

ANNETTE FUGMANN-HEESING

Finanzen – Wirtschaft – Föderalismus

1. Einleitung

Im Jahre 1993 habe ich Hessen, das finanzstärkste Bundesland, als Finanzministerin bei den Verhandlungen zum Föderalen Konsolidierungsprogramm vertreten. Heute spreche ich als Finanzsenatorin von Berlin für das Nehmerland, das von der Neuregelung des Finanzausgleichs am deutlichsten betroffen ist: Bei einem Etat in Höhe von etwa 40 Mrd. DM hat Berlin im Saldo ca. 7,4 Mrd. DM an Einnahmen verloren.¹ Infolgedessen war und ist Berlin gezwungen, das ehrgeizigste Konsolidierungsprogramm in der Bundesrepublik umzusetzen. Aus diesen Erfahrungen kann ich für mich in Anspruch nehmen, daß ich die beiden Seiten in dieser politischen Auseinandersetzung gut kenne.

Es gibt derzeit eine breite wissenschaftliche und politische Debatte zum Thema Finanzausgleich, die nicht zuletzt durch die Verfassungsklagen der Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen ausgelöst worden ist. Die Diskussion hat sich inzwischen in eine Grundsatzdebatte über eine Änderung des Gesamtsystems der föderativen Beziehungen in Deutschland ausgeweitet. Dem derzeit geltenden Modell des „kooperativen Föderalismus“ wird ein alternatives System des „Wettbewerbsföderalismus“ entgegengesetzt; konkrete Forderungen der Systemkritiker schließen ein steuerliches Trennsystem, einen Abbau der Mischfinanzierung, eine Reduzierung der Ausgleichsintensität im Finanzausgleich sowie eine erhöhte Aufgabenautonomie der Länder ein. Erhöhter Wettbewerb unter den Ländern, eine Entflechtung der Bundesländer-Finanzbeziehungen sowie erhöhte Anreize im föderativen Finanzsystem, von denen eine stärkere Pflege der eigenen Steuerquellen der Länder erhofft wird, sollen unsere aktuellen Probleme lösen. Solche weitreichenden Maßnahmen hätten selbstverständlich Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung in den Ländern, deswegen ist eine Prüfung dieser Anregungen nicht nur aus finanzpolitischer, sondern auch aus wirtschaftspolitischer Sicht geboten.

Geplant ist die Einsetzung einer gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Eine Arbeitsgruppe auf Regierungsebene leistet derzeit die vorbereitende Arbeit für die Kommission. Hier

¹ Im ersten vollen Jahr der Einheit betragen die Bundestransfers an Berlin (Bundeshilfe und Leistungen des Fonds „Deutsche Einheit“) 17,1 Mrd. DM. Im Ergebnis (nach Umsatzsteuerverteilung, geleistetem Beitrag an den Fonds „Deutsche Einheit“, Länderfinanzausgleich, Bundesergänzungszuweisungen und Zuweisungen des Investitionsförderungsgesetzes „Aufbau Ost“) empfing Berlin im Jahre 1998 lediglich 9,7 Mrd. DM.

wird die Gestaltung unseres föderativen Systems aus verschiedenen Perspektiven betrachtet. Die *verfassungsrechtliche* Sicht wird durch die Klagen der drei Länder in besonderem Maße berührt. Die klagenden Länder behaupten in ihren Anträgen, daß das Grundgesetz einen Wettbewerbsföderalismus fordere. Die verfassungsrechtliche Lage ist jedoch eindeutig: Das Bundesstaatsverständnis des Grundgesetzes entspricht dem Konzept des kooperativen Föderalismus. Hier ist vor allem unser oberstes Gericht gefordert: Karlsruhe wird sicherlich in dieser Frage Klarheit schaffen. In der gegenwärtigen Situation in der Bundesrepublik, und insbesondere in Ostdeutschland, sind die entscheidenden Fragen, die in dieser Diskussion gestellt werden, *politischer* Natur: Das Festhalten am Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet ist eine *verfassungspolitische* Frage, die unsere übergeordneten staatspolitischen Ziele zum Ausdruck bringt. Hier wird die Frage beantwortet, ob der wirtschaftliche Aufholprozeß der ostdeutschen Länder noch höchste politische Priorität in diesem Lande hat. Aus *finanz- und wirtschaftspolitischer* Sicht ist schließlich Finanzverfassung zu beurteilen, ob die ein geeignetes Instrument zur Erreichung dieser Ziele ist. Das Ausloten von kompromißfähigen Lösungen ist die Hauptaufgabe der Arbeitsgruppe der Regierungschefs.

Die zwei Föderalistentypen unterscheiden sich gravierend in ihren Auswirkungen auf die Finanzen der Länder und damit auf die Fähigkeit der Länder, die öffentlichen Finanzen in den Dienst der Wirtschaftspolitik zu stellen. In den letzten Monaten ist die Perspektive der ostdeutschen Länder zu sehr vernachlässigt worden. Deshalb wird im folgenden die Notwendigkeit eines Systemwechsels – von Kooperation zu Konkurrenz – aus der Perspektive der neuen Länder und Berlins betrachtet.

2. Was ist unter Wettbewerbs- und kooperativem Föderalismus zu verstehen?

Der föderative Staat unterscheidet sich vom zentralistischen dadurch, daß die Gebietskörperschaften der regionalen Ebene mit wirtschafts- und finanzpolitischen Kompetenzen ausgestattet werden. Damit können die Entscheidungsträger auf dezentraler Ebene effektiver als im Zentralstaat auf die Bedürfnisse der regionalen Bevölkerung und Wirtschaft eingehen.

Im *Konkurrenzföderalismus* unterliegen die Länder nur wenigen Beschränkungen ihrer Kompetenzen. Sie können ihre staatlichen Ressourcen in den von ihnen selbst bestimmten Politikbereichen nach eigenem Ermessen einsetzen (haushaltspolitische Autonomie) und sind allein verantwortlich für die Finanzierung ihrer Ausgaben. Die Steuereinnahmen werden nach Arten getrennt dem Bund und den Ländern zugewiesen (steuerliches Trennsystem), Finanztransfers zwischen den Gebietskörperschaften werden möglichst vermieden. Die Länder sind damit auf ihre eigene Wirtschaftskraft zur Finanzierung ihrer Ausgaben angewiesen.

Das Leitbild des *kooperativen Föderalismus* liegt zwischen den zwei Extremen Zentralismus und Konkurrenzföderalismus. Die Länder werden zwar mit eigenen Kompetenzen ausgestattet für viele Bereiche gibt es aber auch bundeseinheitliche Re-

gelungen oder ein koordiniertes Vorgehen der Länder, eventuell in Zusammenarbeit mit dem Bund. Entscheidendes Kriterium des Ausmaßes der Landesautonomie ist letztlich die Zweckmäßigkeit: Für jeden einzelnen Politikbereich ist diejenige Struktur – zentral, dezentral oder dezentral-koordiniert – zu wählen, die für die Aufgabenerfüllung am besten geeignet ist. Einerseits soll ein möglichst hohes Maß an Bürgernähe erzielt werden, was für dezentrale Lösungen spricht, andererseits gibt es Politikbereiche, die wegen ihrer Bedeutung über die Grenzen des einzelnen Landes hinaus geregelt werden müssen. Dabei bleibt im kooperativen Föderalismus selbst in diesen Fällen eine Handlungsmöglichkeit der Länder erhalten.² Der kooperative Föderalismus steht Finanztransfers aus redistributiven, aber insbesondere strukturpolitischen Gründen offen gegenüber. Kooperativer Föderalismus ist damit sowohl durch Autonomie als auch Kooperation gekennzeichnet.

Das föderative System Bundesrepublik wird durch das Grundgesetz bestimmt. Auf der Ausgabenseite haben die Länder eine verfassungsmäßig garantierte Autonomie (Art. 109 Abs. 1 GG), die jedoch durch bundesgesetzlich geregelte Aufgaben in erheblichem Ausmaß beeinträchtigt wird. Auf der Einnahmenseite unterliegen sie der Bundesgesetzgebung. Ihre Haupteinnahmequelle ist ihr Anteil an den Gemeinschaftsteuern. Weitere Finanzquellen sind Transfers vom Bund sowie zwischen den Ländern im Rahmen des Finanzausgleichs Bundesbeteiligungen wie z. B. i. d. R. Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG.

Der deutsche Föderalismus hat spezifische Folgen für die Wirtschaftspolitik und damit für die regionale und nationale wirtschaftliche Entwicklung. Die ordnungsrechtlichen Rahmenbedingungen der Wirtschaft werden im wesentlichen durch Bundesgesetze geschaffen. Andererseits haben die Länder – in Zusammenarbeit mit ihren Kommunen – aufgrund ihrer Haushaltsautonomie Handlungsmöglichkeiten im Bereich der Wirtschaftsförderung, insbesondere können und müssen sie die wirtschaftsnahe Infrastruktur beurteilen. In vielen Fällen werden ihre Entscheidungen durch den Bund beeinflusst, vor allem wenn der Bund zweckgebundene Transfers gewährt. Gerade für die finanzschwachen Länder müssen jedoch die eventuellen Nachteile des Bundeseinflusses mit den positiven Effekten der Finanztransfers abgewogen werden, denn ein Großteil der Bundeszahlungen dient investiven Zwecken (Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG und Investitionshilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG). Auf der Einnahmenseite haben die Länder kaum Einflußmöglichkeiten auf die wirtschaftliche Entwicklung: Weder können sie Steuern erhöhen, um zusätzliche Wirtschaftsförderung zu finanzieren, noch können sie Steuern senken, um Unternehmen zum Umsiedeln zu bewegen oder besonders zu fördern. Dies ist jedoch gewollt, um eine schädliche Steuerkonkurrenz und einen „Export“ von Steuerlasten auf die Bürger anderer Länder zu unterbinden.

² Die Beteiligung des Bundesrates sichert die Bundesgesetzgebung den Einfluß der Länder auf, wenn Landesinteressen betroffen sind.

3. Der Finanzausgleich nach 1995

Ausgangslage des Solidarpakts

Mit den nach der Wiedervereinigung aufgenommenen Gesprächen zum Föderalen Konsolidierungsprogramm haben die Länder und der Bund die Lösung eines Grundsatzproblems – die Finanzierung der deutschen Einheit – in Angriff genommen. Als Alternative standen zwei Grundmodelle zur Auswahl: Einerseits das bestehende System des Länderfinanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen in modifizierter Form; andererseits die Finanzierung des Aufbaus Ost über vertikale Zuweisungen des Bundes eine indirekte Beteiligung der alten und neuen Länder am Aufbau Ost bedeutet hätte.³ Es wurde ein breiter Konsens *aller* Ministerpräsidenten mit dem Bund erzielt. Die finanzwirtschaftlichen Folgen der deutschen Einheit sollten mit drei Hauptinstrumenten bewältigt werden. Erstens sollten bei der primären Steuerverteilung die neuen Länder voll in das bestehende System der Umsatzsteuerverteilung einbezogen werden. Das entlastet den anschließenden Finanzausgleich weil die primäre Steuerverteilung die Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern reduziert. Zweitens sollten die neuen Länder und Berlin voll in den horizontalen Länderfinanzausgleich einbezogen werden. Schließlich wurden besondere vertikale Transfers des Bundes an die neuen Länder und Berlin vereinbart (zweckungebundene Bundesergänzungszuweisungen sowie Finanzhilfen im Rahmen des Investitionsförderungsgesetzes).

Vor der Wiedervereinigung hatte die wirtschaftliche Annäherung der westdeutschen Länder die Bedeutung des Finanzausgleichs für die Finanzierung der öffentlichen Haushalte zunehmend zurückgedrängt. Durch die Eingliederung der neuen Länder und Berlins in den Finanzausgleich hat der horizontale Länderfinanzausgleich für die alten Länder wegen der hohen Ausgleichszahlungen an Bedeutung gewonnen. Für die ostdeutschen Länder als Empfänger dieser Leistungen ist er jedoch existentiell wichtig.

Die Antwort des Solidarpakts auf die Frage der Bewältigung der deutschen Einheit ist ökonomisch, historisch und politisch richtig. Die wirtschaftlichen Lasten der Teilung erforderten entschiedenes Handeln zum Abbau der erheblichen Strukturschwächen Ostdeutschlands. Damals wie heute besteht kein Zweifel, daß die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Lande von höchster Priorität ist. Aus politischer Sicht war der Solidarpakt ein erstaunlicher Erfolg: Ein Konsens ist unter allen Beteiligten erzielt worden, der die Lasten der deutschen Einheit in fairer Weise auf alte und neue Länder sowie den Bund verteilt hat.

Die gegenwärtige wirtschafts- und finanzpolitische Lage

Die Hoffnungen kurz nach der Wende auf eine sehr dynamische wirtschaftliche Entwicklung im Osten sind aufgrund der erheblichen ökonomischen Erblast leider

³ Gemäß Art. 106 Abs. 3 haben der Bund und die Länder einen gleichmäßigen Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben. Eine überproportionale Belastung des Bundes hätte somit einen höheren Bundesanteil am Umsatzsteueraufkommen zur Folge gehabt, und damit ein entsprechend geringeres Umsatzsteueraufkommen der alten und neuen Länder.

nicht in Erfüllung gegangen. Die Ursachen der Wirtschaftsschwäche der neuen Länder sind inzwischen klar: Die neuen Länder verfügten über eine quantitativ und qualitativ unzureichende Infrastrukturausstattung; die gewachsenen Handelsstrukturen mit Osteuropa sind über Nacht weggebrochen; der Kapitalstock der Betriebe wurde durch die Marktkonkurrenz völlig entwertet; nicht zuletzt brachte die deutsche Währungsunion nicht zu verkraftende Steigerungen der Lohnstückkosten mit sich. In Berlin zeigt sich die ökonomische Problematik in zweifacher Weise. Während der Ostteil der Stadt mit ähnlichen Problemen zu kämpfen hat wie die ostdeutschen Flächenländer, wurde der zuvor unter der Insellage leidende Westteil Berlins durch die Wiedervereinigung mit einem völlig geänderten Umfeld konfrontiert. Neben den durchaus beachtlichen Impulsen in Folge der Wiedervereinigung holte West-Berlin auch die durch die Mauer verhinderte Entwicklung aller deutschen Großstädte nach: Es verlor Einwohner und Unternehmen an den „Speckgürtel“. Die Anpassung der neuen Länder und Berlins an diese neuen Rahmenbedingungen und damit die erfolgreiche Eingliederung in die deutsche, europäische und globale Wirtschaft ist ein langfristiger Prozeß, der erhebliche Zeit in Anspruch nimmt. Dies belegen wenige Schlüsselkennzahlen. Im Jahre 1997 betrug das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Ostdeutschland lediglich 57% des Westniveaus. Trotz der Fortschritte bei der Modernisierung der ostdeutschen Betriebe betrug die Produktivität sogar immer noch weniger als die Hälfte der in den alten Ländern, während die Arbeitslosigkeit auf einem fast doppelt so hohen Niveau beharrt.⁴

Diese wirtschaftliche Schwäche ist die zentrale Ursache für die unterdurchschnittliche Finanzkraft der ostdeutschen Länder. Die originäre Steuerkraft je Einwohner vor Umsatzsteuerverteilung der neuen Länder und Berlin liegt derzeit knapp unter 50% des Bundesdurchschnitts. Erst die ausgleichenden Wirkungen der Umsatzsteuerverteilung sowie des Finanzausgleichs bringen die neuen Länder und Berlin auf eine Finanzausstattung, die ein annähernd ähnliches Ausgabenniveau wie das der alten Bundesländer ermöglicht.

Mit dieser niedrigen Steuerkraft haben die ostdeutschen Länder große Aufbauleistungen zu bewältigen. Der Aufholprozesses ist nur erfolgreich, wenn es gelingt, selbsttragende wirtschaftliche Strukturen zu schaffen. Die ostdeutschen Länder und deren Kommunen haben eine zentrale Rolle in diesem Prozeß, denn die Bereitstellung einer leistungsfähigen Infrastruktur ist wesentliche Voraussetzung für die Entfaltung der privatwirtschaftlichen Marktkräfte. Erfolgreich kann die Politik in diesen Ländern nur sein, wenn sie ein ausreichendes Investitionsniveau aufrechterhalten kann. Das Investitionsniveau der neuen Länder und Berlins lag im Jahre 1997 bei 209% über des Niveaus der alten Länder.⁵ Da der Infrastrukturausbau voraussichtlich noch mehrere

⁴ Das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in den alten Ländern betrug im Jahre 1997 48 310 DM gegenüber 27 386 DM in den neuen Ländern. Im Jahre 1998 betrug das reale Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätiger (als Indikator der Produktivität) 103 500 DM in den alten Ländern und 49 200 in den neuen Ländern (in Preisen von 1991). Im Januar 1999 war die Arbeitslosenquote 17,1% in Ostdeutschland und 9,0% in Westdeutschland. Angaben der Deutschen Bundesbank und des Statistischen Bundesamtes.

⁵ Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes betragen im Jahre 1997 die Investitionsausgaben je Einwohner 1124 DM in den alten und 2350 DM in den neuen Ländern.

Jahre in Anspruch nehmen wird, wird man an diesem erhöhten Investitionsniveau festhalten müssen.

Neben den investiven Ausgaben sind auch die sozialpolitischen Finanzierung im Osten stark angestiegen. Weil die Sozialhilfe zunehmend als Instrument zur Finanzierung der Arbeitslosigkeit dient, gewinnt diese Haushaltsbelastung für die neuen Länder überproportional an Bedeutung. Dies ist auch für Berlin ein akutes Problem. Allein im Ostteil der Stadt sind die Sozialhilfeausgaben von 146 Mio. DM im ersten vollen Jahr der Einheit auf 943 Mio. DM im Jahre 1996 angestiegen.⁶

4. Folgen für die Föderalismusdiskussion

Föderalismus und der Aufbau Ost

Der Wechsel zu einem Konkurrenzföderalismus wäre für die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik folgenreich. Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke zwischen Ost und West sind zwar in den letzten zehn Jahren erzielt worden, trotzdem bleibt die unzureichende wirtschaftsnahe Infrastruktur ein bedeutendes Investitionshemmnis in Ostdeutschland. Beim Abbau dieser Rückstände sind die ostdeutschen Länder in besonderem Maße gefordert. Ein verstärkter Länderwettbewerb unter den gegenwärtigen Bedingungen würde den Aufholprozeß zum Stillstand bringen. Die von den Wettbewerbsbefürwortern geforderte Einnahmenautonomie – die Einführung eines Steuertrennsystems bei gleichzeitiger Rückführung des Finanzausgleichs – bedeutet wegen der großen Steuerkraftunterschiede zwischen den neuen und alten Ländern eine Gefahr für die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Ostdeutschland ein echtes Trennsystem verschärft, weil die einzelnen Länder ihre Steuersätze selbst festlegen würden. Die ostdeutschen Länder wären gezwungen, ihre Steuersätze stark anzuheben, um den Infrastrukturausbau finanzieren zu können. Höhere Steuersätze als in anderen Bundesländern sind aber ein Standortnachteil. Alternativ müßte das Investitionsniveau zurückbleiben, was ebenfalls dem Standort schade und einen Investitions- und Arbeitsplatzaufbau im strukturschwächsten Teil Deutschlands unmöglich machte. In jedem Falle gäbe es ein sinkendes Steueraufkommen in den Ländern, die im Steuerwettbewerb nicht mithalten könnten.⁷ Ein Wettbewerb ohne gleiche Startchancen ist kein fairer Wettbewerb. Deshalb müssen zunächst gleiche Startbedingungen geschaffen werden. Wie die Erfahrung der alten Bundesrepublik zeigt, ermöglicht der kooperative Föderalismus die Schaffung von Chancengleichheit unter den Ländern: Das Finanzausgleichssystem hat seinen Beitrag dazu geleistet, daß ehemals finanzschwache Länder wie Bayern und Schleswig-Holstein finanzstarke Länder geworden sind.

⁶ In diesem Zusammenhang ist wichtig, daß die Sozialhilfeleistungen weitgehend durch Bundesgesetz vorgegeben sind. Das Land Berlin kann somit diese Ausgaben nur begrenzt steuern.

⁷ In diesem Zusammenhang ist auf die internationale Diskussion hinzuweisen. Die europäischen Erfahrungen mit solchen Steuerpraktiken haben zu Recht zur Steuerharmonisierungsdiskussion in der EU geführt.

Allgemeine Vorteile des kooperativen Föderalismus

Unabhängig von der gegenwärtigen Lage in der Bundesrepublik sprechen viele Gründe für den kooperativen Föderalismus. Der zentrale Vorwurf der Kritiker lautet: Unsere Finanzverfassung lähmt die Eigeninitiative der Länder, weil sie keinen Anreiz zur Stärkung ihrer eigenen Wirtschafts- und Finanzkraft bietet. Dies geht jedoch an den politischen Realitäten völlig vorbei: Die Landespolitiker sind vor allem an der Einkommens- und Beschäftigungsentwicklung in ihren Ländern interessiert; nur ein Erfolg in diesen Bereichen kann ihre Wiederwahl sichern. Die Berliner Konsolidierungspolitik zeigt, daß das überstrapazierte Anreiz-Argument keine Grundlage hat. Zur Bewältigung der gegenwärtigen finanziellen Schwierigkeiten sind die Ausgaben der Hauptstadt stark reduziert worden, eine umfassende Verwaltungsreform wird umgesetzt und die Privatisierung vieler öffentlicher Aufgaben erfolgt. Diese in Deutschland wohl beispiellosen Reformbemühungen werden in dem Land praktiziert, das die höchsten Leistungen aus dem Finanzausgleich erhält.

Der kooperative Föderalismus ist ein effektives Instrument zur Reduzierung von Strukturunterschieden. Die Kritiker ignorieren, daß eine aufgabengerechte Finanzausstattung eine zentrale Voraussetzung für eine positive wirtschaftliche Entwicklung einer Region ist. Die Erfolge des deutschen Ausgleichssystems sind an der wirtschaftlichen Entwicklung der westdeutschen Länder ablesbar, die sich auch in den Leistungen des Finanzausgleichsgesetzes widerspiegelt: Vor der Eingliederung der neuen Bundesländer und Berlins hat der Länderfinanzausgleich für die finanzielle Ausstattung der Länder stets an Bedeutung verloren.⁸

Ein Blick auf die USA, deren wettbewerbliche Staatsstrukturen wiederholt als Modell für die Bundesrepublik herangezogen werden, verdeutlicht, daß der Konkurrenzföderalismus keinen Beitrag zur Lösung strukturpolitischer Probleme leisten kann. Die originäre Steuerkraft in den einzelnen Bundesstaaten, die eine weitgehende Steuerautonomie haben, unterscheidet sich erheblich. Die Streuung der originären Finanzkraft lag im Jahre 1992 zwischen 68%–149% des Bundesdurchschnitts (der Ausreißer Alaska mit 321% nicht berücksichtigt). Die USA kennen keinen horizontalen Finanzausgleich vergleichbar unserem Länderfinanzausgleich, sondern nur Transfers vom Bund an die Länder. Nach den Bundestransfers – die nicht nach Finanzkraft, sondern programmspezifisch gewährt werden – ändert sich die Finanzkraftstreuung nur wenig (76%–150%). Durch das amerikanische System der Finanztransfers konnten sechs finanzstarke Staaten ihre relative Position sogar verbessern; 11 finanzschwache Staaten haben sich dagegen verschlechtert. Untersuchungen des amerikanischen Finanzministeriums sowie der Föderalismus-Kommission der USA kommen aufgrund dieser finanzwirtschaftlichen Auswirkungen zum Ergebnis, daß die Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Einzelstaaten finanzwirtschaftliche Disparitäten

⁸ Das finanzielle Volumen des Länderfinanzausgleichs im Verhältnis zu den Steuereinnahmen der alten Länder einschließlich deren Gemeinden betrug im Jahre 1970 1,8%. Dieses Verhältnis sank kontinuierlich ab und erreichte 0,9% im Jahre 1994. Erst mit der Eingliederung der neuen Länder und Berlins in die Finanzverfassung hat der Länderfinanzausgleich wieder an Bedeutung gewonnen. Im Jahre 1997 betrug das Verhältnis Länderfinanzausgleichsvolumen zu den Steuereinnahmen 3,1%.

nicht mildern, sondern eher verstärken.⁹ Die durch Bundestransfers unkorrigierte Finanzschwäche zeigt ihre Wirkung auf zentralen Politikfeldern; als wichtigstes Beispiel kann der Bildungsbereich betrachtet werden. Die Bereitstellung eines leistungsfähigen Schulsystems ist nicht nur eine Frage der sozialen Gerechtigkeit, sondern ist eine Zukunftsaufgabe, die im wesentlichen zur Wettbewerbsfähigkeit der Region sowie des ganzen Landes beiträgt. Die Schulausgaben je Einwohner in den wirtschafts- und finanzschwächsten amerikanischen Bundesstaaten liegen zum Teil bei weniger als der Hälfte des Niveaus in den finanzstarken Staaten.¹⁰

Der deutsche Finanzausgleich, der im wesentlichen aus ungebundenen Transfers besteht, ist im Gegensatz zu den amerikanischen Erfahrungen positiv zu beurteilen. Ungebundene Transfers erhalten die Haushaltsautonomie der finanzschwachen Länder und stärken die dezentralen Strukturen im Lande. Da der Finanzausgleich prinzipiell auf die Finanzkraft abstellt, knüpft er an die strukturpolitisch entscheidende Größe an. Zweckgebundene Bundestransfers in den USA gehen häufig an finanzstarke Staaten, gerade weil sie finanzstark sind; z.B. gehen erhebliche Mittel im Rahmen der Forschungsförderung an Länder mit besser ausgestatteten Universitäten. Ähnliche Erfahrungen haben wir in der Bundesrepublik, z.B. bei Forschungs- und Produktionsaufträgen im Militärbereich.

Die Forderung nach einer radikalen Änderung des Finanzausgleichs setzt am falschen Punkt der föderativen Beziehungen an. Es ist richtig, daß die Finanzkraft der Bundesländer nach dem Finanzausgleich stark einander angenähert ist.¹¹ Dies ist jedoch gewollt im Hinblick auf das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und sogar geboten wegen der ähnlichen Aufgabenstrukturen der einzelnen Länder. Die Länder sind verantwortlich für die Durchführung der Bundesgesetze; aufgrund der weitgehenden Ausschöpfung der konkurrierenden Gesetzgebungsmöglichkeiten durch den Bund haben die Länder ähnliche, wenn nicht identische Aufgaben zu erfüllen. Es ist deswegen nicht ersichtlich, warum bei einer ähnlichen, vorgegebenen Aufgabenstruktur die Länder eine wesentlich unterschiedliche Finanzausstattung haben sollten. Die Diskussion über eine Dezentralisierung der Kompetenzen muß folglich bei den Aufgaben ansetzen, nicht bei den Einnahmen. Eine pauschale Verlagerung von Bundeskompetenzen auf die Länder – wie von einigen Kritikern erwünscht – kommt allderdings nicht in Frage. Wo gute Sachgründe dafür sprechen, ist es sinnvoll, daß die Länder mehr Verantwortung übernehmen. Dies ist z.B. im Bereich des öffentlichen

⁹ Vgl. *Kenyon, Daphne/Kincaid, John* (1996), *Fiscal Federalism in the United States: The Reluctance to Equalize Jurisdictions*, in: *Werner Pommerehne/Georg Röss* (Hrsg.), *Finanzverfassung im Spannungsfeld zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten*, Baden-Baden, S. 41.

¹⁰ Z. B. betragen 1997 die Schulausgaben je Einwohner in Tennessee \$ 942 und in Alaska \$ 2323. Zu den Angaben der Steuereinnahmen sowie der Schulausgaben der einzelnen Bundesstaaten siehe *Advisory Commission on Intergovernmental Relations* (1994), *Significant Features of Fiscal Federalism*, Volume 2, *Revenues and Expenditures*, Washington, D. C.

¹¹ Diese Annäherung, die auch vom Bund mittels der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen herbeigeführt wird, wird jedoch in der Regel überzeichnet, da die Abgrenzung der Landesfinanzkraft gemäß dem Finanzausgleichsgesetz die kommunale Finanzkraft der Bundesländer nur zu Hälfte berücksichtigt. Betrachtet man die tatsächliche Finanzkraft der Länder und deren Gemeinden, dann vergrößern sich die Unterschiede zwischen Finanzstarken und -schwachen.

Verkehrs geschehen. Durch die Regionalisierung des ÖPNV sind die Länder nun für das Angebot an Bahn- und Busleistungen ihrer Region verantwortlich. In anderen Bereichen, wie z. B. der Sozialpolitik, könnte ein Rückzug des Bundes aus der Gesetzgebung erhebliche Probleme verursachen.

Die gegenwärtige Diskussion muß ehrlich geführt werden. Die Frage ist, ob wir sehr unterschiedliche Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik *auf Dauer* zulassen wollen. Eine wesentlich erweiterte Aufgabenautonomie der Länder und die Einführung eines Steuertrennsystems hätte diese Folge. Wegen der dargestellten Auswirkungen auf den Aufbau und Unterhalt der wirtschaftsnahen Infrastruktur sowie die Investitionen im Bildungsbereich würde dieser Länderwettbewerb dazu führen, daß die wirtschafts- und finanzstarken Länder immer stärker, die von Strukturkrisen betroffenen Länder hingegen immer schwächer würden. Die Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Ostdeutschland sind offensichtlich.

Die in letzter Zeit von Bayern geforderte Regionalisierung der Sozialversicherung firmiert ebenfalls unter dem Stichwort Wettbewerb und wäre wegen der Auswirkungen auf die Lohnnebenkosten für die ostdeutsche Wirtschaft folgenschwer. Aufgrund des niedrigen Einkommensniveaus und der hohen Arbeitslosigkeit würde dies ausgerechnet in Ostdeutschland zu erhöhten Sozialbeiträgen für Arbeitnehmer und Arbeitgeber führen.

Mehr Wettbewerb heißt für die neuen Länder. Sie haben keine Chance, wettbewerbsfähige Wirtschaftsstandorte zu entwickeln.

Schlußfolgerung: Perspektive für die weitere Diskussion

In der gegenwärtigen Diskussion, insbesondere in der Bund-Länder-Kommission zur Modernisierung der föderativen Ordnung, müssen gerade wegen der wirtschaftlichen Lage in Ostdeutschland alle Vorstöße, die den Aufbau Ost zum Stocken bringen können, abgelehnt werden. Erst vor wenigen Jahren wurde der Solidarpakt von allen Beteiligten gemeinsam verabschiedet. Deshalb wollen Berlin und die neuen Länder an zentralen Aspekten dieser Vereinbarung festhalten. Die Grundstrukturen der Finanzverfassung und des Finanzausgleichsgesetzes müssen beibehalten werden.

Dies schließt jedoch Korrekturen in einzelnen Punkten nicht aus. Die Steuerzerlegung in der Bundesrepublik bleibt nach wie vor unbefriedigend. Die Zerlegung der Lohnsteuer wirkt sich vor allem für Berlin als Stadtstaat nachteilig aus. Die Kapitalertragsteuer wird derzeit überhaupt nicht zerlegt. Die Haushaltslasten der sozialpolitischen Aufgaben werden unter den Ländern sehr ungleichmäßig verteilt. Gemäß Art. 104 a Abs. 3 GG ist es bereits unter der bestehenden Finanzverfassung möglich, daß der Bund sich an den Kosten der Geldleistungsgesetze beteiligt. Dies wäre ein entscheidender Schritt zur Entlastung der strukturschwachen Bundesländer.

Zu den üblichen Forderungen in der gegenwärtigen Diskussion gehört die Abschaffung der Mischfinanzierung. Die Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104 a Abs. 4 GG und die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG dienen vor allem investiven Zwecken. Der Großteil dieser Leistungen geht an die neuen Länder und Berlin: 64%

der gesamten Bundestransfers für die Gemeinschaftsaufgaben und 59% des Gesamtvolumens der Investitionshilfen fließen in den Osten. Die neuen Länder und Berlin können auf diese Leistungen derzeit nicht verzichten. Zahlungen des Bundes, die keiner gesamtstaatlichen Funktion dienen, sind jedoch zu überprüfen, um eine stärkere strukturpolitische Orientierung der Bundestransfers zu realisieren.¹²

Aus der Sicht des Landes Berlin gibt es eine Vielzahl von Themen, die diskutiert werden müssen. Eine für alle Seiten zufriedenstellende Lösung der Finanzierung der Aufgaben der Bundeshauptstadt ist noch nicht erzielt worden. Auch der Bereich der Gemeindefinanzen darf nicht von der Diskussion ausgenommen werden. Das Thema Gewerbesteuer ist seit Jahren ein Dauerproblem. Eine Gewerbesteuerreform, die eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei gleichzeitiger Senkung der Hebesätze realisiert, wäre sinnvoll.

Schließlich muß die Diskussion auch unsere Aufgabenstrukturen einschließen. Wie bereits ausgeführt, ist vor einer pauschalen Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder zu warnen. Andererseits muß gerade aus Ländersicht überprüft werden, ob erweiterte Handlungsmöglichkeiten erschlossen werden können. So könnten die Länder z.B. im Beamtenrecht mit mehr Kompetenzen ausgestattet werden, um eigene personalpolitische Akzente setzen zu können.¹³

5. Schlußbemerkung

Die gegenwärtige Diskussion einer großen Finanzverfassungsreform findet statt, als ob es die deutsche Wiedervereinigung nicht gegeben hätte, denn die Forderung nach einem Konkurrenzföderalismus ignoriert den aktuellen Zustand der ostdeutschen Wirtschaft. Die öffentliche Hand in den neuen Ländern und Berlin muß gerade auch im Interesse der Wirtschaft handlungsfähig bleiben. Die originäre Wirtschaftskraft im Osten ermöglicht eine Eigenfinanzierung des noch nicht abgeschlossen Aufbaus der Infrastruktur nicht. Hierin liegt der entscheidende Nachteil des Konkurrenzföderalismus: Weil die Länder auf ihre eigene originäre Ressourcenausstattung angewiesen wären, kann der Konkurrenzföderalismus keinen Beitrag zur Reduzierung von wirtschaftlichen Strukturschwächen leisten.

Wie auf den privaten Märkten ist ein Wettbewerb unter den Ländern nur dann fair, wenn für alle Beteiligte gleiche Startchancen bestehen. Von Chancengleichheit kann derzeit nicht die Rede sein. Das System des kooperativen Föderalismus ebnet den Weg für die strukturschwachen Länder, an die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung anzuknüpfen. Der Solidarpakt mit allen seinen Komponenten bietet die beste Perspek-

¹² Siehe die ähnliche Diskussion im Rahmen der Strukturfonds der Europäischen Union.

¹³ Ein interessantes Sondervotum einer Enquete-Kommission des Bundestags zur Verfassungsreform zeigt, daß ein Denken in alten Mustern nicht notwendig ist. Das Kommissionsmitglied Dr. Heinsen hat seinerzeit eine Verfassungsänderung bei der konkurrierenden Gesetzgebung vorgeschlagen, die es den Ländern ermöglichen würde, bundesrechtergänzende Regelungen zu erlassen. Auf diese Art und Weise behält die Bundesgesetzgebung einen rahmensetzenden Charakter; die Experimentierfähigkeit der Länder wird jedoch erhöht. Vgl. BT-Drs. 7/5924, S. 137f.

tive, daß innerhalb eines akzeptablen Zeitraums eine wirtschaftliche Annäherung des Ostens an das westliche Niveau stattfinden kann.

Der Forderung, bereits vor 2005 bedeutende Elemente des Solidarpakts rückgängig zu machen – wie von den klagenden Bundesländern angestrebt – ist deswegen eine klare Absage zu erteilen. Die ersten Schritte in Richtung der notwendigen Änderungen unserer föderativen Beziehungen ab 2005 sind in der anlaufenden Bund-Länder-Kommission bereits genommen worden. Diese Kommission, und nicht Karlsruhe, ist der richtige Ort zur Klärung von künftigem Veränderungsbedarf.

Über eines muß man sich jedoch im klaren sein: Eine radikale Änderung der Finanzverfassung in Richtung eines Konkurrenzföderalismus sollte es nicht geben. Der Prozeß des wirtschaftlichen Anknüpfens des Ostens wird im Jahre 2005 sicherlich nicht vollständig abgeschlossen sein, somit können realistischerweise einem baldigen Systemwechsel geringe Durchsetzungschancen eingeräumt werden. Die bestehende Finanzverfassung gibt den ostdeutschen Wirtschafts- und Finanzpolitikern die notwendige Klarheit und Planungssicherheit für die zu erfüllenden Aufgaben – insbesondere im investiven Bereich – sowie deren Finanzierung.