

Wolfgang Renzsch

Die Finanzierung der deutschen Einheit und der finanzpolitische Reformstau

Die finanzpolitischen Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern werden seit geraumer Zeit von den Folgeproblemen des Streits um die vertikale Aufteilung der Finanzierungslasten der deutschen Einheit bestimmt. So konnten sich die Gegner der Steuerreform im Bundesrat nur deshalb durchsetzen, weil aus der Sicht der weitaus überwiegenden Zahl der Länder die absehbaren Steuerausfälle nicht mehr zu verkraften waren. Die permanente finanzpolitische Konfrontation von Bund und Ländern erschwert überfällige Reformen.

Ein wichtiger Faktor, der zum Scheitern der Steuerreform beitrug, war der Dauerstreit um die Steuer- verteilung im Bundesstaat: Seit 1970 waren Steuerre- formen im Regelfall mit einer parallelen Kompensation der Steuerausfälle der Länder durch den Bund im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung bzw. 1989 durch das Strukturhilfegesetz verbunden¹. Das Steuerre- formvorhaben 1998/99 wich von dieser üblichen Pra- xis ab. Die vielfach kritisierten sehr schwierigen Ent- scheidungsprozesse, verbunden mit gelegentlichen Blockaden zwischen Bundestag und Bundesrat, sind zu einem wesentlichen Teil darin begründet, daß der Bundesfinanzminister seit Inkrafttreten der Regelung des Solidarpaktes 1995 versucht, die vertikale Steuer- aufteilung zu seinen Gunsten zu korrigieren.

Belastete finanzpolitische Reformbemühungen

Jenseits von allen anderen politischen Fragen kön- nen sich die Länder, deren Haushaltsprobleme nicht minder schwierig sind als die des Bundes, in dieser Frage auf eine nahezu geschlossene Abwehrfront ver- ständigen. Die parteipolitische Dimension ist gegen-

über diesem föderalen Konflikt eher nachrangig: Durch sie werden die Entscheidungsprozesse zwar komplizierter, aber letztlich haben die Länder bei fi- nanzpolitischen Kontroversen meist nach Landes- interesse und nur sehr selten nach parteipolitischen Interessen entschieden.

Der Streit um die Aufteilung der Lasten der Einheit auf die verschiedenen Ebenen des Bundesstaates – Bund einschließlich Sozialversicherung, Länder und Gemeinden sowie schließlich die Steuer- und Abga- benzahler – steht paradigmatisch dafür, in welch er- heblicher Weise die vertikale Aufteilung von Lasten und Einnahmen auf die verschiedenen staatlichen Ebenen die finanzpolitischen Reformbemühungen be- lastet. Die Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit der Wiederherstellung der deutschen Einheit sind ein Beispiel dafür, daß kurzfristige und unsystemati- sche Problemverarbeitungen eher zu Problemver- schiebungen und -potenzierungen als zu Lösungen führen.

Finanzausgleichssystematisch und verfassungs- rechtlich ist der vertikale Ausgleich dem horizontalen vorgeschaltet. Ein rationaler Umgang mit und eine Än- derung der vertikalen Lastenverteilung im Bundes-

Prof. Dr. Wolfgang Renzsch, 48, ist Inhaber des Lehrstuhls für Innenpolitik, Institut für Politikwis- senschaft, an der Otto-von-Guericke-Universität in Magdeburg.

¹ Vgl. Gisela Färber: The Political Economy of Fiscal Federalism, XVIIth IPSA World Congress, Seoul, Korea 1997, S. 13 (unveröffent- licht).

staat könnte den Länderfinanzausgleich entlasten und damit den Streit um ihn entschärfen.

Methodische Vorüberlegungen

Die Bezifferung der Kosten der deutschen Einheit und insbesondere die Belastung der verschiedenen Träger ist nicht nur ein äußerst schwieriges, sondern auch ein kontroverses Unterfangen. Ein Thema wie dieses ist im höchsten Maß mit Interessen und Legitimationsbedürfnissen besetzt. Entsprechend versuchen sowohl der Bund als auch die Länder ihre finanziellen Kalamitäten mit den Folgen der Einheit zu begründen². Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister der Finanzen kommt zu dem Ergebnis, daß die Leistungen der alten für die neuen Länder im Jahr 1995 praktisch auf „Null“ geschrumpft seien, während der Bund mit etwa 47 Mrd. DM belastet werde (vgl. Tabelle).

Belastungszunahme (-) bzw. Belastungsabnahme (+) beim Bund und den alten Ländern durch das Föderale Konsolidierungsprogramm

(1995 in Mrd. DM)

Leistungen	Bund	alte Länder
1. Erblastentilgungsfonds (ohne die aus dem Bundesbankgewinn in Höhe von 3,2 Mrd. DM finanzierten Ausgaben)	-25,4	-
2. Neuverteilung Umsatzsteueranteile	-16,8	+0,9
3. Neuregelung Länderfinanzausgleich	-	-9,9
4. Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen	-4,9	+1,2
5. Politische Führung: Bundesergänzungszuweisungen	-1,5	+0,6
6. Sonderbedarf: Bundesergänzungszuweisungen	-14,0	-
7. Finanzhilfen neue Länder	- 6,6	-
8. Folgekosten Treuhandanstalt	- 5,1	-
9. Wohnungsbaualtschulden neue Länder	-1,5	-
10. Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen	-1,3	+1,3
11. Sanierung Bremen-Saarland	-3,4	+3,4
12. Wegfall Fonds Deutsche Einheit (Zinsübernahme durch Länder in Höhe von 2,1 Mrd. DM berücksichtigt)	+21,3	+6,6
13. Wegfall Berlinhilfe	+5,5	-
14. Schuldendiensthilfe Kreditabwicklungsfonds (in Ziff. 1 enthalten, da KAF 1995 im Erblastentilgungsfonds aufgegangen ist)	+2,7	-
15. Wegfall Bundesergänzungszuweisungen alte Länder	+3,8	-3,8
16. Insgesamt	-47,2	+0,3

Quelle: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Einnahmeverteilung zwischen Bund und Ländern, Bonn 1995, S. 15.

Die Bundesregierung leitet aus diesen Daten die Forderung nach einer Umschichtung von Umsatzsteueranteilen zugunsten des Bundes ab. Nach dem Entwurf für das Steuerreformgesetz 1998 sollten die Länder 1,4 Prozentpunkte ihres Umsatzsteueranteils an den Bund abtreten³. Außerdem beabsichtigte die Bundesregierung, das Steuerreformgesetz 1999⁴ zu einem erheblichen Teil zu Lasten von Ländern und Gemeinden durchzuführen: Von der für 1999 geplanten steuerlichen Entlastung in Höhe von 57,1 Mrd. DM hätten sie 30,6 Mrd. DM tragen sollen.

Tatsächlich sind die Aussagen des Gutachtens des Wissenschaftlichen Beirats diskussionsbedürftig, denn hätte er beispielsweise die Einführung des Solidaritätszuschlages zum 1. 1. 1995 (1995: 27,3 Mrd. DM) berücksichtigt und beachtet, daß die Haushaltsanierung von Bremen und dem Saarland bereits 1994 begonnen hatte und zum Stichtag 1. 1. 1995 keine Erhöhung dieser Bundeslast stattfand, dann sähen die Belastungsrelationen deutlich anders aus. Angesichts dieser Problematik und der hier nicht eingerechneten fortdauernden Lasten früherer Maßnahmen kann es nicht überraschen, daß Nordrhein-Westfalen die Verteilung der Lasten der Einheit gänzlich anders beurteilt: Die Last der (Netto-) Finanzierung der neuen Länder werde zu mehr als der Hälfte von den alten Ländern getragen, eine Schiefelage zu Lasten des Bundes sei nicht zu erkennen⁵.

Berechnungsmethoden und Stichtage

Tatsächlich hängen die Ergebnisse – wie so oft – von den Berechnungsmethoden und Stichtagen ab. Berücksichtigt man nur die zwischen den Ebenen bzw. Gebietskörperschaften geleisteten und ausgewiesenen Zahlungen (z.B. die Umschichtungen der Umsatzsteuer, den Länderfinanzausgleich und ähnliches), kommt man zu anderen Ergebnissen, als wenn man auch steuerliche Mindereinnahmen beispielsweise infolge der vollen Einbeziehung der neuen Länder in die Umsatzsteuerverteilung nach Einwohnern ab 1. 1. 1991 oder des vorzeitigen Auslaufens des Struk-

² Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Finanzpolitik 2000. Neue Symmetrie zwischen einem leistungsfähigen Staat und einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft, Bonn 1996, hektographiert; Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen: Finanzierung der „Deutschen Einheit“. Historische Entwicklung von der Errichtung des Fonds „Deutsche Einheit“ über den Abschluß der Solidarpaketverhandlungen und das Jahressteuergesetz 1996 bis zur Sonder-MPK am 3. Februar 1996, Düsseldorf 1996 (unveröffentlicht).

³ Vgl. Bundesrats-Drs. 479/97, Art. 7.

⁴ Vgl. Bundestags-Drs. 13/7480.

⁵ Vgl. Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen: Finanzierung der „Deutschen Einheit“, a.a.O.

turhilfegesetzes einkalkuliert. Schließlich stellt sich die Frage nach der Bewertung der Steuer- und Abgabenerhöhungen. Sicherlich, rechtlich sind alle Steuereinnahmen allgemeine Deckungsmittel, politisch jedoch sind Steuer- und Abgabenerhöhungen mit bestimmten Lasten begründet worden, so z.B. der Solidaritätszuschlag zur Finanzierung des Erblastentilgungsfonds. Eine rein rechtliche oder nur finanzwissenschaftliche Betrachtungsweise der Lastenverteilung findet rasch ihre Grenzen angesichts der politischen Verabredung, daß der Bund stellvertretend für sich und die Länder eine Last übernimmt und diese über eine bestimmte neue Steuer (Solidaritätszuschlag) und eine zwischen Bund und Ländern streitige Einnahme, nämlich Teile des Bundesbankgewinns, finanziert. Angesichts dieser Verabredung erscheint es nicht sinnvoll, die Annuitäten des Erblastentilgungsfonds ohne die dazugehörige Gegenfinanzierung dem Bund als Last anzurechnen.

Die Transferleistungen

Interessant ist es, sich noch einmal die Chronologie in Erinnerung zu rufen. Dabei sind die politischen Verabredungen zu berücksichtigen sowie die Elemente von Be- und Entlastung möglichst umfassend zu benennen und – soweit möglich – auch zu beziffern. Im Unterschied zu den gängigen Verfahren soll hier auch die Refinanzierung von Lasten beim Bürger berücksichtigt werden, denn diese minderten die zusätzliche Belastung der öffentlichen Hand. Zwar zahlt der Bürger letztlich alles, aber im Hinblick auf die Debatte um den Anstieg der öffentlichen Verschuldung scheint es interessant zu beachten, in welchem Maße die Kosten der Einheit unmittelbar auf den Steuer- und Abgabenzahler abgewälzt wurden. Effektiv belastet wurden die öffentlichen Haushalte durch die Kosten, die nicht refinanziert werden konnten, die über die Erhöhung der Abgabenquote hinausgingen und die

Finanzminister von Bund und Ländern entweder zu Einsparungen oder zu weiteren Kreditaufnahmen zwangen. Um diese Lasten geht es im folgenden.

Wenn von den Folgekosten der Einheit Deutschlands die Rede ist, ist es angezeigt, sich über die finanziellen Dimensionen der sogenannten Transfers, der Leistungen des Westens für den Osten, zu verständigen. Ohne tiefer in die Problematik einzusteigen⁶, sei nur auf die Abgrenzungsprobleme z.B. bei der Wahrnehmung von Bundesaufgaben in Ostdeutschland hingewiesen: Bundesautobahnen oder BAföG-Leistungen wird man schwerlich als „Transfer“ bezeichnen können⁷, jedoch bleibt, daß die Relation von Steueraufkommen und staatlicher Leistung deutlich ungünstiger ist als in den ärmeren alten Ländern. Es ist die finanzielle Dimension, die der Umverteilung zwischen West und Ost eine andere Qualität verleiht als der Umverteilung im alten Bundesgebiet.

Die Höhe der Nettotransfers aus den öffentlichen Haushalten (einschließlich Sozialversicherungen) in die neuen Länder wird seitens der Bundesregierung mit 4 bis 5% des westdeutschen BIP angegeben⁸. Rechnet man die Zahlenangaben nach⁹, dann kommt man auf 4 bis 4½% des BIP im früheren Bundesgebiet. Hinter diesen insgesamt recht pauschalen Angaben verbirgt sich eine große Unsicherheit, wenn es darum geht, die finanzwirtschaftliche Entwicklung seit 1990 mit der einer fiktiv weiterbestehenden Zweistaatlichkeit zu vergleichen. Je weiter man sich vom Datum des 1. Juli 1990, dem Beginn der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion, entfernt, desto schwieriger wird es, zu halbwegs verlässlichen Angaben zu kommen.

Berücksichtigt man weitere Lasten, die im Zusammenhang mit der deutschen Einheit entstanden, wie beispielsweise vom Bund übernommene Kosten für den Abzug der ehemaligen sowjetischen Truppen¹⁰, dann erscheint es vertretbar, die Steigerung der „Staatsquote“ von 45,8% (1989) auf 50,7% (1995) des BIP, d.h. um knapp fünf Prozentpunkte, im wesentlichen als einigungsbedingt anzusehen. Aufge-

⁶ Vgl. Winfried Fuest, Rolf Kroker: Die Finanzpolitik nach der Wiedervereinigung. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik 213, Köln 1993, S. 10; Wolfgang Renzsch: Budgetäre Anpassung statt institutionellen Wandels. Zur finanziellen Bewältigung der Lasten des Beitritts der DDR zur Bundesrepublik Deutschland 1989 bis 1995, in: Hellmut Wollmann, Hans-Ulrich Derlien, Klaus König, Wolfgang Renzsch, Wolfgang Seibel (Hrsg.): Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland. Beiträge zu den Berichten der Kommission für die Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Ländern e.V. (KPSW), Band 3.1, Opladen 1997, S. 51 f.

⁷ Bedenken gegen diese Form der Berechnung öffentlicher Leistungen für Ostdeutschland meldet die Bundesbank an, indem sie darauf hinweist, daß diese Umverteilungen nicht in eine gesamtdeutsche Transferbilanz eingebettet sein, denn interregionale Umverteilungen seien keine neue finanzpolitische Aktivität, sondern seit der Gründung der Bundesrepublik Bestandteil der föderalen Staatsordnung; vgl. Deutsche Bundesbank: Monatsbericht, Oktober 1996, S. 27.

⁸ Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Finanzpolitik 2000, a.a.O., S. 6; Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 1997, Bonn 1997, S. 78 (hektographiert).

⁹ Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 1997, a.a.O., S. 80; Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Datenreport 1997, München 1997, S. 254.

¹⁰ Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 1997, a.a.O., S. 14 ff.

bracht wurde diese Erhöhung der Staatsquote zu mehr als zwei Dritteln von den Steuerzahlern und den zahlenden Mitgliedern der Sozialversicherungen, deren Abgabenlast sich in demselben Zeitraum von 40,3% (1990) auf 43,7% (1996)¹¹, also um 3,4 Prozentpunkte erhöhte¹². Wenn nun die Lasten der Einheit in einem solch hohen Maß über zusätzliche Belastungen der Steuer- und Abgabenzahler refinanziert wurden, dann heißt das, daß – abgesehen von den übernommenen Altschulden – die öffentliche Verschuldung der Jahre 1990 und folgende nur zum kleineren Teil einigungsbedingt ist.

Der Vereinigungsprozeß

Die erste Phase des Vereinigungsprozesses wurde gestalterisch vom Bund dominiert. Das kann nicht verwundern, schließlich handelte es sich anfangs um eine gesamtstaatliche Aufgabe. Im Zuge der Schaffung einer Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion¹³, die zum 1. Juli 1990 in Kraft trat, galt es erst einmal, die absehbaren Defizite des Noch-DDR-Staats Haushaltes zu finanzieren. Der Bund verlangte zur Abdeckung dieser Lasten von den Ländern eine Aufstokkung seines Umsatzsteueranteils um sechs Prozentpunkte auf 71%, summenmäßig ca. 10 Mrd. DM jährlich¹⁴. Die Länder wiesen eine Umverteilung von Umsatzsteueranteilen zurück und drängten statt dessen auf eine Fondslösung, über die die Regierungschefs der alten Länder und der Bund sich am 16. Mai 1990 einigten. Dem Fonds „Deutsche Einheit“ lag die Überlegung zugrunde, daß die bis 1994 zu erwartenden Defizite des DDR-Haushalts bzw. der auf dem Territorium der DDR zu bildenden Länder zu je einem Drittel von der DDR bzw. den neuen Länder, dem Bund und den westdeutschen Ländern zu tragen wären.

Aufgrund von Schätzungen über die Entwicklung des DDR-Haushalts nach der Währungsumstellung wurde der westdeutsche Anteil – Bund und Länder – für den Zeitraum bis 1994 auf 115 Mrd. DM beziffert. 20 Mrd. DM der genannten Summe wollte der Bund durch Einsparungen teilungsbedingter Kosten auf-

bringen, der Rest sollte jeweils hälftig auf den Bund und die westdeutschen Länder verteilt und auf dem Kreditwege finanziert werden. Mit dieser Verständigung wurde zugleich unter Suspendierung des Dekretquotenverfahrens die geltende Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und alten Ländern bis Ende 1992 fortgeschrieben¹⁵.

Der Fonds „Deutsche Einheit“

Obwohl die von den westdeutschen Ländern zu übernehmenden 47,5 Mrd. DM zweifellos eine erhebliche Belastung waren, war dieser Beitrag weder der Sache noch der Höhe nach umstritten: Materiell entsprach er der vom Bund geforderten Umschichtung von sechs Prozentpunkten der Umsatzsteuer für vier- einhalb Jahre. Anders gesagt, der Streit ging nicht primär um den materiellen Beitrag der westdeutschen Länder, sondern um das Verfahren, konkret um die Absicherung gegen unkalkulierbare Risiken: Die Länder waren durchaus bereit, den geforderten finanziellen Beitrag zu leisten, jedoch wollten sie keinen Blankoscheck für einen unbefristeten Zeitraum ausstellen, denn erfahrungsgemäß ist es sehr schwer, einmal abgetretene Umsatzsteueranteile zurückzuerhalten. Es ging auch um die Befürchtungen der Länder, der Bund würde seine Politik auf ihre Kosten betreiben und die Gunst der Stunde nutzen, die föderale Balance zu Lasten der Länder zu verschieben. Deshalb wollte man auf Mitsprachemöglichkeiten nicht verzichten¹⁶.

Die Fondslösung schien demgegenüber eine Begrenzung der Lasten sowohl der Höhe als auch der Dauer nach zu garantieren, denn sowohl der Bundesrat als auch die Bundesregierung gingen davon aus, mit ihr seien die Belastungen der Länder im Zuge der deutschen Vereinigung abschließend geregelt¹⁷. Damit war die Vereinbarung über den Fonds „Deutsche Einheit“ nicht nur ein Instrument zur Finanzierung der erwarteten Defizite in Ostdeutschland nach dem 1. Juli 1990, sondern auch ein Konzept, die Lasten berechenbar zu gestalten und die zukünftigen finan-

¹¹ Berechnet nach Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 3.1, 1995, S. 102 f., 227.

¹² Darin enthalten ist allerdings auch die gesetzliche Pflegeversicherung, die sinnvollerweise nicht zu den Lasten der Einheit gerechnet werden kann. Hirz zugefügt werden zur Abgabenquote müßten zahlreiche, vor allem kommunale Gebührenerhöhungen. Über höhere Eintrittspreise für Museen, gestiegene Gebühren für die Benutzer kommunaler Bibliotheken und Schwimmbäder oder Abgabenerhöhungen für Wasser und Müllabfuhr refinanzierten die Gemeinden ihren Anteil an den Folgekosten der Einheit; vgl. Heinrich Mäding: Reform oder Rekonstruktion: föderative Finanzkonflikte im Einigungsprozeß und ihre Beurteilung, in: Gerhard Lehmbuch (Hrsg.): Einigung und Zerfall: Deutschland und Europa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, Opladen 1995, S. 107 ff.

¹³ BGBl. II S. 537.

¹⁴ Vgl. Otto-Erich Geske: Die Finanzierung der ostdeutschen Länder nach dem Einigungsvertrag, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 71. Jg. (1991), H. 1, S. 35.

¹⁵ Art. 31 §§ 2, 5 f., Art. 32 Staatsvertragsgesetz vom 25. 6. 1990, BGBl. II, S. 518.

¹⁶ Vgl. Christian Dästner: Der Beitrag war bedeutsam. Die Mitwirkung der Länder bei den Entscheidungen zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands, in: FAZ, 20. 12. 1997, S. 11.

¹⁷ Vgl. Bundestags-Drs. 11/7351, S. 5, 8, jeweils Nr. 13; Otto-Erich Geske: Die Finanzierung, a.a.O., S. 36.

ziellen Risiken der westdeutschen Länder zu begrenzen.

Nach den Vorschriften des Einigungsvertrages sollten die Annuitäten des Fonds „Deutsche Einheit“ in Höhe von 9,5 Mrd. DM jährlich (10% des Kreditvolumens) je zur Hälfte vom Bund und den alten Länder getragen werden. Im Rahmen der Solidarpaktverhandlungen akzeptierten die Länder im Gesamtpaket eine Umschichtung von jährlich 2,1 Mrd. DM vom Bund auf die alten Länder. Ihnen obliegt damit bis zur endgültigen Tilgung eine jährliche Last in Höhe von 6,85 Mrd. DM, der Bund trägt 2,65 Mrd. DM¹⁸. Die alten Länder tragen damit gut 72% der Zins- und Tilgungsleistungen des Fonds.

Eine kaum beachtete, jedoch substantiell bedeutende Leistung der alten Länder folgte – in Abänderung vom Einigungsvertrag – aus der Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer zwischen Ost- und Westdeutschland nach tatsächlichen Einwohnern rückwirkend ab 1. 1. 1991¹⁹. Die Beteiligung der neuen Länder am Länderanteil nach Einwohnern entsprach fraglos den Intentionen des Finanzverfassungsgebers von 1969²⁰, jede andere Regelung wäre verfassungsrechtlich fragwürdig gewesen²¹. Die volle Berücksichtigung der Bürger in den neuen Ländern bei der Umsatzsteuerverteilung „kostete“ jedoch die alten Ländern von 1991 bis 1994 nahezu noch einmal den Betrag, den sie bereits für den Fonds „Deutsche Einheit“ zugesagt hatten, nämlich etwa 46,8 Mrd. DM²². Da entsprechende Ausgabenkürzungen angesichts der Haushaltsstrukturen nicht möglich waren, erhöhten diese Mindereinnahmen die Defizite und die Verschuldung der alten Länder. Gegengerechnet werden müßte hier allerdings das einigungsbedingte Steuermehraufkommen in Westdeutschland, das teilweise aus dem „Einheitsboom“, teilweise durch Käufe Ostdeutscher in den alten Ländern herrührte, sowie die Zunahme der Bundesergänzungszuweisungen um

insgesamt rund 7 Mrd. DM von 1991 bis 1994²³. Tatsächlich stieg die Neuverschuldung der westdeutschen Länder 1991 bis 1994 deutlich steiler als in den Finanzplanungsdaten vor der Einheit angenommen²⁴.

Refinanzierung des Bundes

Mit dem Haushaltsbegleitgesetz, dem Solidaritätsgesetz und dem Steueränderungsgesetz vom 24. 6. 1991²⁵ begann der Bund die von ihm übernommenen Lasten für die Einheit durch Steuer- und Abgabenerhöhungen zu refinanzieren. Durch das Haushaltsbegleitgesetz wurde die Ablieferung der Deutschen Bundespost an den Bundeshaushalt bis 1993 auf 10% der Betriebseinnahmen erhöht (Art. 3). Mit dem Solidaritätsgesetz wurde zum 1. 7. 1991 befristet auf ein Jahr eine Ergänzungsabgabe (Solidaritätszuschlag) zur Einkommen- und Körperschaftsteuer in Höhe von 7,5% der Einkommen- und Körperschaftsteuerschuld (Art. 1) eingeführt (Ertrag 26,3 Mrd. DM) und ebenfalls zum 1. 7. 1991 die Versicherungs-, die Mineralöl-, Erdgas- und Tabaksteuer (letztere zum 1. 3. 1992) erhöht²⁶. Durch diese steuerlichen Maßnahmen erhöhte der Bund 1991 und 1992 seine Einnahmen um rund 46 Mrd. DM²⁷, die dauerhafte Einnahmeverbesserung des Bundes ist – ohne den befristeten Solidaritätszuschlag – mit ca. 20 Mrd. DM pro Jahr zu veranschlagen²⁸. Diese Gesetze betrafen zwar in erster Linie den Steuerzahler, hatten aber infolge des Abbaus von Mischfinanzierungen nach Art. 91 a und 104a Abs. 4 GG (1991 – 1994: 2,3 Mrd. DM)²⁹ erhebliche Auswirkungen auf die Haushalte der alten Länder³⁰, die in ihrer vollen Auswirkung allerdings nur sehr schwer kalkulierbar sind.

²³ 1990 erhielten die Länder Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 2,998 Mrd. DM, 1991: 3,532 Mrd. DM; 1992: 3,945 Mrd. DM; 1993: 4,296 Mrd. DM; 1994: 7,247 Mrd. DM; vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Finanzbericht 1998, S. 144. Die Addition der über 3 Mrd. DM hinausgehenden Beträge ergibt 7 Mrd. DM.

²⁴ Vgl. Wolfgang Renzsch: Budgetäre Anpassung statt institutionellen Wandels, a.a.O., S. 98 ff.

²⁵ BGBl. I S. 1318 und S. 1322.

²⁶ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Finanzbericht 1991, S. 35, 109 ff.

²⁷ Vgl. o. V.: Bund kassiert 1991 und 1992 zusätzlich 46 Mrd. DM bei den Steuerzahlern, in: Handelsblatt vom 27. 2. 1991; Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Finanzbericht 1992, S. 218 ff.

²⁸ Berechnet nach Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Finanzbericht 1992, S. 218 ff.

²⁹ Nach den Daten der Finanzplanung belief sich die Kürzung für die Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsstruktur bis 1994 auf 200 Mill. DM, hinzu kamen für verschiedene Investitionshilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG Kürzungen im Umfang von gut 2,1 Mrd. DM; vgl. Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister.

³⁰ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Finanzbericht 1991, S. 33, 103 ff.

¹⁸ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Finanzbericht 1996, S. 101.

¹⁹ Vgl. Haushaltsbegleitgesetz vom 24. Juni 1991, BGBl. I, S. 1314, Art. 6 Nr. 2; Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Finanzbericht 1992, S. 39.

²⁰ Vgl. Wolfgang Renzsch: Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990), Bonn 1991, S. 229 ff.

²¹ Vgl. Peter Selmer: Die bundesstaatliche Finanzverfassung und die Kosten der Einheit, in: Klaus Stern (Hrsg.): Deutsche Wiedervereinigung. Die Rechtseinheit, Arbeitskreis Staats- und Verfassungsrecht, Bd. 1, Eigentum – Neue Verfassung – Finanzverfassung, Köln, Berlin, Bonn, München 1991, S. 204 f.

²² Vgl. Bundestags-Drs. 12/8552, Nr. 14.

Mit dem Steueränderungsgesetz vom 25. 2. 1992³¹ setzte der Bund seine Bemühungen zur Refinanzierung der Kosten der Einheit bei den Bürgern und den Ländern fort. Die Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes von 14 auf 15% zum 1. 1. 1993 diente der Aufstockung des Fonds „Deutsche Einheit“, der um die erwarteten Mehreinnahmen – 1993: 10,5 Mrd. DM, 1994: 12,9 Mrd. DM – verbessert wurde. Zusätzlich zahlte der Bund 1993 und 1994 jeweils eine weitere Milliarde DM aus Bundesmitteln in den Fonds ein. Eine zweite Aufstockung um weitere 14,4 Mrd. DM auf 160,7 Mrd. DM sollte aus den Erträgen des Zinsabschlaggesetzes vom 9. 11. 1992³² finanziert werden. Deren Aufkommen (1993: 10,7 Mrd. DM; 1994: 13,7 Mrd. DM) blieb weit hinter den Erwartungen zurück, zumal der Zinsabschlag Mindereinnahmen bei der veranlagten Einkommensteuer verursachte, so daß die 2. Aufstockung des Fonds „Deutsche Einheit“ zu einem erheblichen Teil aus laufenden Barmitteln finanziert werden mußte. Zudem wurden die alten Länder, die schwächeren unter ihnen in höherem Maß, durch die Aufhebung des Strukturhilfegesetzes zur Refinanzierung der Einheit herangezogen. Sie verloren 1992 Investitionshilfen des Bundes in Höhe von 950 Mill. DM und ab 1993 in Höhe von 2,45 Mrd. DM pro Jahr für die Dauer von sechs Jahren³³.

Die Belastungen der Steuerzahler wurde durch eine Verbesserung des Familienlastenausgleichs, eine Reduzierung der Belastungen aus der Gewerbesteuer und der Vermögensteuer teilweise ausgeglichen³⁴. Diese Entlastung des Steuerzahlers verminderte vor allem die Steuereinnahmen der Länder. Zur Kompensation dieser Belastungen trat der Bund für die Jahre 1993 und 1994 zwei Prozentpunkte seines Umsatzsteueraufkommens (ca. 2,2 Mrd. DM) an die Länder ab, wodurch die alten Länder um etwa 1,7 Mrd. DM entlastet wurden.

Übergangsfinanzierung 1990 bis 1994

Wenn man hier – vor den weiteren Weichenstellungen des Föderalen Konsolidierungsprogramms und unter Ausblendung der gesetzlichen Sozialversicherungen – eine erste Zwischenbilanz zieht, dann beläuft

sich der quantifizierbare finanzielle Beitrag der westdeutschen Länder für Ostdeutschland bis Ende 1994 auf die Übernahme von 47,5 Mrd. DM Schulden des Fonds „Deutsche Einheit“ zuzüglich Bareinzahlungen in den Fonds „Deutsche Einheit“, die nicht aus den Einnahmen des Zinsabschlags gedeckt wurden, Umsatzsteuerverluste in Höhe von 10 bis 12 Mrd. DM jährlich, ca. 2 Mrd. DM aus den Mischfinanzierungen, 950 Mill. DM Strukturhilfemittel im Jahr 1992 und ab 1993 für sechs weitere Jahre (bis 1998) 2,45 Mrd. DM pro Jahr sowie Mindereinnahmen aus Steuersenkungen³⁵. Dem standen ein Mehraufkommen in Höhe von 7 Mrd. DM aus den Bundesergänzungszuweisungen – davon 3,4 Mrd. DM für die Haushaltssanierung von Bremen und dem Saarland 1994 – und etwa 1,7 Mrd. DM für 1993 und 1994 aus der veränderten Umsatzsteuerverteilung gegenüber.

Nur mit großen Schwierigkeiten bezifferbar sind eine Reihe von weiteren Lasten, die die alten Länder zu tragen hatten. Dazu zählen Verluste aufgrund des fortlaufenden Subventionsabbaus im Westen und die indirekten Steuerverluste der alten Länder und ihrer Gemeinden infolge gesetzlicher Maßnahmen (z.B. Schaffung neuer Abschreibungstatbestände) oder aufgrund von Abwanderungen von steuerpflichtigen Bürgern oder Unternehmen in die neuen Länder³⁷. Nicht bezifferbar sind ferner Lasten, die den westdeutschen Ländern und Gemeinden durch Kürzungen des Bundes bei bundesstaatlichen Sozialleistungen (z.B. Befristung der Arbeitslosenhilfe) und infolge erhöhter Sozialhilfeansprüche (1995: 51 Mrd. DM) entstanden. In den rasant gestiegenen kommunalen Ausgaben³⁸ schlugen sich auch die Folgen der Bundespolitik und der Grenzöffnungen von Osten her nieder.

Schließlich wären bei den übernommenen Lasten auch die Verwaltungshilfen der westdeutschen Länder und Gemeinden zu nennen: Ausleihe und Finanzierung des Wechsels von Beamten in die neuen Länder (Gehälter, Reisekosten, Zulagen), Aus- und Fortbildungen von ostdeutschen öffentlich Bediensteten in

³¹ BGBl. I S. 297.

³² BGBl. I S. 1853.

³³ Gesetz zur Aufhebung des Strukturhilfegesetzes und zur Aufstockung des Fonds „Deutsche Einheit“ vom 16. 3. 1992, BGBl. I S. 674.

³⁴ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Finanzbericht 1993, S. 105.

³⁵ Das Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen veranschlagt die Steuerverluste der alten Länder für die Jahre 1991 bis 1994 auf ca. 64 Mrd. DM „brutto“, d.h. ohne Berücksichtigung einigungsbedingter steuerlicher Mehreinnahmen. Das würde eine jährliche „Brutto“-Belastung von 16 Mrd. DM bedeuten.

³⁶ Vgl. BMF: Finanznachrichten 24/97.

³⁷ Das Aufkommen der veranlagten Einkommensteuer ging von 41,5 Mrd. DM jeweils 1991 und 1992 auf 33,2 Mrd. DM 1993, 25,5 Mrd. DM 1994 und schließlich 14,0 Mrd. DM 1995 zurück; Daten nach Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1990 und folgende Jahre, Stuttgart 1992 ff.

³⁸ Vgl. Wolfgang Renzsch: Budgetäre Anpassung statt institutionellen Wandels, a.a.O., S. 102 ff.

westdeutschen Verwaltungen sowie sächliche Hilfen, die von Bürogeräten bis hin zu Polizeifahrzeugen reichten. Schätzungen, die diese Hilfen auf ca. 1 Mrd. DM veranschlagen³⁹, deuten auf die Unsicherheiten einer verlässlichen Bestimmung der Leistungen.

Alles in allem wird man die Leistungen und Mindereinnahmen der alten Länder von 1991 bis 1994 größenordnungsmäßig auf mehr als 100 Mrd. DM veranschlagen können⁴⁰.

Die Dauerregelungen ab 1995

Das Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms vom 23. 6. 1993⁴¹, dessen Kernpunkt die Neuregelung der vertikalen Lastenteilung zwischen den staatlichen Ebenen ab 1995 war, bezog die neuen Länder gleichberechtigt in den Länderfinanzausgleich ein, schichtete im Rahmen des Deckungsquotenverfahrens nach Art. 106 Abs. 3 GG sieben Prozentpunkte des Umsatzsteueraufkommens des Bundes zu den Ländern⁴² um und gewährte den neuen Ländern Sonder-Bundesergänzungszuweisungen und Investitionshilfen in Höhe von 20,6 Mrd. DM jährlich für die Dauer von zehn Jahren. Daneben enthielt es auch eine Vielzahl steuerlicher Maßnahmen, die zu Einnahmeverbesserungen vor allem des Bundes führten. Die bedeutendste davon war die Wiedereinführung eines unbefristeten Solidaritätszuschlags in Höhe von 7,5% auf die Einkommen- und Körperschaftsteuerschuld ab 1. 1. 1995.

Zwischen Bund und Ländern bestand bei Abschluß des Solidarpaktes die politische, nicht rechtlich verbindliche, Verabredung, daß die Erträge des Zuschlags (1995: 26,3 Mrd. DM)⁴³ dazu dienen sollten, die gesetzlich festgelegten Annuitäten des Erblastenfonds in Höhe von 7,5% der Ausgangsschuld (ca. 334 Mrd. DM)⁴⁴ zu finanzieren⁴⁵. Zusätzlich verpflichtete sich der Bund, den Bundesbankgewinn, soweit er 7 Mrd. DM jährlich übersteigt (1995: 10,2 Mrd. DM)⁴⁶,

zur Tilgung der „Erblasten“ zu verwenden⁴⁷. Des weiteren wurde die Versicherungsteuer schrittweise auf 15% (ab 1. 1. 1995) angehoben, das Umsatzsteuergesetz dahingehend geändert, daß jugendgefährdende Schriften und Filme nicht mehr mit dem ermäßigten (7%), sondern dem allgemeinen Steuersatz (15%) belastet werden, wurden Ausschüttungen ausländischer Investitionsfonds in den Zinsabschlag einbezogen und Zinsvorteile aus der Streichung von „Schonfristen“ für Scheck- und Barzahler von Steuerschulden realisiert⁴⁸. Aufgrund dieser Maßnahmen wurden Mehreinnahmen in Höhe von 6 Mrd. DM jährlich erwartet. Durch Kürzungen staatlicher Leistungen sollten weitere 11 Mrd. DM erwirtschaftet werden⁴⁹.

Aufgrund verschiedener, hier nicht zu diskutierender Umstände blieben die Steuereinnahmen des Jahres 1995 deutlich hinter der Erwartungen der Steuerschätzungen vom Mai 1993 zurück. Daher stellen sich die Veränderungen infolge des Föderalen Konsolidierungsprogramms 1995 anders dar als ursprünglich angenommen, der Ausgleich verharrte auf einem deutlich niedrigeren Niveau als prognostiziert. Die Verlagerung von sieben Prozentpunkten des Umsatzsteueraufkommens vom Bund auf die Länder insgesamt wirkte sich 1995 mit knapp 16,5 Mrd. DM zugunsten der Länder aus. Von dem Länderanteil an der Umsatzsteuer in Höhe von 103, 2 Mrd. DM flossen gut 14,5 Mrd. DM im Rahmen des Umsatzsteuerausgleichs (§ 2 Abs. 2 FAG) vorab in die neuen Länder, der übrige Teil wurde gleichmäßig nach Einwohnern verteilt. Die alten Länder verbesserten ihren Finanzstatus im Rahmen der Umsatzsteuerneuverteilung um etwa 1,5 Mrd. DM.

Dem standen Lasten in Höhe von knapp 9,8 Mrd. DM⁵⁰, die die westdeutschen Länder im Rahmen des Länderfinanzausgleichs in die neuen Länder einschließlich Berlin transferierten, und Verluste bei den Bundesergänzungszuweisungen (1995 gegenüber 1994) in Höhe von weiteren 500 Mill. DM gegenüber⁵¹.

³⁹ Vgl. Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen: Finanzierung der „Deutschen Einheit“, a.a.O.

⁴⁰ Hierin nicht berücksichtigt ist der Abbau der Berlinhilfe, die 1990 noch 12,8 Mrd. DM betrug.

⁴¹ BGBl. I S. 944.

⁴² Aufgrund der enormen Finanzschwäche der ostdeutschen Länder hatte sich die steuerliche Deckungsquote der Länder insgesamt erheblich verschlechtert. Die Umschichtung von Umsatzsteueranteilen diente dazu, den Anspruch von Bund und Ländern auf Deckung ihrer Ausgaben gleichmäßig zu sichern.

⁴³ Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch 1996, S. 514.

⁴⁴ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Finanzpolitik 2000, a.a.O., S. 28.

⁴⁵ Die Senkung des Solidaritätszuschlags zum 1. 1. 1998 wurde durch eine Tilgungsstreckung beim Erblastentilgungsfonds „gegenfinanziert“.

⁴⁶ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Finanzbericht 1996, S. 38.

⁴⁷ § 6 Abs. 1 Erblastentilgungsfonds-Gesetz vom 23. 6. 1993, BGBl. I, 944, 984.

⁴⁸ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Finanzbericht 1994, S. 117 ff.

⁴⁹ Vgl. Wolfgang Rensch: Budgetäre Anpassung, a.a.O., S. 88.

⁵⁰ Die neuen Länder erhielten zusammen 5,6 Mrd. DM, Berlin allein 4,2 Mrd. DM. Eine Aufteilung in Berlin – altes Land – und Berlin – neues Land – ist nicht möglich. Berlin wird hier daher durchgängig als „neues Land“ betrachtet.

Durch die Übernahme eines zusätzlichen Anteils am Fonds „Deutsche Einheit“ in Höhe von 2,1 Mrd. DM zu den bereits vereinbarten 4,75 Mrd. DM sind damit den alten Ländern 1995 Belastungen in Höhe von knapp 16 Mrd. DM erwachsen. Mit dem Abbau der degressiv ausgestalteten Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen für die alten finanzschwachen Länder und dem Auslaufen der geltenden Regelung über Sonder-Bundesergänzungszuweisungen für Bremen und das Saarland zum Jahresende 1998⁵² stehen den alten Ländern weitere Einnahmeausfälle ins Haus.

Die Belastungsberechnung würde höher ausfallen, wenn man – wie bei den Annuitäten zum Fonds „Deutsche Einheit“ – bei Berlin einen West- und Ostteil unterscheiden würde. Würde man Westberlin zu den alten Ländern rechnen, dann müßte der Wegfall der Berlinhilfe (1990: 12,8 Mrd. DM; 1995 5,5 Mrd. DM) den alten Länder als Belastung zugerechnet werden. In der Folge dürfte dann ein Teil der Zuweisungen im Länderfinanzausgleich an Berlin (1995: 4,2 Mrd. DM) und anderer Leistungen nicht als Transfer zugunsten der neuen Länder gewertet werden.

Tendenziell sind die finanziellen Lasten zugunsten der neuen Länder ansteigend, denn – entgegen den Erwartungen – hat sich der West-Ost-Transfer im Länderfinanzausgleich 1996 intensiviert. 1996 lag er mit 10,6 Mrd. DM⁵³ um etwa 800 Mill. DM über dem des Jahres 1995. Allerdings nehmen nicht nur die Zuweisungen in die neuen Länder zu, sondern auch in die finanzschwachen alten Länder: Trotz der Degression der Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen für die finanzschwachen alten Länder stiegen die Bundesergänzungszuweisungen zugunsten der westdeutschen Länder um 186 Mill. DM.

Ergebnisse

Eingangs wurde darauf hingewiesen, daß eine quantifizierende Bestimmung der finanziellen Leistungen der alten Länder für die neuen Länder vom methodischen Vorgehen abhängig ist. Folgt man dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium

der Finanzen und reduziert man die Datenauswahl auf die tatsächlichen Umschichtungen zwischen den Ebenen zu bestimmten Stichtagen, ignoriert man dabei implizite Einnahmeverluste durch die Änderung von Steuergesetzen sowie Refinanzierungen zu Lasten der Steuer- und Beitragszahler und vernachlässigt man zudem die politischen Verabredungen, die einzelnen Regelungen zugrunde liegen, dann kann das Ergebnis tatsächlich lauten, die alten Länder hätten durch die Einheit finanziell gewonnen und der Bund sei der einzige Financier. Betrachtet man die Umschichtungen des Solidarpaktes für sich genommen, so tragen die westdeutschen Länder von dessen Volumen infolge des rückläufigen Steueraufkommens nicht das 1993 vereinbarte Drittel, sondern deutlich weniger⁵⁴.

Berücksichtigt man jedoch den gesamten Zeitraum seit 1990, bezieht die veränderte Steuerverteilung zwischen den Ebenen mit ein⁵⁵, stellt sich das Ergebnis völlig anders dar: Die kumulierten Steuermindereinnahmen⁵⁶ der Länder, Mehrbelastungen aus Zinsen für die Finanzierung der Defizite aus Steuermindereinnahmen und Umschichtungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich belaufen sich für die alten Länder ab 1995 größenordnungsmäßig auf ca. 25 Mrd. DM pro Jahr. Die Summe setzt sich zusammen aus

- 2,45 Mrd. DM aufgrund der Aufhebung des Strukturhilfegesetzes,
- 6,85 Mrd. DM Annuitäten für den Fonds „Deutsche Einheit“,
- 9 Mrd. DM „Netto“-Leistungen im horizontalen Finanzausgleich,
- 0,6 Mrd. DM aus dem Abbau der Mischfinanzierungen,
- 3 Mrd. DM grob geschätzte Mehrbelastung aus Annuitäten für Defizite aus Steuerausfällen,
- fortdauernde Verluste aus der Umsatzsteuerverteilung nach Einwohnern⁵⁷ sowie

⁵¹ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Finanzbericht 1997, S. 144 ff.; BMF: Vorläufige Abrechnung des Finanzausgleichs unter den Ländern 1995; eigene Berechnung.

⁵² Nach § 11 Abs. 6 FAG erhalten die Länder Bremen und Saarland von 1994 bis 1998 Sonder-Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung in Höhe von 3,4 Mrd. DM pro Jahr. Im Fall einer Verlängerung über das Jahr 1998 hinaus ist kaum damit zu rechnen, daß der Bund die Sanierungsbeiträge weiterhin allein erbringen wird.

⁵³ Vgl. BMF: Vorläufige Abrechnung des Finanzausgleichs unter den Ländern 1996.

⁵⁴ Vgl. Wolfgang Renzsch: Budgetäre Anpassung, a.a.O., S. 89.

⁵⁵ Vgl. Gisela Färber: Reform des Länderfinanzausgleichs, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 73. Jg. (1993), H. 6, S. 305 ff.

⁵⁶ Nach einer Berechnung der SPD-Bundestagsfraktion auf der Grundlage der Finanzberichte 1991 bis 1998 bewirkten die vollzogenen Steuerrechtsänderungen bis zum Jahressteuergesetz 1997 beim Bund Mehreinnahmen in Höhe von 69,2 Mrd. DM, bei Ländern und Gemeinden Mindereinnahmen von 13,6 Mrd. DM; vgl. SPD-Presseerklärung vom 22. 9. 1997. Diese steuerlichen Auswirkungen sind hier nur teilweise berücksichtigt worden.

⁵⁷ In den Jahren 1991 bis 1994 verloren die alten Länder jährlich ca. 10 bis 12 Mrd. DM im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung. Ab 1995 wurden diese Verluste durch die Umsatzsteuererhöhung von 1993, die bis Ende 1994 dem Fonds „Deutsche Einheit“ zugute kam, zum Teil kompensiert.

□ diverse weitere Mindereinnahmen durch die Schaffung neuer Abschreibungstatbestände und Subventionen sowie Lastenverschiebungen vor allem bei den Sozialausgaben zu Lasten der alten Länder.

Die Summe von rund 25 Mrd. DM entspricht mehr als einem $\frac{3}{4}$ Prozentpunkt des BIP des früheren Bundesgebietes⁵⁸.

Veranschlagt man – wie eingangs ausgeführt – die Netto-Lasten der Einheit auf etwa $4\frac{1}{2}$ bis 5% des westdeutschen BIP, geht man von einer Refinanzierung von 3,4% des BIP durch den Steuer- und Beitragszahler aus, dann kommt man zu dem Ergebnis, daß der verbleibende Rest von 1 bis $1\frac{1}{2}$ % des BIP zu mehr als der Hälfte von den westdeutschen Ländern getragen wird. Die politische Verabredung beim Föderalen Konsolidierungsprogramm lautete, daß die Lasten im Verhältnis 2:1 (Bund:alte Länder) aufgeteilt werden sollten. Die Klage des Bundes über eine angebliche Schiefelage zu seinen Lasten kann hier nicht nachvollzogen werden.

Wenn eine Schiefelage besteht, dann zu Lasten des Steuer- und Abgabenzahlers, der die Lasten der Einheit zu etwa zwei Dritteln durch Steuer- und Abgabenerhöhungen zu finanzieren hatte. Deshalb wäre die gängige Behauptung, die exorbitant gestiegene Staatsverschuldung⁵⁹ und die aktuellen Budgetkalamitäten seien im wesentlichen eine Folge der Einheit, zumindest ernsthaft zu überprüfen.

Der vertikale Finanzausgleich als Schwachstelle

Die aktuellen finanzpolitischen Kalamitäten – rückläufige Steuereinnahmen, Erosion der Steuerbasis, Scheitern der Steuerreform, Streit um den Länderfinanzausgleich, Überlastung der Sozialkassen usw. – haben alle direkt oder indirekt mit der vertikalen La-

sten- und Einnahmeverteilung zwischen Bund und Ländern zu tun. Die Konflikträchtigkeit hat infolge der deutschen Einheit eher zugenommen, rationale Lösungsverfahren sind trotz beachtenswerter Gutachten⁶⁰ nicht erkennbar.

Diese Problematik erwächst aus der besonderen Konstruktion des deutschen Bundesstaates, der die Gesetzgebung sehr weitgehend dem Bund (Art. 73 ff. GG), den Vollzug hingegen den Ländern zuweist (Art. 83 ff. GG). Die Lastenverteilungsregel (Art. 104a Abs. 1 GG) weist der ausführenden, nicht der veranlassenden Ebene die Kosten der Aufgabenwahrnehmung zu. Die Bundesgesetzgebung, deren Vollzug dem Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 GG) unterliegt, und die Verständigung der Länder untereinander über einzuhaltende Standards für Aufgabenbereiche, die der Landesgesetzgebung unterliegen (Abitur), erfordern im Rahmen begrenzter Ermessensspielräume eine im wesentlichen gleiche, d.h. einheitliche Aufgabenwahrnehmung durch die verschiedenen Gebietskörperschaften. Solange diese Regelung – der Bund bestellt, die Länder bezahlen – gilt, ist eine nahezu gleiche Finanzausstattung der Länder unabweisbar und lassen sich die aktuellen Probleme des Länderfinanzausgleichs dauerhaft nicht lösen⁶¹.

Aus diesem Grunde erscheint es angezeigt, eine Reform der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs mit einer Änderung der vertikalen Verteilungsregeln und nicht mit dem Länderfinanzausgleich zu beginnen. Wäre der Bund nicht mehr in der Lage, zu Lasten der Länder Gesetze zu beschließen, sondern würde dem Bund als Veranlasser die Finanzierungspflicht obliegen, wäre – erstens – der Bund sehr viel zurückhaltender beim Ausschöpfen der konkurrierenden Gesetzgebung und wären – zweitens – die Länder, denen dann Gesetzgebungsspielräume offen ständen, nicht mehr zur einheitlichen Aufgabenwahrnehmung verpflichtet. Regionale Differenzierung würde so möglich.

Wenn es den Ländern möglich würde, ihre Aufgabenwahrnehmung selbst zu definieren, wäre zudem eine landeseigene Steuergesetzgebung sinnvoll. Solange jedoch die Länder im wesentlichen nur bundeseinheitliche Standards ausführen, bleibt sie fragwürdig, denn es ginge nur darum, regional unterschiedlich zu bezahlen, was andernorts einheitlich bestellt worden ist. Eine Reform der vertikalen Lasten- und Steuerverteilung würde den Ländern und ihren Parlamenten hingegen neue politische Gestaltungsspielräume eröffnen, mehr Differenzierung und mehr Wettbewerb erlauben und den horizontalen Ausgleich erheblich entlasten.

⁵⁸ Würde man West-Berlin – analog der Verteilung der Annuitätenregelung des Fonds „Deutsche Einheit“ – den alten Ländern zurechnen, dann erhöhte sich die Belastungssumme noch einmal um ca. 5 bis 7 Mrd. DM.

⁵⁹ Nach finanzwissenschaftlichen Modellrechnungen (Jagadeesh Gokhale, Bernd Raffelhüschen, Jan Wallisier: The Burden of German Unification: A Generational Accounting Approach, in: Finanzarchiv NF, Bd. 52, 1995, S. 141 ff.) werden die nach 1992 Geborenen in ihrer Gesamtlebenszeit wegen der Kreditfinanzierung der Einheit eine um ein gutes Viertel höhere Steuerbelastung hinnehmen müssen als ältere Generationen: Die Finanzierung der Einheit weist damit eine deutlich Schiefelage zu Lasten der Jüngeren auf. Durch die Senkung des Solidaritätszuschlags ab 1998, die über eine Kürzung der Annuitäten des Erblastentilgungsfonds gegenfinanziert wird, wird diese Schiefelage noch zusätzlich verschärft.

⁶⁰ Maßstäbe und Verfahren zur Verteilung der Umsatzsteuer nach Art. 106 Abs. 3 und Abs. 4 Satz 1 GG; vgl. BMF (Hrsg.): Gutachten erstattet den Regierungschefs von Bund und Ländern, Bonn 1981.

⁶¹ Vgl. Wolfgang Rensch: Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse oder Wettbewerb der Regionen?, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 8. Jg. (1997), S. 87 ff.