

Geske, Otto-Erich

Article — Digitized Version

Die Finanzierungen der ostdeutschen Länder nach dem Einigungsvertrag

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Geske, Otto-Erich (1991) : Die Finanzierungen der ostdeutschen Länder nach dem Einigungsvertrag, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 1, pp. 33-39

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136716>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Otto-Erich Geske

Die Finanzierung der ostdeutschen Länder nach dem Einigungsvertrag

Das drängendste finanzpolitische Problem ist gegenwärtig die Verbesserung der Finanzausstattung der ostdeutschen Bundesländer. Welche Regelungen sind hierzu im Einigungsvertrag getroffen? Wie und wann können die neuen Bundesländer in den Länderfinanzausgleich einbezogen werden?

Die Einbeziehung der ostdeutschen Länder in das bestehende Finanzsystem der bisherigen Bundesrepublik wird ein langjähriger Prozeß sein. Solange die realen ökonomischen Verhältnisse in Ost- und in Westdeutschland sich so stark wie gegenwärtig unterscheiden, ist es zwangsläufig, daß sich die divergierenden Entwicklungen in den beiden Wirtschaftsgebieten auch in den finanzwirtschaftlichen Größen und Relationen widerspiegeln. Für die öffentliche Finanzwirtschaft in dem vereinigten Deutschland stellen derartige Unterschiede in der Höhe der Einkommen, der Beschäftigung und der Steuerkraft, in der gesamten Infrastruktur und in der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung – ganz zu schweigen von den Defiziten im privaten Wirtschaftsbereich – völlig neue Probleme dar, bei denen Hinweise auf die bisherige Entwicklung in der Bundesrepublik wenig hilfreich sind.

Man kann heute schon davon ausgehen, daß der Prozeß der Annäherung der Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland nicht nur 1991, sondern auch noch in den folgenden Jahren durch einen föderativen Finanzausgleich mit einem großen Transfervolumen gefördert werden muß. Kann aber das bestehende Finanzausgleichssystem mit so großen Unterschieden in der Finanzausstattung und im Finanzbedarf der Gebietskörperschaften fertig werden?

Wie dies meist bei Veränderungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems der Fall ist, so lassen sich auch beim Einigungsvertrag die Verhandlungsergebnisse nur verstehen und werten, wenn man den Ablauf mit den verschiedenen Verhandlungs- und Beratungsstufen

nachvollzieht und auch die zahlenmäßigen Auswirkungen der verschiedenen Regelungsalternativen während dieses Prozesses berücksichtigt.

Eine folgenschwere Beschränkung

Der Text des Einigungsvertrags läßt sofort erkennen, daß das von der Bundesregierung und der Regierung der DDR angestrebte Ziel, grundsätzlich alle bestehenden Regelungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems für die neuen ostdeutschen Länder zu übernehmen, nicht erreicht wurde. Aber schon diese Zielvorgabe läßt eine folgenschwere Beschränkung erkennen. Nicht etwa die Schaffung und Sicherung einer für den Aufbau in den zukünftigen Ländern notwendigen Finanzausstattung war das Ziel, sondern die Übertragung bzw. Übernahme von bundesrepublikanischen Rechtsvorschriften auf das Beitrittsgebiet DDR. Selbstverständlich kann eine Rechtsangleichung in beiden Teilen Deutschlands bei so unterschiedlichem wirtschaftlichen Entwicklungsstand nicht die Herstellung gleichwertiger Finanzbeziehungen bedeuten, und zwar weder für den einheitlichen DDR-Staatshaushalt noch für die spätere Ebene der Länder und ihrer Gemeinden. Soweit es in den Verhandlungen nicht um juristische, sondern um finanzwirtschaftliche Sachverhalte ging, wurden aber nur die Belastungen für die Haushalte der westdeutschen Gebietskörperschaften behandelt, während man Berechnungen der Finanzausstattung des Zentralhaushalts, der Länder oder der Gemeinden in der DDR als Grundlage, Inhalt oder Ergebnis der Regierungsverhandlungen vergeblich suchen wird. Das scheint aus heutiger Sicht unverständlich, denn dies bedeutete nichts anderes als eine Verschiebung erkennbarer Probleme, die nach ganz kurzer Zeit doch wieder zur Lösung anstehen werden.

Was ist nun der Grund dafür, daß die meisten der die Bund-Länder-Finanzbeziehungen regelnden Bestim-

Dr. Otto-Erich Geske, 59, Ministerialdirektor a. D., war von 1972-1982 Abteilungsleiter im Bundesministerium der Finanzen.

mungen, die insbesondere in Art. 106 und 107 GG und den entsprechenden Ausführungsgesetzen enthalten sind, durch Sonderregelungen ersetzt wurden? Der Finanzteil des Einigungsvertrags gehörte zu den am meisten umstrittenen Regelungsbereichen der Regierungsverhandlungen, und dies, obwohl wesentliche Teile der Finanzierungsregelungen schon lange festgelegt waren, bevor die Verhandlungen zum Einigungsvertrag überhaupt begannen. Diese Teile hatten die Regierungschefs des Bundes und der alten Bundesländer durch gemeinsame Beschlüsse festgelegt, die in das Gesetz über den Staatsvertrag I übernommen worden waren. Diese Vorgaben hatten insbesondere die Nichteinbeziehung der zu bildenden ostdeutschen Länder in den bestehenden Länderfinanzausgleich und die an seine Stelle tretende Finanzierung durch den Fonds „Deutsche Einheit“ zum Inhalt.

Die Kosten der Einheit

Die Geschichte der Entwicklung der föderativen Finanzbeziehungen in Ostdeutschland beginnt also schon bei den Vorüberlegungen über die Beteiligung der alten Bundesländer an der Finanzierung des DDR-Staatshaushalts. Bereits im Februar 1990 entstanden Berechnungen über die Höhe der Beträge, die die westlichen Bundesländer abführen müßten, wenn die ostdeutschen Bundesländer in die geltenden Regelungen des Finanzausgleichs unter den Ländern einbezogen würden. Bekanntgeworden sind die Berechnungen der Finanzministerien der Länder Niedersachsen und Baden-Württemberg. Beide kamen zu dem Ergebnis, daß von den alten

Ländern über einen Finanzausgleich zwischen den Ländern 10 bis 20 Mrd. DM jährlich aufgebracht und in die zukünftigen ostdeutschen Länder transferiert werden müßten.

Aber woran konnte man in diesen frühen Berechnungen den Zuschußbedarf der DDR messen, wenn keine aussagefähigen amtlichen Daten über die tatsächliche ökonomische Lage vorhanden waren und schon gar keine Zahlen, die die Lage der öffentlichen Haushalte unter marktwirtschaftlichen Bedingungen wiedergaben? Welche Daten konnte man der Berechnung überhaupt zugrunde legen bei einem Zustand der DDR, der durch eine ineffiziente Kommandowirtschaft, politisch festgesetzte Preisen, hohe Produktabgaben und wenige Steuern, einen Zentralhaushalt, keine Länder, einen desolaten Versorgungszustand in der Infrastruktur usw. gekennzeichnet war? Und auf welchem Umtauschkurs von DM-West zu Mark-Ost konnten diese Berechnungen basieren?

Ziel der Berechnungen war zunächst nur die Schätzung der auf die westdeutschen Länder zukommenden Belastung, und zwar bemessen in den Kategorien des bestehenden Finanzausgleichs unter den Ländern. Das war selbstverständlich nur eine Grobrechnung, die im wesentlichen von zwei Maßstäben ausging: zum einen von dem im bestehenden Finanzausgleichssystem vorgesehenen Mindestausgleichsniveau von 95% der durchschnittlichen Finanzkraft aller Länder und zum anderen – als Indiz für die Wirtschaftskraft in der DDR – von einem geschätzten Steueraufkommen, das mit 50% der durchschnittlichen Pro-Kopf-Steuerereinnahmen der westdeut-

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Rolf Jungnickel

Großoktav,
262 Seiten, 1990,
brosch. DM 59,-
ISBN 3-87895-398-4

NEUE TECHNOLOGIEN UND PRODUKTIONSVERLAGERUNG

Die Arbeitsteilung zwischen der Ersten und Dritten Welt, in der Entwicklungsländer traditionell primär als Rohstofflieferanten auftraten, ist nunmehr gekennzeichnet durch die wechselseitige Lieferung von Industrieprodukten. „Neue Technologien“, insbesondere im Bereich der Mikroelektronik, ermöglichen jedoch sprunghafte Produktivitätssteigerungen. Dies kann (arbeits)kostenbedingten Produktionsverlagerungen in Niedriglohnländer die Grundlage entziehen, so daß es zur Rückverlagerung in Industrieländer kommt. Entwicklungsländer würden dadurch im weltweiten Wettbewerb um Arbeitsplätze und Einkommen zurückgeworfen.

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

schen Länder angesetzt wurde und das der damals angenommenen gesamtwirtschaftlichen Produktivität der DDR-Wirtschaft im Verhältnis zur Bundesrepublik entsprach. Die Höhe der Kosten der Einheit im horizontalen Finanzausgleich war damit direkt von der Höhe der erwarteten Steuereinnahmen in der DDR abhängig. Die Ergebnisse ihrer Rechnungen veranlaßten die Bundesländer, sich frühzeitig und deutlich gegen die Einbeziehung der zukünftigen ostdeutschen Länder in den bestehenden Finanzausgleich unter den Ländern auszusprechen, dessen Anwendung die „prinzipielle Vergleichbarkeit der Bundesländer“ voraussetze.

Bei einem Gesamtvolumen des Länderfinanzausgleichs im Sinne des Art. 107 Abs. 2 GG von 3,5 Mrd. DM¹ bedeuteten die sich aus den Berechnungen ergebenden Transfersummen von 10 bis 20 Mrd. DM jährlich nämlich, daß alle, auch die finanzschwachen Länder belastet würden. Das wäre offensichtlich eine Überforderung der Institution des seit 1970 in Art. 107 des Grundgesetzes vorgesehenen horizontalen Finanzausgleichs.

Länderfinanzausgleich oder Fonds?

Aus der sich öffentlich vollziehenden Meinungsbildung der Länder über die Finanzierung der Kosten der Einheit ist erkennbar, daß alle Länder gegen die Übertragung des geltenden Länderfinanzausgleichs auf die DDR und für eine Finanzierung durch die Einsparung von teilungsbedingten Kosten im Bundeshaushalt sowie für eine Fondslösung als längerfristiges Finanzierungselement waren.

Der Bund hatte seit Ende März von den Ländern die Übernahme von Finanzierungslasten durch eine Neugestaltung der Finanzausgleichsbeziehungen zwischen Bund und Ländern verlangt. Diese mit der kommenden Entwicklung in der DDR verbundenen Forderungen überlagerten und verdrängten die bereits laufenden Bund-Länder-Verhandlungen über eine zum 1. Januar 1991 erforderliche Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile. Der Bundesfinanzminister hatte dazu bereits eine Bundesforderung gegen die Länder ab 1991 in der Größenordnung von 10 Mrd. DM ausgerechnet, was zu einer Erhöhung des Bundesanteils von 65% des Aufkommens um 6 Prozentpunkte auf eine Verteilungsrelation von 71% für den Bund und 29% für die Länder geführt hätte – und dies unabhängig von den neu hinzukommenden DDR-Finanzierungskosten!

Am 20. April 1990 fand ein Finanzministertreffen statt, bei dem der Bundesfinanzminister Dr. Waigel den Finanz-

ministern und -senatoren der Länder vortrug, wie er sich die gemeinsame Finanzverantwortung für die mit der deutsch-deutschen Vereinigung verbundenen Lasten vorstellte. Die Länder sollten sich zu einem Drittel an der Deckung des Haushaltsdefizits in der DDR beteiligen; der Bund und die DDR sollten ebenfalls je ein Drittel aufbringen. Bei der ohnehin anstehenden Neuverteilung der Umsatzsteuern sollte für zwei Jahre ein bestimmter Betrag vorab als zweckgebundener „Solidarbeitrag“ für Investitionen und Infrastrukturbeihilfen in der DDR vorgesehen werden, der über den Bundeshaushalt an die neuen Bundesländer weitergeleitet wird².

Obwohl der Bundesfinanzminister noch nicht präzierte, auf wieviel Prozent des Umsatzsteueraufkommens die Länder zugunsten der DDR verzichten sollten, so hatte er in diesem Zusammenhang doch darauf hingewiesen, daß nach den baden-württembergischen Modellrechnungen über den horizontalen Finanzausgleich die Leistungen der westlichen Bundesländer an die DDR-Länder etwa 20 Mrd. DM ausmachen würden³. Außerdem hatte der Bundesfinanzminister den Länderfinanzministern „Simulationsmodelle mit großen Schätzspannen“ vorgelegt⁴, aus denen sich die für die DDR-Haushalte zu erwartenden Defizite ergaben, und zwar 20 bis 40 Mrd. DM für das zweite Halbjahr 1990 und 40 bis 60 Mrd. DM für 1991.

Diese Zahlen – d.h. maximal 60 Mrd. DM für 1991, von denen je 20 Mrd. DM vom Bund und von den westlichen Ländern zu tragen sind – wurden seit dem 20. 3. 1990 zur Richtgröße für die Höhe der Kosten, die von den Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik für den deutsch-deutschen Einigungsprozeß aufzubringen sein werden.

Der Fonds „Deutsche Einheit“

Am 16. Mai 1990 hatten die Regierungschefs von Bund und Ländern – nach entsprechenden Vorarbeiten ihrer Finanzminister^{5,6} – die Errichtung des Fonds „Deutsche Einheit“ beschlossen, in den der Bund in vier Jahren 20 Mrd. DM aus Einsparungen einbringt, während die übrigen 95 Mrd. DM je zur Hälfte vom Bund und von den alten Ländern durch Kreditaufnahmen finanziert werden. Die Zahlungen in den Fonds sind in den kommenden viereinhalb Jahren vorzunehmen, die Tilgung in dreißig Jahren. Gleichzeitig wurde vereinbart, daß der Länderfinanzausgleich bis 1994 auf die westdeutschen Länder begrenzt bleibt, daß die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern (insbesondere Länderfinanzausgleich und Bun-

¹ 1989; nachrichtlich: Bundesergänzungszuweisungen von 2,7 Mrd. DM.

² Siehe Bundesregierung in BT-Drs. 11/8164, S. 7.

³ Siehe Bundesregierung, a.a.O.

⁴ Siehe „Waigel: Unser Angebot an die DDR ist die Obergrenze des Akzeptablen“, in: Welt am Sonntag vom 29. April 1990.

desergänzungszuweisungen) mit Wirkung ab 1. 1. 1995 neu geregelt werden müssen und daß die Umsatzsteuer-Verteilung zwischen Bund und Ländern über 1990 hinaus bis einschließlich 1992 weitergilt.

Der gemeinsame Beschluß der Regierungschefs von Bund und Ländern vom 16. Mai 1990 wurde Bestandteil des Gesetzes zum Staatsvertrag¹⁷. Wesentlich für die Bund/Länder-Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ ist eine klärende Feststellung aus den Beratungen dieses Gesetzentwurfs im Bundesrat, die in der Stellungnahme des Bundesrats und der Gegenäußerung der Bundesregierung enthalten ist⁶. Hier stellte der Bundesrat in Übereinstimmung mit der Bundesregierung fest, daß die Höhe der Länderbeteiligung an den „Kosten der Einheit“ durch den vorliegenden Gesetzentwurf abschließend geregelt sei und daß Risiken, die über die festgestellten Beträge hinausgehen, daher vom Bund zu tragen seien. In der Gegenäußerung bestätigte die Bundesregierung ausdrücklich, daß dieser Feststellung nicht widersprochen werde.

Einseitige Vorteilsregelung?

Der Beschluß der Regierungschefs vom 16. Mai 1990 ist in der Öffentlichkeit vielfach als eine einseitige Vorteilsregelung für die Länder angesehen worden, mit der es ihnen gelungen sei, ihre Belastungen aus der deutschen Einheit in engen Grenzen zu halten. Aber aus der Sicht der Länder „drohte“ ihren Haushalten für 1991 aus der normalen Umsatzsteuerneuverteilung eine Bundesforderung von 10 Mrd. DM mit einer Absenkung ihres Umsatzsteueranteils von 35% auf 29%. Auch wenn die Länder das Ausmaß der Forderung nur als eine übliche überhöhte Ausgangsposition des Bundes ansahen, so hatten sie die darüber hinausgehende weitere 20-Mrd.-DM-Belastung der Länder für ein Drittel der DDR-Defizite in 1991 doch als eine „Horrorzahl“ empfunden. Diese Umsatzsteuerabführung in einen Sondertopf (DDR) hätte für sie einen Verlust von weiteren 13 Umsatzsteuerpunkten bedeutet.

Von der am Anfang herrschenden Vorstellung her gesehen, die vorübergehenden Kosten der Einheit sollten weitgehend durch die Streichung aller Kosten der Teilung aus dem Bundeshaushalt finanziert werden, war es ein weiter Weg für die Länder, sich statt dessen mit 47,5 Mrd.

DM in gleicher Höhe, mit gleichen Zinsen und Tilgungen wie der Bund an der Kreditfinanzierung eines Fonds beteiligen zu müssen, in den der Bund „nur“ 20 Mrd. DM teilungsbedingte Einsparungen einbringt. Für die Länder zählten aber die Sicherung des bestehenden Länderfinanzausgleichs für fünf Jahre und die gleichzeitige Verlängerung der Umsatzsteuerverteilungsregelung um zwei Jahre zu den Erfolgen in der gesamten Vereinbarung.

Aus der Sicht des Bundes war der kreditfinanzierte Sonderfonds durch die langgestreckten Zins- und Tilgungslasten eine erhebliche Finanzierungserleichterung für den Bundeshaushalt, ließen sich so doch die Mittel für die DDR-Haushaltsdefizite beschaffen, ohne daß der Bundeshaushalt in den Jahren 1991 bis 1994 durch hohe Haushaltsleistungen und einen entsprechenden Anstieg der Ausgaben und der Verschuldung belastet würde.

Für die DDR und die neuen Länder war es schließlich gleichgültig, ob die notwendigen hohen Zuschüsse zur Defizitabdeckung aus Steuermitteln bzw. Kreditaufnahmen des Bundeshaushalts oder aus einem überwiegend kreditfinanzierten Fonds aufgebracht wurden.

Weitere Mittel für die neuen Länder

Zeitweilig überlagert waren die Verhandlungen der beiden deutschen Delegationen durch einen öffentlichen „Steuerstreit“ zwischen dem Bundesfinanzminister und den Länderfinanzministern über die Verteilung der Umsatzsteuer im vereinigten Deutschland. Inhalt des Streits war die Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens soweit es den Ländern zustand – und das waren nach dem Mai-Beschluß der Regierungschefs bis einschließlich 1992 35% des gesamten Umsatzsteueraufkommens – auf die einzelnen Länder. Nach Auffassung der Bundesregierung sollte „der gesamtdeutsche Länderanteil an der Umsatzsteuer“ schon von 1991 an nach einem einheitlichen Schlüssel, der Einwohnerzahl, auf die westlichen und die östlichen Länder verteilt werden, wodurch das in den östlichen Ländern erzielte niedrigere Umsatzsteueraufkommen wesentlich zu Lasten der westlichen Länder erhöht würde. Die westdeutschen Länder hatten darauf hingewiesen, daß ihre Finanzierungslasten abschließend ge-

⁵ Die wesentlichen Elemente dieser Vereinbarung waren bereits am Vortag von den Finanzministern als Kompromißvorschlag formuliert worden; der Bundesfinanzminister hatte die zeitliche Begrenzung für die Aufbringung der Finanzierungsmittel aufgegeben und hatte die Streckung über mehrere Jahre durch eine Kreditfinanzierung, die der bayerische Finanzminister Tandler schon in der Besprechung der Finanzminister vom 20. April 1990 ins Gespräch gebracht hatte, akzeptiert.

⁶ Die niedersächsische Finanzministerin Breuel hatte am 8. 5. 1990 einen ausformulierten Vorschlag eines 100 Mrd. „Deutschland Fonds zur Finanzierung der Kosten für die Vereinigung Deutschlands in einer Übergangszeit“ veröffentlicht; siehe Presseinformation der Pressestelle des Niedersächsischen Finanzministeriums Nr. 49/90 vom 8. Mai 1990.

⁷ Siehe Art. 30 (Errichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“) des Gesetzes zum Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik und der DDR.

⁸ Siehe BT-Drs. 11/7351, S. 5 und 8, zu Artikel 30 § 5.

regelt worden waren und die föderativen Finanzbeziehungen erst nach 1994 neu geordnet werden sollten. Die ostdeutschen Länder sollten daher nur das Umsatzsteueraufkommen erhalten, das ihnen nach ihrer Wirtschafts- und Leistungskraft zustände.

Dieser Steuerstreit hatte sich daher bald auf den Streit über die Größe der Stufen reduziert, mit der das Umsatzsteueraufkommen im Ostteil Deutschlands an die in der Bundesrepublik geltende Verteilung nach der Einwohnerzahl angenähert werden soll, d.h. mit welchen prozentualen Abschlägen das Umsatzsteueraufkommen für den Ostteil berechnet werden müßte. Das hing weitgehend von der Einschätzung über die wirtschaftliche Aufwärtsentwicklung in den neuen Ländern ab und war damit eine sehr spekulative Entscheidung. Die Kompromißlösung⁹ bewertete auch die Bundesregierung nicht als eine Frage des Länderfinanzausgleichs, sondern der richtigen Zuordnung des Umsatzsteueraufkommens zwischen den Ländern¹⁰.

Der dargestellte Steuerstreit erhielt in der Öffentlichkeit ein Gewicht, das aus finanzwirtschaftlicher Sicht dem tatsächlich erzielten Verhandlungsergebnis angesichts der sich abzeichnenden schwierigen Finanzlage und hohen Schulden der neuen Länder und Gemeinden in der DDR überhaupt nicht entsprach.

Übergangsregelungen im Einigungsvertrag

Ein Bild über die Zeitpunkte und die Inhalte der Entscheidungsprozesse in den kommenden Jahren über die geplanten dauerhaften Regelungen der Finanzbeziehungen könnte man sich machen, wenn man berücksichtigt, welche Regelungen der bundesrepublikanischen Finanzverfassung im Einigungsvertrag übernommen worden sind und wo und mit welchen Fristen Übergangsregelungen und aufgeschobene Lösungen gewählt wurden¹¹.

Für die Finanzausstattung der westlichen Bundesländer sind – neben den verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und 91 b GG, die Investitionshilfen- und die Geldleistungsgesetze nach Art. 104 a GG – vor allem die grundgesetzlichen Regelungen über die Steuerzuordnung und -verteilung der Art. 106 und 107 GG von zentraler Bedeutung. Welche dieser verfassungsrechtlichen Grundnormen für das bestehende föderative Finanzausgleichssystem sind durch den Einigungsvertrag sofort wirksam geworden und welche nicht?

⁹ Siehe in Art. 7 Abs. 3 des Einigungsvertrags für 1991: 55%, 1992: 60%, 1993: 65%, 1994: 70% des durchschnittlichen Umsatzsteueranteils pro Einwohner in den westdeutschen Ländern.

¹⁰ Siehe BT-Drs. 11/7880, S. 14.

□ Übernommen wurden die Bestimmungen des Art. 106 GG, in denen geregelt ist, welche Steuern dem Bund, welche den Ländern und welche beiden gemeinsam zustehen. Das betrifft zunächst nur die mit dem Verfassungstext getroffenen grundsätzlichen Festlegungen und nicht die Ausführungsgesetze, in denen die Steueranteile geregelt sind. Aber, so die Bundesregierung, „der Einigungsvertrag gehe davon aus“, daß insoweit für die jeweiligen Gemeinschaftssteuern (Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer) in Gesamtdeutschland einheitliche Anteilssätze für Bund und Länder gelten¹².

□ Wenn es aber um die Festsetzung der Umsatzsteueranteile von Bund und Ländern geht, dann findet die dazu in Art. 106 Abs. 3 GG vorgesehene Deckungsquotenberechnung und die entsprechende Neuregelungsverpflichtung des Art. 106 Abs. 4 GG bis Ende 1994 keine Anwendung. Hier wird also der unterschiedlichen Ausgaben- und Einnahmenentwicklung in Ost und West ausdrücklich bis 1995 Rechnung getragen – obwohl die gegenwärtige Bund-Länder-Verteilung von 65% zu 35% bereits 1992 ausläuft.

□ Ebenfalls durch eine Abänderung der Verfassungsregelungen (Art. 106 Abs. 5 GG) ist – wegen der fehlenden verwaltungsmäßigen Voraussetzungen – bis Ende 1996 die Ermittlung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer nicht auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner, sondern nach der Einwohnerzahl der Gemeinden vorzunehmen.

□ Die Abänderung des Art. 106 Abs. 7 GG durch eine Einnahmegarantie für die Gemeinden von mindestens 20% an dem Ländersteueraufkommen und am Länderanteil aus den Mitteln des Fonds „Deutsche Einheit“ soll dazu dienen, den Gemeinden für eine vierjährige Übergangszeit eine finanzielle Minimumausstattung zu sichern.

□ Übernommen aus Art. 107 GG wurden die horizontale Verteilung der Ländersteuern und der Einkommen- und Körperschaftsteuern auf die einzelnen Länder nach dem örtlichen Aufkommen sowie die Steuererlegung.

□ Bis Ende 1994 ausgesetzt ist die Verteilung des gesamtdeutschen Länderanteils an der Umsatzsteuer nach der Einwohnerzahl (Art. 107 Abs. 1 GG). Bis dahin gilt die dargestellte Regelung für die stufenweise Annäherung des niedrigeren Ostanteils an den westdeutschen Durchschnitt.

¹¹ Die die zukünftige Haushaltsbelastung des Bundes und der Länder in Ost und West stark beeinflussende Verteilung der Schulden und des Vermögens in der DDR, wie sie im Einigungsvertrag geregelt wurde, kann aus Platzgründen hier nicht behandelt werden.

¹² Siehe BT-Drs. 11/7961, S. 12.

□ Ebenfalls ausgeschlossen bis Ende 1994 sind die in Art. 107 Abs. 1 GG vorgesehenen Ergänzungsanteile aus dem Umsatzsteueraufkommen, die zum Steuerkraftausgleich für unterdurchschnittlich ausgestattete Länder dienen.

□ Ausgeschlossen wurde die Anwendung des Länderfinanzausgleichs zwischen den westdeutschen und ostdeutschen Ländern (Art. 107 Abs. 2 GG). Im Einigungsvertrag ist anstelle der Ergänzungsanteile und des Länderfinanzausgleichs die Verwendung der Mittel des Fonds „Deutsche Einheit“ vorgesehen¹³, deren Verteilung auf Bundes-, Länder- und Gemeindeaufgaben im Staatsvertrag vom 18. Mai 1990, der vom Fortbestehen der DDR mit einem einheitlichen Staatshaushalt ausging, noch nicht geregelt war¹⁴.

□ Schließlich scheiden auch Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 GG aus¹⁵.

Unsichere Finanzausstattung

Mit dieser Darstellung wird deutlich, daß im Hinblick auf die neuen Bundesländer alle für die Länderfinanzen wesentlichen Dauerlösungen aufgeschoben sind. Ihnen werden für die nächsten vier Jahre nur die den Ländern und ihren Gemeinden zustehenden Steuereinnahmen (einschließlich der vereinbarten Umsatzsteuer-Abgrenzung zwischen allen Ländern) und die Fondsmittel zur Verfügung stehen; hinzu kommen noch die sonstigen Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen. Es besteht seit Monaten Übereinstimmung, daß auf dem Gebiet der ehemaligen DDR mit Steuereinnahmen von rund 45 Mrd. DM – ansteigend bis 1994 auf 65 Mrd. DM – gerechnet werden kann. Davon stehen 16 Mrd. DM – ansteigend bis 1994 auf 30 Mrd. DM – den Ländern und Gemeinden zu; der übrige Teil dem Bund¹⁶. Die Fondsmittel für die neuen Länder und Gemeinden betragen 1991: 30 Mrd. DM, 1992: 24 Mrd. DM, 1993: 17 Mrd. DM und im letzten Jahr 1994: 8,5 Mrd. DM. Daraus ist für jeden einsichtig, daß die Finanzlage der neuen Länder und die Höhe ihrer Verschuldung von der künftigen Ausgabenentwicklung bestimmt wird.

Diese aber war und bleibt ein großer Unsicherheitsfaktor. Darin mag der Grund dafür liegen, daß man im Einigungsvertrag Revisionsklauseln vorgesehen hat. Eine spezielle Überprüfungsbestimmung ist für die Stufenregelung bei der Umsatzsteuerverteilung „für 1993 in Ansehung der dann vorhandenen Gegebenheiten“ aufgenom-

men worden. Außerdem soll nach Art. 7 Abs. 6 des Einigungsvertrags „bei grundlegender Veränderung der Gegebenheiten die Möglichkeit weiterer Hilfen zum angemessenen Ausgleich der Finanzkraft für die ostdeutschen Länder von Bund und Ländern gemeinsam geprüft werden“.

Welche Bedeutung kann diesen Revisionsklauseln in den nächsten Monaten und Jahren zukommen? Die neuen Länder sind derzeit dabei, ihre Haushaltspläne 1991 aufzustellen. Schon nach einem ersten Überblick über die Haushaltslage haben sie mit Bezug auf die Revisionsklauseln Nachverhandlungen zu den Finanzregelungen aus dem Einigungsvertrag verlangt. Aber worin soll denn die Geschäftsgrundlage für solche Nachverhandlungen bestehen, und inwieweit traten hier seit der Verabschiedung des Einigungsvertrags grundlegende Veränderungen ein?

Denn nach der Formulierung in den Revisionsklauseln hielten die Delegationen eine vorzeitige Überprüfung ihrer Verhandlungsergebnisse nur bei einer grundlegenden Veränderung der Gegebenheiten für notwendig und möglich. Warum sie das erreichte Ergebnis aber bereits als einen angemessenen Finanzkraftausgleich für die neuen Länder ansahen, dafür gibt es keine Hinweise. Es hat nie Berechnungen über die Finanzausstattung der neuen Länder oder ihre angemessene Finanzkraft als Grundlage für Beratungen oder Kompromisse bei den deutsch-deutschen Verhandlungen gegeben. Bei dem Ziel, einen schnellen Abschluß der Rechtsangleichungsbemühungen zu erreichen, blieb keine Zeit, auch noch längerfristige Lösungen für eine ökonomisch notwendige und finanzwirtschaftlich vertretbare Finanzausstattung der zukünftigen Länder zu beraten und zu schaffen. Beide Delegationen haben es bewußt unterlassen, den Verhandlungen Berechnungen über die sich aus den Zwischenergebnissen ableitbare Finanzentwicklung in den neuen Ländern zugrunde zu legen¹⁷. Sie gingen von den im Staatsvertrag I festgelegten Ausgaben- und Kreditrahmen für den einheitlichen DDR-Staatshaushalt 1990 und 1991 aus, auch wenn diese faktisch schon Mitte 1990 durch die wirtschaftliche Entwicklung, die unerwartet hohe Zunahme der Arbeitslosigkeit, den hohen Kreditbedarf usw. überholt waren. Der Staatsvertrag I begrenzte die Ausgaben in der DDR für 1991 auf 120 Mrd. DM.

¹³ Vgl. Bundesregierung in BT-Drs. 11/7961, S. 13.

¹⁴ Vgl. Bundesregierung in BT-Drs. 11/8008, S. 13.

¹⁵ So die Bundesregierung in BT-Drs. 11/7961, S. 13.

¹⁶ So auch die Steuerschätzung vom 20. 12. 1990.

¹⁷ Als dies der DDR-Finanzminister Dr. Romberg mit einer Modellrechnung vom 10. 8. 1990 über die Entwicklung des Zentralhaushalts und der Länderhaushaltsebene in der DDR 1991 bis 1994 versuchte, wurden seine Bemühungen, auf die Höhe und die Dauerhaftigkeit der Länderverschuldung hinzuweisen, vom DDR-Ministerpräsidenten de Maizière abgeblockt und ihm die weitere Mitwirkung bei den Verhandlungen untersagt.

Während der DDR-Finanzminister Dr. Romberg in einer veröffentlichten Modellrechnung vom 10. 8. 1990 rund 140 Mrd. DM Gesamtausgaben für 1991 – bei einem Finanzierungsdefizit von 37 Mrd. DM – als unterste Grenze ansah, hielten der Bundesfinanzminister und der DDR-Delegationsleiter Dr. Krause Ausgaben von insgesamt 120 Mrd. DM für ausreichend und realisierbar. Der Bundesfinanzminister räumte später durch eine den westdeutschen Finanzministern vorgelegte Modellrechnung vom 28. 8. 1990 ein, daß es 1991 auch 140 oder 150 Mrd. DM Ausgaben – und 40 bzw. 50 Mrd. DM Neuverschuldung – auf dem Gebiet der früheren DDR werden könnten.

Notwendige Bestandsaufnahme

Wer sich also heute auf die Revisionsklausel berufen will, kann nicht grundlegend veränderte Gegebenheiten anführen, sondern kann nur darauf verweisen, daß beim Einigungsvertrag die Angemessenheit der Finanzausstattung der neuen Länder in den Jahren bis 1994 nicht verhandelt, sondern ausgeklammert worden war¹⁸. Was demnach in diesem Jahr von den Ministerpräsidenten der neuen Länder begonnen wird, ist die Aufnahme von Verhandlungen über die Finanzausstattung ihrer Länder, die bisher für den Zeitraum bis 1994 noch nicht geführt worden sind. Die Erfahrungen des vergangenen Jahres zeigen aber, daß derartige Finanzausgleichsverhandlungen erfolglos bleiben müssen, wenn nicht am Anfang eine Bestandsaufnahme mit Fakten, Schätzungen und quantifizierten Entwicklungen steht.

In diese Bestandsaufnahme gehört für eine Mehrjahresperiode eine realistische Einschätzung, wie hoch die Sozialleistungen in Ostdeutschland auch nach Auslaufen der Anschubfinanzierung im Sozialbereich noch sein werden; dazu zählen insbesondere die mit der Änderung des Wirtschaftssystems verbundenen Ausgaben, wie z.B. die Preissubventionen, aber auch die Kosten der Dauerarbeitslosigkeit, für das Wohngeld, die Sozialhilfe u.ä. Von zentraler Bedeutung ist auch eine Projektion der Haushaltsausgaben der neuen Länder, die beim Aufbau einer leistungsfähigen Verwaltung erheblich zunehmen werden. Um Aufschluß über die Belastungen und Vorteile der westdeutschen Gebietskörperschaften zu geben,

muß eine solche Bestandsaufnahme die künftig wegfallenden teilungsbedingten Ausgaben und die einigungsbedingten zusätzlichen Einnahmen dieser Gebietskörperschaften enthalten. Das hohe Wohlstandsgefälle zwischen Ost- und Westdeutschland erschwert die notwendigen längerfristigen Prognosen. Das wirkt sich erheblich bei der Schätzung der künftigen Lohnentwicklung aus, durch die die Personalkosten, aber auch die Steuereinnahmen der öffentlichen Haushalte in den neuen Ländern bestimmt werden. Die Lohnentwicklung wiederum hängt mit dem Beginn und der Stärke des wirtschaftlichen Aufschwungs in Ostdeutschland zusammen – und darüber hat es bisher bekanntlich sehr unterschiedliche Vorstellungen gegeben.

Neuaufgabe der Diskussionen

Heute dürfte Übereinstimmung darin bestehen, daß sich die strukturellen Probleme in den neuen Ländern in den kurzen Zeitspannen nicht lösen lassen, wie sie für Konjunkturzyklen typisch sind. Insofern bestätigt sich, daß zweijährige Finanzierungsregelungen, wie sie der Bundesfinanzminister noch im Mai 1990 vorgeschlagen hatte, der tatsächlichen Lage in den neuen Ländern weder von der Dauer noch von der Höhe her angemessen sind. Nach einer überzeugenden Bestandsaufnahme könnten in wenigen Monaten Regelungen beschlossen werden, die einen größeren Finanztransfer als bisher in die neuen Länder bewirken. Bis dahin wird es zu einer Neuaufgabe aller Diskussionen und Vorschläge des Jahres 1990 kommen. Man wird über die zu starke Degression bei den Leistungen aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ ebenso streiten wie über die Umsatzsteuerabgrenzung zwischen den Ländern; aber auch über die Konzentration von Strukturhilfemitteln auf die neuen Länder und über die Höhe der Haushaltseinsparungen des Bundes.

Es wird schließlich wirkliche Übergangsregelungen für die Finanzausstattung der neuen Länder geben, die bei unerwarteten Entwicklungen später noch zu korrigieren sind. Und erst in vier bis fünf Jahren wird erkennbar werden, welche gesamtdeutschen Regelungen auf Dauer getroffen werden können¹⁹. Bis dahin ist es unumgänglich, daß die öffentliche Finanzwirtschaft in den neuen Ländern und den Gemeinden mit Finanztransfers auf der Basis von Übergangsregelungen leben und arbeiten muß, über deren Ausgestaltung allerdings noch in den kommenden Wochen und Monaten entschieden werden muß.

¹⁸ Es muß hier dahingestellt bleiben, ob dies nur am Zeitdruck und der Unerfahrenheit der ostdeutschen Delegation mit der föderativen Struktur der Entscheidungsprozesse und des Finanzsystems der Bundesrepublik lag. Es ist jedoch eine schwere Falschbewertung, wenn der DDR-Delegationsleiter Dr. Krause am 14. 8. 1990 vor der Presse erklärte, daß die Regelungen im Einigungsvertrag dem finanziellen Bedarf der Länder und Gemeinden der DDR Rechnung tragen würden und ihre Finanzausstattung jedem Vergleich mit der finanziellen Lage anderer Bundesländer standhielte.

¹⁹ Auch R. Peffekoven: Finanzausgleich im vereinten Deutschland, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 70. Jg. (1990), H. 7, S. 346 ff., hält eine Eingliederung der ostdeutschen Länder in den bestehenden Länderfinanzausgleich auch nach 1994 noch für ausgeschlossen.