

Thomas Lenk, Anja Birke

# Neuordnung der Finanzierungslasten des Fonds „Deutsche Einheit“

*Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts sind in die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs auch die Finanzierungslasten aus dem „Fonds Deutsche Einheit“ einzubeziehen. Sollen dabei auch die neuen Bundesländer einen Finanzierungsbeitrag leisten? Welche Alternativen bestehen bei der Aufteilung der Finanzierungslasten?*

In seinem Urteil zum Länderfinanzausgleich vom 11. 11. 1999 hat das Bundesverfassungsgericht festgeschrieben, dass der Gesetzgeber die bestehenden Belastungen aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ bei der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs zu berücksichtigen habe, da der Grundsatz der föderativen Gleichbehandlung es erfordere, alle Länder auf der Grundlage sachgerechter Kriterien zur Finanzierung dieser Lasten heranzuziehen. Diese recht eindeutig anmutende Anweisung des obersten Gerichtes löste zwischen den Ländern eine sehr kontroverse Debatte über die Aufteilung der Finanzierungslasten aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ aus, bei der auch die Vorstellung vertreten wurde, die neuen Bundesländer hätten als Begünstigte dieser Leistungen einen Finanzierungsbeitrag zu leisten.

Ein Blick auf die Entstehungsgeschichte des Fonds „Deutsche Einheit“ sowie auf die Positionen der Länder, die im Rahmen des Normenkontrollverfahrens zum Länderfinanzausgleich vertreten wurden, zeigt jedoch, warum die neuen Länder keine direkten Finanzierungslasten tragen sollten und welche Alternative zur Aufteilung der Finanzierungslasten genutzt werden könnte.

## Fonds „Deutsche Einheit“ oder getrennter Finanzausgleich?

Bis heute stellt die Deutsche Einigung eine starke Belastung der föderativen Finanzbeziehungen dar. Doch nicht erst seit dem Beitritt der neuen Länder wird das Föderalismusmodell mit seinen beiden konkurrierenden Grundmodellen des kooperativen Föderalismus und des Wettbewerbsföderalismus kontrovers diskutiert<sup>1</sup>. Die wachsenden Verteilungskonflikte

seit der Wiedervereinigung haben lediglich zu einer Verschärfung der unterschiedlichen Positionen beigetragen.

Bereits vor der Wiedervereinigung war das Erreichen der Grenzen des kooperativen Föderalismus dadurch gekennzeichnet, dass die Weiterentwicklung des föderativen Finanzsystems kaum noch auf dem Verhandlungswege stattfand, sondern in der Regel Ergebnis von Klagen einzelner Länder vor dem Bundesverfassungsgericht war<sup>2</sup>.

Die sich abzeichnenden Einigungsbestrebungen bedeuteten aufgrund des „trennscharfen Strukturgefälles“ zwischen Ost und West eine hinsichtlich der Finanzbeziehungen für alle Beteiligten schwer abschätzbare Situation. Bereits vor dem Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion<sup>3</sup> vom 18. 5. 1990 wurden in Bezug auf die Integration der neuen Länder in die bundesdeutsche Finanzverfassung erste wichtige Entscheidungen getroffen. Erste Versuche wurden unternommen, die aus den ostdeutschen ökonomischen und finanziellen Verhältnissen zu erwartenden finanziellen Belastungen abzuschätzen. Die Berechnungen der Finanzministerien der Länder Niedersachsen, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz<sup>4</sup> schwankten bei vollständiger Einbeziehung der „neuen Länder“ in den

<sup>1</sup> Einen Überblick geben T. Lenk: Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des deutschen Finanzausgleichs: Eine Simulationsstudie, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 138, Baden-Baden 1993; und T. Lenk: Kooperativer Föderalismus – Wettbewerbsorientierter Föderalismus, in: Universität Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät (Hrsg.), Arbeitspapiere, Nr. 7, Leipzig 1999.

<sup>2</sup> Vgl. U. Exler: Aktuelle Probleme des Finanzausgleichs, in: G. Hirscher (Hrsg.): Die Zukunft des Föderalismus in Deutschland, Hans-Seidel-Stiftung e.V., S. 83-104, München 1991, S. 88.

<sup>3</sup> BGBl. II, S. 537.

<sup>4</sup> Eine Übersicht der Ergebnisse befindet sich in R. Peffekoven: Finanzausgleich im vereinten Deutschland, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 70. Jg. (1990) H. 7, S. 346-352, S. 348.

*Prof. Dr. Thomas Lenk, 42, ist Direktor des Instituts für Finanzen an der Universität Leipzig; Anja Birke, 27, Dipl.-Volkswirtin, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am selben Institut.*

Finanzausgleich zwischen 10 und 20 Mrd. DM und hätten das Volumen von zuletzt 3,5 Mrd. DM des Finanzausgleiches unter den alten Ländern weit überstiegen<sup>6</sup>. Sehr einhellig wurde daher auch die Meinung vertreten, dass dieses Transfervolumen mit den damals geltenden Instrumenten des Finanzausgleichs nicht realisiert werden könne<sup>7</sup>.

Angesichts dieser enormen Lasten, die auf die alten Länder zugekommen wären, bestanden deren vorrangige Bestrebungen darin, die Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich zu verhindern und gleichzeitig einen Weg zu finden, die eigene unabwendbare Belastung überschaubar zu gestalten<sup>8</sup> oder zumindest zeitlich zu strecken. In diesem Sinne schlug der damalige bayerische Finanzminister Tandler die Einrichtung eines bis Ende 1994 begrenzten kreditfinanzierten „Sondertopfes“ vor, dessen Schuldendienst langfristig zu gleichen Teilen von Bund und alten Ländern getragen werden sollte. Das hierbei angenommene Gesamtvolumen von 115 Mrd. DM trug jedoch eher der maximalen Zahlungsbereitschaft der alten Länder als dem Finanzbedarf des Beitrittsgebietes Rechnung<sup>9</sup>. Somit wurde von Seiten der alten Länder auf eine „solide finanzielle Aufbaukonzeption für den Osten“ zu Gunsten lastbegrenzender kurzfristiger Übergangsregeln verzichtet<sup>10</sup>, welche auf der überoptimistischen Prämisse einer zügigen Angleichung der ostdeutschen Wirtschafts- und Steuerkraft an das westdeutsche Niveau beruhten.

Der Vorschlag von Tandler wurde Basis der Verhandlungen zwischen Bundesregierung und Ländern, in deren Ergebnis am 16. Mai 1990 die Etablierung eines Fonds „Deutsche Einheit“<sup>11</sup> beschlossen wurde,

der als Sondervermögen vom Bundesfinanzministerium verwaltet werden sollte. Aufgabe dieses Fonds „Deutsche Einheit“ war es, den gesamtdeutschen Finanzausgleich bis zum 31. 12. 1994 zu ersetzen.

In Bezug auf die neuesten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur sachgerechten Neuordnung der Fondsannuitäten bleibt somit festzuhalten, dass die Vertreter des Beitrittsgebietes in den Verhandlungen zum Staatsvertrag keinen Einfluss auf die mittelfristige Ausgestaltung der föderativen Finanzbeziehungen hatten<sup>12</sup>.

### Das Bundesverfassungsgerichtsurteil

Bei der Analyse des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 11. November 1999 und einer sich möglicherweise abzeichnenden Lösung zur Neugestaltung der strittigen Rechtspositionen zum Fonds „Deutsche Einheit“ ist zunächst darauf hinzuweisen, dass eine isolierte Untersuchung der Lastverteilung am Fonds „Deutsche Einheit“ problematisch ist. Zwar gibt es eine sachliche Trennlinie zu den anderen, die föderativen Finanzbeziehungen betreffenden Teilbereichen, jedoch wird eine politische Lösung aller Wahrscheinlichkeit nach nur im Gesamtpaket mit der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs erfolgen.

Die Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen beklagten vor dem Bundesverfassungsgericht die Lastverteilung zur Tilgung des Fonds „Deutsche Einheit“ gemäß §§ 1 Abs. 2 und 3 Finanzausgleichsgesetz (FAG)<sup>13</sup>. Ihre Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit begründeten sie zum einen formal damit, dass die Regelungen explizit Teil der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sind, und zum anderen materiell, da die Beiträge der Länder zu den Fondsannuitäten jeweils

<sup>5</sup> Zu diesem Zeitpunkt war über die anzustrebende Länderstruktur noch keine Entscheidung gefallen.

<sup>6</sup> Vgl. O.-E. Geske: Die Finanzierung der ostdeutschen Länder nach den Einigungsvertrag, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 71. Jg. (1991) H. 1, S. 33-39, S. 35; P. Gottfried, W. Wiegard: Finanzausgleich nach der Vereinigung: Gewinner sind die alten Länder, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 71. Jg. (1991) H. 9, S. 453-461, S. 453 ff.; W. Renzsch: Finanzverfassung und Finanzausgleich: Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948-1990), 1. Aufl., Bonn 1991, S. 275; T. Lenk: Vier kurze Bemerkungen zum Finanzausgleich, in: D. Ipsen, E. Nickel (Hrsg.): Ökonomische und rechtliche Konsequenzen – Wirtschaftspolitische sowie arbeits- und unternehmensrechtliche Gestaltungsaspekte der Systemtransformation, Reihe: Probleme der Einheit, Bd. 8, Marburg 1992, S. 247-255, S. 251 f.; T. Lenk, a.a.O., S. 190-194; R. Peffekoven, a.a.O., S. 347, weist darauf hin, dass im alten Bundesgebiet die Schwankungsbreite der originären Steuerkraft zwischen 77 und 112% lag, während man bei ersten Modellrechnungen für das Gebiet der DDR von 50% ausging.

<sup>7</sup> Vgl. J. Altmeier: Föderale Finanzbeziehungen unter Anpassungsdruck; Verteilungskonflikte in der Verhandlungsdemokratie, Frankfurt am Main 1999, S. 79; O.-E. Geske, a.a.O., S. 35; W. Renzsch, a.a.O., S. 275.

<sup>8</sup> Vgl. W. Renzsch, a.a.O., S. 275.

<sup>9</sup> Vgl. G. Milbradt: Finanzausstattung der neuen Bundesländer und gesamtstaatlicher Finanzausgleich im Dienste der Einheit, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Bd. 1/1990, S. 304-315, S. 306.

<sup>10</sup> Vgl. G. Milbradt: Finanzielle Rahmenbedingungen in den neuen Ländern, in: K. Stern (Hrsg.): Vier Jahre Deutsche Einheit, München 1995, S. 151-181, S. 152.

<sup>11</sup> Die finanzpolitischen Eckpunkte der Vereinbarung finden sich in J. Altmeier, a.a.O., S. 81; H. Mäding: Die föderativen Finanzbeziehungen im Prozess der deutschen Einigung – Erfahrungen und Perspektiven, in: W. Seibel (Hrsg.): Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozess der deutschen Einigung, 1. Aufl., S. 309-341, Baden-Baden 1993, S. 316; U. Exler, a.a.O., S. 91; P. Gottfried, W. Wiegard, a.a.O., S. 460; Deutscher Bundestag (Hrsg.): BT-Drucksache 11/7351, S. 5 und 8.

<sup>12</sup> Es gab auch keine anderen Vertreter der heutigen Ostländer, die ja zum damaligen Zeitpunkt noch gar nicht als Gebietskörperschaften existierten.

<sup>13</sup> FAG vom 23. 6. 1993, BGBl. I S. 977 (Finanzausgleichsgesetz), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“ und des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 16. 6. 1998, BGBl. I S. 1290.

zu 50% nach der Finanzkraft nach dem Länderfinanzausgleich bemessen werden und diese Regelungen dem Umsatzsteuerausgleich des Art. 107 Abs. 1 S. 3 GG sowie dem Länderfinanzausgleichssystem des Art. 107 Abs. 2 GG zuzuordnen sind<sup>14</sup>. Auf dieser Basis beantragten Baden-Württemberg und Bayern<sup>15</sup>, die Norm des § 1 Abs. 2 FAG als nicht verfassungsgemäß zu erklären. Hessen<sup>16</sup> als drittes Klägerland stellte fest, dass hierdurch zwar eine Einbeziehung der Tilgungslasten in das Gesamtsystem des Länderfinanzausgleichs begründet werde, dieses aber „systemkonform und verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden“<sup>17</sup> sei.

Unstrittig war bis dato die alleinige Aufbringung der Tilgungszahlungen am Fonds durch die alten Länder. Eine Einbeziehung der neuen Bundesländer wurde nicht thematisiert, sondern es wurde lediglich darauf verwiesen, dass die Länder zu diesen Zahlungen verpflichtet sind, da „die neuen Bundesländer ursprünglich nicht in den Länderfinanzausgleich unmittelbar nach der Wiedervereinigung einbezogen worden sind, sondern die entsprechenden Ausgleichszahlungen über den Fonds ‚Deutsche Einheit‘ erfolgt[en]“<sup>18</sup>. Allerdings bedeutet eine vollständige Integration der Annuitäten in den Finanzausgleich de facto eine Einbeziehung der neuen Länder ohne eine entsprechende vorherige politische Absichtserklärung.

Die finanzschwachen Westländer Berlin, Bremen, Niedersachsen, Saarland und Schleswig-Holstein argumentieren in ihrer Gegenposition, dass die 1993 beschlossene Differenzierung der Zahllast am Fonds „Deutsche Einheit“ zur Milderung größerer Härten für die finanzschwachen alten Bundesländer nur dann auch wirksam wird, wenn die Annuitäten systematisch außerhalb des Wirkungsmechanismus des Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG verbleiben. Die in § 1 Abs. 3 FAG vorgesehene Lastverteilung käme bei einer Bemessung der Annuitäten nach der Finanzkraft nicht zum Tragen<sup>19</sup>.

Es wird darauf verwiesen, dass der Schuldendienst am Fonds zwar formell im Finanzausgleichsgesetz integriert sei, der materielle Regelungsgehalt aber ein Sondervermögen betreffe, dessen Leistungen in der Vergangenheit angefallen sind. Die Finanzierungsbeteiligung im aktuellen Ausgleichsjahr und damit im Länderfinanzausgleich i.e.S. sei daher nicht relevant<sup>20</sup>.

<sup>14</sup> Vgl. H.-W. Arndt: *Finanzausgleich und Verfassungsrecht*, Mannheim 1997, S. 43; H. Heun: *Normenkontrollantrag im Namen und Auftrag der Hessischen Landesregierung*, Göttingen 1999, S. 73.

<sup>15</sup> Vgl. K. Vogel: *Normenkontrollantrag im Namen und Auftrag der Bayerischen Staatsregierung*, Starnberg 1998, S. 1; Oppenländer, Dold, Oesterle & Partner: *Normenkontrollantrag im Namen und Auftrag der Landesregierung Baden-Württemberg*, Stuttgart 1998, S. 1, 99 ff.

### Grundsatz föderativer Gleichbehandlung

Mit der am 1.1.1995 vollzogenen Integration der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich dient der Fonds „Deutsche Einheit“ nunmehr der Abwicklung des aufgenommenen Kreditvolumens. Das Bundesverfassungsgericht nahm hinsichtlich der zukünftigen Gestaltung der Zahlungen an den Fonds die Position ein, dass die in Art. 31 StaatsVG (§ 6 Abs. 5 FondsG) in Verbindung mit § 1 Abs. 2 FAG vorgesehenen Beiträge der alten Länder an den Bund als Übergangungsverpflichtungen fortwirken. Für die Zeit nach dem 31.12.2004 habe der Gesetzgeber jedoch nach dem Grundsatz föderativer Gleichbehandlung auch die bestehenden Belastungen aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ zu berücksichtigen – entweder durch Integration in den allgemeinen Finanzausgleich oder durch Abstimmung dieses Finanzausgleichs mit den bestehenden Belastungen. „Der Grundsatz der Gleichbehandlung verpflichtet den Bundesgesetzgeber, bei der Lastverteilung alle Länder nach sachgerechten Kriterien heranzuziehen. Die Einwohnerzahl oder die absolute Höhe des Finanzaufkommens bilden keine sachgerechten Verteilungsmaßstäbe, da sie weder auf die Finanzkraft noch auf die Leistungsstärke eines Landes bezogen sind.“<sup>21</sup>

Indem die Rechtsprechung hier lediglich die Einhaltung allgemeiner Rechtsgrundsätze fordert, umgeht sie eine Begrenzung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums, lässt aber zugleich die Frage offen, ob die Leistungen an den Fonds integrierter Bestandteil des Finanzausgleichs sein sollten und demzufolge auch das Nivellierungsverbot beachtlich ist. Basis einer Neuordnung der Lastenverteilung am Fonds „Deutsche Einheit“ sind demnach zum einen sachgerechte Kriterien sowie zum anderen die Beachtung des föderativen Gleichbehandlungsgebotes.

Dabei regelt der Verfassungsgrundsatz des föderativen Gleichbehandlungsgebotes die Rechtsbezie-

<sup>16</sup> Hessen klagte im Unterschied zu Baden-Württemberg und Bayern gegen § 1 Abs. 3 und nicht gegen Abs. 2 FAG vor dem Bundesverfassungsgericht.

<sup>17</sup> W. Heun, a.a.O., S. 73.

<sup>18</sup> Ebenda.

<sup>19</sup> Vgl. J. Wieland: *Aktuelle finanzverfassungsrechtliche Fragen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sowie zugrunde liegende Steuerverteilung*; Rechtsgutachten erstattet im Auftrag der Länder Berlin, Bremen, Niedersachsen, Saarland und Schleswig-Holstein, Bielefeld 1999, S. 137 f.; I. Kesper: *Bundesstaatliche Finanzordnung: Grundlagen, Bestand, Reform*, 1. Aufl., Baden-Baden 1998, S. 112 f.

<sup>20</sup> Vgl. W. Kitterer: *Finanzwissenschaftliche Überprüfung und Finanzausgleich*. Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln 1999, S. 48.

<sup>21</sup> BVerfGE 101, 158 (342).

hungen zwischen dem Bund und den Ländern dahingehend, dass der Gesetzgeber verpflichtet wird, die Bundesländer grundsätzlich gleichberechtigt zu behandeln. Begründet wird dieser Grundsatz durch das Bundesstaatsprinzip und den allgemeinen Gleichheitssatz<sup>22</sup>. Zu unterscheiden ist allerdings zwischen formaler und materieller Gleichbehandlung. Da der Bund auf die Herstellung möglichst einheitlicher Lebensverhältnisse orientiert ist, legt die Realisierung dieses Grundsatzes den Bund bei der Behandlung der Länder auf eine materielle und nicht auf eine formale Gleichbehandlung fest<sup>23</sup>. Kennzeichen dieser materiellen Gleichbehandlung ist „die gerechte Verteilung von Lasten und Begünstigungen“<sup>24</sup> anhand sachgerechter Kriterien, die der Sache angemessen sind und nicht willkürlich gewählt werden.

In einem ersten Schritt wird daher zu klären sein, ob und welches sachgerechte Kriterium zur Neuregelung der Tilgungslasten des Fonds „Deutsche Einheit“ gefunden werden kann, das auf alle Länder anzuwenden ist.

**Die Positionen der Länder zum Urteil des BVerfG**

Hinsichtlich einer zukünftigen Regelung der Tilgungszahlungen und speziell hinsichtlich der Einbeziehung der neuen Länder in die Finanzierung des Fonds sind drei Grundpositionen der Länder zu unterscheiden:

Die „Gruppe der Zehn“ (Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein) lehnt eine Einbeziehung der neuen Länder in die Lastenverteilung als nicht sachgerecht mit der Begründung ab, dass die neuen Länder „zwar Empfänger von Finanzausgleichssurrogatsleistungen waren, jedoch nicht direkter Auslöser der auf Grund dieser Leistungen entstandenen Belastungen sind. Würden die ostdeutschen Länder zur Lasttragung herangezogen, hieße dies in der Logik des Finanzausgleichs, dass ausgleichspflichtige Länder die aus kreditfinanzierten Finanzausgleichsbeiträgen herrührenden Belastungen künftig im Finanzausgleich geltend machen könnten“<sup>25</sup>. Gegen die Forderung des Gerichts, alle Länder nach sachgerechten Kriterien in die Finanzierung des Fonds einzubeziehen, werde dadurch nicht verstoßen. Vielmehr erfordere eben die Sachgerechtigkeit eine Berücksichtigung der besonderen Position der ostdeutschen Länder<sup>26</sup>.

Thüringen und Sachsen stimmen mit den Argumenten der „Gruppe der Zehn“ überein und weisen

<sup>22</sup> BVerfGE 72, 330 (404).

<sup>23</sup> Vgl. R. Herzog: Art. 20, in: Maunz-Dürig (Hrsg.): Grundgesetz, Kommentar, Band II, München 1994, S. 119.

<sup>24</sup> R. Herzog, a.a.O., S. 119.

<sup>25</sup> Bericht der Finanzministerkonferenz: Folgerungen aus dem Urteil des BVerfG zum Länderfinanzausgleich, vom 9. 2. 2000, S. 83.

Heribert Schatz/Robert Chr. van Ooyen/Sascha Werthes

**Wettbewerbsföderalismus**

**Aufstieg und Fall eines politischen Streitbegriffes**

Die Diskussion um die Reform des föderalen Finanzausgleichs bestimmt einen guten Teil der innenpolitischen Debatte der Bundesrepublik. Mehrfach hat sich auch das Bundesverfassungsgericht mit der Thematik befaßt, so zuletzt im November 1999.

In dem vor dem Verfassungsgericht ausgetragenen Rechtsstreit wie auch in der finanzpolitischen Diskussion kommt dem Begriff des »Wettbewerbsföderalismus« eine zentrale Bedeutung zu. Die Studie untersucht erstmals die Karriere des Begriffs aus sozialwissenschaftlicher Sicht und deckt die Schwächen des Ansatzes auf. Darüber hinaus beschäftigen sich die Autoren mit der von den Kritikern der jetzigen Regelung ebenfalls häufig herangezogenen Anreizthese, derzufolge der Finanzausgleich bislang zu wenige Anreize für Nehmerländer schaffe, ihre Steuerkraft zu erhöhen.

Die inhaltsanalytischen und wissenschaftstheoretischen Analysen des Bandes werden ergänzt durch Überlegungen zur Agenda-Setting-Funktion der Medien.

Die Untersuchung bietet damit eine wichtige Bereicherung der bisher recht einseitig von Verfassungsrechtlern und Finanzwissenschaftlern dominierten Diskussion um die Reform des Finanzausgleichs.

2000, 100 S., brosch., 38,- DM, 35,50 sFr, ISBN 3-7890-6754-7

 **NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden**

zudem darauf hin, dass sich der Bund und die westdeutschen Länder mit der Fondslösung bewusst für eine Lastverschiebung in die Zukunft entschieden haben, weshalb die Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ auch weiterhin außerhalb des Finanzausgleichs erfolgen sollte<sup>27</sup>.

In ihrer gemeinsamen Gegenposition weisen Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen darauf hin, dass der bisherige Verteilungsschlüssel der Annuitäten vom Bundesverfassungsgericht als nicht sachgerecht angesehen wurde. Für eine Neuregelung schlagen sie die Finanzkraft als sachgerechtes Verteilungskriterium vor, da diese die tatsächliche Leistungskraft der Länder abbildet und somit den Erfordernissen der föderativen Gleichbehandlung entspricht<sup>28</sup>. Dies bedeutet eine Integration der Zahlungen in den Finanzausgleich i.e.S., was gleichbedeutend mit einer Einbeziehung der neuen Länder wäre.

## Eine Vergleichsrechnung

Für die Entwicklung eines Vorschlags zur sachgerechten Verteilung der Annuitäten des Fonds „Deutsche Einheit“ wird die Frage untersucht, welche finanziellen Auswirkungen die realisierte Lösung eines getrennten Länderfinanzausgleichs bis zum 1.1.1995 und die Schaffung des Fonds „Deutsche Einheit“ gegenüber einer sofortigen, vollständigen und gleichberechtigten Integration der neuen Länder in das damals bestehende System des Finanzausgleichs hätte. Die auf der Grundlage eines simulierten gemeinsamen bundesstaatlichen Länderfinanzausgleichs ab 1991 ermittelten Beiträge und Zuweisungen der alten Länder werden hierzu den im Rahmen der Fondslösung gezahlten Beiträgen der alten Länder gegenübergestellt. Für jedes Land lässt sich auf diese Weise sein relatives Vorteil aus der unterbliebenen vollständigen Integration der neuen Länder in den Finanzausgleich zum Zeitpunkt ihres Beitritts ermitteln.

Diese relativen Vorteile der Länder könnten einen sachgerechten Ansatz zur Verteilung der Tilgungszahlungen am Fonds „Deutsche Einheit“ bilden. Dabei wird der Position der Länder Sachsen und Thüringen

<sup>27</sup> Hinsichtlich der Lastverteilung zwischen Bund und Ländergemeinschaft wird gefordert, die 50% Erstattung durch die Länder beizubehalten und den bei den Verhandlungen zum Solidarpakt I übernommenen zusätzlichen Beitrag der Länder von 2,1 Mrd. DM jährlich entfallen zu lassen.

<sup>27</sup> Vgl. Finanzministerium Thüringen: Positionspapier. Thüringer Positionen zu den Folgerungen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 zum Finanzausgleich, Erfurt 2000, S. 12; Bericht der Finanzministerkonferenz, a.a.O., S. 83 f.

<sup>28</sup> Vgl. Bericht der Finanzministerkonferenz, a.a.O., S. 83.

sowie der „Gruppe der Zehn“ gefolgt, nach der eine Heranziehung der ostdeutschen Länder zur Tilgung des Fonds nicht sachgerecht erscheint.

Unter der Annahme, dass die im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogramms im Jahre 1993 beschlossene und seit 1995 geltende Rechtslage im Länderfinanzausgleich bereits ab 1991 gegolten hätte, wird eine Vergleichsrechnung für diesen hypothetischen Fall durchgeführt. Es wird also angenommen, dass die im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogramms verabschiedeten Sonderregelungen zur vollständigen Integration der neuen Länder bereits im Zuge der Vereinbarung des Einigungsvertrages hätten erreicht werden können<sup>29</sup>.

Als weitere Prämissen sollen gelten:

die Bundesergänzungszuweisungen sowie deren Verteilung zwischen den neuen und den alten Ländern werden nicht berücksichtigt,

Ost- und Westberlin werden als eine Gebietskörperschaft betrachtet,

in Ost- und Westdeutschland werden einheitliche Hebesätze für die Grundsteuer A und B sowie für die Gewerbesteuer als logische Konsequenz des unterstellten gemeinsamen Ausgleichs verwendet.

## Der relative Vorteil zum Rechtsstand 1990

Ausgangspunkt der Vergleichsrechnung bildet der auf der Rechtsgrundlage von 1990<sup>30</sup> modellierte gemeinsame Finanzausgleich. Die mittels Simulationsprogramm errechneten Beiträge und Zuweisungen der alten Bundesländer werden den tatsächlich geleisteten gegenübergestellt und die Differenz abzüglich der Anteile eines jeden Landes am Länderbeitrag zum Fonds „Deutsche Einheit“ als absoluter Vorteil je Land und Jahr ausgewiesen. Um die Vorteile des getrennten Länderfinanzausgleichs innerhalb der Gruppe der alten Bundesländer vergleichbar zu machen, wird im nächsten Schritt der ermittelte absolute Vorteil jedes Landes auf das Basisjahr 1991 abdiskontiert. Dabei

<sup>29</sup> Von der Tatsache, dass die resultierenden plötzlichen hohen finanziellen Belastungen für die alten Bundesländer zu einer nicht verfassungskonformen Situation aufgrund starker Einschränkungen des Haushaltsvolumens hätten führen können, wird abgesehen.

<sup>30</sup> FAG in der Fassung vom 28. 1. 1988 (BGBl. I S. 94) zuletzt geändert durch das Gesetz vom 26. 4. 1990 (BGBl. I S. 822) unter Einarbeitung der für den Ausgleichszeitraum 1991-1994 erfolgten Gesetzesänderungen: Haushaltsbegleitgesetz 1991, vom 24. 6. 1991 BGBl. I S. 1314 ff.; Gesetz zur Aufhebung des Strukturhilfegesetzes und zur Aufstockung des Fonds „Deutsche Einheit“ vom 16. 3. 1992 BGBl. I S. 674 f.; Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 21. 12. 1992 BGBl. I S. 2124; Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms – FK-PG vom 23. 6. 1993 BGBl. I S. 944 ff.

## LÄNDERFINANZAUSGLEICH

werden Diskontsätze in Höhe von 5% bis 10% angenommen. Diese entsprechen in ihrer Höhe der Umlaufrendite von Bundesanleihen im Zeitraum von 1991 bis 1994.

Anschließend wird der relative Vorteil eines jeden Landes aus der Fondslösung gegenüber der hypothetischen Lösung eines gemeinsamen Finanzausgleichs ermittelt – also der Anteil des Vorteils eines Landes

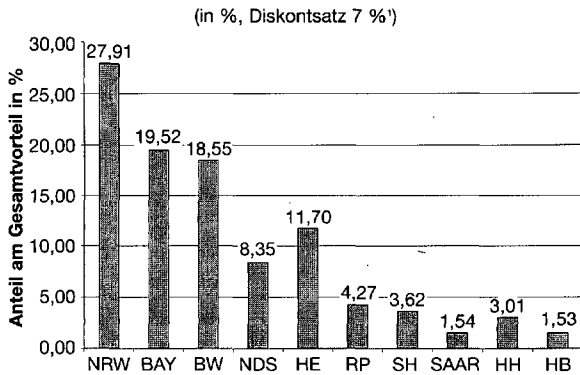
### Relativer Vorteil ausgewählter Bundesländer aus der Fondslösung, Rechtsstand 1990<sup>1</sup>

		NRW	BAY	HH	HB								
		Beiträge(-) / Zuweisungen(+) bei einem gemeinsamen LFA in Mill. DM											
1	1991	-9159	-5888	-1239	145								
2	1992	-8726	-5071	-977	116								
3	1993	-6875	-5600	-508	274								
4	1994	-5778	-5573	-416	272								
		Beiträge(-) / Zuweisungen(+) bei einem getrenntem LFA zzgl. der Beiträge zum FDE <sup>2</sup> in Mill. DM											
		LFA	FDE	Σ	LFA	FDE	Σ	LFA	FDE	Σ	LFA	FDE	Σ
5	1991	-8	-280	-288	-4	-185	-189	-66	-31	-97	588	0	588
6	1992	-3	-715	-718	61	-471	-410	0	-68	-68	511	0	511
7	1993	31	-1600	-1569	-12	-1073	-1085	114	-169	-55	636	-25	611
8	1994	156	-2688	-2532	-669	-1803	-2472	60	-275	-215	568	-63	505
		Unterschiedsbetrag zwischen gemeinsamem und getrenntem Ausgleich											
9	1991	in Mill. DM	-8871		-5699			-1142					-443
10		Pro-Kopf in DM	-509		-495			-688					-649
11	1992	in Mill. DM	-8008		-4661			-909					-395
12		Pro-Kopf in DM	-455		-399			-541					-581
13	1993	in Mill. DM	-5306		-4515			-453					-337
14		Pro-Kopf in DM	-299		-382			-266					-493
15	1994	in Mill. DM	-3246		-3101			-201					-233
16		Pro-Kopf in DM	-183		-261			-118					-342
17	SUMME		-25431		-17976			-2705					-1409
		Summe der abdiskontierten Unterschiedsbeträge in Mill. DM											
18	Zinssatz 5 %		-24114		-16912			-2592					-1327
19	relativer Vorteil		27,9%		19,6%			3,0%					1,5%
20	Zinssatz 6 %		-23873		-16718			-2571					-1312
21	relativer Vorteil		27,9%		19,5%			3,0%					1,5%
22	Zinssatz 7 %		-23639		-16530			-2551					-1297
23	relativer Vorteil		27,9%		19,5%			3,0%					1,5%
24	Zinssatz 8 %		-23411		-16347			-2531					-1283
25	relativer Vorteil		27,9%		19,5%			3,0%					1,5%
26	Zinssatz 9 %		-23190		-16170			-2512					-1269
27	relativer Vorteil		27,9%		19,5%			3,0%					1,5%
28	Zinssatz 10 %		-22975		-15997			-2493					-1256
29	relativer Vorteil		27,9%		19,4%			3,0%					1,5%
		Einwohner in Mill.											
31	30.6.1991		17,415		11,521			1,661					0,683
32	30.6.1992		17,590		11,670			1,680					0,680
33	30.6.1993		17,722		11,818			1,702					0,684
34	30.6.1994		17,779		11,889			1,704					0,682
		Abdiskontierter Pro-Kopf-Vorteil insgesamt in DM für 1991 bis 1994											
35	Zinssatz 5 %		-1364		-1438			-1528					-1945
36	Zinssatz 6 %		-1350		-1422			-1515					-1923
37	Zinssatz 7 %		-1337		-1406			-1503					-1901
38	Zinssatz 8 %		-1324		-1390			-1492					-1881
39	Zinssatz 9 %		-1311		-1375			-1480					-1861
40	Zinssatz 10 %		-1299		-1360			-1469					-1841

<sup>1</sup> Nach der Rechtslage von 1990 unter Berücksichtigung der Entscheidungen aus dem Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms. <sup>2</sup> Bundesrats-Drs. 920/94, Anlage 6, Spalte 5; Bundesrats-Drs. 947/93, S. 2; Bundesrats-Drs. 159/96, S. 2; Bundesrats-Drs. 433/96, S. 2.

Quelle: Eigene Berechnungen.

**Abbildung 1**  
**Relativer Vorteil aus der Fondslösung im Vergleich zum Rechtsstand 1990**



<sup>1</sup> Bei der Berechnung wurde von einem Zinssatz von 7% ausgegangen, welcher ungefähr der durchschnittlichen Umlaufrendite von Bundesdatschbriefen im Zeitraum von 1991 bis 1994 entspricht.

Quelle: Eigene Berechnungen.

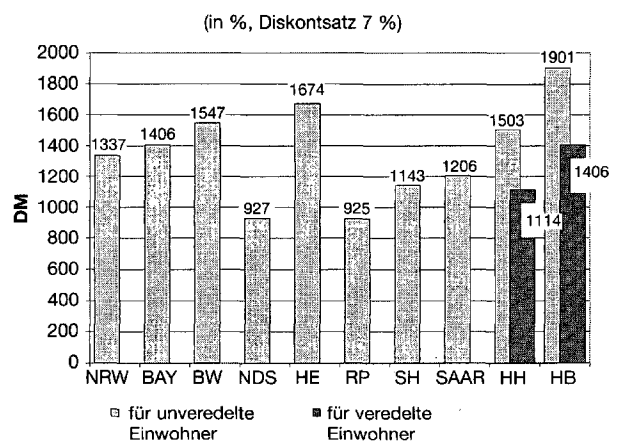
am Gesamtvorteil aller alten Bundesländer. Auf der Basis des abdiskontierten absoluten Vorteils werden schließlich die Vorteile pro Einwohner eines Landes für den gesamten Übergangszeitraum berechnet.

Die relativen Vorteile und die absoluten Vorteile pro Einwohner der alten Bundesländer aus dem getrennten Finanzausgleich werden in den Abbildungen 1 und 2 dargestellt. Die Höhe des Zinssatzes hat dabei, wie aus der Tabelle ersichtlich ist, einen vernachlässigbar kleinen Einfluss auf die Ergebnisse.

Offenbar zogen vor allem jene Länder mit den größten Beitragszahlungen, wie Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Hessen, auch den größten Vorteil aus dem Verzicht auf einen gemeinsamen bundesstaatlichen Finanzausgleich, da sie andernfalls in Bereiche der Finanzausgleichsfunktion gelangt wären, die Abschöpfungsquoten von 100% bedeutet hätten. Denn in allen vier Jahren wäre bei einem gemeinsamen Finanzausgleich nicht nur der Überschuss von mehr als 110% der durchschnittlichen Finanzkraft, sondern auch die Zone von 102 bis 110% vollständig abgeschöpft worden.

Dagegen erweisen sich die Vorteile aus dem getrennten Finanzausgleich für die ärmeren alten Bundesländer als relativ gering. Würde die ermittelte Verteilung des Gesamtvorteils als sachgerechtes Kriterium auf die Verteilung der Tilgungslasten am Fonds „Deutsche Einheit“ bei einem Diskontsatz von 7% übertragen, würde beispielsweise Nordrhein-Westfalen rund 28% der Zahlungen übernehmen und ein finanzschwaches Land wie Bremen nur ca. 1,5% (vgl. Abbildung 1).

**Abbildung 2**  
**Vorteil pro Einwohner aus der Fondslösung im Vergleich zum Rechtsstand 1990**



Quelle: Eigene Berechnungen.

Diese großen Unterschiede verringern sich allerdings, wenn man die Vorteile pro Einwohner der Bundesländer betrachtet (vgl. Abbildung 2). Berücksichtigt man zudem die veredelte Einwohnerzahl der Stadtstaaten, so relativieren sich auch die noch verbliebenen Vorteile Hamburgs und Bremens.

### Der relative Vorteil zum Rechtsstand 1995

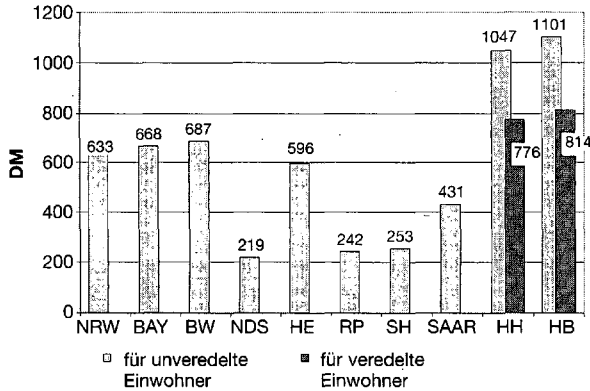
Bei der Berechnung des relativen Vorteils zum Rechtsstand 1995 wird nun unterstellt, dass das Finanzausgleichsrecht so hätte angepasst werden können, dass eine sofortige Integration der neuen Länder im Zuge der Vereinigung möglich gewesen wäre. Eine der theoretisch möglichen Anpassungen wird daher in der 1993 im Föderalen Konsolidierungsprogramm verabschiedeten und ab 1995 wirksamen Lösung gesehen. Zu prüfen ist daher, ob ein gemeinsamer Finanzausgleich nach dem Rechtsstand von 1995 zu vergleichbaren Ergebnissen hinsichtlich des relativen Vorteils führt.

Gegenüber den vorangegangenen Ergebnissen fällt auf, dass die aufzubringenden Beiträge bzw. die ausgewiesenen Zuweisungen und somit auch das Gesamtvolumen des Finanzausgleichs um mehr als die Hälfte geringer ausfällt als beim gemeinsamen Ausgleich zum Rechtsstand 1990. Zu erklären ist dieser Umstand damit, dass infolge des höheren Länderanteils an der Umsatzsteuer schon vor dem Finanzausgleich i.e.S. ein höheres Gleichsniveau durch den Umsatzsteuervorwegausgleich erzielt wurde. Der Länderanteil an der Umsatzsteuer war als Teilergebnis des Föderalen Konsolidierungspro-

Abbildung 3

Vorteil pro Einwohner aus der Fondslösung im Vergleich zum Rechtsstand 1995

(in %, Diskontsatz 7 %)



Quelle: Eigene Berechnungen.

gramms von 37 auf 44% erhöht worden, und die Ergänzungsanteile im Umsatzsteuervorgewausgleich wären fast ausschließlich den neuen Bundesländern zu Gute gekommen. Außerdem wurden Abschöpfungsquoten von 100%, wie sie nach altem Recht möglich waren, abgeschafft und durch eine Finanzausgleichsfunktion ersetzt, die bei über 110% der durchschnittlichen Finanzkraft einen Abschöpfungsfaktor von 0,80, im Bereich von 101 bis 110% von 0,66 und im Bereich von 100 bis 101% von 0,15 vorsieht<sup>31</sup>. Damit fallen auch der Unterschiedsbetrag bzw. der jährliche absolute Vorteil eines jeden Landes, der Vorteil pro Einwohner und auch die Summe der absoluten Vorteile weitaus geringer aus.

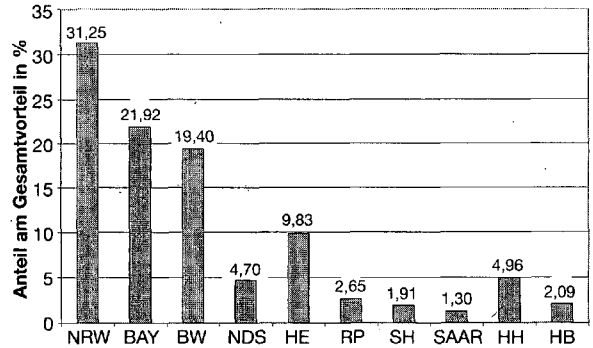
Bei den Vorteilen pro Einwohner zum Rechtsstand 1995 (vgl. Abbildung 3) wird eine sehr eindeutige Gruppierung der Länder erkennbar. Die beiden Stadtstaaten Hamburg und Bremen liegen ohne Einwohnerveredelung klar vor der Gruppe der finanzstarken Bundesländer, welche wiederum einen deutlichen Abstand zur Gruppe der finanzschwachen Länder aufweist. Berücksichtigt man wiederum die veredelten Einwohner der Stadtstaaten, so verringern sich die Vorteile Hamburgs und Bremens und nähern sich denjenigen der Gruppe der finanzstarken Bundesländer an.

Die relativen Vorteile der einzelnen alten Bundesländer verändern sich gegenüber dem Rechtsstand 1990 dagegen nur geringfügig (vgl. Abbildung 4 und 1). Auffällig ist, dass sich die Spanne vom Land mit dem größten relativen Vorteil (Nordrhein-Westfalen) zum Land mit dem kleinsten relativen Vorteil (Saarland) etwas vergrößert hat.

Abbildung 4

Relativer Vorteil aus der Fondslösung im Vergleich zum Rechtsstand 1995

(in %, Diskontsatz 7 %)



Quelle: Eigene Berechnungen.

Auf Grund der veränderten Finanzausgleichsfunktion und der damit variierenden Abschöpfungsquoten kommt es überdies bei einigen Ländern zu einem Positionentausch. Bei Bremen und dem Saarland liegt die Ursache darüber hinaus auch im veränderten Verteilungsmodus der Länderbeiträge zum Fonds „Deutsche Einheit“.

Ergebnis

In beiden Vergleichsrechnungen kommt klar zum Ausdruck, dass vor allem die finanzstarken Bundesländer vom vorübergehend getrennten Finanzausgleich zwischen neuen und alten Bundesländern profitierten. Bei der Wahl eines sachgerechten Kriteriums für die gesetzliche Neuformulierung der Tilgung des Fonds „Deutsche Einheit“ sollte dieser Aspekt berücksichtigt werden. Eine Mitfinanzierung der Annuitäten durch die neuen Länder kommt aus Gründen der Sachgerechtigkeit nicht in Betracht, zumal sie durch den Fonds „Deutsche Einheit“ gegenüber einer sofortigen Integration keine Vorteile hätten<sup>32</sup>.

Aus diesem Grund sollten die Annuitäten des Fonds „Deutsche Einheit“ auch außerhalb des Wirkungsmechanismus des Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG angesiedelt werden, da sie sonst in die Finanzkraftbemessung einzubeziehen wären, wodurch wiederum die Lastverteilung verändert würde und eine indirekte Belastung der neuen Bundesländer entstünde.

<sup>31</sup> Dieser Abschöpfungsfaktor wird jedoch mit einem im Länderfinanzausgleich noch zu ermittelnden Multiplikator vervielfacht; vgl. § 10 II S. 3 FAG.

<sup>32</sup> Vgl. T. Lenk: The Significance of Public Transfers for Absorbing Social Shock during Transformation in the New German States, in: The European Journal of Social Quality, Vol. 1/1999, S. 147-163, S. 152 f.