vH die Abschöpfungsquote 70 vH beträgt⁵. Den Geberländern wird aber garantiert, daß ihre Einnahmen je Einwohner nach dem Ausgleich mindestens 100 vH des Länderdurchschnitts betragen. Die Höhe der Zuweisungen an ein ausgleichsberechtigtes Land hängt davon ab, zu welcher Kategorie das Land gehört. Beträgt die Finanzkraft weniger als 92 vH des Durchschnitts, wird dem Land zunächst der volle Differenzbetrag bis zu 92 vH zugewiesen. Danach, in der Stufe zwischen 92 und 100 vH, beläuft sich die Zuweisung nur auf 37,5 vH des Fehlbetrags, bis die garantierten 95 vH erreicht sind.

Die Stadtstaaten werden beim horizontalen Ausgleich i.e.S. anders als die Flächenstaaten behandelt, indem ihre Einwohnerzahlen um 35 vH höher gewertet werden. Diese Besonderheit wurde vom Bundesverfassungsgericht für zulässig erachtet, weil die Stadtstaaten „Kosten der Kleinheit“ infolge ihrer politisch-administrativen Selbständigkeit und Kosten der „zentralörtlichen Leistungen“, die von den Umlandgemeinden nicht gedeckt werden, tragen müssen.

Der Prozeß des Länderfinanzausgleichs wird durch ein „vertikales Element mit horizontaler Wirkung“, die Ergänzungszuweisungen des Bundes an die finanzschwachen Länder, abgeschlossen. Auf dieser Stufe können im Unterschied zum horizontalen Ausgleich i.e.S. Sonderlasten berücksichtigt werden. Zur Zeit beläuft sich das Volumen der Ergänzungszuweisungen auf 2 vH des Umsatzsteueraufkommens. Vorab erhalten die kleineren Bundesländer Mittel zur Abgeltung von „Kosten der Kleinheit“ bzw. Mittel zur Linderung der „Haushaltsnotlage“⁶; der Rest wird nach einem Fehlbetragsschlüssel verteilt, der sich an der Steuerverteilung orientiert.

⁴ Indem der Länderanteil an der Umsatzsteuer nicht nach dem örtlichen Aufkommen, sondern nach der Einwohnerzahl — also nach dem Ort des Endverbrauchs — verteilt wird, nimmt man bereits einen gewissen Ausgleich vor, da die Konsumausgaben pro Kopf nicht überall gleich sind.

⁵ Übersteigt der Ausgleichsbedarf den Ausgleichsbeitrag, kann die Abschöpfungsquote bereits auf der zweiten Stufe auf bis zu 100 vH angehoben werden. Fehlen auch dann noch Mittel, wird die ausgleichsfreie Zone abgeschöpft.

⁶ Gerade diesen Aspekt hat das jüngste Urteil des Bundesverfassungsgerichts hervorgehoben.

Umfang der Ausgleichswirkungen 1991

Im Jahre 1991 summierten sich die Leistungen der alten Bundesländer im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs i.e.S. auf 4 Mrd. DM und die Bundesergänzungszuweisungen auf 3,5 Mrd. DM. Durch den Umsatzsteuervorgewegausgleich wurden lediglich 400 Mill. DM umverteilt; dieses Ausgleichsinstrument war nur für das Saarland von Bedeutung. Insgesamt betrug das Ausgleichsvolumen also fast 8 Mrd. DM. Tabelle 3 gibt Aufschluß über die Verteilungswirkungen auf den verschiedenen Ausgleichsstufen. Vergleicht man die Steuerkraft ohne die Anteile aus dem Umsatzsteueraufkommen, wird deutlich, daß die Steuerkraft in den alten Bundesländern zum Teil erheblich auseinanderklaffte. Während die Steuerkraft im Saarland nur 72 vH, in Niedersachsen 84 vH und in Schleswig-Holstein 85 vH des Durchschnitts betrug, lag sie im Stadtstaat Hamburg fast um die Hälfte über dem Durchschnitt; von den Flächenländern rangierten Baden-Württemberg (111 vH) und Hessen (110 vH) mit Abstand an der Spitze. Nach Abschluß des Finanzausgleichs i.e.S. (einschl. Garantieklauseln) waren die Unterschiede der Flächenstaaten zusammengeschnitten. Die Finanzkraft der beiden Geberländer Baden-Württemberg und Hessen betrug 100 vH und die der Empfängerländer Saarland, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz 95 bis 96 vH. Berücksichtigt man zudem die (bedarfsorientierten) Ergänzungszuweisungen, war von allen Flächenländern nunmehr im Saarland die Finanzkraft am höchsten; es folgen Niedersachsen und Schleswig-Holstein, während die ehemals finanzstärksten Flächenländer Hessen und Baden-Württemberg unter den Durchschnitt gefallen sind. Bei den Stadtstaaten liegt nach dem Finanzausgleich Bremen sogar vor Hamburg, nachdem die origi-

näre Steuerkraft Hamburgs um 40 vH höher war als die von Bremen.

Alles in allem bewirkt der Länderfinanzausgleich eine beachtliche Nivellierung der Steuerkraft, obwohl die im Finanzausgleich i.e.S. umverteilte Summe mit 2 vH des Steueraufkommens der Länder vergleichsweise gering ist. Dieses Ergebnis nährt Befürchtungen, wonach den finanzschwachen Ländern der Anreiz fehle, sich selbst um die Verbesserung ihrer Finanzlage zu bemühen. Dabei darf freilich nicht außer acht bleiben, daß der Einfluß der Länder auf die Höhe ihrer Steuereinnahmen äußerst begrenzt ist; Gestaltungsspielraum besteht vor allem auf der Ausgaben-seite. Auch hinsichtlich der Stärkung der Wirtschaftskraft sind den Ländern recht enge Grenzen gesetzt.

Mögliche Wirkungen im Jahre 1995

Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern müssen 1995 neu geregelt werden. Schon heute ist erkennbar, daß der Länderfinanzausgleich reformiert werden muß. Bei den Verhandlungen um den Einigungsvertrag war man offensichtlich davon ausgegangen, daß es bis dahin den neuen Bundesländern gelingen würde, die krassen Unterschiede in der Wirtschafts- und Finanzkraft zu den westdeutschen Ländern abzubauen. Dieses Ziel wird wohl nicht erreicht. Nach den Ergebnissen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Mai 1992 werden die westdeutschen Länder und Gemeinden im Jahre 1995 über Steuereinnahmen von 6 000 DM je Einwohner verfügen, während es in Ostdeutschland nur knapp die Hälfte ist.

Disparitäten in dieser Größenordnung lösen erhebliche Umverteilungswirkungen im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs aus. Das DIW hat mit Hilfe eines Simu-

Tabelle 3

Steuereinnahmen der Länder je Einwohner in vH des Durchschnitts 1991

	Ohne Umsatzsteueranteil ¹⁾	Nach Umsatzsteuer- verteilung ²⁾	Einschließlich hälftige Gemeindesteuern	Nach Finanz- ausgleich i.e.S.	Nach Finanz- ausgleich i.e.S. und Garantien	Einschließlich Ergänzung- zuweisungen
Nordrhein-Westfalen	99,8	99,8	100,1	99,7	99,7	98,1
Bayern	99,4	99,6	99,4	99,5	99,5	97,8
Baden-Württemberg	111,0	107,7	108,5	99,7	100,0	98,3
Niedersachsen	83,7	87,9	87,7	95,8	95,8	100,3
Hessen	109,8	106,7	107,7	99,7	100,0	98,3
Rheinland-Pfalz	87,4	90,4	89,6	95,1	95,0	98,7
Schleswig-Holstein	84,6	88,3	87,3	95,5	95,5	100,6
Saarland	71,5	87,9	84,6	98,7	98,7	108,0
Hamburg	148,8	136,3	135,1	134,2	131,4	129,3
Bremen	106,1	104,0	100,1	130,8	130,8	141,0
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1) Nach Lohn- und Körperschaftsteuererlegung. — 2) 75 vH des Umsatzsteueranteils nach Einwohnerzahl und Ergänzungsanteile bis 92 vH der durchschnittlichen Steuerkraft.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Berechnungen des DIW.

lationsmodells, das an der Universität Regensburg entwickelt wurde⁷, mögliche Effekte berechnet. Als Datenbasis dienen die Ergebnisse der jüngsten Steuerschätzung, die regionalisiert wurden, indem die regionale Verteilung der Steuereinnahmen aus dem Jahre 1991 fortgeschrieben wurde. Nach diesen Berechnungen müßten, gelten die Regelungen des Länderfinanzausgleichs fort, die westdeutschen Länder fast 28 Mrd. DM nach Ostdeutschland transferieren, davon reichlich 13 Mrd. DM im Wege des Umsatzsteuervorwegausgleichs und über 14 Mrd. DM im Rahmen des Finanzausgleichs i.e.S. Bundesländer, die bisher Ausgleichsleistungen empfangen haben, würden nun zur Kasse gebeten — ausgenommen das extrem finanzschwache Saarland und Bremen. Das Umverteilungspotential der Bundesergänzungszuweisungen ist dabei noch nicht berücksichtigt.

Betrachtet man zunächst den Umsatzsteuervorwegausgleich, so würde von den westdeutschen Ländern 1995 nur das Saarland von diesem Ausgleich profitieren, denn nur hier übersteigen die Ergänzungsanteile die Mindestzuweisungen entsprechend der Einwohnerzahl. Dennoch wäre dieses Instrument nunmehr quantitativ viel bedeutsamer, weil die Steuerkraft der neuen Länder extrem niedrig ist. Deshalb reicht auch das Viertel des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen nicht aus, um zu gewährleisten, daß die steuerschwachen Länder das „Soll“ von 92 vH erreichen; entsprechend müßten die Ergänzungsanteile gekürzt werden (Tabelle 4). Zum Tragen kommt aber die Garantieklausel, daß die finanzschwachen Westländer den vollen Umsatzsteuerbetrag erhalten, der ihnen gemäß Verteilung nach der Einwohnerzahl zusteht. Im Endergebnis

des Umsatzsteuervorwegausgleichs (Tabelle 5) wird die Steuerkraft — gemessen am Durchschnitt — im Saarland um fast 7 vH-Punkte angehoben, während die Steuerkraft der ostdeutschen Länder auf 83 vH steigt und sich damit verdoppelt. Das hohe Umverteilungsvolumen im Rahmen des Umsatzsteuervorwegausgleichs verringert den Ausgleichsbedarf auf der nachfolgenden Stufe, den Länderfinanzausgleich i.e.S.

Die quantitativen Auswirkungen der einzelnen Umverteilungsschritte des horizontalen Ausgleichs i.e.S. sind in Tabelle 6 dargestellt. Unter anderem zeigt sich, daß infolge der großen Finanzkraftunterschiede die Ausgleichszuweisungen größer sind als die nach der Ausgleichspflicht aufzubringenden Beträge. Der zunächst vorgesehene Satz von 70 vH, mit dem die überdurchschnittliche Finanzkraft auf der Stufe 2 (102 bis 110 vH der Ausgleichsmeßzahl) abgeschöpft wird, müßte also gemäß § 10 Abs. 2 FAG erhöht werden, in diesem Fall auf 95 vH; nicht zum Tragen käme die Möglichkeit, auch die ausgleichsfreie Zone (bis 102 vH) in Anspruch zu nehmen.

Von den alten finanzschwachen Bundesländern bleiben lediglich das Saarland und Bremen ausgleichsberechtigt, während Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz nunmehr Geberländer wären. Absolut gesehen führt Baden-Württemberg, gefolgt von Hessen, Hamburg und Nordrhein-Westfalen die Rangskala an, pro Kopf gerechnet würde Hamburg (1 413 DM) mit Abstand den größten Beitrag leisten (Hessen 539 DM, Baden-Württemberg 482 DM). Auch bezogen auf die Finanzkraft⁸ liegt Hamburg weit vorn, immerhin verlöre die Stadt 27 vH ihrer Steuereinnahmen (Hessen 12 vH, Baden-Württemberg 11 vH, Nordrhein-Westfalen 3 vH). Aber auch die finanzschwachen Länder Westdeutschlands müßten erhebliche Einbußen hinnehmen. Gegenüber dem Status quo verlöre z.B. Niedersachsen per Saldo 2 Mrd. DM⁹ bzw. 270 DM je Einwohner bzw. 7 vH seiner Finanzkraft; für Bremen errechnet sich ein Verlust von 270 Mill. DM bzw. 400 DM je Einwohner bzw. 9 vH der Finanzkraft.

Von den Empfängerländern erhalte Berlin den größten Betrag, nämlich 3,8 Mrd. DM bzw. 1 100 DM je Einwohner. Die ostdeutschen Flächenländer hätten im Durchschnitt Anspruch auf rund 700 DM pro Kopf der Bevölkerung, obwohl deren originäre Steuerkraft um mehr als die Hälfte niedriger ist als die in Berlin. Die Diskrepanz erklärt sich aus dem Status Berlins als Stadtstaat.

Tabelle 6 verdeutlicht auch die enorme Nivellierung der Finanzkraft, zu der es käme, wenn die neuen Länder und

Tabelle 4
Berechnung der Ergänzungsanteile
im Umsatzsteuervorwegausgleich 1995

	Ergänzungs- anteile	Garantie- klausel	gekürzte Ergänzungen
Nordrhein-Westfalen	0	0	0
Bayern	0	0	0
Baden-Württemberg	0	0	0
Niedersachsen	0	2 149	0
Hessen	0	0	0
Rheinland-Pfalz	0	1 096	0
Schleswig-Holstein	0	763	0
Saarland	360	312	41
Hamburg	0	0	0
Bremen	0	0	0
Berlin	0	998	0
Sachsen	6 248	1 377	4 160
Sachsen-Anhalt	4 170	831	2 851
Thüringen	3 536	756	2 375
Brandenburg	3 472	747	2 327
Mecklenbg.-Vorpom.	2 712	557	1 841
Insgesamt	20 498	9 585	13 595

Quelle: Schätzungen des DIW.

⁷ Peter Gottfried, Wolfgang Wiegard: Finanzausgleich zum Selberrechnen. Ein Simulationsmodell. In: Regensburger Diskussionspapiere Nr. 242, Regensburg 1991.

⁸ Vor Finanzausgleich i.e.S.

⁹ Niedersachsen müßte 260 Mill. DM in den Ausgleichstopf einzahlen; 1991 waren dem Land über 1,7 Mrd. DM aus dem Ausgleich zugeflossen.

Tabelle 5

Veränderung der Steuerkraft durch Umsatzsteuervorwegausgleich 1995

	Steueraufkommen pro Kopf nach Zerlegung ¹⁾ in DM	in vH des Durchschnitts	Steueraufkommen nach Umsatzsteuer- Vorwegausgleich ²⁾ pro Kopf in DM	in vH des Durchschnitts
Nordrhein-Westfalen	3 199	113,6	4 070	102,3
Bayern	3 150	111,8	4 022	101,1
Baden-Württemberg	3 547	125,9	4 418	111,0
Niedersachsen	2 688	95,4	3 850	96,8
Hessen	3 603	127,9	4 474	112,5
Rheinland-Pfalz	2 747	97,5	3 908	98,2
Schleswig-Holstein	2 744	97,4	3 906	98,2
Saarland	2 257	80,1	3 456	86,9
Hamburg	4 594	163,1	5 465	137,4
Bremen	3 544	125,8	4 415	111,0
Berlin	2 770	98,3	3 931	98,8
Sachsen	1 274	45,2	3 313	83,3
Sachsen-Anhalt	1 135	40,3	3 293	82,8
Thüringen	1 233	43,8	3 307	83,1
Brandenburg	1 242	44,1	3 308	83,2
Mecklenburg-Vorpommern	1 177	41,8	3 299	82,9
Insgesamt	2 817	100,0	3 979	100,0
davon				
Westdeutschland	3 200	113,6	4 142	104,1
Ostdeutschland ³⁾	1 515	53,8	3 424	86,1

¹⁾ Steuereinnahmen der Länder ohne Umsatzsteuern. — ²⁾ Steuereinnahmen der Länder einschließlich Umsatzsteuern. — ³⁾ Einschließlich Berlin.

Quelle: Schätzungen des DIW.

Berlin in das bestehende Ausgleichssystem i.e.S. einbezogen werden. Nach Umverteilung durch den Finanzausgleich verfügen die beiden Stadtstaaten Berlin und Bremen über die höchste Finanzkraft, während Hamburg nur noch den Durchschnitt aller Bundesländer repräsentiert. Diese Verschiebung ist auf die Wirkung der Garantieklauseln nach § 10, Abs. 3 FAG zurückzuführen, die durch die Einbeziehung Berlins und der neuen Länder ein sehr viel größeres Gewicht als bisher erlangten. Alle ausgleichspflichtigen Länder mit Ausnahme Hamburgs fielen durch den Ausgleich in ihrer Steuerkraft zunächst unter die garantierten 100 vH zurück. Zur Auffüllung der Fehlbeiträge wird deshalb auf die Überschüsse Hamburgs zurückgegriffen, ehe alle Länder im Verhältnis ihrer Finanzkraft herangezogen werden. Sieht man von den beiden Stadtstaaten Bremen und Berlin ab, so streut die Finanzkraft der alten und neuen Bundesländer nach dem Ausgleich nur noch zwischen 97 vH und 100 vH, wobei die Finanzkraft der neuen Länder sogar etwas höher als die der alten Länder wäre. Das heißt: Das bestehende System des Länderfinanzausgleichs tendiert zur Übernivellierung. Nicht nur werden Unterschiede in der Steuerkraft — wie intendiert — verringert; vielmehr wird die Finanzkraft hierarchie auf den Kopf gestellt und damit ein wesentliches Ausgleichsprinzip verletzt.

Alternativen

Die Umverteilungsmasse, die zur Disposition steht, macht immerhin ein Zehntel der Steuereinnahmen der westdeutschen Länder aus. Auch die bisher finanzschwachen Länder würden zur Kasse gebeten. Ein solidarischer Kraftakt ersten Ranges wäre erforderlich, sollte in dieser Größenordnung zwischen west- und ostdeutschen Ländern umverteilt werden.

Die Erfahrungen sprechen gegen eine solche Lösung. Schon der Dauerstreit um die Einwohnerwertung der Stadtstaaten oder die Auseinandersetzungen über die Feststellung und Verteilung des Sonderbedarfs bei den Ergänzungszuweisungen — gemessen an den künftigen Umverteilungsdimensionen eher Probleme von geringer Bedeutung — sind Indizien dafür, daß die unterschiedlichen Interessenlagen der Länder nicht konsensfähig sind und die politische Entscheidungsfähigkeit auf der horizontalen Ebene nachhaltig gestört ist. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob die horizontale Ebene in diesem Umfang tatsächlich zur Lösung der ostdeutschen Finanzprobleme beizutragen oder gar die Finanztransfers des Bundes zu ersetzen hätte. Der Aufbau und die Modernisierung der ostdeutschen Wirtschaft und Infrastruktur ist in erster Linie wohl eine gesamtstaatliche Aufgabe.

Tabelle 6

Wirkungen des Finanzausgleichs i.e.S. im Jahre 1995

	Finanzkraft- meßzahl ¹⁾	Ausgleichs- meßzahl ²⁾	Fehlbeträge	Ausgleichspflichtige Beiträge		Tatsächliche Beiträge (-) / Zuweisungen (+) ⁴⁾
				Stufe 2 ³⁾	Stufe 3 ³⁾	
Mill. DM						
Nordrhein-Westfalen	84 443	79 721	0	2 970	0	-2 335
Bayern	54 919	52 197	0	1 593	0	-989
Baden-Württemberg	52 085	44 813	0	3 405	2 791	-4 751
Niedersachsen	33 517	33 717	75	0	0	-260
Hessen	30 935	26 317	0	1 999	1 986	-3 111
Rheinland-Pfalz	17 271	17 172	0	0	0	-172
Schleswig-Holstein	11 979	11 938	0	0	0	-120
Saarland	4 294	4 894	356	0	0	308
Hamburg	10 732	10 001	0	504	0	-2 457
Bremen	3 466	4 078	408	0	0	369
Berlin	15 791	20 860	4 026	0	0	3 821
Sachsen	17 293	21 602	3 229	0	0	3 008
Sachsen-Anhalt	10 255	13 011	2 106	0	0	1 971
Thüringen	9 287	11 801	1 924	0	0	1 801
Brandenburg	9 355	11 662	1 724	0	0	1 605
Mecklenburg-Vorpommern	6 867	8 704	1 401	0	0	1 311
	Finanzkraft vor LFA		Finanzkraft nach LFA			
	DM pro Kopf	in vH des Durchschnitts	DM pro Kopf	in vH des Durchschnitts		
Nordrhein-Westfalen	4 860	104,2	3 936	98,8		
Bayern	4 786	102,6	3 936	98,8		
Baden-Württemberg	5 288	113,3	3 936	98,8		
Niedersachsen	4 530	97,1	3 849	96,7		
Hessen	5 357	114,8	3 936	98,8		
Rheinland-Pfalz	4 578	98,1	3 863	97,0		
Schleswig-Holstein	4 556	97,6	3 863	97,0		
Saarland	3 998	85,7	3 744	94,0		
Hamburg	6 477	138,8	3 982	100,0		
Bremen	5 082	108,9	4 956	124,5		
Berlin	4 597	98,5	5 044	126,7		
Sachsen	3 646	78,1	3 947	99,1		
Sachsen-Anhalt	3 582	76,8	3 981	100,0		
Thüringen	3 569	76,5	3 999	100,4		
Brandenburg	3 637	77,9	3 932	98,8		
Mecklenburg-Vorpommern	3 582	76,8	3 983	100,0		

¹⁾ Landes- und (anteilige) Gemeindesteuern. — ²⁾ 95 vH des Länderdurchschnitts. — ³⁾ In Stufe 1 wird in voller Höhe der Betrag zugewiesen, der zu Aufstockung auf 92 vH erforderlich ist; auf Stufe 2 beläuft sich die Zuweisung auf 37,5 vH des Fehlbetrags. — ⁴⁾ Überschußstufe 2, in der die Steuerkraft zwischen 102 vH und 110 vH des Durchschnitts zu 70 vH abgeschöpft wird. In Stufe 3 wird eine Steuerkraft von über 110 vH des Durchschnitts vollständig abgeschöpft. — 5) Unter Berücksichtigung der Garantieklauseln.
Quelle: Schätzungen des DIW.

Der Länderfinanzausgleich in seiner heutigen Ausprägung ist als „Spitzenausgleich“ einer vergleichsweise homogenen Gruppe von Ländern konzipiert. Werden 1995 die extrem steuerschwachen neuen Länder in den Ausgleich einbezogen, ist diese Voraussetzung nicht mehr erfüllt. Eine Reform des horizontalen Ausgleichs muß dem Rechnung tragen.

— Zunächst sollte das potentielle Umverteilungsvolumen des horizontalen Finanzausgleichs niedriger angesetzt werden als die Summe, die der Status quo zur Folge hätte. Dies wäre wohl eine realistische Einschätzung.

— Dringlich ist eine Beseitigung der Tendenz zur Übernivellierung; hier müssen Abschöpfungsquoten und Garantieklauseln überprüft werden.

— Das Berechnungssystem des Länderfinanzausgleichs sollte vereinfacht werden. Zu prüfen wäre, ob der Umsatzsteuervorwegausgleich entfallen könnte.

— Stärker als bisher sollte das Instrument der Ergänzungszuweisungen für die Abgeltung des Sonderbedarfs bzw. die Berücksichtigung von extremen Haushaltsnotlagen eingesetzt werden. Hierdurch könnte

Tabelle 7

Der Einfluß von Parametervariationen auf den Finanzausgleich

	Verteilung der Finanzkraft nach LFA in vH des Durchschnitts				Beiträge (—), Zuweisungen (+) in Mill. DM	
	Variante I ¹⁾	Variante II ²⁾	Variante III ³⁾	Variante IV ⁴⁾	Variante III ³⁾	Variante IV ⁴⁾
Nordrhein-Westfalen	98,9	101,1	101,1	102,5	—5 811	—4 829
Bayern	98,9	100,8	100,8	102,2	—3 430	—2 800
Baden-Württemberg	98,9	100,0	100,0	102,0	—7 155	—6 370
Niedersachsen	96,7	95,7	95,7	95,7	—557	—557
Hessen	98,9	100,0	100,0	102,0	—4 521	—4 061
Rheinland-Pfalz	97,1	98,1	98,1	98,1	0	0
Schleswig-Holstein	97,1	98,1	98,1	98,1	0	0
Saarland	94,0	89,3	89,3	89,3	149	149
Hamburg	100,0	127,1	125,7	124,0	—1 240	—1 357
Bremen	124,5	118,3	121,1	121,1	79	79
Berlin	126,6	118,6	118,6	113,9	2 722	2 070
Sachsen	99,0	93,1	93,1	89,6	6 039	5 364
Sachsen-Anhalt	99,8	94,0	94,0	90,5	4 144	3 737
Thüringen	100,3	94,5	94,5	90,9	3 561	3 193
Brandenburg	98,6	92,8	92,8	89,2	3 322	2 958
Mecklenburg-Vorpommern	99,9	94,1	94,1	90,5	2 698	2 426
Volumen des Finanzausgleichs					+ / —22 713	+ / —19 975

1) Wie Status quo, doch beträgt der Länderanteil an der Umsatzsteuer 40 vH. — 2) Umsatzsteuervorwegausgleichsvolumen 15 vH, Senkung der Fehlbetragsstufen auf 85 vH bzw. 95 vH, Verbreiterung der ausgleichsfreien Zone auf 105 vH und der Überschußzone II auf 115 vH. — 3) Wie Variante II, aber ohne Umsatzsteuervorwegausgleich. — 4) Senkung der unteren Fehlbetragsstufe auf 80 vH; Garantie, daß die ausgleichspflichtigen Länder mit ihrer Steuerkraft nicht unter 102 vH fallen; ansonsten wie Variante III.

Quelle: Schätzungen des DIW.

Belangen der finanzschwachen West-Länder problemadäquat Rechnung getragen werden.

In welche Richtung die Reform gehen könnte, soll anhand von Simulationsrechnungen gezeigt werden. Aus ihnen geht hervor, daß es nicht ausreicht, lediglich den Umsatzsteueranteil zugunsten der Länder von 37 auf 40 vH zu erhöhen (Variante I). Das Umverteilungsvolumen wäre geringfügig höher, die Übernivellierung würde aber nicht abgebaut, wie die Finanzkraftangfolge in Tabelle 7, Variante I, verdeutlicht. Wenn man das Ausgleichsvolumen im Rahmen des Umsatzsteuervorwegausgleichs auf 15 vH begrenzt (Variante II), würde sich der Ausgleichsbedarf beim Finanzausgleich i.e.S. entsprechend erhöhen. Deshalb kommt es darauf an, auch die Ausgleichsquoten zu verändern: Ausgleichsfrei bleiben die Überschüsse bis 105 vH, während die Fehlbeträge der ausgleichsberechtigten Länder nur bis 85 vH in voller Höhe und in der Zone von 85 bis 95 vH mit 37,5 vH ausgeglichen werden. Per Saldo reduziert sich in dieser Variante gegenüber dem Status quo die Summe der Ausgleichszahlungen um 5 Mrd. DM auf knapp 23 Mrd. DM. Die Auswirkungen der Parametervariation auf die Finanzkraftangfolge sind beachtlich. Das Ausmaß der Nivellierung ist merklich geringer, und auch die Finanzkraftangfolge wird nicht auf den Kopf gestellt.

In der dritten Variante werden die Wirkungen erfaßt, die sich ergeben, wenn außerdem der Umsatzsteuervorweg-

ausgleich entfällt. Dessen Ausgleichsfunktion übernimmt nun in vollem Umfang der Finanzausgleich i.e.S. Das Ausgleichsvolumen verändert sich kaum, und auch in der Finanzkraftangfolge gibt es nur marginale Unterschiede gegenüber Variante II.

Welche Wirkungen zu erwarten sind, wenn die Ansprüche der ausgleichsberechtigten Länder auf Zuweisungen gesenkt und die zum Ausgleich erforderlichen Beiträge gekürzt werden, zeigt Variante IV. Die Obergrenzen für den Ausgleich der Fehlbeträge werden auf 80 bzw. 95 vH reduziert, gleichzeitig wird den ausgleichspflichtigen Ländern garantiert, daß ihre Steuerkraft nach dem Ausgleich nicht unter 102 vH fällt. Die Steuerkraft streut in diesem Falle sehr viel stärker, bei den Flächenstaaten immerhin von 89 vH bis 103 vH, also zwischen 3 600 und 4 150 DM je Einwohner; bei den Stadtstaaten liegt Hamburg mit 5 100 DM an der Spitze, Berlin erhalte Steuern in Höhe von 4 120 DM. Das Umverteilungsvolumen zwischen „armen“ und „reichen“ Ländern erreicht eine Größenordnung von 20 Mrd. DM.

Fazit

Wollte man 1995 einen gemeinsamen Finanzausgleich von alten und neuen Bundesländern durchführen, müßten die westdeutschen Länder nach geltendem Recht fast 28 Mrd. DM nach Ostdeutschland transferieren. Dieser Be-

trag liegt über dem, der 1994 letztmalig aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ nach Ostdeutschland fließen wird. Zur Lösung ihrer sich noch zuspitzenden Finanzprobleme sind die ostdeutschen Länder- und Gemeindehaushalte weiterhin auf hohe Zahlungen aus dem Westen angewiesen. Soll „kooperativer“ Föderalismus keine Worthülse sein, werden sich die westdeutschen Länder sehr viel stärker als bisher an den finanziellen Konsequenzen der Einheit beteiligen müssen. Doch ist fraglich, ob ein Betrag von 28 Mrd. DM eine realistische Größenordnung ist — dies insbesondere, wenn man die vergleichsweise geringfügigen Summen vor Augen hat, um die die alten Bundesländer seit Jahren streiten. Die geltenden Regelungen des horizontalen Ausgleichs stehen auch deshalb zur Disposition, weil die neuen Länder anderenfalls nach dem Ausgleich finanziell besser gestellt wären als die alten Länder. Dieses prinzipiell unerwünschte Ergebnis ist einmal Folge der festgesetzten Abschöpfungs- und Zuweisungsquoten. Zum anderen finden die verschiedenen Garantieklauseln hier ihren Niederschlag; durch das größere Steuerkraftgefälle wird ihre Wirkung verstärkt.

Angesichts der riesigen Steuerkraftdisparitäten zwischen West und Ost, mit denen auch über 1995 hinaus noch zu rechnen ist, wird eine Reform des horizontalen Finanzausgleichs auf einen geringeren Nivellierungsgrad zielen müssen. Auf jeden Fall sollte auf den Umsatzsteuervorgewegausgleich verzichtet werden. Gleichzeitig sollten im Rahmen des Finanzausgleichs i.e.S. die Zuweisungsquoten für die ausgleichsberechtigten Länder gesenkt und die ausgleichsfreie Zone für die ausgleichspflichtigen

Länder erweitert werden. Gegenüber dem Status quo könnte ein Ausgleichsvolumen von 20 Mrd. DM angepeilt werden; dies entspricht der Variante IV in Tabelle 7. Die Simulationsergebnisse deuten darauf hin, daß dann auch einige Funktionsdefizite der bestehenden Regelungen abgebaut oder beseitigt würden.

Je rascher die ostdeutsche Wirtschaft aufholt, um so eher geht der Ausgleichsbedarf auf der horizontalen Ebene zurück; die errechnete Summe für 1995 ist im übrigen nicht größer als die Steuernehmeinnahmen der alten Bundesländer in einem Jahr. Holt sie indes langsamer als unterstellt auf, würde sich der Ausgleichsbedarf erhöhen.

Der Ausgleichsbedarf würde verringert, wenn der Bund mehr finanzielle Verantwortung für Aufgaben übernimmt, die eigentlich in seinen Kompetenzbereich fallen (Stichwort: Teile der Sozialhilfe). In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Identität von Gesetzgebungskompetenz und Finanzierungspflicht — also das „Verursacherprinzip“ — angemessen gewahrt sind. Auf alle Fälle wird man zur Lösung der Ausgleichsprobleme den Blick über die horizontale Ebene hinausrichten und über eine Neugestaltung des vertikalen Ausgleichs nachdenken müssen. Eine höhere Beteiligung der alten Länder an den finanziellen Konsequenzen der Einheit kann nicht Entlastung des Bundes heißen. Auch der Bund muß seine finanzielle Verantwortung für den Aufbau Ostdeutschlands auf eine dauerhafte Grundlage stellen. Über das entsprechende Instrumentarium — Mitfinanzierung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen des Bundes — verfügt er ja bereits.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Sonderhefte

Erscheinen als neue Folge wieder seit 1948. Format DIN A 5.

- Nr. 135 **Elemente regionaler Wohnungsmarktmodelle und offene Fragen der Wohnungsmarktanalyse.** Von Bernd Bartholmai. 43 S. 1982. DM 22,60.
- Nr. 136 **Entwicklung und Struktur des deutsch-sowjetischen Handels — Seine Bedeutung für die Volkswirtschaften der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion.** Von Jochen Bethkenhagen und Heinrich Machowski. 83 S. 1982. DM 44,—.
- Nr. 137 **Berechnung der Kosten für die Wege des Eisenbahn-, Straßen-, Binnenschiffs- und Luftverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland für das Jahr 1981.** Von Heinz Enderlein. 59 S. 1983. DM 22,60.
- Nr. 138 **Die Bedeutung des innerdeutschen Handels für die Wirtschaft der DDR.** Von Doris Cornelsen, Horst Lambrecht, Manfred Melzer und Cord Schwartau. 203 S. 1983. DM 84,—.
- Nr. 139 **Beurteilung der Wirtschaftlichkeitsschwelle und Analyse der Produktionskapazitäten bei neuen Technologien zur Energieeinsparung in mittel- und längerfristiger Sicht.** Von Hans-Joachim Ziesing. 458 S. 1983. DM 198,—.
- Nr. 140 **Neuorientierung in den Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Entwicklungsländern.** Von Fritz Franzmeyer, Hans J. Petersen (Hrsg.). 251 S. 1984. DM 44,60.
- Nr. 141 **Messen und Ausstellungen als expansive Dienstleistungen.** Von Uwe Müller. 100 S. 1985. DM 22,60.
- Nr. 142 **Präferenzregelung der Forschungs- und Entwicklungsförderung in Berlin.** Von Kurt Hornschild. 68 S. 1985. DM 19,80.
- Nr. 143 **Regionale Beschäftigungsentwicklung und produktionsorientierte Dienstleistungen.** Von Franz-Josef Bade. 280 S. 1987. DM 56,—.
- Nr. 144 **Der Beitrag der Europäischen Gemeinschaft zur Bekämpfung des Hungers in der Welt.** Von Peter Hrubesch und Siegfried Schultz (Hrsg.). 259 S. 1987. DM 54,—.
- Nr. 145 **Die Beseitigung von Steuergrenzen in der Europäischen Gemeinschaft — Vorteile und Probleme einer Harmonisierung von Mehrwertsteuer und Verbrauchsteuern im europäischen Binnenmarkt.** Von Rüdiger Parsche, Bernhard Seidel und Dieter Teichmann unter Mitarbeit von Georg Erber und Hansjörg Haas. 468 S. 1988. DM 82,60.
- Nr. 146 **Die Auswirkungen des Binnenmarktes auf die Entwicklungen der Regionen in der Europäischen Gemeinschaft.** Von Fritz Franzmeyer. (Hrsg.). 252 S. 1991. DM 62,—.
- Nr. 147 **Nationalstaat und Interdependenz — kooperative Interaktionsmuster in der EG-Handelspolitik.** Von Christian Siebert und Eirik Svindland. 250 S. 1992. DM 72,—.
- Nr. 148 **Familie und Erwerbstätigkeit im Umbruch.** Von Notburga Ott und Gert Wagner (Hrsg.). 252 S. 1992. DM 72,—.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-1000 Berlin 33

Telefon (0 30) 82 99 10 — Telefax (0 30) 82 99 12 00

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Doris Cornelsen, Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Fritz Franzmeyer,
Dr. Kurt Hornschild, Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Eckhard Kutter, Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner.

Finanzprobleme der neuen Bundesländer und Länderfinanzausgleich: Verteilungskonflikte programmiert. Bearbeitet von Dieter Vesper.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D-1000 Berlin 41, Telefon (0 30) 7 90 00 60.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.

Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-1000 Berlin 26.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 150,—, vierteljährlich DM 45,—, Einzelnummer DM 5,—.

Zuzüglich Versandkosten