

Rosenschon, Astrid

**Working Paper — Digitized Version**

## Finanzreform 1995 - was tun?

Kiel Working Paper, No. 518

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Rosenschon, Astrid (1992) : Finanzreform 1995 - was tun?, Kiel Working Paper, No. 518, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/606>

**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.*

# Kieler Arbeitspapiere Kiel Working Papers

Arbeitspapier Nr. 518

Finanzreform 1995 - Was tun?

von

Astrid Rosenschon

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

The Kiel Institute of World Economics

ISSN 0342-0787

Institut für Weltwirtschaft  
Düsternbrooker Weg 120, 2300 Kiel

Arbeitspapier Nr. 518  
Finanzreform 1995 - Was tun?

von  
Astrid Rosenschon

Juni 1992

Für Inhalt und Verteilung der Kieler Arbeitspapiere ist der jeweilige Autor allein verantwortlich, nicht das Institut.

Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an den Autor zu wenden und etwaige Zitate vorher mit ihm abzustimmen.

AG 2374 192  
Weltwirtschaft  
Kiel

## Finanzreform 1995 - Was tun?

A) Zur Finanzverfassung in der Bundesrepublik - Grundzüge und ökonomische Mängel

I) Der Bund als steuerpolitischer Monopolist

II) Zwischenstaatliche Finanzbeziehungen - ein Wildwuchs

1) Kostenerstattungen

2) Fiskalisch motivierte Zuweisungen

3) Finanzausgleichszahlungen

4) Mischfinanzierungen

III) Höherer Umsatzsteueranteil durch höhere Ausgaben

B) Wo grundlegende Reformen ansetzen sollten

C) Regionales Wohlstandsgefälle in Deutschland - Hinderungsgrund für Finanzautonomie?

D) Vorschläge für die Reform des Finanzausgleichs

## Finanzreform 1995 - Was tun?\*

Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland stehen derzeit auf dem Prüfstand. Nach Artikel 7, Abs. 3, des Einigungsvertrages sollen die neuen Bundesländer ab 1.1.1995 in einen gesamtdeutschen Länderfinanzausgleich einbezogen werden. Dies bedeutet, daß die alten Bundesländer stärker als zuvor an den Kosten der Einheit beteiligt werden sollen und der Bund und die neu installierten Schattenhaushalte entlastet werden. Würde man die derzeit gültigen Regeln für regionale Umverteilung von Steuern beibehalten, müßten die alten Bundesländer schätzungsweise knapp 30 Mrd DM an die neuen zahlen. Heftige Widerstände sind programmiert; Konturen einer politischen Konsenslösung sind bislang noch nicht in Sicht.

Der Zwang, die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden neu zu regeln, sollte Anlaß sein, die für die alte Bundesrepublik gültige Finanzverfassung grundlegend aus ökonomischer Sicht zu bewerten: Sind die Normen, nach denen Steuern auf die Gebietskörperschaften verteilt werden, schädlich für die wirtschaftliche Entwicklung? Würden sich die ärmeren Länder nicht letztlich besserstellen, wenn einnahmepolitisch nicht zu ihren Gunsten interveniert würde? Auf welchen Prinzipien sollte eine ökonomisch rationale Finanzverfassung beruhen? Sind die gegen Finanzautonomie und steuerpolitischen Wettbewerb oft erhobenen Argumente stichhaltig? Wie sollte der Aufholprozeß der neuen Länder gefördert werden?

Im Folgenden wird versucht, diese Fragen zu beantworten. Freilich zwingt der begrenzte Raum dazu, die grundsätzlichen Probleme mit Schwerpunkt abzuhandeln. Die Analyse von Details einschließlich ökonomischer Modellrechnungen bleibt speziellen Studien vorbehalten.

---

\* Die Verfasserin dankt Alfred Boss für die kritische Durchsicht des Manuskripts. Für potentielle Mängel ist freilich die Verfasserin allein verantwortlich.

## A) Zur Finanzverfassung in der Bundesrepublik - Grundzüge und ökonomische Mängel

### I) Der Bund als steuerpolitischer Monopolist

In der Bundesrepublik werden die Steuergesetze fast durchweg auf Bundesebene beschlossen. Zwar schreibt Art. 105 (1) Grundgesetz (GG) eine zentrale Gesetzgebung nur für Zölle und Finanzmonopole vor. Doch hat der Bund von seinem Vorrecht bei der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 105 (2) Gebrauch gemacht. Dieses hat er, "wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht oder die Voraussetzungen des Artikels 72 Abs.2 vorliegen". Nach Art. 72 (2) ist der Bund befugt, nicht aber - wie dies meist falsch behauptet wird - dazu verpflichtet, zentrale Gesetze zu erlassen, sofern ein "Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung" zur "Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" besteht. Wichtig ist, daß der Zentralstaat bis heute den Nachweis schuldig geblieben ist, daß ein Bedürfnis nach regional einheitlichem Steuerrecht besteht. Auch kollidiert steuerpolitischer Zentralismus mit zwei Generalklauseln zugunsten der Länder. Nach Art. 30 GG ist " die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben... Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt". In Art. 70 (1) heißt es: "Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht". Nach diesen beiden Normen sollte also Länderautonomie die Regel sein und Zentralismus die Ausnahme. Der Bund hat dieses Verfassungsgebot realiter auf den Kopf gestellt.

Wegen der zentralen Steuergesetzgebung, die keinesfalls aus der Verfassung folgt, können die Länder keine autonome Steuerpolitik betreiben. Der Steuermonopolist legt sowohl die Rechtsgrundlagen der Gemeinschaftsteuern fest - diese fließen nach fixierten Schlüsseln Bund, Ländern und Gemeinden zu - als auch die jener Steuern, deren Ertrag allein den Ländern zusteht. Gemeinschaftsteuern sind die Abgaben auf Einkommen und Umsatz. Sie machen rund drei Viertel des gesamten Steueraufkommens aus.

Die Gemeinden können ihre Steuererträge ein wenig beeinflussen. Sie haben ein sogenanntes "Hebesatzrecht" auf den Meßbetrag der Gewerbe- sowie der Grundsteuer. Durch Senkung der Sätze können sie die Attraktivität ihrer Region erhöhen und ihre Finanzen langfristig aufbessern - auch wenn der Amtsjargon suggeriert, daß dies durch das Heben der Sätze möglich sei. Die Steuerbasis selbst ist vom Bund dirigistisch verordnet. Von einer echten Finanzautonomie kann daher auch auf kommunaler Ebene keine Rede sein. Dies sieht man ferner daran, daß nur rund ein Viertel der kommunalen Gesamteinnahmen aus den Quellen dieser "klassischen" Kommunalsteuern fließen. Die Gemeinden erhalten nämlich in hohem Maße Finanzspritzen von oben, was signalisiert, daß die steuerlichen Ertragskompetenzen nur unzureichend an die föderale Verteilung der Aufgaben und Ausgaben angepaßt sind. Im übrigen haben bei den kommunalen Bagatellsteuern die Länder das Sagen.

Wozu führen nun steuerpolitischer Zentralismus und - spiegelbildlich - fehlende Finanzautonomie auf den nachgelagerten Ebenen? Für die These, daß knappe Mittel verschwendet werden, sprechen mehrere Argumente:

- Wenn Steuerrecht von oben diktiert wird, statt sich im Standortwettbewerb herauszubilden, dann wird die wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigt. Die - wissenschaftlich einhellig kritisierte - Gewerbesteuer, die besonders wachstumshemmend wirkt, hätte wohl kaum das ewige Leben, wenn die Gemeinden die Besteuerungsbasis selbst bestimmen könnten. Es liegt auch auf der Hand, daß bei steuerpolitischem Zentralismus die Steuersätze grundsätzlich höher sind als bei Steuerautonomie und Konkurrenz.<sup>1</sup> Wäre dem Bund während der achtziger Jahre nicht der frische Wind des steuerpolitischen Wettbewerbs vor allem aus den angelsächsischen Ländern ins Gesicht geblasen,

---

<sup>1</sup> Näheres zu den Vorteilen institutionellen Wettbewerbs gegenüber politischer Harmonisierung bei Horst Siebert, Die neue wirtschaftliche Landschaft in Europa - Spekulationen über die Zukunft, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 184, April 1992.

wäre es wohl kaum zu der zaghaften Tarifkorrektur gekommen, zu der sogar drei Schritte erforderlich waren. Hinter dem politischen Ziel, die Steuern innerhalb der EG zu harmonisieren, steht letztlich die Furcht vor steuerpolitischer Konkurrenz.

- Steuerrechtszentrismus öffnet Gesetzes"perfektionismus" Tür und Tor. Wo das Steuerrecht als vermeintliches "Allround-Instrument" in den Dienst einer immer breiteren Zielpalette gestellt und so eine galoppierende Gesetzesinflation "produziert" wird, dort sind zunehmende Widersprüche und Zielverfehlungen programmiert. Wie verträgt sich etwa die hinter dem progressiven Einkommensteuertarif stehende "soziale" Gerechtigkeitsphilosophie mit den hohen steuerlichen Alimenten für die "Häuslebauer" und den hohen Abgaben auf Tabak und Branntwein, die die Bezieher unterer Einkommen überproportional belasten? Berücksichtigt man zusätzlich die zum Nulltarif angebotene Universitätsausbildung bei fingierten Beitragszahlungen an die Rentenversicherung, muß man die behauptete Umverteilung von oben nach unten anzweifeln.<sup>2</sup> Fraglich ist z.B. auch, ob steuerpolitische Investitionsförderung die behaupteten positiven Effekte hat, wenn man die wachstumshemmenden Wirkungen ihrer Finanzierung einbezieht. Mit der Steuerrechtsinflation gehen - zusätzlich zu den ohnehin drückend hohen Abgaben selbst - explodierende Folgekosten<sup>3</sup> einher. Der Rechtsvollzug verschlingt immer mehr volkswirtschaftliche Ressourcen. Klar sollte sein, daß steuerpolitisch autonome Regierungen unter Wettbewerb mit einem möglichst einfachen -

---

<sup>2</sup> Daß die Nettoredistributionseffekte kaum zugenommen haben, obwohl das Umverteilungsvolumen säkular stark ausgeweitet worden ist, zeigt Karl-Dieter Grüske, Umverteilung durch Umverteilungspolitik? in: Norbert Walter (Hg.), Mit weniger Staat ins 3. Jahrtausend, erscheint Anfang 1993. Siehe auch Derselbe, Personale Verteilung und Effizienz der Umverteilung - Analyse und Synthese, Göttingen 1986.

<sup>3</sup> Siehe Gudrun Täuber, Folgekosten der Besteuerung, Spardorf 1984.

Folgekosten sparenden - Recht<sup>4</sup> für ihre Region werben müßten, was fiskalisch auch für sie lohnend wäre.

- Wo über Abgaben zentral entschieden wird, sind die regionalen und lokalen Regierungen gegenüber ihren Wählern steuerpolitisch aus dem Obligo. Ihr politischer Erfolg bemißt sich dann nicht am Verhältnis zwischen Leistungen und Kosten, sondern an der Höhe der Ausgaben. Je ausgabefreudiger eine Regierung ist, umso populärer ist sie. Denn die Wähler können keine unmittelbare Verbindung zwischen dem Ausgabebegebenen der "öffentlichen Hände" und ihrer persönlichen Steuerlast erkennen. Aus ihrer Sicht gibt es die staatlichen Wohltaten "umsonst" oder es zahlen ja "die anderen". Diese Illusionen werden auch auf Bundesebene geschürt, zumal den Wählern grundsätzlich verschwiegen wird, welche Ausgabe aus welcher Quelle finanziert wird. Im Haushaltsgrundsätzegesetz hat sich der Staat sogar dazu verpflichtet, den Zusammenhang zwischen Mittelherkunft und -verwendung zu verschleiern. Juristen haben hierfür die wertneutrale Vokabel "Nonaffektationsprinzip" kreiert. Erwähnt sei auch, daß durch besondere Erhebungstechniken wie Quellenabzugsverfahren und Eintreiben der Konsumsteuern bei den Produzenten die Spürbarkeit der Steuerlast vermindert wird. Ein solches System muß zwangsläufig eine Ausgabelawine auf allen drei Staatsebenen und ein permanentes Drehen an der Steuerschraube nach sich ziehen. Niemand kann die kollektiven Entscheider daran hindern, die von Privaten erwirtschafteten Mittel zu vergeuden, um ihr eigenes Ansehen zu erhöhen. Auch bewilligen sie sich hohe Honorare<sup>5</sup> für die Umschichtung von Einkommen und für die Lähmung der Marktkräfte durch ein Übermaß an bürokratischen Regulationen.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Gleichwohl wird mitunter argumentiert, eine zentrale Steuergesetzgebung garantiere ein einfaches Steuerrecht. Die Realität führt diese Behauptung ad absurdum.

<sup>5</sup> und teils auch Pensionen für Aktive.

<sup>6</sup> Näheres bei Juergen B. Donges und Klaus-Werner Schatz, Staatliche Interventionen in der Bundesrepublik. Umfang, Struktur, Wirkungen, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 119/120, Mai 1986. Siehe auch Rüdiger Soltwedel et al., Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik, Kieler Studien, 202, Tübingen 1986.

- Die Steuergesetzgebung des Bundes bedarf der Zustimmung des Bundesrates. Daher wirken die Länder indirekt an der zentralistischen Steuerpolitik mit. Ihr Interesse geht dahin, dem Monopolisten Steuererhöhungen argumentativ schmackhaft zu machen, um ihre eigenen Erträge aus den Gemeinschaftsteuern zu erhöhen. Denn sie benötigen möglichst viel Geld, um die ausufernden Wünsche ihrer eigenen Wähler erfüllen zu können. Erzwingt internationaler Wettbewerb eine Steuersenkung, legt die Logik des Systems nahe, daß die Länder ihre Zustimmung im Bundesrat von höheren Anteilen am "Steuerkuchen" oder höheren Zuschüssen des Bundes abhängig machen. Wie sehr die Steuerzahler, die der Last legal kaum ausweichen können, von diesem zentralistischen Kartell ausgebeutet werden, sieht man schon daran, daß staatliche Subventionsgeber im Gebiet der alten Bundesrepublik im Jahre 1990 rund 130 Mrd DM<sup>7</sup> verschenkt haben.

Wie wir gesehen haben, ist durch zentrale Steuergesetzgebung der lange Marsch in den Steuerstaat programmiert.<sup>8</sup> Oft wird der Steuerappetit des Staates durch den Hinweis auf die Entwicklung der Steuerquote - das sind die Steuern in Relation zum Brutto-sozialprodukt - verharmlost. Daß die Steuerquote im Jahre 1990 nicht höher war als im Jahre 1970, ist aber keineswegs Indiz für fiskalisches Maßhalten oder gar Großzügigkeit. Es gibt keine wichtige Steuer, die nicht irgendwann - diskretionär oder "automatisch" - erhöht worden ist. In den Zahlen kommt vielmehr zum Ausdruck, daß sich Leistung und Qualifizierung immer weniger lohnen und so immer mehr Menschen nach Erwerbsquellen suchen, bei denen die progressive Einkommensteuer als relativ "mäßig" oder "zumutbar" empfunden wird. Dies spiegelt sich im Rückgang der Selbständigenquote deutlich wider. Es ist nicht auszuschließen, daß der Charme der 35-Stunden-Woche teils in

---

<sup>7</sup> Siehe Astrid Rosenschon, Subventionen in den alten Bundesländern, in: Die Weltwirtschaft, Heft 1, Tübingen 1991.

<sup>8</sup> Zur säkularen Expansion des staatlichen Sektors und deren Ursachen siehe insbesondere Norbert Leineweber, Das säkulare Wachstum der Staatsausgaben, Göttingen 1988.

der Steuervermeidung liegt. Der Staat fördert ein Streben nach Mittelmäßigkeit oder gar Leistungsverweigerung, was vor dem Hintergrund weltwirtschaftlichen Wettbewerbs besonders fatal ist. Vermutlich wurde die Entwicklung der Steuerquote auch dadurch gedämpft, daß sich wirtschaftende Menschen vor wachsendem Abgabedruck durch vermehrte Nichtdeklaration von Zinseinkünften und Vermögenszuwächsen geschützt haben. Erwähnt sei ferner, daß die Relation zwischen der gesamten Staatsschuld und dem Sozialprodukt im Zuge der deutschen Vereinigung steigt.<sup>9</sup> Weitere Steuererhöhungen sind daher programmiert, wenn es nicht gelingt, die Ausgaben aller öffentlichen Haushalte im westlichen Teil Deutschlands kräftig und nachhaltig zu kürzen.

## II) Zwischenstaatliche Finanzbeziehungen - ein Wildwuchs

Durch einen ausgeprägten zwischenstaatlichen Zahlungsverkehr wird die Nulltarif-Illusion der Wähler nur noch verstärkt und der Zusammenhang zwischen Ausgaben und Steuern weiter verschleiert, um Protest der Zahler gar nicht erst aufkommen zu lassen. Im Jahre 1988 sind zwischen Bund, Ländern und Gemeinden 135 Mrd DM in vertikaler wie horizontaler Richtung hin und hergeschoben worden. Dies entspricht mehr als einem Viertel der gesamten Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften. Nähere Informationen über die föderativen Finanzverflechtungen sind der Anhangtabelle A 1 zu entnehmen.

Die empfangenen Finanzzuweisungen sind auf den drei föderativen Ebenen unterschiedlich hoch. An den - um horizontale Zahlungen bereinigten - Einnahmen relativiert, ist der vertikale "Subventionsgrad" auf kommunaler Ebene mit 30 vH besonders hoch (siehe Anhangtabelle A 2). Auf Länderebene betrug er immerhin 16 vH,

<sup>9</sup> Die Schuldenquote des Staates nimmt im Zeitraum 1990-1995 um rund 10 Prozentpunkte zu, der Schuldenstand erhöht sich um rund 800 Mrd DM. Vgl. Alfred Boss, Mittelfristige Perspektiven der Finanzpolitik, in: Die Weltwirtschaft, Heft 2, Tübingen 1991.

beim Bund knapp 1 vH. Auch auf gleicher Ebene - also zwischen Gemeinden und zwischen Ländern - werden die "ursprünglich" zugewiesenen Steuereinnahmen im Anschluß kräftig hin und her geschoben. In solch einem System weiß niemand mehr, wer - personell wie regional - seine Hand in wessen Portemonnaie hat. Zudem sind permanentes Hineinregieren von oben und Lamentieren über "Finanznöte" von unten programmiert, wenn Gemeinden und Länder "Kostgänger" ihrer jeweiligen Zentralen sind.

Bevor wir auf die staatsinternen Zahlungen in Höhe von 135 Mrd DM näher eingehen - einschließlich EG und Sozialversicherung waren es übrigens rund 200 Mrd DM - sei noch erwähnt, daß die Finanzstatistik bestimmte Umverteilungen "buchtechnisch" eliminiert. Dies vermindert das Interesse der Geber an der Frage nach der Effizienz der Mittelverwendung. Zum einen wird die regionale Umverteilung der Steuern vom Umsatz zahlenmäßig nicht ausgewiesen; es wird so getan, als sei die anhand des Kriteriums der Einwohnerzahl umverteilte "Länderportion" (derzeit 35 vH) am "Umsatzsteuerkuchen" der "ursprüngliche" Zustand und nicht die Verteilung des örtlichen Aufkommens. Ebenso wird bei der Verbuchung der kommunalen Einnahmen aus der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer - der Anteil aller Gemeinden beträgt 15 vH - verfahren. Seit dem Jahr 1969 sind Gemeinden durch ein Gesetz des Bundes verpflichtet, von ihrem Anteil am örtlichen Aufkommen etwas an finanzschwächere Gemeinden gleicher Größe abzutreten. Wie groß mag diese Umverteilungsmasse wohl sein? Die amtliche Finanzstatistik schweigt sich darüber aus. Hingegen weiß jeder Bürger: Würde er in seiner Steuererklärung jenes Einkommen angeben, das ihm nach der erzwungenen Umverteilung an den Staat verbleibt, so würde er rasch Bekanntschaft mit Steuerfahndern und Strafrichtern machen.

Fragwürdig ist auch die Verbuchung der Gewerbesteuer: Nicht das gesamte Gewerbesteueraufkommen wird den Gemeinden als "ursprüngliches Eigentum" zugeordnet. Vielmehr wird die sogenannte Gewerbesteuerumlage, die die Kommunen seit 1970 an Bund und Länder abführen müssen, vom Bruttoaufkommen abgezogen. Freilich wurden damals die Kommunen durch einen höheren Anteil am "Ein-

kommensteuerkuchen" entschädigt - also durch eine zusätzliche Umschichtung von öffentlichen Mitteln, die in der Finanzstatistik auch nicht ausgewiesen wird. Man mag darüber streiten, ob der Tausch von Ertragsanteilen die praktizierte Verbuchungstechnik rechtfertigt oder nicht. Unstrittig ist aber: Dieser "Tausch" vermindert den Steuerwiderstand auf allen drei Ebenen. Auch hätten Verwaltungskosten gespart werden können, wenn man den Kommunen das gesamte Aufkommen aus dieser "klassischen Gemeindesteuer" belassen und die Zuweisungen in Höhe der Gewerbesteuerumlage gekürzt hätte.

Die staatsinternen Zahlungen kann man grob in vier Kategorien unterteilen: in 1) Kostenerstattungen, 2) fiskalisch motivierte Zuweisungen, um eine mangelnde Anpassung der Steuer- an die Aufgaben- und Ausgabenverteilung nachträglich zu korrigieren, 3) Finanzausgleichszahlungen zur räumlichen Umverteilung von Steuern und 4) Zahlungen im Rahmen von Mischfinanzierungsprogrammen. Handeln wir diese vier Gruppen nun kurz ab.

#### 1) Kostenerstattungen

Laut amtlicher Finanzstatistik wurden im Jahr 1988 Kosten in Höhe von 22 Mrd DM erstattet. Fragen wir kurz, wann solche Zahlungen ökonomisch sinnvoll sind. Die Theorie des fiskalischen Föderalismus<sup>10</sup> nennt zwei Standardargumente: Kann, erstens, die dezentrale Instanz eine zentrale Aufgabe (im ökonomischen Sinn) billiger durchführen, empfiehlt sich, diese mit dem Vollzug zu beauftragen und ihr die Kosten zu erstatten. Wenn, zweitens, die Bürger einer Region die öffentlichen Einrichtungen einer anderen mitbenutzen, sollen sie auch dafür zahlen. Denn würden sie kostenlos nutzen - so lautet die Argumentation -, dann würde die Regierung der anderen Region weniger Güter bereitstellen, als dies gesamtwirtschaftlich wünschenswert ist.

---

<sup>10</sup> Einen guten Überblick über die Theorie des fiskalischen Föderalismus präsentiert Herbert F. Wust, Föderalismus. Grundlage für Effizienz in der Staatswirtschaft, Göttingen 1981.

Gegen das erste Argument läßt sich theoretisch nichts einwenden. Zu prüfen wäre freilich, ob die Kostenerstattungen in der Realität so begründbar sind. Wo sich die zentrale Instanz in die Angelegenheiten des Unterverbandes einmischt und ihm Kosten erstattet, ist dies nicht der Fall. Dubios ist z.B. die Wahlkampfkostenerstattung des Bundes an die Länder.

Dem zweiten Argument muß widersprochen werden. Denn ihm liegt implizit die unrealistische Annahme einer effizienten Staatswirtschaft zugrunde. Realiter zieht der Staat zu viel Mittel an sich.<sup>11</sup> Daher würde der Verzicht auf Kostenbeteiligung eine Allokationsverbesserung bewirken. Inwieweit Kostenerstattungen in der Realität durch den finanziellen Ausgleich sogenannter regionaler "spillovers" begründet werden, ist eine empirisch offene Frage. Zu prüfen wäre auch, ob in der Praxis räumliche Kompensationszahlungen nach dem Einzelabrechnungsverfahren erfolgen oder ob der Saldo aus allen interregionalen Über- und Unterzahlungen ausgeglichen wird. Die erste Methode wäre mit unnötig hohen Verwaltungskosten verbunden. Am Rande sei bemerkt: Würde man den Nutzern kollektiver Güter kostendeckende Gebühren abverlangen, dann würde sich das Problem der regionalen spillovers erst gar nicht stellen. Die meisten öffentlichen Güter sind gebührenfähig und könnten in der Regel billiger und besser von Privaten angeboten werden.<sup>12</sup>

## 2) Fiskalisch motivierte Zuweisungen

Besonders bedeutsam sind die Finanzaufweisungen der Länder an die Gemeinden. Im Jahr 1988 betragen sie fast 47 Mrd DM (siehe Anhangtabelle A 1). Wäre den Gemeinden ein entsprechend höherer Anteil am Einkommensteueraufkommen eingeräumt worden, bedürfte es dieser "Subventionen" durch die Länder nicht und die Verwaltungskosten wären niedriger. Auch könnten die Wähler eine enge-

<sup>11</sup> Näheres bei Astrid Rosenschon, Verschwendung in Staat und Markt. Eine vergleichende Analyse, Göttingen 1980.

<sup>12</sup> Näheres bei Emanuel S. Savas, Privatizing the Public Sector. How to Shrink Government, Chatham, New Jersey 1982.

re Verbindung zwischen kommunalen Ausgaben und ihrer Einkommensteuerlast erkennen als in einem System, in dem Zuweisungen der höheren Ebene wie Manna aus dem Himmel fallen. Durch das Zuweisungssystem wird letztlich die Mittelherkunft weiter verschleiert und der Steuerwiderstand gegen überbordende Kommunalausgaben vermindert. Ferner wird Einmischung von oben ermöglicht.

### 3) Finanzausgleichszahlungen

Durch den Finanzausgleich sollen regionale Unterschiede in der Steuerkraft verringert werden. Beim horizontalen Finanzausgleich müssen reichere Bundesländer an ärmere zahlen, beim vertikalen zahlt der Bund zusätzlich sogenannte "Ergänzungszuweisungen". Die Regeln für die regionale Umverteilung sind im - 1988 novellierten - Finanzausgleichsgesetz verankert. Es schreibt vor, daß die Finanzausstattung je Einwohner in den ärmeren Ländern auf 99 vH des gesamtwirtschaftlichen Durchschnitts anzuheben ist. Den reicheren billigt das Gesetz maximal 10 vH mehr zu als alle Länder im Durchschnitt haben.

Die ausgeprägte Nivellierung der Steuern hemmt bei Nehmer- wie Geberländern die Anreize, die Struktur ihrer Ausgaben möglichst wachstumsfördernd zu gestalten - also den Schwerpunkt bei den investiven Ausgaben zu setzen. Denn bei einer überdurchschnittlichen Wachstumsrate verliert die Regierung eines ärmeren Landes Zuschüsse, so daß ihre Einnahmen trotz steigender Steuerkraft kaum zunehmen. Wachstumsfördernde Politik ist auch für die Regierung eines relativ reichen Landes nicht lohnend. Denn übersteigt die Steuerkraft den Bundesdurchschnitt um 10 vH, müssen alle Zusatzeinnahmen an die Umverteilungskasse abgeführt werden. Landesregierungen sind daher zu einer vorwiegend konsumtiven und redistributiven Ausgabenpolitik (Sozialausgaben, Subventionen) motiviert. Dies hemmt das Wirtschaftswachstum und kann nicht im Sinne von Bürgern sein, die nach mehr Wohlstand streben. Es ist auch und vor allem nicht im Sinne der neuen Bundesbürger. Sollen diese finanziell begünstigt werden, muß ein Umverteilungsmodell realisiert werden, das das Wirtschafts-

wachstum - im Osten wie im Westen - möglichst wenig beeinträchtigt.

#### 4) Mischfinanzierungen

Diese sind bei den sogenannten "Gemeinschaftsaufgaben" von Bund und Ländern bedeutsam. Dazu zählen 1) der Ausbau und Neubau von Hochschulen, 2) die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und 3) die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. Ferner bezuschußt der Bund im Rahmen der gemeinsamen Bildungs- und Forschungsplanung die Deutsche Forschungsgemeinschaft, Sonderforschungsbereiche und Hochschulen. Auch zahlt er Finanzhilfen an die Länder und Gemeinden zur Förderung des Verkehrswesens, Städtebaus und Sozialwohnungsbaus. Ferner werden manche Sozialausgaben gemischt finanziert, wobei der Bund die Gesetze beschließt. Beispiele sind Wohngeld, Bafög-Zahlungen und der "soziostrukturelle Einkommensausgleich" (wie der Amtsjargon für diese Agrarsubvention lautet).

Was sind die Folgen von Mischfinanzierungen? Bei zukunfts wirksamen Ausgaben wird das Investitionskalkül verzerrt. Die alimentierte Ebene vergleicht dann nicht - sofern sie überhaupt eine Rechnung aufstellt - diskontierte Ertragsströme mit den gesamten, sondern nur mit den auf sie entfallenden Projektkosten. Somit errechnet sich eine interne Verzinsung, die höher ist als die volkswirtschaftliche Ertragsrate. Deshalb kommen auch gesamtwirtschaftlich unrentable Projekte zum Zuge. Hinzu kommt, daß die Kosten für Koordination und Verwaltung höher sind als bei ausschließlicher Verantwortlichkeit des Unterverbandes. Zudem wird die Wirtschaftlichkeitskontrolle erschwert, da unklar ist, ob der Bundes- oder der Landesrechnungshof zuständig ist.

Beschließt der Bund Sozialgesetze und wälzt er die Ausgaben teilweise - bei der Sozialhilfe sogar völlig - auf die unteren Ebenen ab, ist ein Übermaß an Großzügigkeit und Zerstörung der Arbeitsanreize programmiert. Der Bund sollte, wenn er schon in der Sozialpolitik eine seiner Domänen sieht, alle Sozialausga-

ben seinen steuerzahlenden Wählern gegenüber verantworten.<sup>13</sup> Er sollte es den mit dem Rechtsvollzug beauftragten Ländern oder Gemeinden freistellen, ob diese noch etwas zuzahlen wollen und ob sie den Empfängern Gegenleistungspflichten (etwa Pflege von Grünanlagen) auferlegen wollen, um so Ausgaben zu sparen.

Nebenbei sei bemerkt, daß Mischfinanzierung - zumindest theoretisch - mit dem Ziel der regionalen Umverteilung, das durch den Finanzausgleich angestrebt wird, kollidieren kann. Wer weiß schon, ob ein regionales Wohlfahrtsgefälle nicht teils vielleicht sogar auf ungleich verteilten Forschungs-, Bildungs- und Verkehrssubventionen des Bundes beruht? Vielleicht ist der Bund Mitverursacher räumlicher Disparitäten. Dies müßte empirisch geprüft werden. Soll vermieden werden, daß die Ausgabe politik des Bundes dem Ziel der regionalen Umverteilung entgegenwirkt, müssen bei der Ermittlung der Ausgangsverteilung, an der sich der räumliche Ausgleichsbedarf bemißt, die regionalisierten Produktionseffekte der Bundesausgaben einbezogen werden. Es ist vielleicht im Interesse der neuen Bundesländer, eine Studie über die regionale Ausgabeinzidenz der Bundesausgaben anzuregen.

### III) Höherer Umsatzsteueranteil durch höhere Ausgaben

Auch die Regel, nach denen der gemeinsame Umsatzsteuerkuchen auf Bund und Länder verteilt bzw. neu verteilt wird, fördert die Verschwendung. Denn jene Staatsebene, die die Ausgaben relativ zu den Einnahmen am stärksten ausweitet oder am wenigsten senkt, kann eine föderative Umverteilung des Umsatzsteueraufkommens zu ihren Gunsten erzwingen. Wenn eine besonders angespannte Finanzlage durch dauerhafte Zusatzeinnahmen belohnt wird, dann ist das Ausgabeniveau natürlich höher als bei einem unveränderlichen Verteilungsschlüssel. Lockert die eine Ebene

---

<sup>13</sup> Vgl. Konrad Lammers, Neue Wege der Wirtschaftsförderung für die neuen Bundesländer, in: Die Weltwirtschaft, 1990, Heft 2, Tübingen 1990.

die ausgabepolitischen Zügel, gerät die andere - will sie keine dauerhaften Einnahmeverluste hinnehmen - unter Zugzwang. Muß eine Ebene sparen, weil wachsende Zinslasten einen Konsolidierungskurs erzwingen, so tut sie dies nur halbherzig. Denn ihr Defizit geht weniger stark zurück als sie die Ausgaben herunterfährt, da die andere Ebene am Konsolidierungserfolg gleichsam "ertragsbeteiligt" ist. Die Regel stimuliert also die Ausgabefreudigkeit und steht - wie eine Sperrklinge - einem ausgabepolitischen Rückzug des Staates im Wege.

Es ist in diesem Kontext wohl kaum überraschend, daß die Ist-Ausgaben der Länder meist über dem im Finanzplanungsrat vereinbarten Ausgabesoll liegen. Als der Bund - nach dem Regierungswechsel - ab 1983 zu einem Sparkurs gezwungen war, konnten ihm die Länder in den Jahren 1985 und 1986 insgesamt 2 1/2 Prozentpunkte des Umsatzsteueraufkommens "abringen". Danach ist die Ausgabepolitik des Bundes deutlich lockerer geworden. Auffällig ist auch, daß die alten Bundesländer und ihre Kommunen trotz des hohen Kapitalbedarfs im östlichen Teil Deutschlands nicht zum Sparen bereit sind.<sup>14</sup> Man könnte fast vermuten, daß hinter den hohen Ausgabezuwächsen ein Verteilungskampf um das Umsatzsteueraufkommen steht. Nicht ausgeschlossen ist ferner, daß sich die alten Bundesländer für ihre Lasten aus dem ab 1995 neu zu regelnden Länderfinanzausgleich vom Bund durch einen höheren Umsatzsteueranteil entschädigen lassen.

#### B) Wo grundlegende Reformen ansetzen sollten

Die Finanzverfassung fördert die Vergeudung knapper Mittel auf breiter Front. Eine Fundamentalkorrektur ist dringend geboten - nicht zuletzt, um den enormen Kapitalhunger des Ostens zu stillen. Bevor erörtert wird, wie der Aufholprozeß der neuen Bun-

---

<sup>14</sup> Man muß Horst Siebert voll beipflichten, wenn er die Gebietskörperschaften im Westen Deutschlands zur Sparsamkeit ermahnt. Vgl. Horst Siebert, Die Transfers für die neuen Bundesländer durch das Sparen des Staates finanzieren, in: Handelsblatt vom 22. Juni 1992.

desländer vorangetrieben werden sollte, wird zunächst gefragt: "Was sind die Eckpfeiler einer ökonomisch rationalen Finanzverfassung?" Ein solches System beruht auf folgenden Prinzipien, die - spiegelbildlich - aus der Mängelanalyse ableitbar sind:

- Länder und Gemeinden sollten steuer- wie ausgabepolitisch autonom sein. Bei der Aufgabenverteilung sollte das Subsidiaritätsprinzip strikt eingehalten werden, der Dezentalisierungsgrad sollte also so hoch wie möglich sein. In einem solchen System käme es zu Standortkonkurrenz. Diese würde eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik und ein einfacheres Rechtssystem erzwingen. Die Regierungen müßten in einem "Markttest" herausfinden, ob die Bürger mehr öffentliche Güter oder niedrigere Steuern bevorzugen. Sie wären auch gezwungen, Rechtsnormen im Hinblick auf ihre ökonomische Zweckmäßigkeit zu überprüfen, Verwaltungskosten einzusparen, die konsumtiven wie kontraproduktive Ausgaben (z.B. Subventionen) zu kürzen sowie Aufgaben zu privatisieren, die Private billiger und besser erfüllen können. Wachstumspolitik mag zwar für die Politiker unbequemer sein als Umverteilungspolitik. Doch würde die Mühe durch höhere Steuereinnahmen belohnt werden. Berater der Wirtschaft und fähige Steuerbürokraten könnten den Regierungen wachstumspolitischen Rat geben und zudem Märkte über wirtschaftspolitische Fortschritte informieren.
- Finanzautonomie erfordert, das Rechtskonstrukt der Gemeinschaftsteuern abzuschaffen. Nur jener Ebene, die die Rechtsgrundlagen einer Steuer bestimmt, sollte der Ertrag aus dieser zustehen. Sie wäre so den Wählern gegenüber steuerpolitisch im Obligo. Wie sollten die Steuerquellen auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt werden? Grundsätzlich sollten dem Bund - er ist ja ein Steuermonopolist, dem die Bürger kaum ausweichen können - nur jene Steuern zustehen, die zwei Kriterien erfüllen: Es muß sich um Abgaben mit möglichst geringer Einkommenselastizität handeln, die zudem relativ wenig wachstumsfeindlich wirken. Das sind die Steuern vom Umsatz sowie die spezifischen Verbrauchsteuern. Jene Steuern, die am Kriterium der individuellen Belastbarkeit anknüpfen, sollten

den Ländern überantwortet werden. Das sind die Steuern auf Einkommen und Vermögen sowie auf Gewerbeertrag und -kapital. Wer über diese wachstumshemmenden Abgaben entscheidet, sollte grundsätzlich unter Wettbewerb stehen. Die Konkurrenz und die mit den Füßen abstimmenen Bürger würden den Regierungen zeigen, wo in den konventionellen Gesetzestexten Korrekturbedarf besteht. Auf lange Sicht würde sich vermutlich eine persönliche Konsumsteuer<sup>15</sup> als ökonomisch überlegene Alleinsteuern durchsetzen. Ihr Satz wäre relativ mäßig. Wo man einen progressiven Tarif allgemein als gerecht empfinden würde, dort wäre dieser vermutlich inflations- und wachstumsindexiert,<sup>16</sup> um einen säkularen Anstieg der Steuerlast zu vermeiden. Wahrscheinlich würden die Steuergesetze der Länder nur wenige Seiten betragen. Die Kommunen sollten die Ländersteuer(n) erheben. Es sollte ihnen überlassen bleiben, ob sie auf diese einen Aufschlag erheben oder ob sie sich über eine eigene Kommunalsteuer - etwa eine Kopfsteuer - oder über Gebühren finanzieren.

- Um den Systemwandel voranzutreiben, sollte § 7 des Haushaltsgrundsätzegesetzes ersatzlos gestrichen werden. Statt des dort fixierten Nonaffektationsprinzips sollte das Affektationsprinzip in der Verfassung verankert werden. Regierungen sollten grundsätzlich eine "Bewegungsbilanz" aufstellen müssen. Sie sollten verpflichtet sein, bei jedem neuen oder aufgestockten Ausgabebetitel Rechenschaft über die Herkunft der Mittel abzulegen. Der Wähler sollte erfahren, ob Mehrausgaben

---

<sup>15</sup> In diesem Zusammenhang sei dem Standardargument, eine Konsumsteuer mit gleichem Satz für alle wirke regressiv, widersprochen. Zu dieser Aussage gelangt nur jener, der die persönliche Wohlfahrt am Einkommen mißt. Tatsächlich werfen nur Konsum und Freizeit Nutzen ab. Relativiert man die absolute Steuerlast an der Summe aus Konsumausgaben und Freizeitwert, wirkt ein proportionaler Tarif vermutlich progressiv. Um Gerechtigkeitsidealen demokratischer Mehrheiten Rechnung zu tragen, wäre eine zusätzliche Tarifprogression nicht unbedingt erforderlich.

<sup>16</sup> Zur Steuerindexierung siehe Alfred Boss, Incentives und Wirtschaftswachstum, Kieler Arbeitspapier Nr. 295, August 1987.

aus der Lohnsteuer, der Körperschaftsteuer, der Gewerbesteuer etc. finanziert worden sind oder ob sich der Staat am Kapitalmarkt bedient hat oder ob er andere Ausgaben gekürzt hat. Zu den Ausgaben zählen natürlich auch - und abweichend von manchen amtlichen Rechengерüsten - die Tilgungen.

- Daß in einem System, das auf Dezentralisierung, Autonomie und Wettbewerb<sup>17</sup> setzt, kein Platz für staatsinterne Finanzzuweisungen ist, versteht sich von selbst. Das gilt zumindest für das Gebiet der alten Bundesrepublik Deutschland.

### C) Regionales Wohlstandsgefälle in Deutschland - Hinderungsgrund für Finanzautonomie?

Mitunter wird argumentiert, Finanzautonomie sei nicht möglich. Räumliche Umverteilung von Steuern müsse sein, weil sich sonst regionale Disparitäten verschärfen würden. "Infrastruktur" (Verkehrswege, Schulen, Theater etc.) sei ein wichtiger Faktor im Standortwettbewerb. Könnte ein ärmeres Land wegen unzureichender Finanzausstattung hierbei nicht mithalten, käme es zu Abwanderungen und das Land würde immer ärmer. Diese Argumentation fußt auf zwei falschen Annahmen : Erstens darauf, daß nur der Staat Infrastruktur anbieten kann. Zweitens wird unterstellt, die Staatswirtschaft sei effizient, es sei daher unmöglich, durch Einsparungen an anderer Stelle Mittel zu gewinnen, um ein Infrastrukturdefizit abzubauen. Tatsächlich kann Infrastruktur meist privat angeboten werden - und zwar billiger und besser. Und tatsächlich sind die Einsparpotentiale in den öffentlichen Haushalten beträchtlich. Ein ärmeres Land ist daher grundsätzlich in der Lage, durch konsequente Reprivatisierungspolitik und wachstumsfördernde Steuerpolitik wirtschaftlich aufzuholen. Dies gilt zumindest für die alten Bundesländer.

---

<sup>17</sup> Näheres zum ordnungspolitisch hohen Stellenwert des Wettbewerbs bei Norbert Walter und Astrid Rosenschon, Grundlagen der Marktwirtschaft, Frankfurt 1992, erscheint demnächst.

Doch auch die neuen Bundesländer hätten bei Finanzautonomie keine Wettbewerbsnachteile zu befürchten. Zwar können die östlichen Landesregierungen Steuersenkungen nicht in dem Maße durch Ausgabekürzungen finanzieren wie die westlichen. Aber der Weltkapitalmarkt ist eine schier unerschöpfliche Finanzierungsquelle für Investitionsprojekte mit relativ hoher Rendite und relativ niedrigem Risiko. Und eine mutige Steuersenkungspolitik hat zweifelsohne den Charakter einer überdurchschnittlich rentablen und risikolosen Investition. Ein - kurzfristig - höheres Defizit wäre vermutlich ohne inländischen Zinsanstieg privat finanzierbar. Denn ausländische wie inländische Kapitalanleger könnten mit Kursgewinnen rechnen - die ersten am Devisenmarkt, die zweiten am Rentenmarkt. Den steuerpolitischen Pionierregierungen würde der fremdfinanzierte Aufschwung kräftige Steuermehreinnahmen bescheren, so daß die Bedienung der Schulden unproblematisch wäre. Ein so initiiertes - sich selbst tragendes und verstärkendes - Aufschwung wäre auch für die Bürger der neuen Bundesländer ein materieller Segen - auch für jene, die keine Markteinkommen beziehen. In diesem Zusammenhang ist zudem wichtig: Je mehr die Steuerpolitik das Wachstum fördert, umso weniger aggressiv wirkt eine gegebene Lohnpolitik und umso weniger Arbeitsplätze zerstört sie. Ferner könnte der Bund beträchtliche Transfers, die zur sozialpolitischen Abfederung des Anpassungsprozesses in den östlichen Teil Deutschlands strömen, einsparen, wenn er die Länder in die Finanzautonomie entließe.

Mit der Finanzautonomie müßte natürlich auch eine Dezentralisierung von Aufgaben einhergehen. Insbesondere die Bürger der neuen Bundesländer dürften ein vitales Interesse daran haben, jene zentralstaatlich verordneten Regeln abzuschütteln, die in der Konsequenz wachstumshemmend wirken. Es sollte den Bürgern und ihren örtlichen Regierungen freigestellt sein, darüber zu entscheiden, ob sie Regulationen wie etwa die Ladenschlußgesetze oder die Handwerksordnung oder die Unabdingbarkeit der Tarifnorm abschaffen wollen oder nicht. Vermutlich käme die ostdeutsche Wirtschaft rasch in Schwung, wenn der Bund den neuen Bundesländern - aber auch den alten - eine Generalvollmacht

geben würde, dort von zentralistischen Normen abweichen zu dürfen, wo ihnen dies wirtschaftlich sinnvoll erscheint.

Fassen wir zusammen: Ein Finanzausgleich ist keineswegs nötig, um das Wachstum in den neuen Bundesländern zu stimulieren. Dieses Ziel läßt sich viel besser und billiger durch eine gute Wirtschaftspolitik erreichen, die sich die kurzfristig fehlenden Mittel für produktive Zwecke am Kapitalmarkt leiht. Steht die für 1995 geplante Finanzreform allerdings im Dienste des regionalen Umverteilungsziels, so sollten Techniken gewählt werden, bei denen die wirtschaftliche Entwicklung - im Osten wie im Westen - möglichst wenig gehemmt wird.

#### D) Vorschläge für die Reform des Finanzausgleichs

Grundsätzlich sei bemerkt: Regionaler Finanzausgleich und Finanzautonomie schließen sich nicht aus. Wenn schon der Finanzausgleich reformiert werden soll, dann sollte gleichzeitig Finanzautonomie als Element einer umfassenden Dezentralisierungspolitik eingeführt werden. Den Ländern sollte im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung das Recht eingeräumt werden, von zentralstaatlichen Normen abzuweichen, wenn ihnen dies sinnvoll erscheint. Die zunehmende Staatsverdrossenheit läßt vermuten, daß ein Bedarf an einer bürgernäheren, dezentralisierten Gesetzgebung besteht. Insbesondere Bürger der neuen Bundesländer beklagen oft, daß ihnen das komplizierte Rechtssystem der alten Bundesrepublik "übergestülpt" worden ist und daß sie hilflos sind. Man fragt sich, wie dies mit Art.1 und Art.2 GG - also mit dem staatlich garantierten Schutz der Menschenwürde und dem Recht auf freie Entfaltung - vereinbar ist.

Soll ein Finanzausgleich erfolgen, so sollten Lehren aus den Mängeln des bestehenden Systems gezogen werden. An die Stelle eines unbefristeten Umverteilungs-Automatismus sollte ein einmaliger und begrenzter Ausgleichsfonds treten. Es ist naheliegend, das Fördervolumen an der derzeit bestehenden "Infrastrukturlücke" zu bemessen.

Die einfachste Form der Umverteilung wäre, jedem Bürger der neuen Bundesländer aus diesem Fonds - analog zur "Kopfsteuer" - ein "Kopfgeld" zu zahlen. Sie könnten damit die Gebühren finanzieren, die private Anbieter von Infrastruktur für die Nutzung verlangen. Natürlich könnten sie auch private Güter kaufen, wenn sie diese als wertvoller einstufen als kollektiv genutzte Einrichtungen. Das gesamte Güterangebot wäre besser auf die Präferenzen der Bürger angepaßt als in einem System, in dem Regierungen mutmaßen, daß da oder dort ein Versorgungsengpaß besteht, den es durch ein staatliches Angebot zu schließen gilt. Das "Kopfgeld - Modell" wäre überdies mit dem kompatibel, was die demokratische Mehrheit als "sozial gerecht" empfindet: Ein "Armer" würde - auf das Einkommen bezogen - relativ mehr bekommen als ein "Reicher".

Sofern die Politik diesem Modell keinen Charme abgewinnen kann und selbst über die Transfers verfügen möchte, dann sollten die - nach Einwohnerzahlen bemessenen - Mittel den Kommunen zufließen. Denn der Nutzenradius der meisten kollektiven Einrichtungen ist örtlich begrenzt. Und vor Ort läßt sich am besten erkunden, wo Versorgungsengpässe bestehen. Auch hat eine dezentrale Lösung den Vorteil, daß so auf räumliche Unterschiede in der Präferenzstruktur Rücksicht genommen wird. Es sollte den Gemeinden überlassen bleiben, wie sie die Mittel verwenden - ob sie also Infrastruktur bereitstellen oder Transfers zahlen oder die kommunalen Steuern senken.

Auch die Finanzierung des Fonds sollte auf kommunaler Basis erfolgen, da der Wettbewerb um bessere Infrastruktur örtlicher Natur ist. Das Infrastrukturdefizit der östlichen Kommunen wird umso rascher abgebaut, je weniger die westlichen Kommunen ausgeben. Die Finanzierungsanteile der Gemeinden sollten nach Maßgabe der relativen Einwohnerzahlen bemessen werden. Die Einzahlungen sollten - nachdem die Infrastrukturlücke quantifiziert worden ist - sofort fällig sein. Verspätete Zahlungen sollten aufdiskontiert werden. Es sollte den Gemeinden überlassen bleiben, wie sie die Mittel finanzieren - ob nun über Verschuldung oder Ausgabekürzung oder eine örtliche Steuer. Würde

ein so konzipierter Finanzausgleich mit Finanzautonomie und Aufgabendezentralisierung - also mit einem Wachstumspaket - verknüpft, dürften auch die westdeutschen Kommunen auf den internationalen Kapitalmärkten als sichere Schuldner gelten.

Die Lasten der deutschen Einheit sind leicht tragbar, wenn Umverteilung von West- nach Ostdeutschland von einer mutigen, wachstumsfördernden Politik begleitet wird. Der Bund wäre rasch von der finanziellen Bürde dauerhafter Subventions- und Transferzahlungen befreit. Die DM würde vermutlich aufwerten und die Inflation würde gedämpft. Die staatliche Schulden- und Defizitquote würde rasch zurückgehen. Im internationalen Vergleich würde die Bundesrepublik bald sehr gut abschneiden.

Für die neuen Bundesländer hätte der Vorschlag für eine Finanzreform drei Vorteile: Erstens könnten sie durch wirtschaftspolitische Pionierleistungen den Aufholprozeß selbst in die Hand nehmen und zügig vorantreiben. Zweitens würde ihnen die zusätzliche Nachfrage aus Westdeutschland einen konjunkturellen Aufschwung und Abbau der Arbeitslosigkeit bescheren. Drittens würde ihnen ein beschleunigtes Wachstum im Westen zu zusätzlichen Transfers verhelfen. Denn die Mittel aus dem Ausgleichsfonds strömten rascher von West nach Ost. Dadurch würde der reale Wert des Ausgleichsfonds steigen.

Tabelle A1: Zahlungen zwischen den Gebietskörperschaften 1988 (Mio. DM)

an Bund <sup>a</sup>		Länder		Gemeinden <sup>b</sup>		Krankenhäuser der Länder <sup>c</sup> und Gemeinden		Insgesamt
von								
Bund <sup>a</sup>	Sonstige Zuweisungen	770 <sup>d</sup>	Allgemeine Zuweisungen	14597 <sup>e</sup>	Zuweisungen für Investi-			
	Sonstiges	-	Sonstige Zuweisungen	2631	tionen	680		
	Insgesamt	770	Zuweisungen für Investi-		Sonstige allgemeine Zu-			
			tionen	6926	weisungen	80		
			Schuldendiensthilfen	49	Sonstige Zuweisungen	87		
			Vermögensübertragungen, soweit nicht für Inve-		Schuldendiensthilfen	5		
			stitutionen	265	Sonstiges	1799		
			Sonstiges	9842	Darunter:			
			Darunter:		Darlehen	1009		
			Erstattung von Ver-		Sonstige Erstattungen	787		
		waltungsausgaben	1413	Insgesamt	2651			
		Sonstige Erstattungen	7098					
		Insgesamt	34310					37731
Länder	Sonstige Zuweisungen	284	Sonstige allgemeine		Schlüssel- und Bedarfs-		Sonstige Zuweisungen	3278
	Zuweisungen für Investi-		Zuweisungen	3352	zuweisungen	22108	Zuweisungen für Inve-	
	tionen	109	Sonstige Zuweisungen	133	Sonstige allgemeine		stitutionen	2821
	Sonstiges	1164	Zuweisungen für Inve-		Zuweisungen	4918	Sonstiges	-
	Darunter:		stitutionen	6	Zuweisungen für Investi-		Insgesamt	6099
	Darlehensrückflüsse	585	Sonstiges	179	tionen	10173		
	Zinsen	224	Darunter:		Schuldendiensthilfen	202		
	Sonstige Erstattungen	335	Erstattung von Ver-		Sonstige Zuweisungen	4920		
	Insgesamt	1557	waltungsausgaben	91	Sonstiges	4320		
			Sonstige Erstattungen	88	Darunter:			
		Insgesamt	3670	Sonstige Erstattungen	3845			
				Darlehen	472			
				Insgesamt	46641			57967
Gemein- den <sup>b</sup>	Sonstiges	373	Sonstige allgemeine		Allgemeine Umlagen	22400	Sonstige Zuweisungen	379
	Darunter:		Zuweisungen	2357	Sonstige allgemeine		Zuweisungen für Inve-	
	Zinsen	36	Sonstige Zuweisungen	123	Zuweisungen	153	stitutionen	284
	Sonstige Erstattungen	200	Zuweisungen für Inve-		Sonstige Zuweisungen	2987	Sonstiges	86
	Darlehensrückflüsse	137	stitutionen	910	Schuldendiensthilfen	73	Darunter:	
	Insgesamt	373	Sonstiges	1318	Zuweisungen für Inve-		Darlehen	86
			Darunter:		stitutionen	1226	Insgesamt	749
			Erstattungen von Ver-		Sonstiges	6919		
			waltungsausgaben	183	Darunter:			
			Sonstige Erstattungen	992	Sonstige Erstattungen	6765		
		Insgesamt	4708	Insgesamt	33758			39588
Kranken- häuser der Länder und Gemeinden			Sonstige Zuweisungen	36	Zuweisungen für Inve-			
			Sonstiges	5	stitutionen	18		
			Insgesamt	41	Sonstiges	64		
					Insgesamt	82		
Insgesamt		2700		42729		83132	6848	135409

<sup>a</sup> Einschließlich Lastenausgleichsfonds und ERP-Sondervermögen. - <sup>b</sup> Einschließlich Gemeindeverbände und Zweckverbände. - <sup>c</sup> Einschließlich Hochschulkliniken.  
<sup>d</sup> An den Lastenausgleichsfonds. - <sup>e</sup> Darunter: Zuschuß zum Berliner Haushalt: 12137 Mio. DM.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 3.1: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 1988, Wiesbaden, Oktober 1990.

Tabelle A2: Einnahmen der Gebietskörperschaften nach Einnahmearten 1988 (Mio. DM)

	Bund <sup>a</sup>			Länder			Gemeinden <sup>b</sup>			Krankenhäuser der Länder und Gemeinden			Gebietskörperschaften insgesamt		
	Mio. DM	vH <sup>d</sup>	vH <sup>e</sup>	Mio. DM	vH <sup>d</sup>	vH <sup>e</sup>	Mio. DM	vH <sup>d</sup>	vH <sup>e</sup>	Mio. DM	vH <sup>d</sup>	vH <sup>e</sup>	Mio. DM	vH <sup>d</sup>	vH <sup>e</sup>
Steuern	222 673	90,04	89,76	178 121 <sup>f</sup>	73,76	72,66	63 590 <sup>g</sup>	38,81	32,18	-	-	-	464 384	67,58	63,59
Steuerähnliche Abgaben	75	0,03	0,03	1 404	0,58	0,57	121	0,07	0,06	-	-	-	1 600	0,23	0,22
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	6 166	2,49	2,49	5 531	2,29	2,26	8 450	5,16	4,28	-	-	-	20 147	2,93	2,76
Gebühren, sonstige Entgelte	2 528	1,02	1,02	6 226	2,58	2,54	21 641	13,21	10,95	29 769	86,31	75,44	60 164	8,76	8,24
Sonstige laufende Einnahmen	2 064	0,84	0,83	2 021	0,84	0,82	3 001	1,83	1,52	2 388	6,92	6,05	9 474	1,38	1,30
Einnahmen aus Vermögensveräußerung	2 798	1,13	1,13	1 454	0,60	0,59	4 679	2,86	2,37	126	0,37	0,32	9 057	1,32	1,24
Zahlungen von anderen Bereichen <sup>h</sup>	9 072	3,67	3,65	7 680	3,18	3,13	12 990	7,93	6,57	327	0,95	0,83	30 069	4,38	4,11
Zinseinnahmen	1 799			802			1 090			-			3 691		
Zuschüsse für laufende Zwecke	1 232			4 071			6 752			225			12 280		
Schuldendiensthilfen	-			-			32			-			32		
Investitionszuschüsse	7			224			4 158			102			4 491		
Sonstige Vermögensübertragungen	6			19			-			-			25		
Darlehensrückflüsse	6 028			2 564			958			-			9 550		
Unmittelbare Einnahmen	245 376			202 437			114 472			32 610			594 895		
Zahlungen vom öffentlichen Bereich <sup>i</sup>	2 700		1,09	42 729		17,43	83 132		42,07	6 848		17,36	135 409		
Von gleicher Ebene <sup>j,k</sup>	770			3 670			33 758			4 967			43 165		
Von anderer Ebene <sup>j</sup>	1 930	0,78		39 059	16,17		49 374	30,13		1 881	5,45		92 244	13,42	18,54
Bruttoeinnahmen	248 076		100,00	245 166		100,00	197 604		100,00	39 458		100,00	730 304		100,00
abzüglich Zahlungen von gleicher Ebene	770			3 670			33 758			4 967			43 165		
Bereinigte Einnahmen	247 306	100,00		241 496	100,00		163 846	100,00		34 491	100,00		687 139	100,00	
abzüglich Zahlungen von anderer Ebene	1 930			39 059			49 374			1 881			92 244		
Nettoeinnahmen	245 376			202 437			114 472			32 610			594 895		

<sup>a</sup> Einschließlich Lastenausgleichfonds und ERP-Sondervermögen. - <sup>b</sup> Einschließlich Gemeindeverbände und Zweckverbände. - <sup>c</sup> Einschließlich Hochschulkliniken. - <sup>d</sup> In vH der bereinigten Einnahmen. - <sup>e</sup> In vH der Bruttoeinnahmen. - <sup>f</sup> Einschließlich der Gemeindesteuern der Stadtstaaten. - <sup>g</sup> Ohne Gemeindesteuern der Stadtstaaten. - <sup>h</sup> Das sind Zahlungen aus dem Unternehmenssektor, Haushaltssektor und dem Ausland. - <sup>i</sup> Ohne Zahlungen der Sozialversicherung. - <sup>j</sup> Siehe dazu die Aufschlüsselung in Tabelle 4. - <sup>k</sup> Die Zahlungen der Länder an Krankenhäuser (einschließlich Hochschulkliniken) der Länder, der Gemeinden an Krankenhäuser der Gemeinden und des Bundes an den Lastenausgleichsfonds und das ERP-Vermögen wurden als Zahlungen von gleicher Ebene erfaßt.

Quelle: Wie Tabelle A1.