

**Ermittlung
der angemessenen kommunalen Beteiligung
der nordrhein-westfälischen Kommunen
an den finanziellen Lasten
des Landes Nordrhein-Westfalen
infolge der Deutschen Einheit**

**von
Prof. Dr. Thomas Lenk**

Leipzig, im Mai 2008

Prof. Dr. Thomas Lenk
Universität Leipzig
Institut für Finanzen
- Finanzwissenschaft -
Universitätsstraße 16
04109 Leipzig

Telefon: 0341 / 97 33 580
Fax: 0341 / 97 33 589

Email: fiwi@wifa.uni-leipzig.de

<http://www.uni-leipzig.de/~iffwww/>

Alle Rechte vorbehalten
© Institut für Finanzen

I Inhaltsverzeichnis

I Inhaltsverzeichnis.....	I
II Abbildungsverzeichnis.....	III
III Tabellenverzeichnis.....	IV
IV Abkürzungsverzeichnis.....	V
Einleitung und Aufbau des Gutachtens.....	1
Teil A: Definition und Quantifizierung der Einheitslasten.....	2
1. Deutsche Einheit.....	2
2. Quantifizierung der Einheitslasten.....	14
2.1 Volkswirtschaftliche Aspekte der Deutschen Einheit.....	14
2.2 Finanzwirtschaftliche Aspekte im Rahmen der Kostenquantifizierung der Deutschen Einheit.....	18
3. Annäherung an die durch den Beitritt der neuen Länder verursachten Lasten für das Land Nordrhein-Westfalen auf der Ebene der föderalen Finanzbeziehungen.....	25
3.1 Entwicklung der föderalen Finanzbeziehungen seit dem Beitritt der neuen Länder zum Bundesgebiet.....	25
3.1.1 1990 – 1994: Die ersten Jahre nach der Wiedervereinigung.....	26
3.1.2 1995 – 2004: Solidarpakt I.....	31
3.1.2.1 Neuregelung der Umsatzsteuerverteilung.....	31
3.1.2.2 Effekte der geänderten Umsatzsteuerregelungen für Nordrhein-Westfalen im Solidarpakt I.....	37
3.1.2.3 Neuregelung des Länderfinanzausgleichs.....	37
3.1.2.4 Effekte des Länderfinanzausgleichs für Nordrhein-Westfalen im Solidarpakt I.....	40
3.1.2.5 Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen.....	46
3.1.2.6 Effekte der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen für Nordrhein-Westfalen im Solidarpakt I.....	47
3.1.2.7 Sonderlasten-Bundesergänzungszuweisungen.....	48
3.1.2.8 Effekte der Sonderlast-Bundesergänzungszuweisungen für Nordrhein-Westfalen im Solidarpakt I.....	48
3.1.2.9 Zwischenergebnis I: Regelungen bis 2005.....	48
3.1.2.10 Annuitätenzahlungen an den Fonds „Deutsche Einheit“.....	49
3.1.3 2005 - 2019: Solidarpakt II.....	51
3.1.3.1 Überblick über die finanzwirtschaftliche Umverteilung zwischen dem Bund und den Ländern.....	52
3.1.3.2 Überblick über die finanzwirtschaftlichen Änderungen bei der Umverteilung zwischen den Ländern.....	54

3.1.3.3	Vertikale Umsatzsteuerverteilung	55
3.1.3.4	Horizontale Umsatzsteuerverteilung	56
3.1.3.5	Neufassung des Länderfinanzausgleichs (i.e.S.).....	58
3.1.3.6	Neuregelung der Bundesergänzungszuweisungen	60
3.1.3.7	Änderungen beim Fonds „Deutsche Einheit“	63
3.1.3.8	Zwischenergebnis II: Regelungen ab 2005.....	66
3.2	Simulationsrechnungen für 1995 - 2004.....	67
4.	Zusammenfassung Teil A.....	73
Teil B: Beteiligung der nordrhein-westfälischen Kommunen an den Einheitslasten		78
1.	Bundesrechtliche Vorgaben zur Beteiligung der Kommunen	78
1.1	Finanzierungsbeteiligung der Kommunen	78
1.2	Vertikaler Belastungsausgleich zwischen Land und Kommunen	81
2.	Vergleichende Einbeziehung der Beteiligung der Kommunen an den Einheitslasten in ausgewählten westdeutschen Flächenländern.....	86
3.	Beteiligungsverhältnis zwischen Land und Kommunen in Nordrhein-Westfalen.....	88
4.	Anzurechnende Leistungen des Landes und der Kommunen.....	91
5.	Obergrenze der kommunalen Beteiligung	93
6.	Ausgleichssystematik in Nordrhein-Westfalen seit 2006 und Entscheidung des VerfGH	98
6.1	Vertikaler Belastungsausgleich	98
6.2	Interkommunaler (horizontaler) Ausgleich	98
6.3	Verfassungsgerichtsurteil	101
7.	Zusammenfassung Teil B.....	103
Literatur		105

II Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1: Reale Wachstumsraten des BIP gegenüber dem Vorjahr in %.*</i>	5
<i>Abbildung 2: Baugenehmigungen in Westdeutschland und Ostdeutschland je 10000 Einwohner</i>	15
<i>Abbildung 3: Einnahmenquote und Staatsausgabenquote in Deutschland (in Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts)</i>	20
<i>Abbildung 4: Schuldenstand der Gebietskörperschaften in Mio. Euro 1950 – 2006</i>	21
<i>Abbildung 5: Entwicklung des Fonds' „Deutsche Einheit“ (inkl. Umsatzsteueranteile der neuen Länder)</i>	29
<i>Abbildung 6: Zahlungen des Landes Nordrhein-Westfalen an den Fonds „Deutsche Einheit“ 1990 bis 1994 (in Mio. Euro)</i>	30
<i>Abbildung 7: Anteile am Umsatzsteueraufkommen* von Bund**, Länder und Gemeinden</i>	32
<i>Abbildung 8: Steuern der Länder nach dem Aufkommen pro Kopf 1995-2007</i>	36
<i>Abbildung 9: Finanzkraftverteilung der Länder nach Umsatzsteuerverteilung</i>	36
<i>Abbildung 10: Tarifverlauf des Länderfinanzausgleichs 1995-2004</i>	38
<i>Abbildung 11: Wirkungen des Länderfinanzausgleiches im engeren Sinne auf die Finanzkraftverteilung der Länder</i>	39
<i>Abbildung 12: Entwicklung der empfangenen bzw. geleisteten Zahlungen Nordrhein-Westfalens im Länderfinanzausgleich 1950 bis 2006 in Euro/Einw</i>	40
<i>Abbildung 13: Entwicklung der empfangenen bzw. geleisteten Zahlungen Nordrhein-Westfalens im Länderfinanzausgleich 1985 bis 2006 in Euro/Einw</i>	43
<i>Abbildung 14: Entwicklung der empfangenen bzw. geleisteten Zahlungen Bayerns, Baden-Württembergs und Hessen im Länderfinanzausgleich 1950 bis 2006 in Euro/Einw</i>	44
<i>Abbildung 15: Entwicklung der Zuweisungen für Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und das Saarland im Länderfinanzausgleich 1950 bis 2006 in Euro/Einw</i>	45
<i>Abbildung 16: Entwicklung der Zuweisungen an die neuen Länder in Euro/Einw</i>	46
<i>Abbildung 17: Finanzkraftverteilung nach LFA und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen</i>	47
<i>Abbildung 18: Belastungen Nordrhein-Westfalens durch die Annuitätenzahlungen an den Fonds „Deutsche Einheit“</i>	50
<i>Abbildung 19: Rechtsvergleich des Länderfinanzausgleichs vor und nach der Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 2005.*</i>	54
<i>Abbildung 20: Änderung der Auffüllungsquote von Solidarpakt I zu Solidarpakt II</i>	57
<i>Abbildung 21: Ausgleichstarif beim Länderfinanzausgleich im Vergleich: Solidarpakt I vs. Solidarpakt II</i>	60
<i>Abbildung 22: Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen des Korbs I des Solidarpakts II 2005 bis 2019 in Mrd. Euro</i>	62
<i>Abbildung 23: Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen des Korbs I des Solidarpakts II 2005 bis 2019 nach Ländern (Empfänger) in Mrd. Euro</i>	62
<i>Abbildung 24: Entwicklung des Verschuldungsvolumens des Fonds „Deutsche Einheit“ 1990 bis 2004 in Mio. €</i>	64

<i>Abbildung 25: Zahlungen des Landes Nordrhein-Westfalen an den Fonds „Deutsche Einheit“ 1991 bis 2004 in Mio. €.</i>	64
<i>Abbildung 26: Einheitslasten des Landes Nordrhein-Westfalen in Euro/Einw.</i>	72
<i>Abbildung 27: Finanzielle Belastung der alten Länder als Folge der Deutschen Einheit.</i>	81
<i>Abbildung 28: Vertikaler Belastungsausgleich zwischen Land und Kommunen.</i>	82
<i>Abbildung 29: Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsprodukts und des Gewerbesteueraufkommens (brutto) in NRW in den Jahren 1999 bis 2007.</i>	85
<i>Abbildung 30: Anteile des Landes und der Kommunen an den Steuereinnahmen (einschließlich Verbundsteuern) für Nordrhein-Westfalen 1995 bis 2007.</i>	88

III Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1: Ausgewählte Wirtschaftsdaten 1991/ 2006 im Ost-West-Vergleich.</i>	4
<i>Tabelle 2: Strukturabweichungen zwischen Ost- und Westdeutschland.</i>	10
<i>Tabelle 3: Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in Phasen mit einer stark steigenden Schuldenstandsquote (durchschnittliche jährliche Veränderung in Prozent).</i>	20
<i>Tabelle 4: Verteilungswirkung der Übertragung von sieben Umsatzsteuerpunkten auf die Länder im Jahre 1995 (in Mrd. Euro).</i>	34
<i>Tabelle 5: Übersicht über die Lastenverschiebung zwischen Bund und Ländern für das Jahr 2005.</i>	53
<i>Tabelle 6: Vergleich LFA 1995 neuer Gebietsstand mit 44% USt-Anteil versus alter Gebietsstand mit 37% USt-Anteil der Länder.</i>	69
<i>Tabelle 7: Vergleich LFA 2004 neuer Gebietsstand mit 50,4% USt-Anteil versus alter Gebietsstand mit 43,4% USt-Anteil der Länder.</i>	71
<i>Tabelle 8: Dauerhafte Belastungen Nordrhein-Westfalens durch die Wiedervereinigung.</i>	76
<i>Tabelle 9: Erhöhungszahlen gemäß § 6 Abs. 5 Satz 5 GemFinRefG</i>	84
<i>Tabelle 10: Grundlegende Veränderungen des kommunalen Steuerverbundes im GFG 2006</i>	89
<i>Tabelle 11: Plausibilitätsrechnung zur kommunalen Beteiligung an den finanziellen Gesamtlasten des Landes Nordrhein-Westfalen aus dem Vollzug der Einheit auf der Basis bundesrechtlicher Vorgaben</i>	94
<i>Tabelle 12: Ermittlung des kommunalen Solidarbeitrags 2006</i>	96

IV Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
AK VGR	Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder
ALV	Arbeitslosenversicherung
AMD	Advanced Micro Devices
AMZ	Ausgleichsmeßzahl
AO	Abgabenordnung
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BB	Brandenburg
Bd.	Band
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMW	Bayrische Motorenwerke
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BR	Bundesrat
bspw.	beispielsweise
BT	Bundestag
BVS	Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben
c.p.	ceteris paribus
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DEFG	Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DM	Deutsche Mark
Drs.	Drucksache
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
Einw.	Einwohner
ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung
et al.	et alii
EU	Europäische Union
e.V.	eingetragener Verein
EZ	Erhöhungszahl
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FDE	Fonds „Deutsche Einheit“
FKPG	Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms
FM	Finanzministerium
Fn	Fußnote
GFG	Gemeindefinanzierungsgesetz (hier für NRW)
GemFinRefG	Gemeindefinanzreformgesetz
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
H.	Heft
„Hartz IV“	Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
Hrsg.	Herausgeber

IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
i.e.S.	im engeren Sinne
ifo	Institut für Wirtschaftsforschung
i.H.v	in Höhe von
incl./ inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
i.V.m.	in Verbindung mit
i. Vgl. z.	im Vergleich zu
IWF	Internationaler Währungsfonds
IWH	Institut für Wirtschaftsforschung Halle
i.w.S.	im weiteren Sinne
Jg.	Jahrgang
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LFA	Länderfinanzausgleich
LV	Landesverfassung
LV NRW	Landesverfassung des Landes Nordrhein-Westfalen
MaßstG	Maßstäbengesetz
Mio.	Millionen
MOE	Mittelosteuropa
Mrd.	Milliarden
MV	Mecklenburg-Vorpommern
m.w.H.	mit weiteren/m Herausgeber/n
No.	Nummer
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
o.J.	ohne Jahresangabe
RGW	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
Rn	Randnummer
RVS	Rentenversicherungssystem
RWI	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
S./ pp.	Seite/n
SBG	Solidarbeitraggesetz
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SFG	Solidarpaktfortführungsgesetz
s.o.	siehe oben
ST	Sachsen-Anhalt
SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
Tab.	Tabelle
u.a.	unter anderen/m
USt	Umsatzsteuer
VEB	Volkseigener Betrieb
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
v.H.	vom Hundert
vgl.	vergleiche
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
Vol.	Volume
vs.	versus
z.B.	zum Beispiel
ZerlG	Zerlegungsgesetz
z.T.	zum Teil
zzgl.	Zuzüglich

Einleitung und Aufbau des Gutachtens

Der deutsche Einigungsprozess stellt eine gesamtstaatliche Aufgabe dar, deren finanzielle Lasten *auch* von den Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) anteilig zu tragen sind. Da die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland nur bestimmte Transferwege zwischen den einzelnen Ebenen des Staates zulässt, konnten sich die Kommunen finanzwirtschaftlich nur mittelbar am Aufbau der neuen Länder beteiligen.

Eine Regelung zur kommunalen Einheitslastenbeteiligung wurde im Gemeindefinanzreformgesetz (GemFinRefG), das einen Rahmen für die Verteilung der von den Kommunen zu leistenden Gewerbesteuerumlage auf Bund und Ländern bereits vorgab, getroffen. Ein Teil der Einheitslastenbeteiligung sollte über eine erhöhte Gewerbesteuerumlage erfolgen. Die Feinabstimmung der kommunalen Einheitslastenbeteiligung soll jedoch durch die jeweilige Landesgesetzgebung genauer spezifiziert werden (vgl. § 6 Abs. 3 und 5 GemFinRefG). **Problematisch ist jedoch, dass im Gemeindefinanzreformgesetz eine Definition der gesamten Einheitslasten nicht enthalten ist. Somit ist auch nicht definiert, worauf sich die kommunale Beteiligung genau bezieht.**

Das Ziel dieses Gutachtens liegt demzufolge darin,

- **zuerst die Höhe der Einheitslasten und ihre Verteilung auf die Länder**
- **danach die angemessene kommunale Beteiligung der nordrhein-westfälischen Kommunen an den finanziellen Lasten des Landes Nordrhein-Westfalen infolge der Deutschen Einheit für die Jahre 2006 bis 2019 zu ermitteln.**

Im Rahmen dieser Problemstellung soll zunächst die Lastenteilung zwischen Bund und Ländern untersucht werden, um daraus den Anteil des Landes Nordrhein-Westfalen abzuleiten. Wenn hierbei von „Land“ die Rede ist, dann umfasst dies gleichzeitig auch die Kommunen in dem jeweiligen Land; die Kommunen stellen keine eigene Verfassungsebene dar (Teil A).

Darauf aufbauend wird die finanzielle Binnenteilung der Einheitslasten zwischen dem jeweiligen Land und seinen Kommunen dargestellt. Zum einen sind also die absolute Höhe der Einheitslasten des Landes und zum anderen der kommunale Anteil an diesen Einheitslasten relevant. Steht dieser Anteil fest, muss dann noch aufgezeigt werden, auf welchem rechtlichen Wege dieser Anteil zu erbringen ist und letztendlich inwieweit über landesrechtliche Ausgleichsregelungen ein vertikaler sowie ein horizontaler (interkommunaler) Belastungsausgleich durchgeführt wird (Teil B).

Teil A: Definition und Quantifizierung der Einheitslasten

1. Deutsche Einheit

Neben den politischen Rahmenbedingungen und Herausforderungen gehört die Deutsche Wiedervereinigung auch wirtschaftlich zu den weltweiten Großprojekten des 20. und ebenso 21. Jahrhunderts. Der Prozess der „Deutschen Einheit“ ist in seiner Art und seinem Umfang in der Geschichte beispiellos und stellt eine enorme Herausforderung für die föderale Finanzstruktur der Bundesrepublik Deutschland dar.

Die schnelle, vollständige Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion (ohne Übergangs- und Anpassungsphasen) ist vielfach kritisiert worden.¹ Insbesondere warnten namhafte Institutionen (u.a. Bundesbank, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung)² vor einer schnellen wirtschaftlichen Integration. Trotz dieser Kritik lagen keine alternativen Vereinigungskonzepte mit dazugehörigen Prognosen zu den erwarteten Einheitslasten vor.

Allerdings bleibt zu bemerken, dass die schnelle Wiedervereinigung neben ökonomischen, auch zu allererst politischen und nicht-ökonomischen Kalkülen folgte. Neben den bevorstehenden Wahlen zum Deutschen Bundestag waren vor allem die tatsächliche und prognostizierte Binnenmigration ostdeutscher Bürger, sowie die drohende Zahlungsunfähigkeit der DDR, tragende Gründe für eine zügige Umsetzung der „Deutschen Einheit“.³

Spätestens nach dem Beitritt des Gebietes der ehemaligen DDR zum Bundesgebiet musste sich auch die Wirtschaftspolitik und die Finanzpolitik zugunsten der neuen Länder⁴ an den verfassungsrechtlichen Vorgaben der Bundesrepublik messen lassen. JUNKERNHEINRICH schätzte 1998 Zustand, Entwicklung und Ziel in beiden Teilen Deutschlands wie folgt ein: „Die Vereinigung Deutschlands stellt die Integration zweier Räume mit höchst unterschiedlicher Wirtschaftskraft dar. Dies ist politisch dann am leichtesten durchzusetzen, wenn viele Gewinner und nur wenige Verlierer existieren. Entsprechend sollte die ostdeutsche Bevölkerung schnell an Wohlstand gewinnen, ohne den westdeutschen Wohlstand zu verringern.“⁵

¹ Vgl. bspw. Busch, Andreas (1991): Die deutsch-deutsche Währungsunion: Politisches Votum trotz ökonomischer Bedenken, in: Liebert, Ulrike/Merkel, Wolfgang(Hrsg.) (1991): Die Politik zur Deutschen Einheit. Probleme, Strategien, Kontroversen, Opladen, S. 185-207 (188).

² Vgl. SVR (1990): So heißt es in einem Brief des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 09.02.1990 an Bundeskanzler Kohl unmissverständlich: „Wir halten die rasche Verwirklichung der Währungsunion für das falsche Mittel, um dem Strom von Übersiedlern Einhalt zu gebieten. [...] Der Druck auf die Bundesrepublik würde anwachsen, den Abstand der Einkommen (Löhne und Renten) durch einen „Finanzausgleich“ zugunsten der DDR zu verringern. Riesige Belastungen kämen auf die öffentlichen Haushalte zu. [...] Mit einer raschen Währungsunion werden Anpassungsprozesse in Gang gesetzt, die die Produktion und die Beschäftigung in der DDR beeinträchtigen können.“ Vgl. ders. (1990): Jahresgutachten 1990/1991, S. 306f. (Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1990), BT-Drs. 11/8472).

³ Vgl. u.a. Hertle (1998): S. 11.

⁴ Im Rahmen dieses Gutachtens werden die Begriffe neue und alte Länder synonym zu östlichen und westlichen Ländern gebraucht.

⁵ Junkernheinrich (1998): S. 23.

Dennoch sollte sich nach 1989 zeigen, dass der Umfang und die Reichweite der Integrationsanforderungen unterschätzt worden waren. Die ursprünglich angesetzte „mittelfristige Integrationsstrategie“ sollte sich als zu kurz gegriffen erweisen, so dass Anpassungsleistungen auch heute und in Zukunft noch erforderlich sein werden.

Anders als die im Jahr 2004 bzw. 2007 der Europäischen Union beigetretenen MOE-Staaten, die die wirtschaftliche Transformation und die Integration in den europäischen und weltweiten Wirtschaftsraum weitgehend selbstständig (zzgl. Unterstützung aus der Kohäsions- und Regionalpolitik der Europäischen Union) bewältigen mussten, konnten die ostdeutschen Länder auf ein etabliertes System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zurückgreifen und über die föderale Solidarität an der gesamtstaatlichen Leistung partizipieren. Die ohne Zweifel zu attestierenden wirtschafts- und sozialpolitischen Erfolge der „Deutschen Einheit“ wären ohne diese gesamtstaatliche Solidarität nicht möglich gewesen.⁶

Der Lebensstandard in den neuen Ländern stieg gemessen am realen Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 9.442 Euro pro Einwohner 1991 auf 20.775 Euro pro Einwohner 2006 auf rund 70% des Westniveaus (vgl. Tabelle 1). Dieser enormen Entwicklung von einer sozialistischen Planwirtschaft zu einer Marktwirtschaft kann kaum eines der MOE-Länder folgen. „Andere ehemals sozialistische Länder wie die Tschechische Republik, die Slowakei oder Slowenien erzielten Zuwächse zwischen knapp einem Drittel und der Hälfte“.⁷ Das Wohlfahrtsniveau in Ostdeutschland liegt weit vor den anderen Transformationsländern.⁸ Dennoch bleibt der Lebensstandard in den neuen Ländern bei rund 80% des EU-25-Durchschnitts.

⁶ Vgl. BMWi (2008): Wirtschaftsdaten neue Länder, insb. S. 3f.

⁷ KfW Research (2005): 15 Jahre Deutsche Einheit: Wie geht es im Osten weiter?, S. 1f.

⁸ Ebenda, S. 4-6. Vgl. IAB-regional (2005): Vergleichende Analyse von Länderarbeitsmärkten. Das IAB hat in einer Gutachtenreihe in allen Länder im Jahr 2005 vergleichende Betrachtungen zum Stand der Arbeitsmarktentwicklung anstellen lassen. Für Nordrhein-Westfalen vgl. insbesondere Amend, Elke; Bauer, Frank (2005): Vergleichende Analyse von Länderarbeitsmärkten Länderstudie Nordrhein-Westfalen. (IAB regional. Berichte und Analysen. IAB Nordrhein-Westfalen, 01/2005).

Tabelle 1: Ausgewählte Wirtschaftsdaten 1991/ 2006 im Ost-West-Vergleich.*

		alte Länder [#]		neue Länder [#]		Verhältnis neue zu alten Ländern [#] in %		Anteil neue Länder [#] an Deutschland insgesamt in %	
		1991	2006	1991	2006	1991	2006	1991	2006
Bruttoinlandsprodukt (BIP) in jeweiligen Preisen*	Mrd. Euro	1.364,0	1.975,4	170,6	346,8			11,1	14,9
Wohnbevölkerung±	Tsd.	61.914	65.673	18.071	16.693			22,6	20,3
Erwerbstätige (Inland)*	Tsd.	30.153	31.880	8.468	7.208			21,9	18,4
Arbeitnehmer (Inland)*	Tsd.	27.098	28.339	8.003	6.357			22,8	18,3
Arbeitslose+	Tsd.	1.594	3.007	1.023	1.480			39,1	33,0
BIP je Einwohner in jeweiligen Preisen	Euro	22.030	30.079	9.442	20.775	42,9	69,1		
BIP je Erwerbstätigen in jeweiligen Preisen	Euro	45.235	61.963	20.150	48.115	44,5	77,7		
BIP je Arbeitsstunde der Erwerbstätigen in jeweiligen Preisen <	Euro	37,11	43,71	25,26	32,08	68,1	73,4		
BWS je Arbeitsstunde der Erwerbstätigen in jeweiligen Preisen<	Euro	33,44	39,42	22,81	28,93	68,2	73,4		
BIP je Erwerbstätigen (preisbereinigt, verkettet) -Produktivität-	2000=100		105,5		107,7				
BIP je Erwerbstätigen (preisbereinigt, verkettet) -Produktivität-	2000=100		105,5		107,7				
BIP je Erwerbstätigenstunde (preisbereinigt, verkettet)	2000=100		108,0		112,5				
Arbeitnehmerentgelt*	Mrd. Euro	723,5	972,9	121,5	177,1			14,4	15,4
Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer*	Euro	26.698	34.330	15.185	27.860	56,9	81,2		
Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmerstunde*<	Euro	22,84	25,70	16,65	19,61	72,9	76,3		
Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmerstunde*<	2000=100		107,8		111,1				
Bruttolöhne und Gehälter*	Mrd. Euro	589,7	783,5	101,4	142,8			14,7	15,4
Bruttolöhne und Gehälter je Arbeitnehmer*	Euro	21.763	27.649	12.676	22.462	58,2	81,2		
Brutto-Anlageinvestitionen je Einwohner++	Euro	4.800	4.900	3.300	4.000	69	81		
Kapitalstock je Erwerbstätigen [#] +++	Euro	241.000	292.000	110.000	244.000	46	84		
Kapitalstock je Einwohner [#] +++	Euro	114.000	141.000	51.000	104.000	45	74		
Lohnstückkosten*><	%	68,3	65,2	72,99	67,78	neue Länder über alte Länder in %			
						6,9	4,0		

* Basis: ESVG 1995.

Neue Länder mit Berlin, alte Länder ohne Berlin

± 1991: Jahresdurchschnitt; 2005: Jahresende

+ Jahresdurchschnitt; 1991 und 2006: neue Länder mit Berlin, alte Länder ohne Berlin

++ Ausgangszahlen für 1991 und 2005: AK VGR, Herleitung der Kennzahl eig. Berechnung Anlageinvestitionen := neue Bauten sowie neue Ausrüstungen und sonstige Anlagen (in jeweiligen Preisen), Neue Länder: mit Berlin; alte Länder: ohne Berlin

+++ 1991, 2004

> Arbeitnehmerentgelt je Arbeitsstunde in Relation zur Bruttowertschöpfung je Arbeitsstunde der Erwerbstätigen in jeweiligen Preisen

< 1998 und 2006.

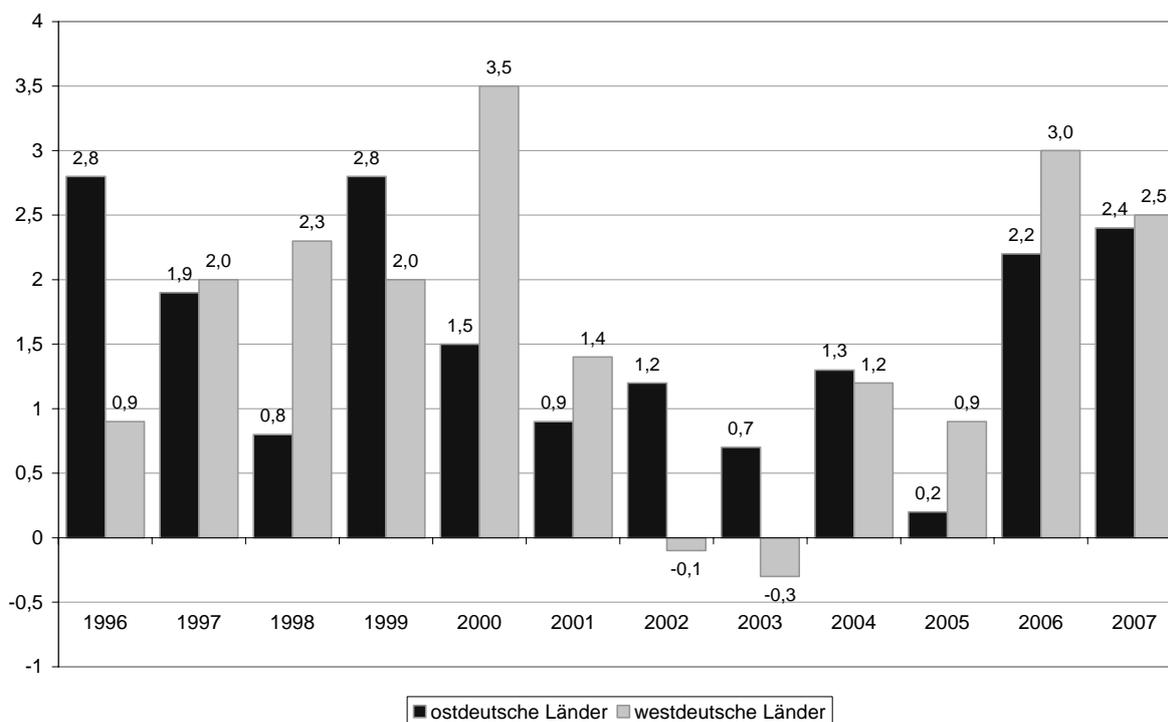
Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an BMWi (2008): S. 3.

Ein ähnlich positives Bild lässt sich mit Bezug auf die Modernisierung des Kapitalstocks, die Entwicklung der Infrastruktur, der Beseitigung von Umweltschäden und Altlasten, der Sanierung und dem Erhalt von bestehender Bausubstanz sowie das enorme Produktivitätswachstum zeichnen.⁹

Dem gegenüber bleiben dennoch erhebliche Entwicklungspotentiale bei den Lohnstückkosten und die nach wie vor enorme Belastung durch die im Bundesvergleich hohe Arbeitslosigkeit.

Dennoch bleibt das Wachstum des BIP in den neuen Ländern auf dem Niveau der alten Länder bzw. bleibt sogar dahinter zurück (Abbildung 1). Eine Angleichung der Lebensverhältnisse wäre aber lediglich bei einem dauerhaften, überproportionalen Wachstum zu gewährleisten.

Abbildung 1: Reale Wachstumsraten des BIP gegenüber dem Vorjahr in %.*



*Basis: ESVG 1995, preisbereinigt, verkettet. Daten jeweils ohne Berlin.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an BMWi (2008): S. 4 nach Daten des AK VGR der Länder.

Aus europäischer Perspektive gehört die Wiedervereinigung zu den großen Leistungen des 20. Jahrhunderts. Ohne sie wären die Überwindung der weltweiten Ost-West-Konfrontation

⁹ Zu den Fortschritten des „Aufbau Ost“ vgl. den jüngsten Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit, Bundesregierung (2007): Jahresbericht zum Stand der Deutschen Einheit: Chancen nutzen, Zusammenhalt sichern.

und die Erweiterung der Europäischen Union (2004/2007), die zuweilen als Wiedervereinigung Europas bezeichnet wird, nicht möglich gewesen. Hinzu kommen ein enormer Beitrag zur Demokratisierung Mittel- und Osteuropas und die Verbreitung von rechts- und sozialstaatlichen Normen, Menschenrechten und eine beispiellose Wohlstandsentwicklung in (Ost-)Deutschland und Europa.¹⁰ Die **politische Transformation** Ostdeutschlands war damit eine Errungenschaft besonderer Art und kann im Zuge des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 und den Wahlen zum (ersten Gesamt-)Deutschen Bundestag am 2. Dezember 1990 als weitgehend **abgeschlossen** bezeichnet werden.¹¹

Den Ausführungen des SACHVERSTÄNDIGENRATES ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG¹² folgend, konnte parallel zur Wiedervereinigung allerdings weder bei Experten der Wirtschaft noch bei politischen Entscheidungsträgern Zweifel darüber herrschen, dass für die **wirtschaftliche Integration** der neuen Länder ein „**langer Atem**“¹³ notwendig sein werde. Dass die wirtschaftliche Einheit dabei nicht zum „Null-Tarif“ zu haben sein würde, war angesichts der enormen wirtschaftlichen und strukturellen Herausforderungen, vor denen man 1989/1990 stand, erkennbar.

Aufgrund unterschiedlicher statistischer Anforderungen, nur in Teilen vorhandenem Datenmaterial und insbesondere ab der zweiten Hälfte der 1980er Jahre manipulierter Informationen über die tatsächliche wirtschaftliche Situation in der DDR, waren und sind Vergleiche mit den alten Ländern sehr schwierig.¹⁴ Dennoch lässt sich feststellen, dass sich am Vorabend der Wiedervereinigung Deutschlands, die Wirtschaft in der DDR in einem desolaten Zustand befand. Dieser enorme Nachholbedarf war jedoch offenkundig und ließ Größe und Dauer der Aufgabe der Integration erkennbar werden.

Vor diesem Hintergrund ist es eine für Wissenschaft und Politik notwendige Aufgabe, zu analysieren, welche Kosten im Zuge der Wiedervereinigung bisher aufliefen, anfallen und in Zukunft noch zu erwarten sind.

Im Überblick kann dies an einigen ausgewählten Indikatoren eindrucksvoll dargestellt werden:

A) Der **Kapitalstock in der DDR** war nahezu **aufgezehrt**. Die Mangelwirtschaft im Osten Deutschlands hatte insbesondere dazu geführt, dass ab den 1970er Jahren die Investitionsquote permanent zurückgenommen werden musste, die bestehenden Produktionskapazitäten insgesamt herabgewirtschaftet wurden und der vorhandene Bestand an Wohn- und Produktionsgebäuden zunehmend verfiel. Der Bedarf an Ersatz- und Neuinvestitio-

¹⁰ Vgl. Eingangsformel zum Einigungsvertrag vom 31. August 1990.

¹¹ Zur Genese und Perzeption des Jahres im Überblick vgl. Eckert, Rainer: Das historische Jahr 1990, in: APuZ 40/2005, S. 12-18.

¹² SVR (1990): Jahresgutachten 1990/1991, Rn 71-77 (BT-Drs. 11/8472).

¹³ Sinn/ Sinn (1992): S. 150-154.

¹⁴ SVR (1990): Jahresgutachten 1990/1991, Rn 74.

nen zum Erhalt- und zur Erweiterung des Produktionspotentials und der damit verbundene Kapitalbedarf waren erheblich.¹⁵

- B) Ein ähnlich **enormer Nachholbedarf** war auch **im Bereich der Infrastruktur** festzustellen. Hierzu zählen neben maroden Schienen- und Wasserwegen ebenso die Verkehrsinfrastruktur von den Verkehrswegen des ÖPNV bis hin zu den Fernverkehrsstraßen und den Autobahnen. Nicht zu vernachlässigen sind dabei neben Engpässen bei Transportkapazitäten auch erhebliche Entwicklungspotentiale im Flugverkehrswesen und in der Binnen- wie Ostseeschifffahrt. Zudem war die Sicherheit bei vielen Brücken und Talsperren aufgrund des baulichen Zustands auch nach DDR-Anforderungen nur noch in Teilen gewährleistet.¹⁶
- C) Eine weitere Schwäche für die Produktion in den ostdeutschen Ländern offenbarte die **erhebliche (versteckte) Arbeitslosigkeit**. Diese wurde im Zeitraum 1989/1990 mit mehr als 15% angegeben. Das bestehende Arbeitskräftepotential wurde dem entsprechend nicht wirtschaftlich eingesetzt.¹⁷ Auch in der Arbeitslosenstatistik nach der Wiedervereinigung spiegelt sich diese Indikation wider. Bereits 1991 war die registrierte Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland mehr als doppelt so hoch wie im Westen der Republik. Hinzu kam ein vergleichsweise geringeres Bildungsniveau, was nicht zuletzt durch ein begrenztes Repertoire an Ausbildungsmöglichkeiten (Ausbildungsberufe/Studiengänge) und die politische Zuteilung derselben verursacht war. Die Nachteile des Wirtschaftsstandorts Ostdeutschland im Bereich des Humankapitals sind auch heute noch nicht überwunden¹⁸, die Arbeitslosigkeit liegt ungebrochen auf hohem Niveau.
- D) Ende 1989 war evident, dass die DDR bei Fortsetzung der bestehenden Politik zahlungsunfähig sein würde. Dies war auch den Verantwortlichen bewusst.¹⁹ Die **Verschuldung** hatte damit ein Ausmaß angenommen, dass einerseits die wirtschaftliche Entwicklung lähmte und gleichzeitig abzubauen war. Dies war nicht zuletzt eine Last, die im Zuge der Wiedervereinigung bzw. des Beitritts der DDR zum Bundesgebiet übernommen werden musste.
- E) Einen weiteren Produktionsnachteil stellten die **geringe Innovationsfähigkeit** der Volkseigenen Betriebe (VEB) und der weite Abstand zu Konkurrenzbetrieben im Bezug auf den Stand des technischen Fortschritts dar. Dieser drückte sich nicht zuletzt in einer **veralteten und schmalen Produktpalette** aus und erschwerte somit das Bestehen der Betriebe im Wettbewerb der wiedervereinigten Bundesrepublik und darüber hinaus auf in-

¹⁵ Hertle (1998): Der Zusammenbruch der DDR-Wirtschaft, S. 12.

¹⁶ Pohl (2002): Ostdeutschland im 12. Jahr nach der Wiedervereinigung, S. 30.

¹⁷ Ebenda.

¹⁸ Vgl. dazu Ragnitz (2007): Explaining the East German Productivity Gap – The Role of Human Capital.

¹⁹ Gerhard Schürer, Gerhard Beil, Alexander Schalck, Ernst Höfner, Arno Donda, Vorlage für das Politbüro des Zentralkomitees der SED, Betreff: Analyse der ökonomischen Lage der DDR mit Schlußfolgerungen, 27. Oktober 1989 (SAPMO-Barch, ZPA-SED, DY 30/J IV 2/2A/3252; dok. in: Hertle, Hans-Hermann a.a.O., S. 448 ff.).

ternationalen Märkten, zumal die angestammten Märkte in den Ländern des Rates für gemeinsame Wirtschaftshilfe ihrerseits weggefallen waren.

- F) Darüber hinaus sei auf weitere beschränkende und bremsende Faktoren der wirtschaftlichen Entwicklung in der ehemaligen DDR hingewiesen: Die **Umwelt** befand sich in einem desolaten Zustand. „Besonders schlimm ist es, dass die Umwelt in Ostdeutschland durch eine schonungslose Nutzung natürlicher Ressourcen stark in Mitleidenschaft gezogen worden ist.“²⁰ Darüber hinaus war die auf Autarkie angelegte, **starke vertikale Integration** der Produktion nicht dazu geeignet, die begrenzten komparativen Vorteile der spezifisch ostdeutschen Wertschöpfung zur Geltung zu bringen. Des Weiteren stellten sich eine **fehlende bzw. unterbrochene Unternehmertradition**, die **planwirtschaftlichen Strukturen**²¹ sowie deren schnelle Umstellung zu einer Marktwirtschaft als Hindernisse der Wirtschaftsentwicklung heraus. Zudem sei auf das erhebliche **Wohlstandsgefälle**²² zwischen Ost und West (gerade ein Drittel) hingewiesen, dass sich nicht zuletzt begrenzend auf die Entwicklung der Kaufkraft auswirkte.

Im Vergleich zu Westdeutschland war auch der Außenhandel der DDR gering. So gingen 62 Prozent des DDR-Absatzes in den RGW-Raum (Mitgliedsländer im Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe). Das stetige Sinken der Außenhandelsrentabilität zwang die DDR, ein immer stärker steigendes Umtauschverhältnis von DDR-Mark zu D-Mark hinzunehmen (bis 4,40:1). Für die sinkende Außenhandelsrentabilität mussten vor diesem Hintergrund mehr Zinsen aufgebracht werden, was eine weitere Kreditaufnahme nach sich zog. Die Schulden-situation der DDR-Wirtschaft konnte nie genau festgestellt werden. Führende DDR- Politiker wie der letzte Ministerpräsident de Maizière äußerten die Unmöglichkeit, die Struktur der Auslandsverschuldung zu quantifizieren.²³ Seitens der DDR-Staatsbank wurde die Nettoverschuldung zum Ende des Jahres 1989 mit 18,5 Mrd. US-Dollar angegeben. Tatsächlich lag sie zu dieser Zeit deutlich höher (nach offiziellen Angaben bei ca. 49 Valuta-Mark, was ca. 26 Mrd. US-Dollar entspricht).²⁴

Am 18.5.1990 wurde der „Staatsvertrag über die Herstellung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion“ unterzeichnet. Neben den Grundlagen der sozialen Marktwirtschaft wurde die D-Mark als gemeinsame Währung festgelegt. Der Vertrag wurde am 1.7.1990 implementiert. Löhne und Gehälter wurden im Verhältnis 1:1 der geltenden Tarifverträge umgestellt. Die Renten wurden neu berechnet und deutlich erhöht. Für Bestandsgrößen wurde ein Kurs

²⁰ SVR (1990): Jahresgutachten 1990/1991, Rn 71.

²¹ SVR (1990): Jahresgutachten 1990/1991, Rn 74.

²² SVR (1990): Jahresgutachten 1990/1991, Rn 71.

²³ Vgl. u.a. DDR-Volkskammer (1990), Stenographische Niederschrift, 10. Wahlperiode, 6. Tagung, 10.5.1990, S. 187.

²⁴ Zur Verschuldungssituation vgl. u.a. Hertle (1992), S. 1019-1030.

von 2:1 festgelegt, wobei Sparguthaben altersabhängig bis zu einem bestimmten Betrag (2.000 bis 6.000 Euro) im Verhältnis 1:1 umgestellt wurden. Die Entwicklungen der Löhne und Renten in Ostdeutschland wurden damit, trotz der per se vorliegenden Senkung der internen Kosten in Ostdeutschland durch die Aufwertung der D-Mark, deutlich über den Produktivitätsfortschritt erhöht. Diesen sehr schnellen Anpassungen auf das westdeutsche Niveau gingen keine realisierten Produktivitätssteigerungen voraus. Die Belastungen der Unternehmen und implizit ihrer Wettbewerbssituation führte zu weitreichenden Entlassungswellen durch den entstandenen Kostendruck. Die wirtschaftliche Umstrukturierung der neuen Länder wurde mit der zügigen Lohnanpassung gebremst und die Arbeitslosigkeit erhöht. CANOVA und RAVN argumentieren, dass die Vereinigung einen großen Arbeitsangebotschock darstellte, da es ein Überangebot an (weniger qualifizierten) Arbeitern gab (vgl. Tabelle 2).²⁵ Im Vergleich zum Westen lagen die Beschäftigungszahlen in Ostdeutschland besonders hoch in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft, Bergbau, Maschinenbau, Textilverarbeitung und Eisenbahnen.²⁶ Die Arbeitskraftfreisetzung sowie der Übergang von arbeitsintensiver zu kapitalintensiver Produktionsweise gingen hier besonders zügig voran. Auch führten exzessive Lohnsteigerung/-anpassungen nach der Wiedervereinigung zu den genannten Substitutionseffekten in Form einer Ersetzung von Arbeit durch Kapital.²⁷ Deutliche Entwicklungsfortschritte sind – wie bereits dargestellt – insbesondere im Bereich der Infrastruktur, der Beseitigung von Umweltschäden und Altlasten, sowie der Sanierung und dem Erhalt von bestehender Baussubstanz zu verzeichnen.

Auch in Westdeutschland haben von Umstrukturierungen im Zuge der Wiedervereinigung im Besonderen der Handels- und Dienstleistungsbereich, das Kreditgewerbe, Versicherungen, der Tourismusbereich und der Beratungssektor profitiert.

Dennoch stagnierte das Wachstum des BIP in den neuen Ländern auf dem Niveau der alten Länder bzw. bleibt sogar dahinter zurück (Abbildung 1). Eine Angleichung der Lebensverhältnisse wäre lediglich bei einem dauerhaften, überproportionalen Wachstum zu gewährleisten gewesen.

²⁵ Canova/Ravn, The Macroeconomic Effects of German Unification: Real Adjustments and the Welfare State Review of Economic Dynamics Volume 3, Issue 3, July 2000, Pages 423-460. Ähnlich argumentieren Sinn/Sinn (1992), S. 42.

²⁶ Ebenda.

²⁷ Burda M.C. und Hunt J. (2001): From Reunification to Economic Integration: Productivity and the Labour Market in Eastern Germany". Brookings Papers on Economic Activity, 2, 1-71; Canova F. und Ravn M.O. (2005) \The Macroeconomic Effects of German Unification: Real Adjustments and the Welfare State". Economics and Business Working, Papers Series, 442; Snower/Merkel (2006) \The Caring Hand that Cripples: The East German Labour Market After Reunification (Detailed Version)". Kiel Working Paper No. 1263.

Tabelle 2: *Strukturabweichungen zwischen Ost- und Westdeutschland.*

Sektorale Gliederung des Arbeitsmarktes (in Prozent der Beschäftigten)	Ostdeutschland²⁸		Westdeutschland²⁹		Freisetzungen³⁰
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	9,9		4,2		5,7
Energie und Bergbau	3,2		1,4		
Energie und Wasserversorgung		1,3		0,8	0,5
Bergbau ³¹		1,9		0,6	1,3
Verarbeitendes Gewerbe	34,1		29,7		
Chemische Ind., Spalt- und Brutstoffe		1,6		2,0	-
Mineralölverarbeitung		0,6		0,1	0,5
Gummiwaren, Kunststoff		1,0		1,4	-
Steine, Erden		1,0		0,7	0,3
Feinkeramik, Glas		0,7		0,5	0,2
Metallerzeugung und -bearbeitung		2,0		2,4	-
Stahl- und Leichtmetallbau		1,2		0,6	0,6
Maschinenbau		5,9		3,9	2,0
Fahrzeugbau und Reparaturen		2,2		4,1	-
Elektrotechnik		4,3		3,7	0,6
Büromaschinen, EDV		0,6		0,3	0,3
Feinmechanik, Optik		0,6		0,9	-
Eisen-Blech-Metallwaren		1,2		1,1	0,1
Holzindustrie, Papierindustrie, Druckereien		2,2		2,9	-
Musikinstrumente, Spielwaren		0,7		0,2	0,5
Bekleidung, Leder		2,1		1,3	0,8
Textil		2,3		0,8	1,5
Ernährung		3,6		2,8	0,8
Baugewerbe	6,1			6,6	
Handel	7,8		14,5		
Großhandel, Handelsvermittlungen		2,8		5,1	-
Einzelhandel		5,0		9,4	-
Verkehr	6,8		5,6		
Eisenbahnen ³²		2,6		1,0	1,6
Schifffahrt, Häfen		0,4		0,2	0,2
Übriger Verkehr		2,4		2,5	-
Nachrichtenübermittlung		1,4		1,9	-

Quelle: Sinn/Sinn (1992), S. 43.

²⁸ DIW Wochenbericht 17/90, S. 243. Das DIW stützt sich dabei auf Zahlen der staatlichen Zentralverwaltung für Statistik der DDR, Bericht über die Berufstätigen in der DDR per 30. September 1989. Lehrlinge sind nicht berücksichtigt.

²⁹ Statistisches Bundesamt, Arbeitsstättenzählung vom 25. Mai 1987, Fachserie 2, Heft 4; landwirtschaftliche Zahlen: Statistisches Bundesamt, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Fachserie I, Reihe 4.1.1., 1989; Mikrozensusserhebung von 1987.

³⁰ Positive Abweichungen zwischen ost- und westdeutschen Prozentsätzen.

³¹ Einschließlich Uranbergbau.

³² Einschließlich Reichsbahn-Sparkasse.

Sektorale Gliederung des Arbeitsmarktes (in Prozent der Beschäftigten)	Ostdeutschland ³³		Westdeutschland ³⁴		Freisetzungen ³⁵
Dienstleistungen, Staatliche Org.					
ohne Erwerbscharakter	32,4		38,0		
Kredit, Versicherung ³⁶		0,7		4,4	-
Gastgewerbe		1,9		3,7	-
Gesundheits- und Veterinärwesen ³⁷		4,1		5,1	-
Beratungsdienstleistungen		1,4		4,8	-
Übrige Dienstleistungen		3,1		4,9	-
Bildung und Wissenschaft		6,8		4,9	1,9
Sozialwesen		1,7		1,1	0,6
Kultur, Medien, Sport		1,4		1,1	0,3
Öffentliche Verwaltung ³⁸		5,1		6,6	-
Übrige staatliche Betriebe ³⁹ (X-Bereich)		4,2		0	4,2
Kirchen, Verbände, Parteien ⁴⁰		2,0		1,4	0,6
Summe	100,0		100,0		25,1

Quelle: Sinn/Sinn (1992), S. 43.

Es muss an dieser Stelle offen bleiben, ob eine frühere Integration der neuen Länder in das bundesstaatliche Finanzausgleichssystem oder die verzögerte Einbeziehung der ostdeutschen Wirtschaft in den größeren Markt deren Regeneration beschleunigt hätte. Aus der Rückschau wird deutlich, dass die vollständige Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion binnen kürzester Frist nicht in der Lage war, die Anpassung der ostdeutschen Wirtschaft an marktwirtschaftliche Konkurrenzsituationen friktionsfrei und in wenigen Jahren zu verwirklichen. Zudem ist auch heute noch unbestreitbar, dass die „Überwindung des verheerenden ökonomischen Erbes der SED-Diktatur, der Aufbau wettbewerbsfähiger industrieller Strukturen und damit die Angleichung der Lebensverhältnisse in den alten und neuen Ländern noch viele Jahre in Anspruch nehmen [wird]“.⁴¹ Auf der Hand liegt auch, dass die beschriebenen Herausforderungen die Überwindung planwirtschaftlicher Strukturen und der

³³ DIW Wochenbericht 17/90, S. 243. Das DIW stützt sich dabei auf Zahlen der staatlichen Zentralverwaltung für Statistik der DDR, Bericht über die Berufstätigen in der DDR per 30. September 1989. Lehrlinge sind nicht berücksichtigt.

³⁴ Statistisches Bundesamt, Arbeitsstättenzählung vom 25. Mai 1987, Fachserie 2, Heft 4; landwirtschaftliche Zahlen: Statistisches Bundesamt, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Fachserie I, Reihe 4.1.1., 1989; Mikrozensusserhebung von 1987.

³⁵ Positive Abweichungen zwischen ost- und westdeutschen Prozentsätzen.

³⁶ Einschließlich Sozialversicherung.

³⁷ Einschließlich Hochschulkliniken.

³⁸ Einschließlich Volkspolizei und Ministerium für Staatssicherheit, ohne Soldaten.

³⁹ Sonstiger, in offiziellen Statistiken nicht erfasster staatlicher Bereich; Schätzung des DIW. Die Gesamtzahl der Beschäftigten der DDR betrug demnach nicht 8,9 Mio., sondern 9,3 Mio. (Andere Schätzungen beziffern die ursprüngliche Beschäftigung gar auf 9,7 Mio.).

⁴⁰ Einschließlich sogenannter Massenorganisationen der DDR.

⁴¹ Hertle (1998): S. 22.

Aufbau eines funktionierenden Marktes erhebliche finanzielle Ressourcen über einen noch ungewissen Zeitraum erfordern werden. Trotz enormer Erfolge in den zurückliegenden anderthalb Dekaden des „Aufbau Ost“ erweist sich der Aufbauprozess als langwieriger und mühseliger, „als man es sich ursprünglich vorstellte“.⁴² Auch die Rückübertragung von Eigentum (Immobilien) hemmte des Weiteren Privatisierungs- und damit Effizienzsteigerungsbestrebungen in Ostdeutschland und beinhaltete aufgrund des Unsicherheitscharakters enorme Risikopotenziale.

Wodurch unterscheidet sich im Konvergenzprozess von 1990 bis heute die ökonomische Leistungsfähigkeit der beiden Teile Deutschlands, folglich der alten und der neuen Länder?

Aus der Beantwortung dieser Frage lässt sich ableiten, wie der staatliche Transferbedarf sich entwickelt hat und wie er sich fortsetzen wird. Ein erheblicher Teil der Wirtschaft in den neuen Ländern muss nach wie vor als **Transferwirtschaft** bezeichnet werden. Etwa ein Drittel der ostdeutschen Wertschöpfung ist auf Mittel aus den Transfersystemen angewiesen.⁴³ Dass dieser Anteil sich über die Jahre seit 1991 deutlich verringert hat, zeigen die Entwicklungsschritte. Die weiterhin große Transferabhängigkeit weist aber auf die zukünftigen Herausforderungen hin. Auch die Transfers im Rahmen der Sozialversicherungssysteme sind anhaltend hoch, wie erst kürzlich umfassend in einer Studie des IAB nachgewiesen.⁴⁴ Weiterhin ist eine erhebliche Unternehmenslücke⁴⁵ in Ostdeutschland vorhanden. Trotz einiger Großansiedlungen fehlt es insbesondere im Mittelstand und in der Industrie an wettbewerbsfähigen Unternehmen. Dies ist auch auf den Zusammenbruch vieler VEB ohne Nachfolgeunternehmungen zurückzuführen. Die Unternehmen in den neuen Ländern sind dabei sowohl was das Ausmaß ihres Umsatzes, als auch die Zahl ihrer Beschäftigten betrifft, im Bundesvergleich klein. Auch der Umsatz je Beschäftigten ist vergleichsweise gering. Im Bereich der Industrie kommt ein im Prozess der Globalisierung beschleunigter Aspekt der Integ-

⁴² Pohl (2002): S. 30.

⁴³ Von Dohnanyi (2005): S. 9.

⁴⁴ Bloss (2006): Die Bedeutung der Ausgaben und Einnahmen der Sozialversicherungssysteme für die Regionen in Deutschland, IAB-Forschungsbericht, 8/ 2006. Insbesondere S. 94-100. Hier wird nachgewiesen, dass auch die Sozialversicherungssysteme (namentlich die der Arbeitslosen- und Rentenversicherung) neben dem expliziten bundesstaatlichen Finanzausgleich zu einem „nicht unbedeutenden Ausgleich zwischen den Regionen“ führt. Insgesamt erreichten die westdeutschen Regionen 2003 einen Überschuss (Arbeitslosenversicherung) von 6,1 Mrd. Euro, wobei Bremen und Schleswig-Holstein einen negativen Beitrag leisteten. Müssten die Länder ihre Leistungsausgaben aus eigenen Beitragsmitteln und damit eigener Wirtschaftskraft (Arbeitsort) finanzieren, würde für die Regionen mit einem negativen Saldo aus Einnahmen und Ausgaben ein Zuschuss in Höhe von etwa 9,8 Mrd. Euro nötig werden. Auf die ostdeutschen Länder entfallen ca. 9,4 Mrd. Euro. Neben den ostdeutschen Ländern gehören am Arbeitsort auch Niedersachsen und Schleswig-Holstein zu den Empfängerländern, am Wohnort Schleswig-Holstein und Bremen. Der Nettotransfer der westdeutschen Regionen addiert sich zu etwa 6,8 Mrd. Euro am Arbeitsort. Dieser wird nahezu vollständig von Hamburg und den westdeutschen Flächenländern erwirtschaftet. Die wirtschaftlich starken Flächenländer Baden-Württemberg, Bayern und Hessen tragen am Arbeitsort ca. 78 Prozent des Überschusses. Für die Rentenversicherung, ergibt sich unter Einbeziehung des Bundeszuschusses und dem Beitrag Bayerns (, das als einziges Land einen Positiven Saldo ausweisen kann) ein Umverteilungsvolumen an Einkommen in Höhe von 15,7 Mrd. Euro, welches zu 78 Prozent auf den Einkommensentzug in Bayern und Baden-Württemberg zurückzuführen ist.

⁴⁵ Pohl (2002): S. 33-34.

ration der (ost-)deutschen Produktion in eine internationalisierte Arbeitsteilung hinzu. Dieser Strukturwandel parallel zur Transformation im Zuge der „Deutschen Einheit“ ist zugleich eine zusätzliche Belastung für den „Aufbau Ost“.

Im Zuge der wirtschaftlichen Boomphase der vergangenen Jahre hat sich der Arbeitsmarkt zwar in den neuen Ländern positiv entwickelt, dennoch bleibt die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland auf hohem Niveau, welches ungefähr dem Doppelten der Arbeitslosigkeit in den alten Ländern entspricht. Dabei liegt das Ausmaß der Unterbeschäftigung⁴⁶ im ersten Arbeitsmarkt bei einer Quote von rund 25 %. Dieses ungenutzte Potential an Produktionsfaktoren stellt eine erhebliche Belastung für die öffentlichen Haushalte und einen Verzicht auf Wertschöpfung dar, der sich im gesamtstaatlichen BIP niederschlägt. Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit bleibt auch eine gesellschaftliche Herausforderung, denn sie „begünstigt u.a. die Entstehung sozialer Brennpunkte und politischen Extremismus“.⁴⁷

Eine Aufgabe, die eng mit der wirtschaftlichen Perspektive respektive Perspektivlosigkeit verknüpft ist, bleibt die **anhaltend hohe Abwanderungsrate**. Insbesondere verhältnismäßig junge, gut ausgebildete Frauen emigrieren in die alten Länder bzw. in zunehmendem Maße auch in andere Regionen Europas. Neben dem damit verbundenem Verlust des entsprechend produktive(ere)n Arbeitskräfte- und Innovationspotentials verstärkt dies auch den in Ostdeutschland besonders evidenten **demographischen Wandel**. Durch den Geburtenrückgang und den Wegzug von jungen Frauen, die wiederum die Geburtenrate nicht steigern, ist Ostdeutschland dabei besonders stark von diesem Wandel betroffen. Da im Zuge des erhöhten Lebensstandards und der modernen Gesundheitsversorgung auch die durchschnittliche Lebenserwartung steigt, sehen sich die neuen Länder in allen drei Faktoren, die die Demographie beeinflussen (Migration, Geburtenrate, Alterung) vor besondere Herausforderungen gestellt, die hohe Anforderungen sowohl an die Arbeitsmärkte, als auch an den Strukturwandel bzgl. der technischen und sozialen Infrastruktur stellen.

⁴⁶ Registrierte Arbeitslosigkeit + arbeitsmarktpolitische Maßnahmen.
⁴⁷ Ebenda.

2. Quantifizierung der Einheitslasten

2.1 Volkswirtschaftliche Aspekte der Deutschen Einheit

Die Überführung einer sozialistischen Zentralverwaltungswirtschaft in eine Marktwirtschaft stellte aus finanzwissenschaftlicher Sicht nicht nur ein schwieriges, sondern auch ein a priori schwer zu prognostizierendes Vorhaben dar. Eine ex ante Abschätzung der Vereinigungskosten konnte niemand seriös vornehmen. Eine zügige wirtschaftliche Einigung wurde von vielen Seiten als fragwürdig und als sehr ambitioniert angesehen. So argumentierte der SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG am 9.2.1990, dass „die einheitliche Währung den Abstand der Einkommen (...) verdeutlichen [wird]. Der Druck auf die Bundesrepublik würde anwachsen, den Abstand der Einkommen (Löhne und Renten) durch einen „Finanzausgleich“ zugunsten der DDR zu verringern.“⁴⁸ Die entstehenden Belastungen für die öffentlichen Haushalte wurden als hoch angesehen. Erhebliche Steuererhöhungen sowie Transfers aus Steuermitteln für eine konsumtive Verwendung würden anfallen, die an anderer Stelle (Infrastrukturleistungen) fehlten. **In der kurzen Phase zwischen dem Fall der Mauer und der Einführung der D-Mark (ein Zeitraum von acht Monaten) gab es jedoch kein umfassendes ökonomisches Gesamtkonzept.**

Um die Frage nach der Höhe der Einheitslasten beantworten zu können, bedürfte es eines Modells, in dem alle wichtigen volkswirtschaftlich relevanten Fragestellungen hinreichend integriert sind. Davon ist die volkswirtschaftliche Forschung nach Auffassung des Gutachters noch weit entfernt. Zwar finden sich in der Literatur genügend Untersuchungen, die sich mit volkswirtschaftlichen Einflüssen der Wiedervereinigung auseinandersetzen, aber sie beziehen sich meist auf Einzel- oder wenige Aspekte.

Selbst in den Gutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute oder des SACHVERSTÄNDIGENRATES ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (SVR) wird zwar immer wieder die Wiedervereinigung zur Begründung bestimmter Sachverhalte herangezogen, aber nicht die Höhe der Einheitslasten umfassend ausgewiesen.

Entsprechend werden im Folgenden auch nur einige ausgewählte Einzelaspekte dargelegt, um die Schwierigkeiten einer Berechnung offenzulegen.

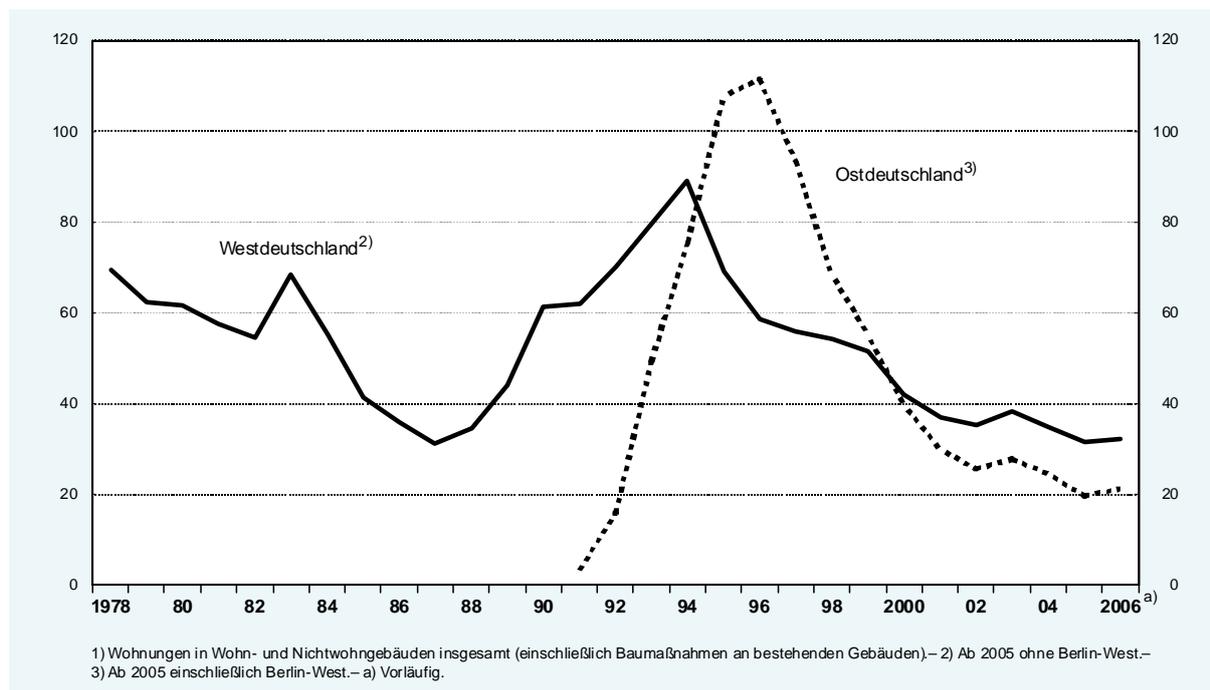
So führt der SVR die schwache Wirtschaftsentwicklung in den vergangenen Jahren auf die Deutsche Einheit zurück.⁴⁹ In seinem jüngsten Gutachten zitiert dieser, „dass der Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts und zum Teil auch das Potenzialwachstum zeitweise geringer

⁴⁸ Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1990), S. 306ff.

⁴⁹ Vgl. bspw. Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), Ziffer 98.

waren, als es der grundsätzlichen Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft entsprach. Insbesondere die deutsche Vereinigung ist dabei als Ursprung wirtschaftlicher Ungleichgewichte zu nennen, die sich seitdem nur langsam wieder abgebaut haben⁵⁰. Einen wichtigen Grund sieht der SVR in der Entwicklung im Bausektor, der wesentlich durch die Wiedervereinigung beeinflusst wurde. So kam es zunächst zu einer deutlichen Ausweitung der Bautätigkeit in Ostdeutschland zur Sanierung des Gebäudebestandes und der Infrastruktur. In den westlichen Ländern resultierten aus dem Vereinigungsboom Erweiterungen der Produktions- und Büroraumkapazitäten. Zusätzlich erhöhte sich die Nachfrage nach Wohnraum durch die Emigration aus den ostdeutschen in die westdeutschen Länder.⁵¹ Verstärkt wurde dieser Bauboom noch durch innerdeutsche Transferleistungen und Leistungen der Europäischen Union sowie durch staatliche Subventionen. Mit der Reduktion dieser Maßnahmen und der schwachen wirtschaftlichen Entwicklung im Beitrittsgebiet (Abbildung 1) ging die Nachfrage in der Mitte der neunziger Jahre wieder stark zurück und führte so zu einer strukturellen Anpassung in diesem Sektor (Abbildung 2).

Abbildung 2: Baugenehmigungen in Westdeutschland und Ostdeutschland je 10000 Einwohner.



Quelle: SVR (2007), S. 66.

⁵⁰ Vgl. bspw. Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), Ziffer 338ff.; ders. (2004), Ziffer 391ff.; ders. (2007), Ziffer 98ff.

⁵¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), S. 104 – 106.

Der SVR, der sich in diesem Zusammenhang einer Schätzung der EU-Kommission anschließt, folgert daraus, dass sich die jährliche Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts über diesen Zeitraum allein aus diesem Grund durchschnittlich um 0,25 Prozentpunkte verringerte.⁵² Weiterhin führten auch die niedrigen Zuwächse des privaten Konsums, die wiederum aus mehrjährigen moderaten Lohnsteigerungen zur Wiedergewinnung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit resultieren, zu geringeren Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts.⁵³ Diese Lohnentwicklung war die Reaktion auf die rasche Annäherung des Lohnniveaus in Ostdeutschland an den westdeutschen Stand kurz nach der Wiedervereinigung, die deutlich über die Produktivitätssteigerungen hinausging. Im Allgemeinen wird in Ostdeutschland eine Produktivitätslücke von ca. 25 Prozent festgestellt.⁵⁴ So beziffert RAGNITZ die Produktivität in den ostdeutschen Ländern im Jahre 2004 auf 72,5 Prozent des West-Vergleichswertes.⁵⁵ Der Grund liegt nach RAGNITZ insbesondere in den strukturellen Besonderheiten der ostdeutschen Wirtschaft, die sich größtenteils auf nachgelagerte und weniger auf wertschöpfungsintensive industrielle Produktionsstufen konzentriert. Das Produktivitätswachstum in Ostdeutschland stellt allerdings eine entscheidende Komponente für das Gelingen des Konvergenzprozesses dar. Produktivität wirkt investitionsstimulierend und stellt damit eine Voraussetzung dar, das vorhandene Kapitalstockdefizit abzubauen.

Die exzessive Lohnpolitik hatte nicht nur eine Produktivitätslücke zur Folge, sondern führte in den neuen Ländern auch zu hoher Arbeitslosigkeit.⁵⁶ SNOWER und MERKEL konnten einige Arbeitsmarkteffekte mit einem kalibrierten Modell erklären: So die stagnierende Beschäftigungsentwicklung im Osten bei fortgesetzt überhöhten Löhnen und Arbeitsmarktfriktionen.⁵⁷ Selbst die fiskalischen Effekte der Deutschen Einheit wurden untersucht. So war die Wiedervereinigung von einer fiskalischen Expansion begleitet, die Zinssteigerungen zur Folge gehabt hätte, die wiederum Kapitalzuflüsse induziert hätten. Infolge dessen sei es zur DM-Aufwertung gekommen, die die Leistungsbilanz verschlechterte. Daraus wurde abgeleitet, dass die Einheit Deutschlands, wirtschaftlich dämpfende Wirkungen auch in den anderen EU Ländern verursachte.⁵⁸

⁵² Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), Ziffer 99 i.V.m. EU-Kommission (2007) Country Study: Raising Germany's Growth Potential, European Economy Occasional Papers, 28, Februar.

⁵³ Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), Ziffer 100.

⁵⁴ SVR (2002), Ziffern 397.

⁵⁵ Ragnitz J., Müller G., Wölfel A. et al. (2001b) Produktivitätsunterschiede und Konvergenz von Wirtschaftsräumen - Das Beispiel der neuen Länder. Institut für Wirtschaftsforschung Halle - IWH. und Ragnitz, J. (2004): Der gegenwärtige Stand des Aufholprozesses in den neuen Ländern". Vortrag anlässlich der Tagung "Neujustierung Aufbau Ost des Staatswissenschaftlichen Forums an der Universität Erfurt.

⁵⁶ Burda M.C. und Hunt J. (2001) "From Reunification to Economic Integration: Productivity and the Labour Market in Eastern Germany". Brookings Papers on Economic Activity, 2, 1.

⁵⁷ Snower D.J. und Merkel C. (2006): "The Caring Hand that Cripples: The East German Labour Market After Reunification (Detailed Version)". Kiel Working Paper No. 1263. Ähnlich Sinn/Sinn (1992).

⁵⁸ Vgl. bspw. Gagnon J.E., Masson P.R. und McKibbin W.J. (1996) "German Unification: What have we learned from multi-country Models?" International Finance Discussion Papers, Number 547.

Darüber hinaus lassen sich ökonometrisch ähnliche Ergebnisse nachzeichnen. Mit Bezug auf die Konvergenz der technischen Effizienz, folglich dem Output pro Kopf, zwischen Ost und West, sind bereits im frühen Stadium des Einigungsprozesses empirische Erhebungen durchgeführt worden. Eine 1992 von MAYER veröffentlichte Studie prognostiziert dabei eine Konvergenz bereits nach 10 Jahren. Dieser eher optimistischen Einschätzung schließen sich im gleichen Jahr SINN/SINN nicht an und schätzen die Dauer des Konvergenzprozesses auf größer als 20 Jahre.⁵⁹ Andere Studien kommen zu einem längeren Anpassungszeitraum.⁶⁰

Den hohen Kosten aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist allerdings auch Nutzen gegenüberzustellen, welcher zum Teil an einer exakten kardinalen Quantifizierung scheitert. In diesem Zusammenhang ist zunächst der „Einheitsboom“ zu betrachten, da durch die Stimulanz der Wirtschaft die sich Ende der 1980er Jahre anbahnende Rezession um einige Jahre verlagert wurde. Des Weiteren stellt die Europäische Integration vor diesem Hintergrund einen bedeutenden Nutzen dar („Friedensdividende“). Aber nicht nur politisch, sondern auch ökonomisch führte das durch die deutsche Wiedervereinigung realisierte Zusammenwachsen Europas, im Besonderen der europäische Binnenmarkt, zu einer positiven Stimulanz der deutschen Wirtschaft.

Ferner wirken sich Migrationsbewegungen innerhalb der Bundesrepublik eher positiv auf den Westen als auf den Osten aus. Auch wenn es zu einer gewissen Migration von Arbeitskräften von West nach Ost (besonders im Anschluss an die Wiedervereinigung) kam, so resultiert der statistisch messbare Wegzug qualifizierter ostdeutscher Arbeitnehmer und vor allem Arbeitnehmerinnen, deren Nachfolgegeneration wiederum im Westen geboren wird, da der Rückzug sehr gering ausfällt („Klebeeffekt“), in einem evidenten indirekten Nutzen des westlichen Teils Deutschlands und seinen Ländern und Regionen. Auch neuere Daten zum Migrationsverhalten der Ostdeutschen für die Jahre 1991 bis 2006 verdeutlichen, dass die Fortzüge (3,047 Mio.) aus Ostdeutschland, die Zuzüge (2,062 Mio.) nach Ostdeutschland

⁵⁹ Aufstellung nach Lange/ Pugh (1998) *The Economics of German Unification*. Edward Elgar, S. 135.

⁶⁰ Studien von DORNBUSH und Wolf respektive BARRO SALA-i-Martin sagen eine Konvergenz des Outputs pro Kopf des Ostniveaus auf 80% des Westniveaus nach 54 bzw. 80 Jahren voraus. HALLET/ MA 1994 kommen auf einen Wert zwischen 30 und 40 Jahren. In einer jüngst vorgelegten Arbeit von GESKE wird u.a. der Frage nachgegangen, wie die niedrige Produktivität, die hohe Arbeitslosigkeit, der Kapitalstock, die West-Ost Transfers und die Migrationen den Vereinigungsprozess beeinflusst haben. Dabei kommt er (bei weitgehender Vermeidung normativer Vermutungen) zu zwei bemerkenswerten Aussagen: Zum einen erreicht die produktionstechnische Effizienz nach 36 - 70 Jahren das volle Produktivitätsniveau (je nach angewandter Methode.) und zum anderen wird der Osten während des gesamten Konvergenzprozesses 17% seiner Ausgangsbevölkerung verlieren, wenn die staatlichen und die Sozialtransfers in ähnlicher Weise wie zurzeit fortgeführt werden. Sollte beim Vereinigungsprozess jedoch die Form und die Höhe der bisherigen Nettotransfers (i.w.S.) wesentlich reduziert bzw. vollständig eingestellt werden, könnte es sogar zu einem Bevölkerungsverlust von 45% bezogen auf die Ausgangsbevölkerung kommen. Näheres siehe Geske, J. (2008): *Eine makroökonomische Analyse der deutschen Wiedervereinigung - ein quantifizierter stochastischer dynamischer Gleichgewichtsansatz*, (in Veröffentlichung).

übersteigen.⁶¹ Für die ostdeutschen Länder ergibt sich so ein negativer Migrationssaldo von rund 1 Mio. Einwohnern für den Zeitraum 1991 bis 2006. Auch wenn die hohen Wanderungsraten in den Jahren kurz nach der Wiedervereinigung gesunken sind, bleibt die Nettomigration (zu Ungunsten Ostdeutschlands) negativ. Besonders evident ist dabei das Wanderungsverhalten von jungen Erwachsenen und Erwerbstätigen.⁶²

Welche der beschriebenen Studien letztlich eine hohe Prognosegenauigkeit sichern können, ist nicht zuletzt vom Prognosezeitpunkt und der verwandten Methode abhängig. Eine valide Voraussage ist aufgrund der beschriebenen Einflussfaktoren (insb. demographische Entwicklung und Wirtschaftswachstum) ohnehin schwierig. Die Annäherung über das Schätzverfahren und auf ökonometrischem Wege lässt aber den Schluss zu, dass sich die prognostizierten Konvergenzzeiträume im Zeitverlauf eher verlängert haben und ein Transferbedarf weiterhin bestehen bleibt. Eine Regionalisierung, aus der die Einheitslasten Nordrhein-Westfalens hervorgehen würden, kann von keiner der Studien geleistet werden.

Durch diese Auswahl von wissenschaftlichen Arbeiten und Aspekten wird evident, dass die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten sich massiv auf die volkswirtschaftliche Entwicklung ausgewirkt hat. Dennoch ist niemand in der Lage, die gesamten Kosten den gesamten Nutzen quantitativ gegenüberzustellen, so dass auf dieser Aggregationsebene „die Einheitskosten“ nicht beziffert werden können.

2.2 Finanzwirtschaftliche Aspekte im Rahmen der Kostenquantifizierung der Deutschen Einheit

Dass sich die Deutsche Wiedervereinigung in den Haushalten der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungen widerspiegelt, ist unbestritten. Allerdings ist die genaue und vollständige Zuordnung der Effekte, welche einheitsbedingt sind, auch hier nicht möglich. Zur Illustration der Problematik sollen auch einzelne Aspekte diskutiert werden.

Zunächst muss auch in diesem Bereich auf die enormen Erfassungsprobleme hingewiesen werden, deren Ausgangspunkt in der vielfach statistisch nicht zu verwendenden Datengrundlage der DDR-Wirtschaft lag. Aufgrund empirischer Inkonsistenz, geschönter oder gar gefälschter Zahlen wurden letztlich vorwiegend die „Materialien zum Bericht zur Lage der Nati-

⁶¹ Kubis, Alexander, Schneider, Lutz: Wanderungsverhalten der Ostdeutschen, in: *Wirtschaft im Wandel* 4/2008, S. 128-131.

⁶² Ebenda, S. 128f.

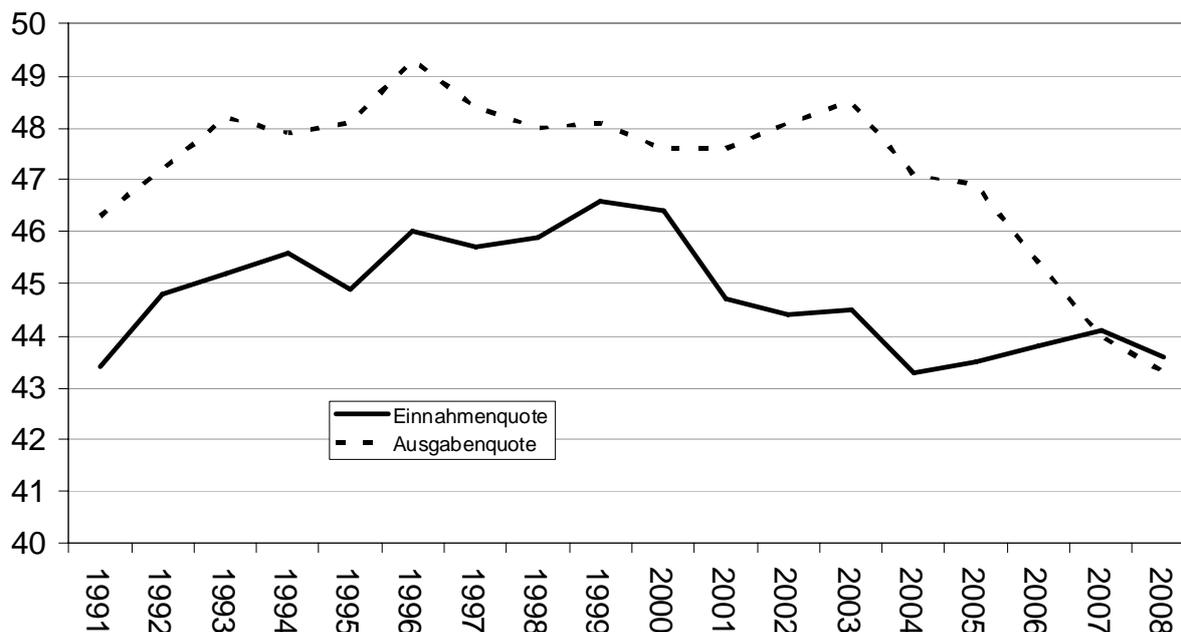
on im geteilten Deutschland“ von 1987 verwendet.⁶³ Auf Basis von Einwohnerzahlen und der Höhe des angenommenen BIP wurden Modellrechnungen angefertigt, die versuchten, den Finanzbedarf der neuen Länder hochzurechnen. Der Internationale Währungsfonds (IWF) schätzte 1990 den Gesamtinvestitionsbedarf in Ostdeutschland auf 1,5 bis 2 Billionen DM (in konstanten Preisen), der eine Annäherung des ostdeutschen Niveaus an Westniveau in zehn bis 15 Jahren ermöglichen sollte (vgl. zu den Unterschieden in der Wirtschaftsstruktur Tabelle 1 im Abschnitt 1). Zum benötigten Kapitalbedarf für Investitionen zur Modernisierung des Kapitalstocks, vor allem in modernen Industriezweigen und im erstarkendem Dienstleistungsbereich, kamen als Kosten die übernommenen Verbindlichkeiten (Altschulden der Unternehmen, kommunaler Wohnungsbau, soziale Abfederungsleistungen wie Vorruhestandsregelungen und Um- bzw. Weiterbildungsmaßnahmen etc.) hinzu. Die anfallenden einigungsbedingten Ersparnisse fielen demgegenüber deutlich geringer aus. Zu nennen wären hier insbesondere die Berlinhilfe, zudem die Zonenrandförderung, Reisedevisenfonds, Leistungen an Übersiedler etc.

Die Ausgaben im Rahmen der Wiedervereinigung ließen auch die Staatsquote von 46,3 Prozent im Jahr 1991 auf 49,3 Prozent im Jahr 1996 ansteigen (Abbildung 3). Die öffentlichen Einnahmen wurden zwar ebenfalls ausgeweitet, aber dies konnte nicht verhindern, dass sich in den Jahren 1990 – 1996 ständig hohe Defizite entstanden. Es folgte dann eine kurze Phase der Konsolidierung bis zum Jahr 2001. Anschließend erhöhte sich die Schuldenstandsquote bis zum Jahr 2005 um neun Prozentpunkte. Anders als in den neunziger Jahren ist die Ursache hierfür jedoch nicht mehr in stark steigenden Staatsausgaben zu sehen. Im Gegenteil: In der Phase von 2001 bis 2005 waren vor allem die Länder sehr sparsam. Ihre Ausgaben nahmen – in nominaler Rechnung – durchschnittlich nur noch um 0,3 Prozent zu und damit deutlich weniger als das nominale Bruttoinlandsprodukt, das sich in diesem Zeitraum mit 1,5 Prozent pro Jahr ebenfalls sehr wenig dynamisch entwickelte (Tabelle 3). Die Gemeinden weiteten ihre Ausgaben mit 1,8 Prozent etwas stärker aus, die Zuwachsraten waren jedoch ebenfalls deutlich geringer als in den Jahren 1991 bis 1998. Lediglich der Bund verzeichnete eine etwas stärkere Ausgabendynamik. Diese spiegelt jedoch vor allem zunehmende Transferleistungen aufgrund der mit der schlechten wirtschaftlichen Entwicklung stark zunehmenden Arbeitslosenzahlen wider.⁶⁴

⁶³ Vgl. von der Lippe (1994), S. 139.

⁶⁴ Bofinger, Peter; Lenk, Thomas; Schneider, Hans-Peter (2008): Gutachten über die Voraussetzungen einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung des Staates unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung langfristig selbst tragender Wirtschaftsstrukturen des Freistaates Sachsen, Dresden, S. 51.

Abbildung 3: Einnahmenquote und Staatsausgabenquote in Deutschland (in Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts).



Quelle: Gemeinschaftsdiagnose (2007).

Tabelle 3: Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in Phasen mit einer stark steigenden Schuldenstandsquote (durchschnittliche jährliche Veränderung in Prozent).

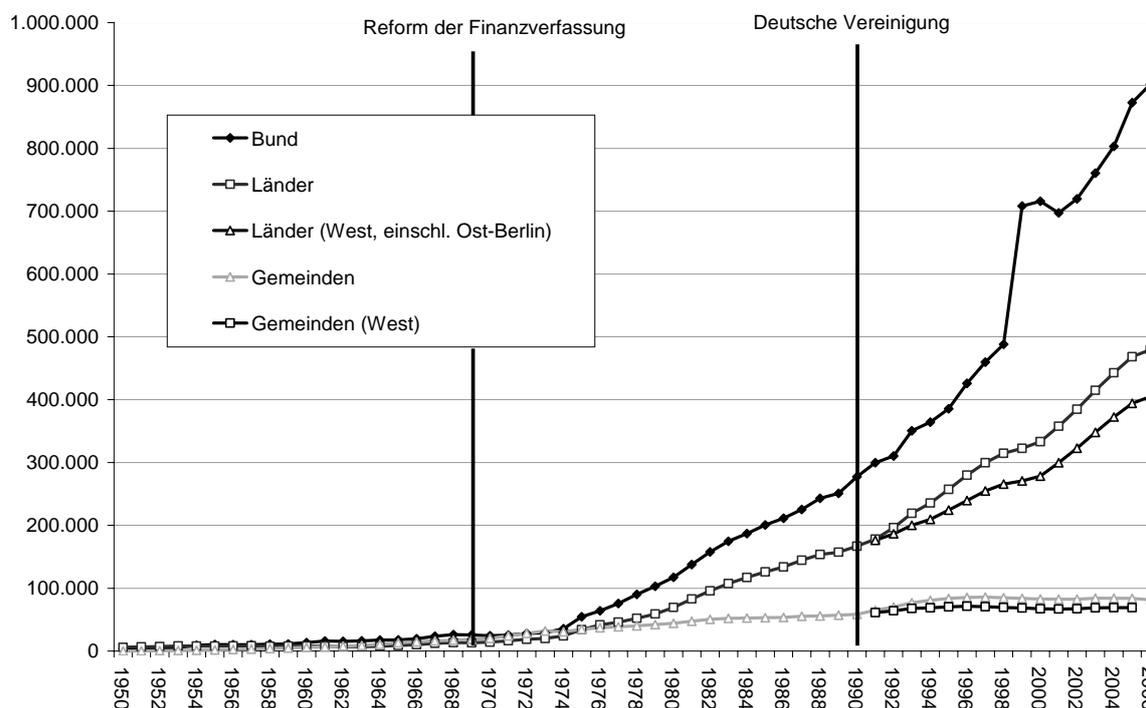
	1991-1998	2001-2005
Baden-Württemberg	2,6	-0,3
Bayern	2,7	0,9
Hessen	2,2	0,6
Niedersachsen	2,1	-0,6
Nordrhein-Westfalen	2,7	2,1
Rheinland-Pfalz	2,9	0,2
Saarland	2,1	0,0
Schleswig-Holstein	1,8	2,2
Berlin-Brandenburg	3,2	-1,0
Mecklenburg-Vorpommern	3,9	-0,5
Sachsen	3,0	0,1
Sachsen-Anhalt	3,5	-0,7
Thüringen	4,3	-1,8
Berlin	1,3	-1,7
Bremen	1,8	0,0
Hamburg	2,0	1,5
Ländergesamtheit	2,6	0,3
Bund	1,9	2,7
davon Transfers	2,3	4,5
Gemeinden	2,5	1,8
Sozialversicherungen	5,9	1,2
Staat	4,2	1,1
nominales BIP	3,6	1,5

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der ZDL und des SVR.

Der entscheidende Grund für die steigende Schuldenstandsquote ist in diesem Zeitraum darin zu sehen, dass sich die Einnahmen deutlich schwächer entwickelten als das nominale

Bruttoinlandsprodukt, das sich in dieser Phase sehr schwach mit einer jährlichen Zuwachsrate von nur 1,5 Prozentpunkten erhöhte. Dies zeigt sich in einem deutlichen Rückgang der Steuerquote. Die Einnahmequote fiel von 46,4 Prozent im Jahr 2000 auf 43,5 Prozent im Jahr 2005 (vgl. Abbildung 3). Ursächlich hierfür waren die umfassenden Steuersenkungen, die im Zuge der Steuerreform stufenweise umgesetzt worden sind.⁶⁵ Dementsprechend ist die ab 1990 zu verzeichnende öffentliche Verschuldung zu einem hohen Maße auf die Deutsche Wiedervereinigung zurückzuführen. Sie hätte auch nicht durch eine andere Finanzverfassung vermieden werden können, aber sie stellt nur einen Teil der Erklärung dar.⁶⁶

Abbildung 4: Schuldenstand der Gebietskörperschaften in Mio. Euro 1950 – 2006.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des BMF.

Auch wenn bei der heutigen Verschuldungsdebatte immer wieder zwischen Verschuldung in wirtschaftlichen Normlagen und im Falle konjunktureller Störungen unterschieden wird, muss in Bezug auf die Finanzierung der Lasten des Wiedervereinigungsprozesses konstatiert werden, dass es sich hierbei um eine Belastung handelt, deren Tilgung von einer Generation nicht hätte finanziert werden können. Schwierig erscheint die eindeutige Quantifizierung dieser Schuldenbelastung, um auf dieser Grundlage die Verteilung der Finanzierungslast der Deutschen Einheit zu regeln.⁶⁷ Die Zuordnung der Verschuldung als eine Art der

⁶⁵ Bofinger/Lenk/Schneider (2008), S. 52.

⁶⁶ SVR (2007), Ziffer 280.

⁶⁷ Lenk (2007), S. 21.

Finanzierung⁶⁸ und damit verbundene Zins- und Tilgungsbelastungen können an der prinzipiell schwer möglichen Zuordnung scheitern. Es ist fraglich, inwiefern die jeweilige Neuverschuldung aufgrund des Gesamtdeckungsprinzips zu bestimmten Ausgabekategorien monokausal der Deutschen Einheit zuzuordnen ist.

Es lässt sich feststellen, dass es seit der Deutschen Vereinigung auf allen Gebietskörperschaftsebenen zu einer wesentlichen Erhöhung des Schuldenstandes gekommen ist. Wie aus Abbildung 4 erkennbar ist, stieg der Schuldenstand der Gemeinden von der Wiedervereinigung bis 1995 leicht an, um in etwa auf diesem Niveau zu verharren. Die Entwicklung des Schuldenstandes der alten Länder beschleunigte sich seit 1990 erheblich und erhöhte sich von 176.213 Mio. Euro bis 2006 auf 404.917 Mio. Euro. Dies entspricht einer Steigerung von rd. 130 Prozent. Hinzu kamen die Schulden der neuen Länder, die sich 2006 auf 74.646 Mio. Euro belief und insgesamt zu einem Schuldenstand der Ländergesamtheit im Jahr 2006 von 479.563 Mio. Euro führte. Den stärksten Anstieg der Schulden hatte der Bund zu verzeichnen, dessen Schuldenstand sich von 1990 (277.217 Mio. Euro) bis 2006 (902.055 Mio. Euro) mit einem prozentualen Anstieg von rd. 225 Prozent mehr als verdoppelte. Darin finden vor allem die Verpflichtungen des Bundes im Rahmen des Fonds' „Deutsche Einheit“, des Erblastentilgungsfonds sowie des Bundeseisenbahnvermögens, aber auch die Zielverfehlung bei den Erlösen aus der Privatisierung der Treuhandanstalt ihren Niederschlag.⁶⁹

Über die Höhe der gesamtstaatlichen Einheitskosten kann man streiten, da sie eng oder weit definiert werden können. Sie werden zuweilen auf die gesamten Kosten, die mit der Wiedervereinigung zusammenhängen, verbunden, aber häufig auch nur auf die Lasten, die für die einzelne (Gebiets-) Körperschaften in West- und Ostdeutschland über die Einnahmenseite ihrer Haushalte zu tragen sind, bezogen. Allein die Höhe der Transferzahlungen von West nach Ostdeutschland wird unterschiedlich angegeben. Hierbei liegen die Hauptunterschiede in divergierenden methodischen Abgrenzungen (Brutto- vs. Nettoströme), Zuordnungen (Mitterberechnung der Treuhandanstalt bzw. BVS) und Bewertungen von Daten. Die unterschiedliche Inkludierung von Krediten verschärft die ungenaue Situation. Im Rahmen der Finanzstatistik der Deutschen Bundesbank werden Kredite berücksichtigt, im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung hingegen nicht. Des Weiteren bietet die absolute Höhe von Transfers keine genaue Grundlage dafür, inwiefern sie tatsächlich der ostdeutschen Wirtschaft (bzw. dem Bürger) zufließen. Im Bereich der Wirtschaftsförderung ist es bspw.

⁶⁸ Arten der Finanzierung und deren politischer Kosten sind neben Kreditaufnahme (Verschuldung) Privatisierung, Gebühren- und Beitragserhöhungen, Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen.

⁶⁹ So erhöhte sich die Verschuldung des Bundes in den ersten vier Jahren aufgrund der steigenden Verbindlichkeiten im Rahmen der Sondervermögen, die eindeutig mit der Deutschen Vereinigung in Zusammenhang zu setzen sind, im Vergleich zu 1989 um 100 Prozent. Diese Niveauverschiebung ist in Abbildung 4 eindeutig zu erkennen.

schwierig, den Wert der Subventionen für Sonderabschreibungen, Kredite oder Garantien zu quantifizieren, wenn der Nutznießer der Fördermaßnahme in den alten Ländern angesiedelt ist. Außerdem ist anzumerken, dass die mit Investitionszulagen verbundenen Steuermindererinnahmen entsprechend der Aufteilung der Einkommen- und z.T. Körperschaftsteuer auf den einzelnen föderalen Ebenen zu einem erheblichen Teil in Ostdeutschland selbst anfallen.⁷⁰ Auch die regionalen Steueraufkommensänderungen lassen sich nicht eindeutig auf die Deutsche Einheit zuordnen. So stellt sich bspw. die Frage, ob Unternehmen wie AMD, Porsche, BMW oder DHL ohne die Wiedervereinigung ihre neuen Werke überhaupt in Deutschland errichtet hätten. Wenn nein, können die entsprechenden Steuer(-anteile), die den neuen Ländern zugerechnet werden, nicht als entgangenes Steueraufkommen der alten Länder gewertet werden. Für jene Fälle, in denen Unternehmungen mit Stammsitz in den westdeutschen Ländern in Produktionskapazitäten im Osten Deutschlands investiert haben, muss dabei ebenfalls in Betracht gezogen werden, dass die erheblichen Investitionen zu Abschreibungspotenzialen und zu einer Minderung von Gewinnen bzw. zu Verlusten und damit zur Minderung der Steuereinnahmen in den westdeutschen Ländern geführt haben könnten.

Auch die Frage der öffentlichen Kosten und Nutzen, die durch die Binnenmigration verursacht sind, lässt sich nicht beantworten. Eine Investition in eine flächendeckende Infrastruktur in Ostdeutschland hat nicht zuletzt Auswirkungen auch auf Westdeutschland. Diese Erhebungsinstabilitäten lassen sich bis auf die einzelwirtschaftliche Ebene deduzieren.

Je nach zeitlichem Rahmen und den einbezogenen Positionen besteht eine gewisse Spannweite bei der Abgrenzung und der Quantifizierung der vereinigungsbedingten Lasten, die sich insbesondere im Transfersystem der Sozialversicherungen und des staatlichen Finanzausgleichs wiederfinden:

- AUSTERMANN beziffert sie für den Zeitraum von 1990 auf 1998 auf jährlich 33,6 Mrd. Euro (insgesamt 302 Mrd. Euro)⁷¹
- RAGNITZ ermittelt bis zu durchschnittlich 59,6 Mrd. Euro (Zeitraum 1991-1998, insgesamt: 477 Mrd. Euro) an jährlichen Transferleistungen des Bundes⁷² bzw.
- In einer aktuelleren Veröffentlichung beziffert er die Nettotransfers des Bundes an die ostdeutschen Länder für den Zeitraum 1990 bis 2003 auf 950 Mrd. Euro (jährlich 73,1 Mrd. Euro).⁷³

⁷⁰ Vgl. ebenda.

⁷¹ Austermann (2003). Diese Zahl bezieht sich auf den Bund. Es handelt sich um eine Nettogröße, d.h. nach Abzug der Steuern und sonstigen Einnahmen des Bundes in bzw. aus den neuen Ländern.

⁷² Ragnitz (2000), Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Transferabhängigkeit der ostdeutschen Länder und Gemeinden; Wirtschaft im Wandel, S. 17.

⁷³ Ragnitz (o.J.), S. 1.

Die divergierenden Ergebnisse sind auf die oben aufgeführten methodisch unterschiedlichen Vorgehensweisen zurückzuführen. Alle Autoren weisen selbst darauf hin, dass die Ergebnisse nur vor dem Hintergrund der jeweiligen Prämissen interpretierbar sind. Da diese sehr unterschiedlich sind, lassen sich die Resultate auch nicht in einem Ergebnis zusammenfassen. Aufgrund der fehlenden Regionalisierung auf volkswirtschaftlicher Ebene, scheitert in weiten Bereichen auch die finanzwirtschaftliche Regionalisierung, da erstere die Basis dafür bilden müsste. **Somit lassen sich die Ergebnisse auch nicht für das Land Nordrhein-Westfalen spezifizieren.**

Die Höhe der Transfers gibt aber keine Auskunft über die Nutzen der Wiedervereinigung, die bei einer Quantifizierung der Einheitslasten ebenfalls berücksichtigt werden müssten. **Dies ist keine leistbare Aufgabe, da zum einen bestimmte Kosten- und Nutzenarten nicht genau fassbar und abgrenzbar sind (z.B. Friedensdividende) und zum anderen viele erforderliche Daten zu deren Ermittlung nicht vorliegen.**

Zusammenfassend muss festgehalten werden, dass aus methodischen Gründen eine genaue Berechnung der Einheitslasten, wie es das GemFinRefG erfordern würde, respektive auch der Einheitsnutzen, nicht möglich ist.

3. Annäherung an die durch den Beitritt der neuen Länder verursachten Lasten für das Land Nordrhein-Westfalen auf der Ebene der föderalen Finanzbeziehungen

3.1 Entwicklung der föderalen Finanzbeziehungen seit dem Beitritt der neuen Länder zum Bundesgebiet

Wie dargelegt, lassen sich der Nutzen und die Lasten der Deutschen Einheit volkswirtschaftlich nicht exakt beziffern, dennoch sind die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden sowie das Sozialversicherungssystem seitdem noch wesentlich angespannter als vor der Vereinigung der beiden Deutschen Staaten. Um die Belastungen der Länder und ihrer Gemeinden näher einzugrenzen, bietet es sich an, die Änderungen der föderalen Finanzbeziehungen seit 1990 näher zu beleuchten. Dies betrifft im Wesentlichen die Umsatzsteuerverteilung, den Länderfinanzausgleich, die Bundesergänzungszuweisungen sowie den Fonds „Deutsche Einheit“. Diese Elemente des Finanzausgleichs bzw. ihre Änderungen werden im Folgenden in chronologischer Reihenfolge dargestellt und bzgl. der daraus resultierenden Belastung für Nordrhein-Westfalen analysiert.

Wichtig für das Grundverständnis ist an dieser Stelle zudem, dass das Ziel des bundesstaatlichen Finanzausgleichs durch das Grundgesetz vorgegeben ist, indem dort die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern geregelt ist. Dieser Aufgabenzuweisung folgend, muss eine Finanzausstattung für alle Gebietskörperschaften sichergestellt werden, die in der Bundesrepublik allein durch die Steuerverteilung auf Bund, Länder und Gemeinden nicht hergestellt werden kann. Das Grundgesetz sieht dabei einen angemessenen Ausgleich der Finanzkraft vor, der im Übrigen einen „billigen Ausgleich“ (insbesondere bei der Verteilung der Gemeinschaftssteuern) zur Deckung der Ausgaben herstellt, gleichzeitig aber die Überbelastung des Steuerpflichtigen vermeidet.⁷⁴ Die verfassungsrechtliche Vorgabe soll so einerseits die Aufgabenwahrnehmung des Staates und die öffentlich-rechtliche Leistungserbringung sicherstellen und andererseits eine Übernivellierung zu Ungunsten finanzstarker Gebietskörperschaften vermeiden. Mit der Übertragung des geltenden Rechtssystems der Bundesrepublik Deutschland und seiner sozialen und wirtschaftlichen Anspruchsnormen auf die neuen Länder waren sowohl die staatlichen Aufgaben als auch die Höhe der Ausgaben für die neuen Länder weitgehend vorgegeben. Da die Wirtschafts- und Steuerkraft jedoch im Verhältnis viel zu niedrig war, entstand eine erhebliche Finanzierungslücke in den Haushalten der neuen Länder, die durch öffentliche Transfers gedeckt werden musste.

⁷⁴ Vgl. Art. 106 GG i.V.m. Art 107 GG.

Bei der Berechnung der erforderlichen Transfermittel wurde in den Verhandlungen davon ausgegangen, dass

- zum einen das westliche Niveau der Pro-Kopf-Ausgaben anzusetzen und
- zum anderen erhöhte staatliche Ausgaben für den Nachholbedarf im Bereich der Infrastruktur in den neuen Ländern notwendig seien.⁷⁵

Unter diesen Annahmen wurde das quantitative Transferziel berechnet und es wurden dem folgend unter Beachtung der bis dahin bestehenden Finanzausgleichssystematik und des Gleichbehandlungsgrundsatzes die rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten gesucht, dieses Ziel zu verwirklichen und politisch durchzusetzen.⁷⁶

3.1.1 1990 – 1994, die ersten Jahre nach der Wiedervereinigung

Die sich frühzeitig abzeichnenden Einigungsbestrebungen bedeuteten hinsichtlich der Finanzbeziehungen eine ganz neue und für alle Beteiligten schwer abschätzbare Situation, die durch das oben beschriebene „trennscharfe Strukturgefälle“ zwischen Ost und West geprägt war. Dies bedeutete zum einen geringe Steuereinnahmen in den neuen Ländern und Gemeinden aufgrund des Zusammenbruchs von Produktion und Beschäftigung und zum anderen überproportionale Ausgaben, insbesondere bedingt durch den Nachholbedarf bei der Infrastruktur. Um die zu erwartenden Belastungen abzuschätzen, wurden erste Berechnungen in den Finanzministerien der Länder Niedersachsen, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz vorgenommen.⁷⁷ Die Ergebnisse zeigten, würde das „Beitrittsgebiet“⁷⁸ in den Länderfinanzausgleich nach damals geltendem Recht sofort einbezogen, würden jährliche Zuweisungen zwischen 10 - 20 Mrd. DM (5,1 – 10,2 Mrd. Euro) daraus resultieren. Dies hätte das Volumen von zuletzt 3,5 Mrd. DM (1,8 Mrd. Euro) des Finanzausgleiches unter den alten Ländern um ein Vielfaches überstiegen; tiefe Einschnitte in die Länderbudgets wären die Folge gewesen.⁷⁹ Sehr einhellig wurde daher auch die Meinung vertreten, dass dieses

⁷⁵ Bund und Länder gingen bei der Abschätzung des jährlichen Transferbedarfs zu Gunsten der ostdeutschen Länder davon aus, dass für 1995 eine Finanzausstattung der ostdeutschen Länder in Höhe von 105% des Ausgabevolumens pro Kopf der Westländer und für den Investitionsbedarf von 180% des Westniveaus ausmachen soll; aus methodischen und statistischen Gründen wurden die beiden Vergleichszahlen später zusammengefasst und mit 120% des Westausgabenniveaus ausgewiesen.

⁷⁶ Vgl. Ragnitz (2000), Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Transferabhängigkeit der ostdeutschen Länder und Gemeinden; *Wirtschaft im Wandel*, S. 18. und mit weiteren Angaben Geske, O.E. (2001): *Der bundesstaatliche Finanzausgleich*, S. 56 ff.

⁷⁷ Eine Übersicht der Ergebnisse befindet sich in: Peffekoven, R. (1990): *Finanzausgleich im vereinten Deutschland*, in: *Wirtschaftsdienst 1990/VII*, S. 346-352, S. 348.

⁷⁸ Zu diesem Zeitpunkt war über die anzustrebende Länderstruktur noch keine Entscheidung gefallen.

⁷⁹ Geske, O.-E. (1991), S. 35, Gottfried, P.; Wiegard, W. (1991): *Finanzausgleich nach der Vereinigung: Gewinner sind die alten Länder*, in: *Wirtschaftsdienst 1991/IX*, S. 453-461, S. 453 ff.; Rensch, W. (1991), S. 275; Lenk (1992), S. 251f., Lenk (1993), S. 190-194; Peffekoven, R. (1990), S. 347 weist darauf hin, dass im

Transfervolumen mit den damals geltenden Instrumenten des Finanzausgleichs nicht zu realisieren gewesen wäre.⁸⁰ Der Finanzausgleich war für die westdeutschen Länder entwickelt worden, deren Steuer- und Finanzkraft relativ ausgeglichen war, im Vergleich zur Finanzkraft der neuen Länder.⁸¹

Aufgrund der großen Finanzkraftunterschiede erschien es damals fraglich, ob eine sofortige Integration der neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich sinnvoll ist und überhaupt realisierbar war. 1991 war auf Bitten der Ministerpräsidentenkonferenz eine Arbeitsgruppe „Finanzreform“ der **Länderfinanzministerkonferenz** eingerichtet worden.⁸² Diese tagte bis 1992 zu zwölf Themenschwerpunkten zur Neuordnung der föderalen Finanzverfassung. Trotz 106 Abstimmungen blieb dieser Prozess letztlich ergebnislos, da sich herausstellte, dass eine mehrheitliche Beschlussfassung nur zu einer Konfrontation der west-/ostdeutschen oder andernfalls der finanzschwachen/finanzstarken Länder geführt hätte. Zu dieser Auseinandersetzung waren die Länder nicht bereit. Für die Fragen der Wiedervereinigung und ihrer Folgen bedeutet dies in der Konsequenz, dass föderative Entscheidungen nicht mit Mehrheit zu treffen sind. Es zeigte sich, dass der Konsens aller Länder und damit die notwendigen Kompromisslösungen ein wesentliches Prinzip der Entscheidungsfindung in föderativen Fragen sind. Dieser Sachverhalt lässt zudem den Schluss zu, dass die finanzwissenschaftliche Konsistenz eines Reformkonzeptes keine Garantie für dessen Umsetzung im politischen Prozess darstellt. So wurden bis zum Ende des Jahres 1994 die ostdeutschen Länder nicht in das System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs integriert. Zur Finanzierung des zusätzlichen Finanzbedarfs wurde ein Fonds implementiert.⁸³

Da schließlich **auch der Bund** eine angemessene Beteiligung der Länder zur Finanzierung der Einheit forderte und dies nach den Vorstellungen des Bundesfinanzministers *WAIGEL* über die Neuregelung der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern gewährleistet werden sollte, bestand das Bestreben der Länder darin, die Belastungen zeitlich zu strecken. Als geistiger Vater des Gegenvorschlages der Länder gilt der damalige bayrische Finanzminister *TANDLER* (und auch die Niedersächsische Finanzministerin *BREUEL*), der die Einrichtung eines bis Ende 1994 begrenzten kreditfinanzierten „Sondertopfes“ vorschlug und den Schuldendienst langfristig zu gleichen Teilen Bund und *alten* Ländern übertrug.⁸⁴ Hinsichtlich der finanziellen Ausstattung des Fonds bediente sich *TANDLER* der groben Schätzung des

alten Bundesgebiet die Schwankungsbreite der originären Steuerkraft zwischen 77 und 112% lag, während man bei ersten Modellrechnungen für das Gebiet der DDR von 50% ausging.

⁸⁰ Altmeier, J. (1999): Föderale Finanzbeziehungen unter Anpassungsdruck; Verteilungskonflikte in der Verhandlungsdemokratie, Frankfurt am Main 1999, S. 79; Geske, O.-E. (1991), S. 35; Renzsch, W. (1991), S. 275.

⁸¹ Geske, O.-E. (2001), S. 51.

⁸² Vgl. Geske, O.-E. (2005): Stand und Perspektiven der deutschen Föderalismusdebatte, in: Wirtschaftsdienst 7/2005, insb. S.1.

⁸³ Vgl. Geske, O.-E. (1991), S. 33-36.

⁸⁴ Vgl. u.a. Bräuer (2005), S. 121.

Bundesfinanzministeriums. Das sich hierbei ergebende Gesamtvolumen von 115 Mrd. DM (58,8 Mrd. Euro) war eine Entscheidung zwischen der Zahlungsbereitschaft der alten Länder, dem politischen Bemühen die Einheitslasten gering auszuweisen und dem Finanzbedarf des Beitrittsgebietes.

So wurde am 16. Mai 1990 die Etablierung eines als Sondervermögen vom BMF verwalteten Fonds „Deutsche Einheit“ beschlossen.⁸⁵ Das Beitrittsgebiet wurde folglich im Prozess der Einigung nicht in den Länderfinanzausgleich integriert. Bund und Länder einigten sich darauf, einen gesamtdeutschen Finanzausgleich bis zum 31.12.1994 auszusetzen und die in der Finanzverfassung vorgesehenen Instrumente durch den auf die gleiche Laufzeit konzipierten Fonds „Deutsche Einheit“ zu ersetzen.⁸⁶

Das Ursprungsvolumen des Fonds betrug rund 115 Mrd. DM (58,8 Mrd. Euro) für die Jahre 1990 bis 1994, wobei davon 85 Prozent für die neuen Länder bestimmt waren; 15 Prozent des Fonds' sollten dem Bund für Aufgaben im Rahmen der Wiedervereinigung zur Verfügung stehen. Er wurde zu je 50 Prozent von Bund und Ländern⁸⁷ weitgehend aus Krediten sowie zu 40 Mrd. DM (20,4 Mrd. Euro) aus ersparten Teilungskosten des Bundes⁸⁸ finanziert.

Außerdem wurden zwei Gruppen für die Umsatzsteuerverteilung gebildet (alte und neue Länder), wobei innerhalb der Gruppen eine separate Verteilung stattfand. Das Umsatzsteueraufkommen wurde zwischen den beiden Gruppen nach Einwohnern verteilt. Die Einwohner der westdeutschen Länder wurden mit 100% und die neuen Länder zunächst geringer gewichtet; beginnend für 1991 mit 55%, über 1992 mit 60%, 1993 mit 65%, 1994 mit 70%. bis zur Gleichgewichtung im Jahre 1995.

Es wurde schnell deutlich, dass die geplanten Mittel des Fonds' „Deutsche Einheit“ zusammen mit den Steuereinnahmen der neuen Länder nicht annähernd den Finanzbedarf für die neuen Länder decken konnten. Es kam zu einer sukzessiven Aufstockung des Fonds'. So wurde bspw. in einer „Krisensitzung“ am 28. Februar 1991 von den alten Ländern akzeptiert, dass die verringerte Einwohnergewichtung der neuen Länder im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung für die Jahre 1991 bis 1994 aufgegeben wird.

Der Bund verzichtete in der gleichen Sitzung zugunsten der neuen Länder auf seinen 15%-Anteil aus dem Fonds „Deutsche Einheit“.

⁸⁵ Die finanzpolitischen Eckpunkte der Vereinbarung finden sich in Altemeier, J. (1999), S. 81; Mäding, H. (1993), S. 316; Exler, U. (1991); S. 91; Gottfried, P.; Wiegard, W. (1991), S. 460; Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1990): BT-Drucksache 11/ 7351, S. 5 und 8.

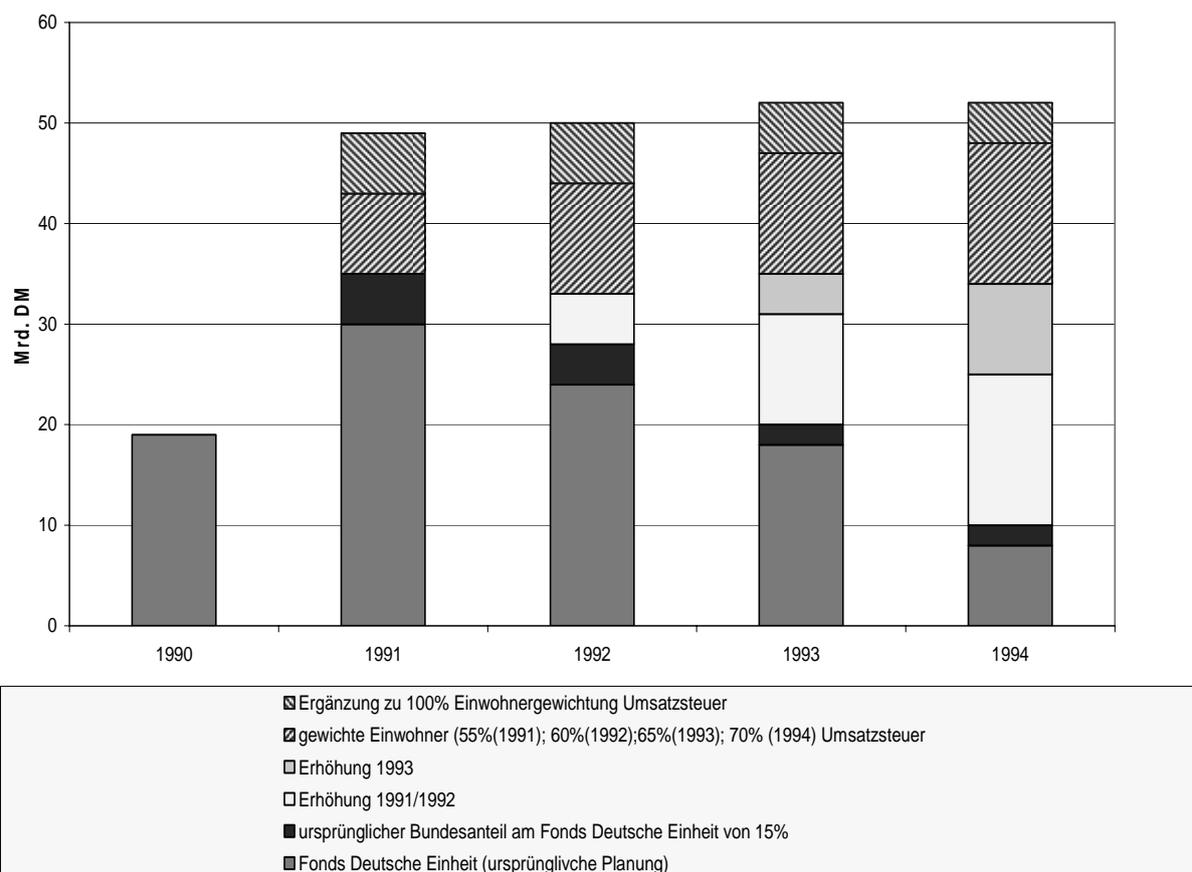
⁸⁶ Vgl. zum Fonds „Deutsche Einheit“ u.a. Lenk (2001), S. 81 ff. sowie Lenk (1999), S. 147 ff.

⁸⁷ Beim Länderanteil 40 Prozent Beteiligung der Kommunen.

⁸⁸ Vgl. Geske, O.-E. (1991), S. 33-36.

Später wurde der Fonds „Deutsche Einheit“ um 45,7 Mrd. DM (23,4 Mrd. Euro) erhöht (vgl. Abbildung 5). Die sukzessive Bedarfsanpassung des Fonds' hatte zur Folge, dass oft nur kurzfristig reagiert werden konnte und somit keine sichere mittelfristige Finanzplanung möglich war.

Abbildung 5: Entwicklung des Fonds' „Deutsche Einheit“ (inkl. Umsatzsteueranteile der neuen Länder).



Quelle: Eigene Darstellung nach Lenk (1999).

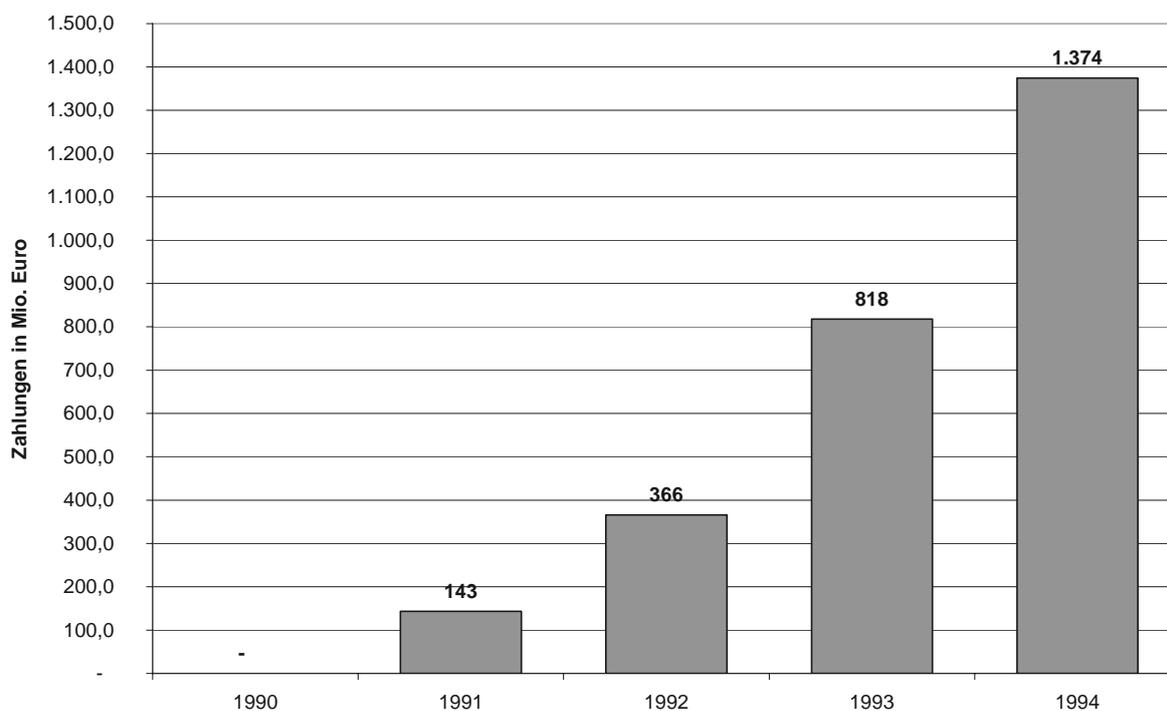
Der größte Teil des Fonds' in Höhe von rund. 95 Mrd. DM (48,6 Mrd. Euro) wurde durch eine Schuldenaufnahme des Fonds' finanziert, die hälftig durch Bund und Länder abfinanziert werden sollte. Weitere Zahlungen der Länder an den Fonds „Deutsche Einheit“ beliefen sich zwischen 1990 und 1994 auf ca. 16 Mrd. DM (8,2 Mrd. Euro). Ab 1995 zahlten die Länder zudem in der Folge jeweils 50% der jährlichen Zinsbelastung des Fonds und zusätzlich einen Festbetrag von 2,1 Mrd. DM für dessen Tilgung.⁸⁹

Die Beteiligung der Länder am Aufbau des Fonds' wurde nach § 5 Abs. 1 DEFG geregelt. Hiernach wurden die landesbezogenen 50% des Aufbaus des Fonds' „Deutsche Einheit“

⁸⁹ § 6 Abs. 5 des Gesetzes über die Errichtung eines Fonds' „Deutsche Einheit“.

über landesindividuelle Beiträge abgewickelt. Der Länderanteil wurde zur Hälfte am Einwohnerschlüssel und zur anderen Hälfte an der Finanzkraft orientiert unter den alten Ländern verteilt.

Abbildung 6: Zahlungen des Landes Nordrhein-Westfalen an den Fonds „Deutsche Einheit“ 1990 bis 1994 (in Mio. Euro).



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Belastungen des Landes **Nordrhein-Westfalen** können damit für die Jahre 1990 bis 1994 eindeutig bestimmt werden.⁹⁰ So betrug der Beitrag des Landes in diesem Zeitraum rund 2,7 Mrd. Euro. Dieser Betrag kann damit den direkten einheitsbedingten Lasten Nordrhein-Westfalens in dieser Phase zugerechnet werden. Die deutliche Progression ist im Jahr 1994 auf die Doppelbelastung in diesem Jahr aus der Aufbauphase des Fonds einerseits und der ersten Tilgungsperiode andererseits zurückzuführen.

Letztlich stellte der Fonds „Deutsche Einheit“ ein zeitlich begrenztes Hilfspaket dar, das allerdings auch die ostdeutschen Länder mit Rechten, aber auch Pflichten aus der Teilnahme am föderalen System einbezog. Das Kernproblem des Fonds lag darin, dass die Lösung des Finanzierungsaufwandes auf einen späteren Zeitpunkt verschoben wurde.

⁹⁰ In den Jahren 1992 bis 1994 wurden die Kommunen Nordrhein-Westfalens durch einen Vorwegabzug von 367,5 Mio. DM vom Steuerverbund zusätzlich zu den Verbundauswirkungen der reduzierten Umsatzsteuer und der erhöhten Gewerbesteuerumlage beteiligt.

3.1.2 1995 – 2004: Solidarpakt I

Ende 1994 endete die Frist, die dem Fonds „Deutsche Einheit“ als Finanzierungsinstrument der Vereinigungslasten zugestanden worden war. Auch die Arbeit der Treuhandanstalt wurde zum Jahresende 1994 an ihre Nachfolgeorganisation übergeben. Damit begann im Jahr 1995 eine neue Phase im Prozess der Finanzierung der deutschen Einheit. Bereits im Frühjahr 1993 wurden die Verhandlungen zum Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) abgeschlossen, in dem unter anderem die Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den einzelnen Ländern geregelt wurde.⁹¹ Gleichzeitig fand die letztmalige Aufstockung des Fonds’ „Deutsche Einheit“ um rund 7,2 Mrd. Euro auf 82,2 Mrd. Euro statt.⁹²

Ein wichtiger Bestandteil des FKPG, das eine Vielzahl von bundesgesetzlichen Regelungen veränderte, war die Integration der neuen Länder in das System der Umsatzsteuerverteilung, des Länderfinanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen zum 1. Januar 1995. Dieses Ausgleichssystem sollte sicherstellen, dass Länder und Gemeinden unabhängig von ihrer regionalen Wirtschaft- und Steuerkraft in die Lage versetzt werden, ein ähnliches Angebot an öffentlichen Gütern bereitzustellen.⁹³ Das Gesamtvolumen des Systems wuchs in der Folge deutlich von 5 Mrd. Euro auf etwa 30 Mrd. Euro an.⁹⁴

3.1.2.1 Neuregelung der Umsatzsteuerverteilung

Die Aufteilung der Umsatzsteuer auf die Gebietskörperschaften stellt das variable Element der Finanzverfassung dar, um bei unterschiedlicher Aufgaben- und damit Ausgabenentwicklung die Deckungsquoten von Bund und Ländern aneinander anzupassen. Ab 1998 wurden die Kommunen als Ausgleich für die entfallene Gewerbesteuer am Umsatzsteuerauf-

⁹¹ Gesetz über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte (Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms - FKPG) Vom 23. Juni 1993, BGBl. Teil I 1993 Nr.30 26.06.1993 S.944-991.

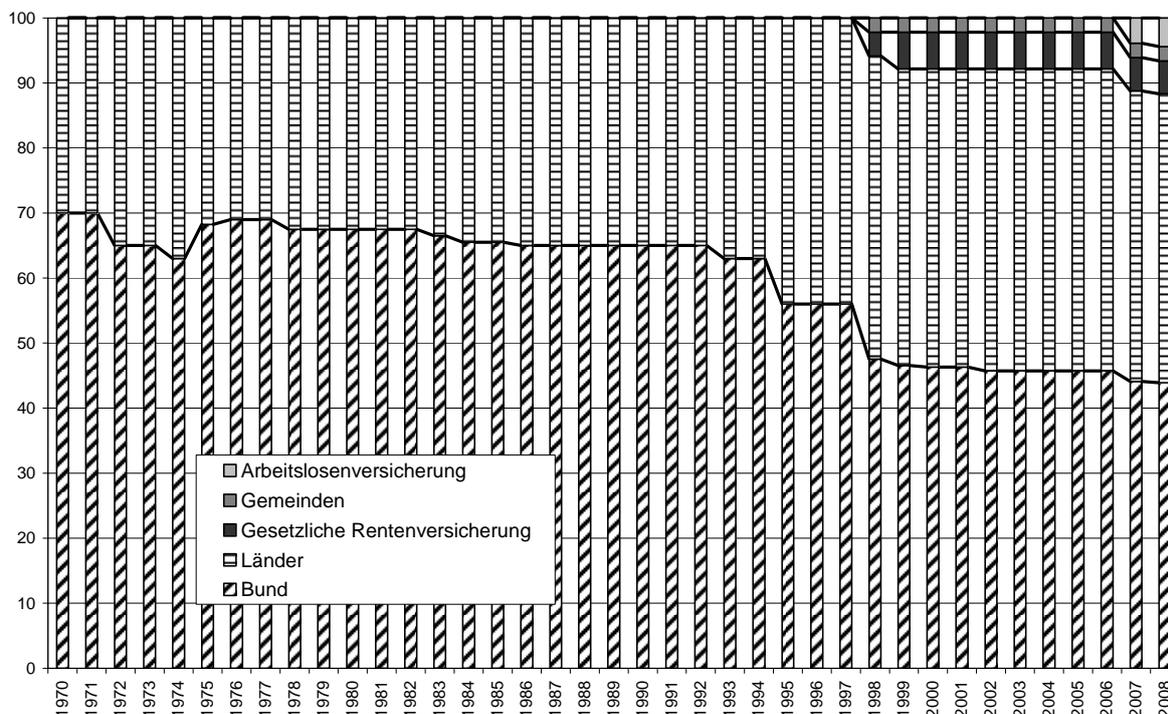
⁹² Artikel 36 FKPG.

⁹³ Art 107 II GG: „Durch das Gesetz ist sicherzustellen, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird; hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen. Die Voraussetzungen für die Ausgleichsansprüche der ausgleichsberechtigten Länder und für die Ausgleichsverbindlichkeiten der ausgleichspflichtigen Länder sowie die Maßstäbe für die Höhe der Ausgleichsleistungen sind in dem Gesetz zu bestimmen. Es kann auch bestimmen, dass der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen) gewährt.“

⁹⁴ Lenk, T. (1992): Vier kurze Bemerkungen zum Finanzausgleich, in: Ipsen, Dirk, Nickel, Egbert (Hrsg.), Ökonomische und rechtliche Konsequenzen – Wirtschaftspolitische sowie arbeits- und unternehmensrechtliche Gestaltungsaspekte der Systemtransformation, Reihe: Probleme der Einheit, Band 8, Marburg, S. 247ff.; Hiddien, Jürgen (1999): Handbuch Länderfinanzausgleich, Nomos, Baden-Baden, S. 610; Bräuer, Christian (2005): Finanzausgleich und Finanzbeziehungen im wiedervereinten Deutschland, S. 356.

kommen beteiligt. Im gleichen Jahr erhielt der Bund einen Vorab-Anteil zur gesetzlichen Rentenversicherung sowie ab 2007 einen weiteren Vorab-Anteil als Ausgleich für die Belastungen aufgrund der Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 7: Anteile am Umsatzsteueraufkommen* von Bund**, Ländern und Gemeinden.



* ohne Berücksichtigung von Umsatzsteuerfestbeträgen

** Vorab-Anteile des Bundes für die gesetzliche Renten- und Arbeitslosenversicherung getrennt ausgewiesen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Rahmen der Integration der neuen Länder in das Gesamtsystem des Finanzausgleichs wurde als erster Schritt die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländern deutlich modifiziert, in dem der Bund auf sieben Prozentpunkte verzichtete, um die massiv gestiegenen Ergänzungsanteile als Folge der Integration der neuen Länder auszugleichen. Da im Beitrittsgebiet die *Steuern der Länder nach dem Aufkommen*⁹⁵ wesentlich geringer waren und immer noch sind (vgl. Abbildung 8), hätte dies bei der Umsatzsteuerverteilung zu massiven Verlusten der alten Länder geführt.

Vom Anteil der Länder können nach Art. 107 I GG bis zu 25% als sogenannte Ergänzungsanteile dazu verwendet werden, Länder, deren *Steuern nach dem Aufkommen* unter dem

⁹⁵ Dies sind die Länderanteile an den Gemeinschaftssteuern (ohne Umsatzsteuer) zzgl. aller Ländersteuern.

Länderdurchschnitt liegen, in ihrer Steuerkraft zu stärken.⁹⁶ Bis einschließlich 2004 erhielten die entsprechenden Länder, deren *Steuern nach dem Aufkommen* je Einwohner unter 92% des Länderdurchschnitts lagen, Ergänzungsanteile, so dass sie dann diese 92%-Grenze erreichten.⁹⁷ Der verbleibende Rest, mindestens 75% des Länderanteils an der Umsatzsteuer, wurde und wird nach Maßgabe der Einwohnerzahl zwischen den Ländern verteilt.

Durch die Einbeziehung der neuen Länder, die extrem geringe eigene Steuerkraft aufwiesen (und noch aufweisen), sank der Länderdurchschnitt wesentlich. Damit hätten viele empfangsberechtigte westdeutsche Länder keine Ergänzungsanteile mehr erhalten. Des Weiteren wäre aber auch der notwendige Anteil für die Ergänzungsanteile wesentlich höher ausgefallen, so dass für die Pro-Kopf-Verteilung der Umsatzsteuer eine geringere Finanzmasse zur Verfügung gestanden hätte. Insbesondere zum Ausgleich der finanziellen Lasten im Zusammenhang mit der Ausdehnung des Umsatzsteuerausgleichs durch die Einbeziehung der neuen Länder erhielt die Ländergesamtheit ab 1995 ohne zeitliche Befristung sieben Umsatzsteuerpunkte vom Bund.

Da das Umsatzsteueraufkommen 1995 rd. 120 Mrd. Euro betrug, entsprachen die vom Bund auf die Länder übertragenen sieben Prozentpunkte einem Volumen von rd. 8,4 Mrd. Euro. Die neuen Länder erhielten zu Lasten der alten Länder auf diesem Weg seit 1995 weit mehr Mittel als nach dem bis 1994 geltenden Recht, nach dem ihnen lediglich Umsatzsteuer entsprechend ihrem Einwohneranteil im Rahmen der Aufteilung auf die Ländergruppen (Ost-West) zugeteilt wurde. Deshalb kann man für das Umstellungsjahr 1995 die Belastungen der westdeutschen Länder aus dem Unterschied zwischen der horizontalen Umsatzsteuerverteilung nach den gesetzlichen Bestimmungen des Jahres 1995 und einer ausschließlichen Verteilung nach Einwohnern berechnen.

Basierend auf den Zahlen des Bundesfinanzministeriums⁹⁸ ergibt sich, dass alle alten Länder durch die vertikale Änderung der Umsatzsteueraufteilung zwischen Bund und Ländergesamtheit sowie der Änderung der horizontalen Aufteilung im Zuge der Ausweitung des Um-

⁹⁶ Als 1969 die Ergänzungsanteile im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung eingeführt wurden, ging es auf Anregung Bayerns auch darum, die eigene Steuerkraft der finanzschwachen Länder zu stärken, um das Volumen des sich anschließenden Länderfinanzausgleichs zu verringern, und zwar ungefähr zu halbieren. Bayern war damals Empfängerland. Der im Rahmen der Finanzverfassungsreform 1969 entwickelte Mechanismus, der bis 2004 galt, erfüllte diese Zielsetzung über mehrere Jahrzehnte. 2005 änderte man die Formel für die Ergänzungsanteile, die nach wie vor gezahlt werden.

⁹⁷ Vgl. bspw. § 2 Abs. 2 FAG (1999).

⁹⁸ Das BMF ist bei wie folgt vorgegangen: „Die horizontale Aufteilung der Übertragung von 7 v. H.-Punkten an der Umsatzsteuer vom Bund auf die Länder (Spalte 1) sowie die Belastungen der westdeutschen Länder durch die Rechtsänderungen bei der horizontalen Umsatzsteuerverteilung (Spalte 2) sind mit einem Länderanteil an der Umsatzsteuer von 37 v. H. (Rechtsstand bis 1994) modellhaft ermittelt und können nachfolgender Tabelle entnommen werden.“ Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2006), Drucksache 16/2445, S. 12.

satzsteuervorwegausgleichs im Jahr der Umstellung leichte Gewinne verbuchen konnten (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Verteilungswirkung der Übertragung von sieben Umsatzsteuerpunkten auf die Länder im Jahre 1995 (in Mrd. Euro).

	Übertragung von 7 Prozentpunkten	Belastungen der west deutschen Länder	Gewinn/Verlust
Nordrhein-Westfalen	1,83	1,64	0,19
Bayern	1,23	1,10	0,13
Baden-Württemberg	1,06	0,95	0,11
Niedersachsen	0,80	0,71	0,09
Hessen	0,62	0,55	0,07
Rheinland-Pfalz	0,41	0,37	0,04
Schleswig-Holstein	0,28	0,25	0,03
Saarland	0,11	0,00	0,11
Hamburg	0,18	0,16	0,02
Bremen	0,07	0,06	0,01

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2006): Drucksache 16/2445, S. 12f.

Obwohl die Aufteilung der Umsatzsteuer auf die Gebietskörperschaften aufgrund ihres Charakters als Steuerzuordnung nicht dem horizontalen Ausgleich unter den Ländern zuzurechnen ist, können die entsprechenden Einnahmenveränderungen in die Betrachtung der Einheitslasten einbezogen werden, da sie ein Teil der Maßnahmen darstellen, die die Einbindung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich flankierten.

Würden über das Jahr 1995 hinaus die Vor- bzw. Nachteile aus der Einbeziehung der neuen Länder in die Umsatzsteuerverteilung berechnet, wären Modellrechnungen anzustellen, bei denen die Ergebnisse von divergierenden ehemaligen Rechtsständen zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung bei unterstellter fiktiver vertikaler Umsatzsteuerverteilung jeweils gegenüber zu stellen wären.⁹⁹ Dies bedeutet insbesondere, dass zum einen die jeweilige Aufteilung der Umsatzsteuer auf Bund und Länder unter Berücksichtigung der jeweils geltenden Vorwegabzüge zu berechnen wären. Zum anderen müsste festgelegt werden, welche Ergebnisse jeweils miteinander verglichen werden; so bspw. das Vorjahr, das Beitrittsjahr oder das Jahr 1994¹⁰⁰ als korrekte Vergleichsbasis.

Würden als Basis das Jahr 1994 gewählt und solche Modellrechnungen durchgeführt, so ergäbe ein Vergleich zwischen dem jeweiligen Rechtsstand und diesem Basisjahr bei der

⁹⁹ Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2006), Drs. 16/2445, S. 11.

¹⁰⁰ Folglich vor Integration der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich (i.w.S.).

Umsatzsteuerverteilung im 10-Jahresdurchschnitt für Nordrhein-Westfalen einen Verlust von 128 Mio. Euro mit einer Schwankungsbreite von einem Gewinn von 190 Mio. Euro im Jahr 1995 bis zu einem Verlust von 468 Mio. Euro im Jahr 2000. An diesen Differenzbeträgen wurden die nordrhein-westfälischen Kommunen ab 1995 mit 23% über den Steuerverbund beteiligt.

Alternativ ist es auch möglich, die jeweiligen Gewinne und Verluste in dieser Umverteilungsstufe so zu berechnen, dass für jedes Ausgleichsjahr vom aktuellen Umsatzsteueranteil der Länder die vom Bund übertragenen sieben Prozentpunkte abgezogen werden. Bei dieser Berechnungsmethode differieren die Ergebnisse für die alten Länder in Abhängigkeit ihrer relativen Position im Länderfinanzausgleich.¹⁰¹

Entscheidend ist jedoch die Feststellung, dass die Einbeziehung der Gemeinden, der gesetzlichen Rentenversicherung und der Arbeitslosenversicherung *nicht direkt* auf die Vereinigung der beiden deutschen Staaten zurückzuführen sind.

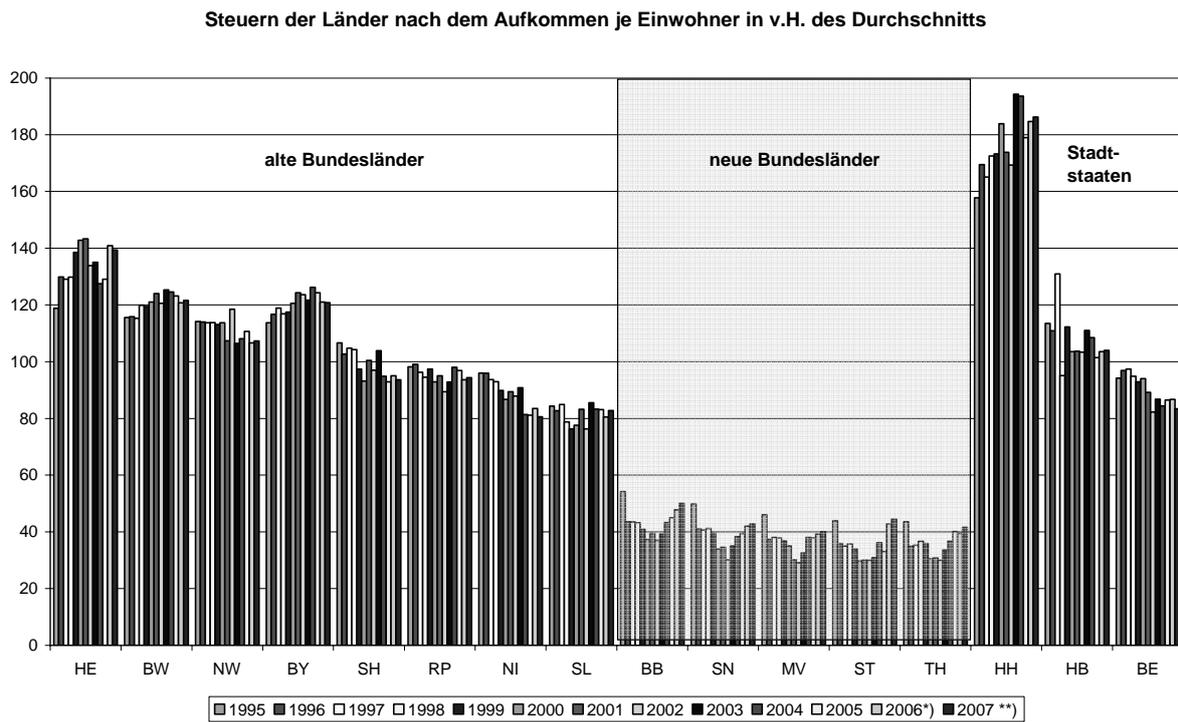
Auf weitere Berechnungen im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung wird hier verzichtet, da derartige Berechnungen auf zahlreichen Annahmen¹⁰² beruhen, die letztlich zu keinen belastbaren Ergebnissen führen.

Die durch die Ergänzungsanteile beabsichtigte Finanzkraftstärkung der finanzschwachen Länder geht eindeutig aus den beiden folgenden Abbildungen hervor.

¹⁰¹ Vgl. dazu Tabelle 6. Weiter unten wird im Rahmen der Modellrechnung Hessens eine Modellrechnung vorgestellt, die auch mit Annahmen in der Umsatzsteuerverteilung arbeiten muss.

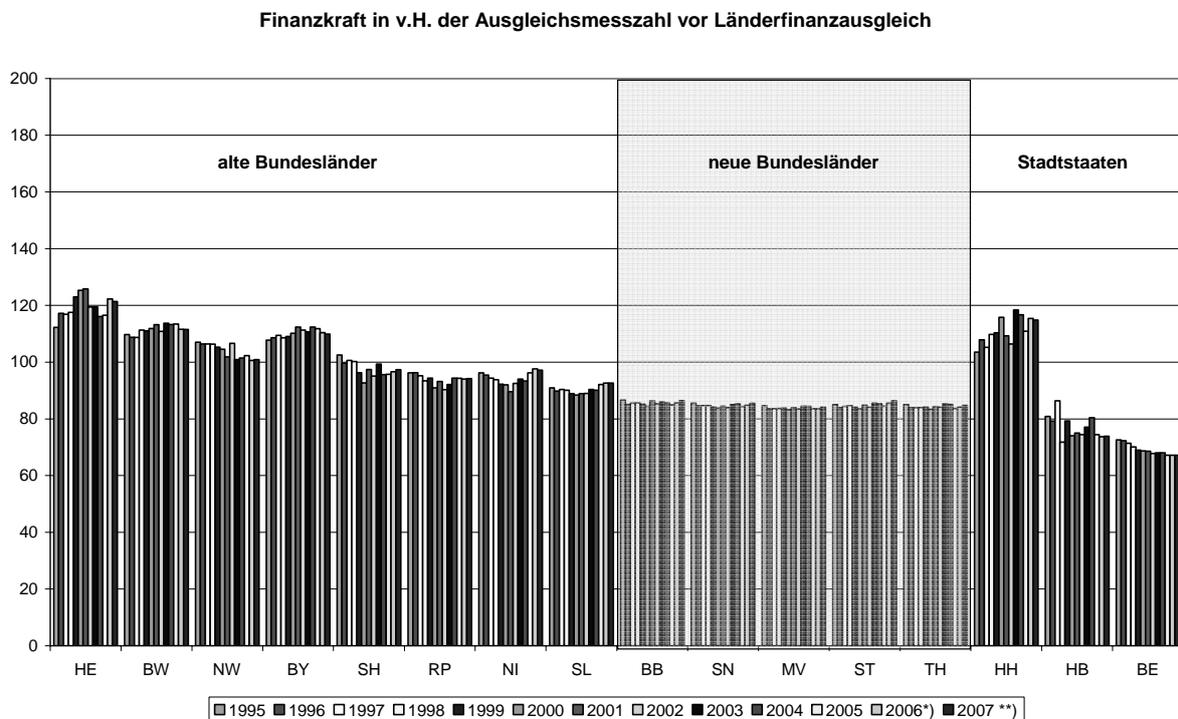
¹⁰² z.B. veränderte Steuerkraft, Steuerrechtsänderungen.

Abbildung 8: Steuern der Länder nach dem Einkommen pro Kopf 1995-2007.



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 9: Finanzkraftverteilung der Länder nach Umsatzsteuerverteilung.



Quelle: Eigene Darstellung.

3.1.2.2 Effekte der geänderten Umsatzsteuerregelungen für Nordrhein-Westfalen im Solidarpakt I

Im Allgemeinen lässt sich auf dieser Stufe des bundesstaatlichen Finanzausgleichs für das Integrationsjahr 1995 feststellen, dass die finanzielle Lage der westdeutschen Länder durch die Gesetzesänderungen auf dieser Stufe nicht negativer ausfiel als im Jahr zuvor; unter Berücksichtigung der zusätzlichen Umsatzsteuerpunkte eher etwas positiver. Für die Folgejahre des Solidarpaktes I lässt sich in einer einfachen Vergleichsrechnung (immer bezogen auf das Jahr 1994 vor der Umstellung) im 10-Jahresdurchschnitt ein jährlicher Verlust von 128 Mio. Euro für Nordrhein-Westfalen berechnen. Dieser im Wesentlichen durch die Umsatzsteuerergänzungsanteile verursachte Verlust ist zum großen Teil auf die Steuerschwäche der neuen Länder zurückzuführen.

Andere Ergebnisse und größere Schwankungen bei den Effekten in der Stufe der Umsatzsteuerverteilung ergäben sich, wenn man für jedes Jahr die vom Bund auf die Länder übertragenen Umsatzsteuerpunkte berücksichtigen würde.

3.1.2.3 Neuregelung des Länderfinanzausgleichs

Auch die grundlegenden Regeln des Länderfinanzausgleichs wurden kaum verändert; allerdings wirken sich die quantitativen Umschichtungen auf der Länderebene nicht unerheblich aus, da es sich hier um eine rein horizontale Ausgleichsstufe bei erhöhtem Umverteilungsvolumen handelt.¹⁰³

Der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne hatte bis 2004 das Ziel, die Pro-Kopf-Finanzkraft der finanzschwachen Länder¹⁰⁴ mindestens auf 95% des durchschnittlichen Niveaus aller Länder vor der Verteilung anzuheben.¹⁰⁵ Hierzu wurden zunächst diejenigen Länder, deren Finanzkraftmesszahl unter 92% ihrer Ausgleichsmesszahl zurückblieb, auf diese 92% ihrer Ausgleichsmesszahl angehoben. Anschließend wurde allen Ländern, deren Finanzkraftmesszahl unter ihrer Ausgleichsmesszahl lag, die verbleibende Differenz zu ihrer

¹⁰³ Bundesministerium der Finanzen (1998): Finanzbericht 1999, Bonn, S. 147-157.

¹⁰⁴ Allerdings mit veredelten Einwohnerzahlen (vgl. § 9 FAG (1999)).

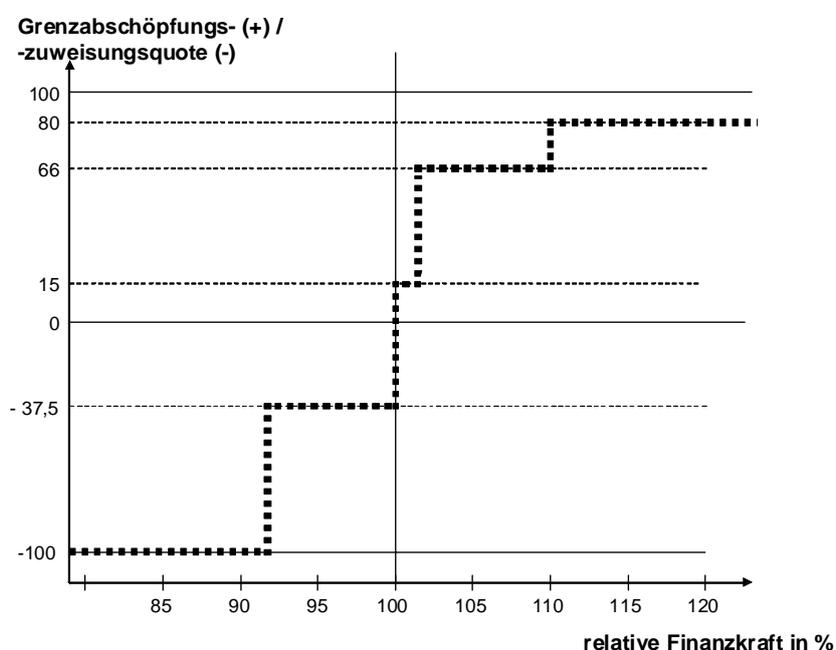
¹⁰⁵ Im Rahmen der Finanzkraftberechnung im Rahmen des Länderfinanzausgleichs ist vor dem Hintergrund der Ländersteuern ungewiss, inwiefern die Deutsche Einheit Auswirkung auf diese Steuern vorweisen. Im Hinblick auf die Körperschaftsteuer ist bspw. fraglich, inwiefern sich das Betriebsstättenprinzip negativ auf die ostdeutsche Einnahmestruktur auswirkt. Ostdeutschland ist gekennzeichnet durch eine extrem geringe Anzahl von Unternehmenssitzen (großer) Kapitalgesellschaften. Das Betriebsstättenprinzip gilt im Rahmen der Körperschaftsteuer als Zerlegungsmaßstab (Art. 107 Abs. 1 GG). Für Unternehmen, die Betriebsstätten in mehreren Ländern unterhalten, wird die am Unternehmenssitz abgeführte Körperschaftsteuer auf die Länder verteilt, allerdings nur, wenn die zu erbringende Körperschaftsteuer mindestens 500.000 Euro beträgt (§ 2 Abs. 1 ZerlG). Die Begründung liegt dabei in den staatlichen Vorleistungen für die entsprechenden Betriebsstätten, z.B. Infrastrukturaufwendungen und Abfallbeseitigung.

Ausgleichsmesszahl um 37,5% verringert, so dass damit mindestens 95% der Ausgleichsmesszahl erreicht wurden.¹⁰⁶

Auf der anderen Seite wurden die Ausgleichsbeiträge der ausgleichspflichtigen Länder ebenso gestaffelt berechnet. Ausgleichspflichtig waren die Beträge, um die die Finanzkraftmesszahl die Ausgleichsmesszahl eines Landes überstieg. Lag die Finanzkraft

1. zwischen 100% und 101% der Ausgleichsmesszahl, wurde sie zu 15% angesetzt,
2. lag sie zwischen 101% und 110% der Ausgleichsmesszahl, geschah dies zu 66% und
3. überstieg sie 110% der Ausgleichsmesszahl, wurde dieser Anteil mit 80% in die Berechnung einbezogen.

Abbildung 10: Tarifverlauf des Länderfinanzausgleichs 1995-2004.



Quelle: Eigene Darstellung.

Die so ermittelten Beträge mussten dann noch mit einem Faktor multipliziert werden, damit die Summe der Ausgleichsbeiträge mit der Summe der Ausgleichszuweisungen übereinstimmte.¹⁰⁷ Diese Staffelung stellte für die finanzkräftigen Länder eine progressive Belastung dar: Je höher ihre originäre Finanzkraft ausfiel, desto höher gestalteten sich auch ihre Beiträge.

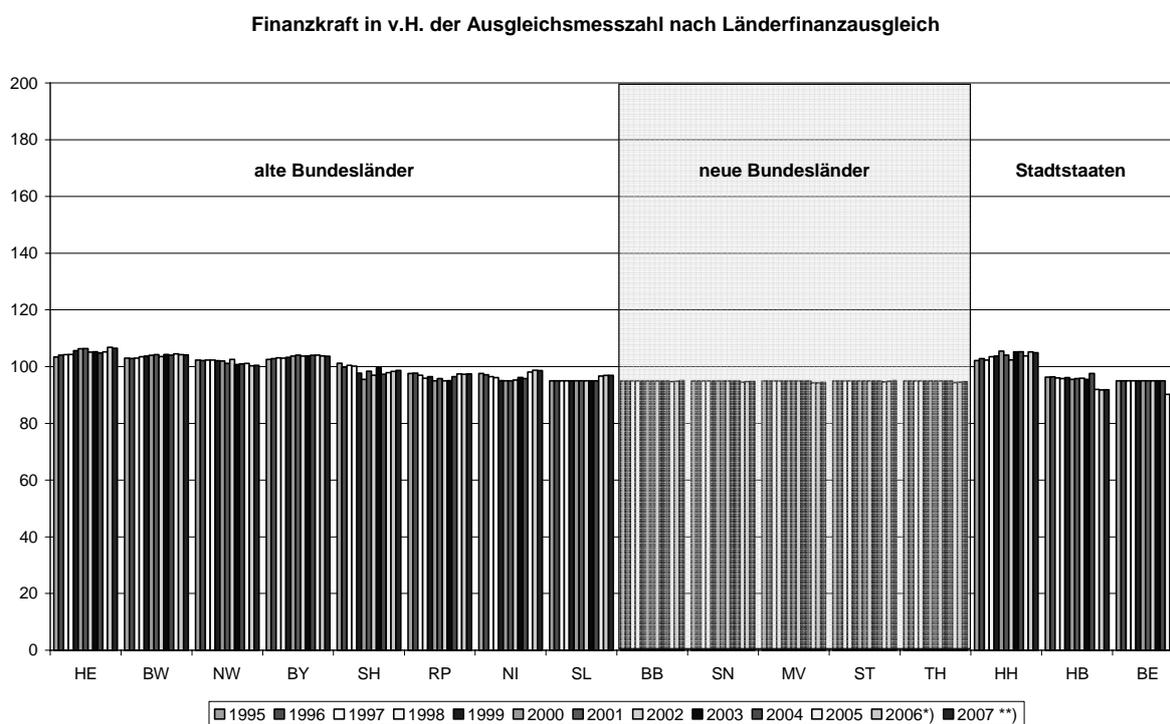
Der größte Teil dieses Ausgleichs floss aufgrund der weit unterdurchschnittlichen originären Steuereinnahmen ebenfalls in die neuen Länder; aber auch Niedersachsen, das Saarland,

¹⁰⁶ Vgl. § 10 Abs. 1 FAG (1999).

¹⁰⁷ Vgl. § 10 Abs. 2 FAG (1999).

Rheinland-Pfalz und Bremen empfangen Ausgleichsleistungen. Durch diesen Teil des Finanzausgleichs flossen 1995 insgesamt 9,8 Mrd. DM nach Ostdeutschland (inkl. Berlin). Bis 2000 wuchsen die Transfers in dieser Ausgleichsstufe auf 12,8 Mrd. DM an und gingen danach schrittweise auf etwa 11 Mrd. DM zurück. In der Summe empfangen die neuen Länder zwischen 1995 und 2004 im Länderfinanzausgleich im engeren Sinne Ausgleichsleistungen von insgesamt 111,4 Mrd. DM (56,9 Mrd. Euro). Abbildung 11 zeigt die ausgleichende Wirkung des Länderfinanzausgleichsmechanismus auf die Finanzkraftverteilung der Länder seit der Integration der neuen Länder.¹⁰⁸

Abbildung 11: Wirkungen des Länderfinanzausgleiches im engeren Sinne auf die Finanzkraftverteilung der Länder.



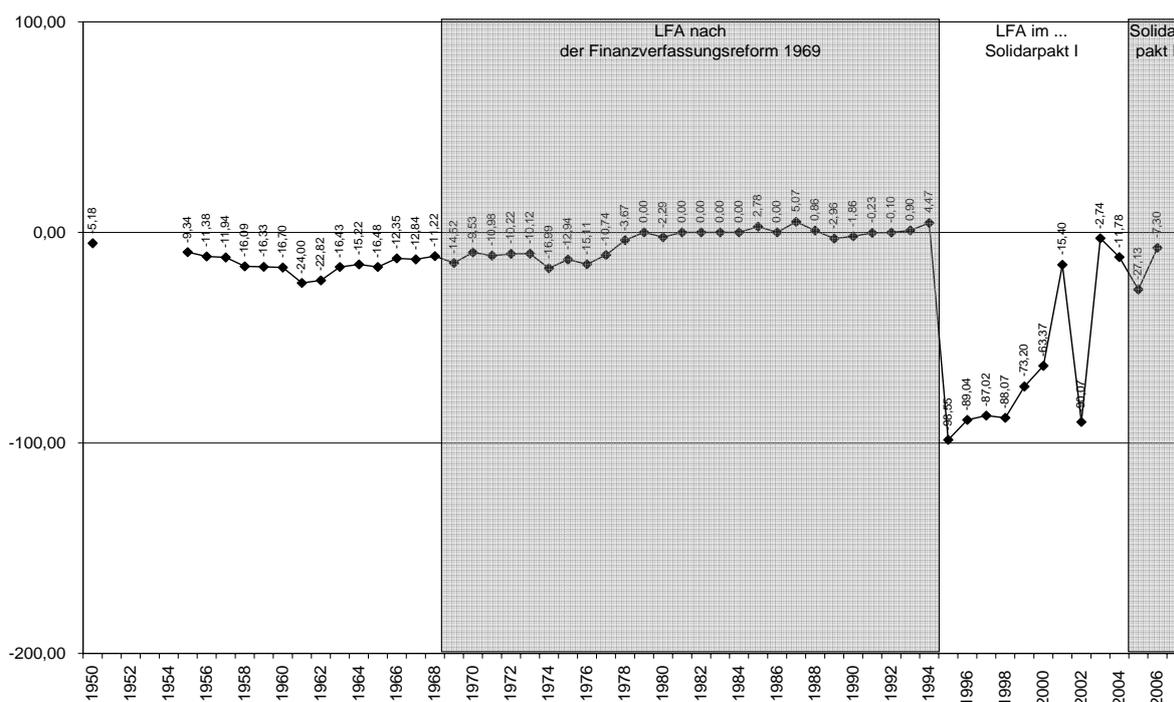
Quelle: Eigene Darstellung.

¹⁰⁸ Ab 2005 gelten jedoch die neuen Regeln des Solidarpaktes II.

3.1.2.4 Effekte des Länderfinanzausgleichs für Nordrhein-Westfalen im Solidarpakt I

Die Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich hatte deutliche Auswirkungen auf die relativen Positionen der alten Länder innerhalb des Ausgleichssystems. Mit Blick auf die Beiträge/Zuweisungen Nordrhein-Westfalens seit 1950 wird evident, dass dieses Land im Beitrittszeitraum sich tendenziell im Übergang vom Zahler- zum Empfängerland befand (vgl. Abbildung 12). 1994 erhielt Nordrhein-Westfalen Zahlungen in Höhe von 4,47 Euro/Einw., während es 1989 noch 2,96 Euro/Einw. zahlen musste. Durch die Aufnahme der neuen Länder in das System des Länderfinanzausgleichs im Jahr 1995 stellte sich eine *Niveaushiftung* ein, so dass Nordrhein-Westfalen mit 98,55 Euro/Einw. wieder eindeutig Zahlerland wurde; dies bedeutete absolut einen Beitrag in Höhe von 1,763 Mrd. Euro. Diese Niveaushiftung um 103,02 Euro/Einw. ist im Wesentlichen auf die Integration der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich zurückzuführen und auch bei den anderen alten Ländern zu finden. So lässt sich bspw. auch für den Freistaat Bayern, der sich in einer ähnlichen relativen Position vor der Integration der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich befand, eine vergleichbare andauernde Niveaushiftung im Länderfinanzausgleich feststellen (vgl. Abbildung 14).

Abbildung 12: Entwicklung der empfangenen bzw. geleisteten Zahlungen Nordrhein-Westfalens im Länderfinanzausgleich 1950 bis 2006 in Euro/Einw.



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Die aus der Niveaushiftung resultierende Belastung wird noch fortwirken, so dass der bisher im nordrhein-westfälischen kommunalen Finanzausgleich zugrunde gelegten Formel „Einheitslasten = Zahlkosten“¹⁰⁹ auf Dauer nicht gefolgt werden kann.

Sicherlich war diese Formel in den ersten Jahren nach der Integration der neuen Länder nahe an den Einheitslasten im Rahmen des Länderfinanzausgleichs, da Beiträge in Höhe der Niveaushiftung zu leisten waren. Doch die sich im Länderfinanzausgleich ergebenden Beiträge und Zuweisungen werden aber auch durch andere Faktoren wesentlich beeinflusst. In den Jahren nach 1995 reduzierten sich zum Beispiel die eigenen Beiträge des Landes Nordrhein-Westfalens wegen der ungünstigen eigenen Steuerentwicklung erheblich. Für die anhaltende Belastung Nordrhein-Westfalens im Länderfinanzausgleich spricht

- zum einen, dass die originäre eigene Steuerkraft der neuen Länder sich im Vergleich zu den anderen Ländern in der vergangenen Dekade nicht grundlegend verbessert hat (vgl. Abbildung 8).
- Zum anderen zeigen sowohl die Beiträge der Zahlerländer als auch die Zuweisungen der Empfängerländer, dass diese Belastung im Länderfinanzausgleich auch für eine längere Zeit fortauern wird.

Die Ausweitung des Volumens des Länderfinanzausgleiches im engeren Sinne von rund 1,5 Mrd. Euro im Jahr 1994 auf rund 5,7 Mrd. Euro im Jahr 1995 ist auf die Eingliederung der ostdeutschen Länder in dieses System zurückzuführen. Die fünf neuen Länder und Berlin erhielten nämlich im Umstellungsjahr 1995 rund 5 Mrd. Euro aus dem horizontalen Ausgleich. Da seitdem sowohl die Zahlerländer deutlich höhere Beiträge leisten müssen und die westdeutschen Empfängerländer deutlich geringere Zuweisungen erhalten, beteiligen sich beide Ländergruppen an den Kosten der Einheit über den Länderfinanzausgleich. Also bringen alle Westländer und damit auch Nordrhein-Westfalen die Mittel im Länderfinanzausgleich für die neuen Länder auf, so dass der Niveausprung bei Nordrhein-Westfalen von rund 103 Euro/Einw. vollständig als einigungsbedingt interpretiert werden kann.

Es kann jedoch einschränkend entgegengehalten werden, dass auch die finanzschwachen Westländer weiterhin Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich, wenn auch auf niedrigerem Niveau, erhalten (z.B. Niedersachsen, Saarland etc.). So entfielen im Jahr 1995 rund 87 % der Zahlungen im Länderfinanzausgleich auf die ostdeutschen und 13 % auf die west-

¹⁰⁹ Diese Vorgehensweise bei der Berechnung vertraten auch Junkernheinrich und Micosatt bei der Anhörung im Haushalts- und Finanzausschuss des nordrhein-westfälischen Landtags am 11. Februar 2008; vgl. Junkernheinrich, Martin; Micosatt, Gerhard (2008); Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Haushalts- und Finanzausschuss über das Gesetz über die Festlegung eines zweiten Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2007 [...], Landtag Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme 14/1768, S. 5f.

deutschen Länder. Zwischen 1995 und 2007 betrug der Anteil der ostdeutschen Länder an den gesamten Zuweisungsbeträgen durchschnittlich nur 82,4 %. **Folglich wären bei dieser längerfristigen Betrachtungsweise des Durchschnitts 85 Euro/Einw. als einheitsbedingter Niveausprung anzuerkennen.**

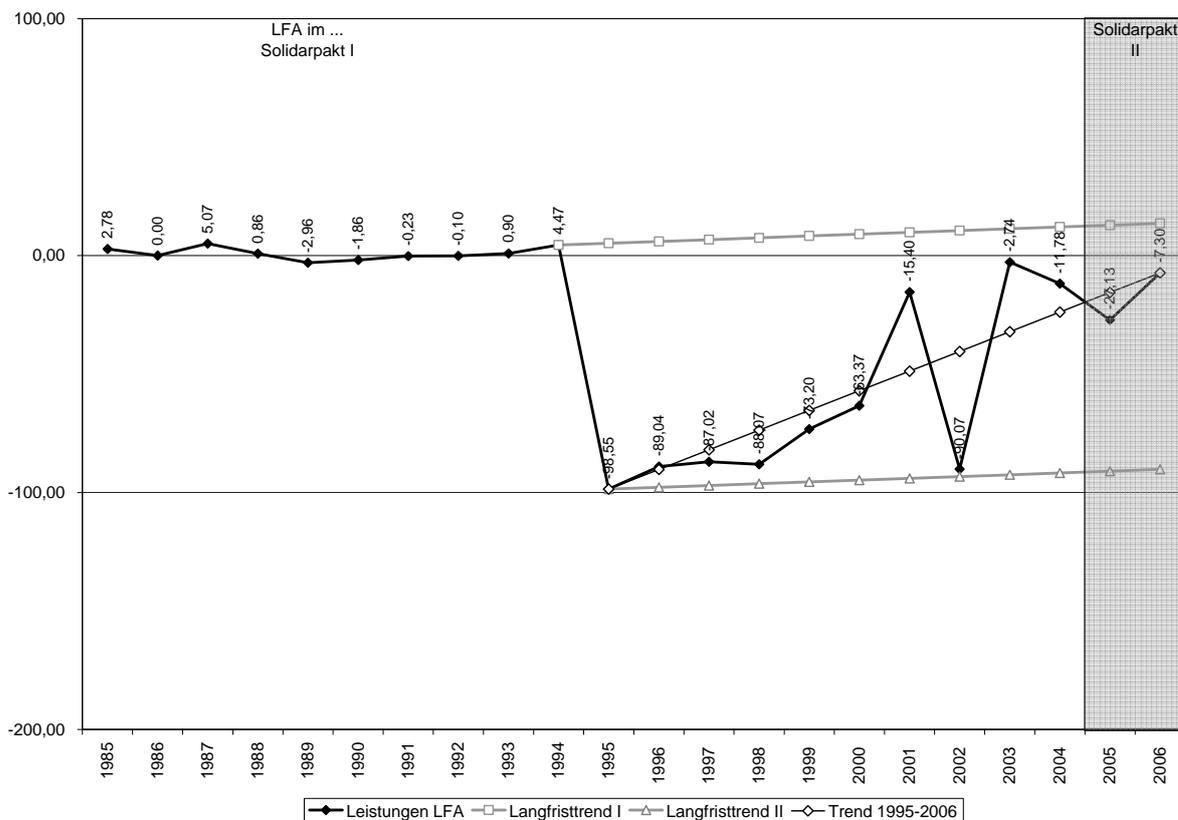
Aus beiden Perspektiven ergibt sich für Nordrhein-Westfalen eine **dauerhafte Belastung** durch die Aufnahme der ostdeutschen Länder in das horizontale Ausgleichssystem des Länderfinanzausgleichs **zwischen mindestens 85 Euro/Einw. und maximal 103 Euro/Einw.**

Aufgrund der wirtschaftsstrukturellen Probleme des Landes haben sich die Zahlungen Nordrhein-Westfalens in den Länderfinanzausgleich tendenziell verringert.¹¹⁰ Bis zum Jahr 2003 verschlechterte sich die relative Position im Länderfinanzausgleich Nordrhein-Westfalens, so dass in den Jahren 2003 und 2004 nur noch geringe Zahlungen geleistet wurden.

Abbildung 13 illustriert die sich seit 1995 mittelfristig verschlechternde Position Nordrhein-Westfalens im Länderfinanzausgleich. Zum einen zeigt sie den Langfristtrend der Zahlungen des Landes aus dem bzw. in das Länderfinanzausgleich-System auf der Datenbasis seit 1969. In der langfristigen Perspektive hat Nordrhein-Westfalen durchschnittlich jeweils etwa 0,76 Euro/Einw. pro Jahr weniger in den LFA gezahlt als im Vorjahr, bzw. mehr erhalten als im Vorjahr. Die Entwicklung seit 1995 ist von einer deutlich stärkeren (negativen) Dynamik geprägt. Bis 2006 verringerten sich die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne um jahresdurchschnittlich 8,30 Euro/Einw.

¹¹⁰ Die Werte für die Jahre 2001 bis 2002 sind wegen Zerlegungseffekten bei der Körperschaftsteuer verzerrt und müssen daher im Durchschnitt betrachtet werden.

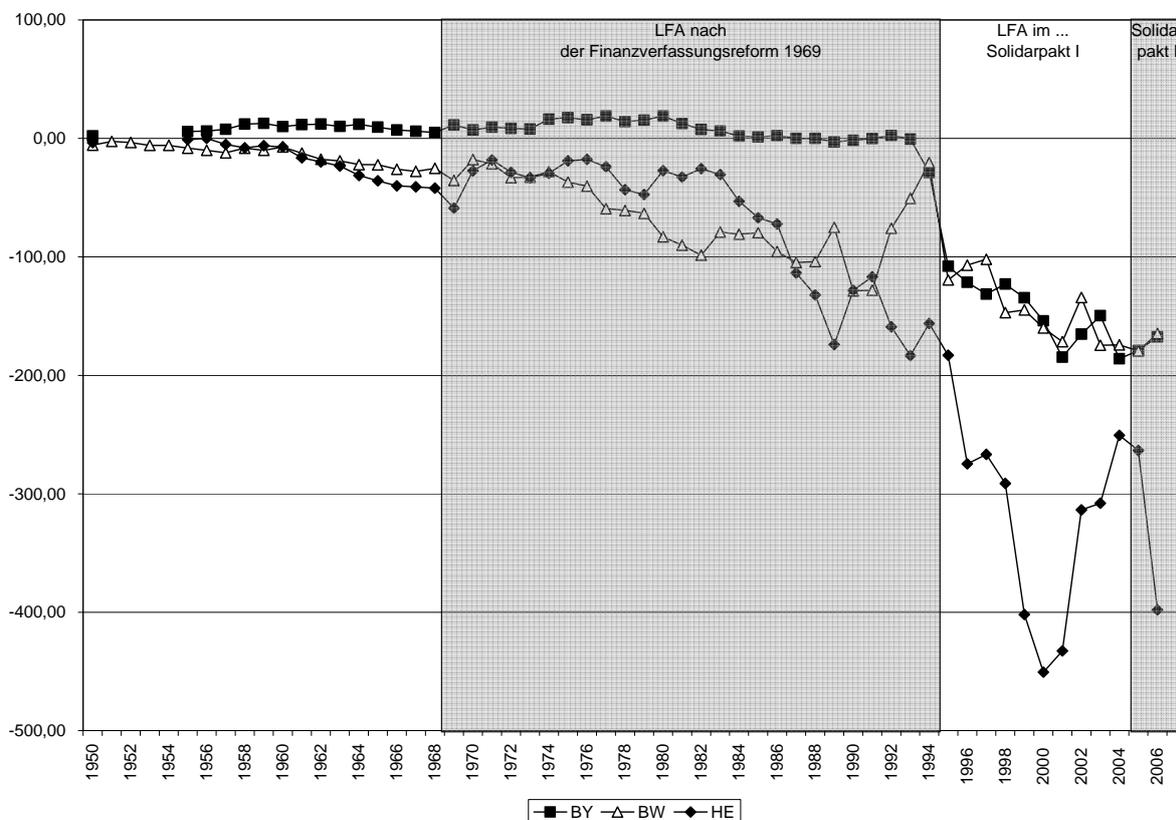
Abbildung 13: Entwicklung der empfangenen bzw. geleisteten Zahlungen Nordrhein-Westfalens im Länderfinanzausgleich 1985 bis 2006 in Euro/Einw.



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Dies bedeutet, dass die Einheitslast im Rahmen des Länderfinanzausgleichs in der Größenordnung der Niveaushiftung von 1995 fortwirkt und demzufolge deutlich über der Zahl last Nordrhein-Westfalens im Länderfinanzausgleich in der jüngeren Vergangenheit liegt (vgl. zur Abschätzung Abschnitt 4).

Abbildung 14: Entwicklung der empfangenen bzw. geleisteten Zahlungen Bayerns, Baden-Württembergs und Hessens im Länderfinanzausgleich 1950 bis 2006 in Euro/Einw.

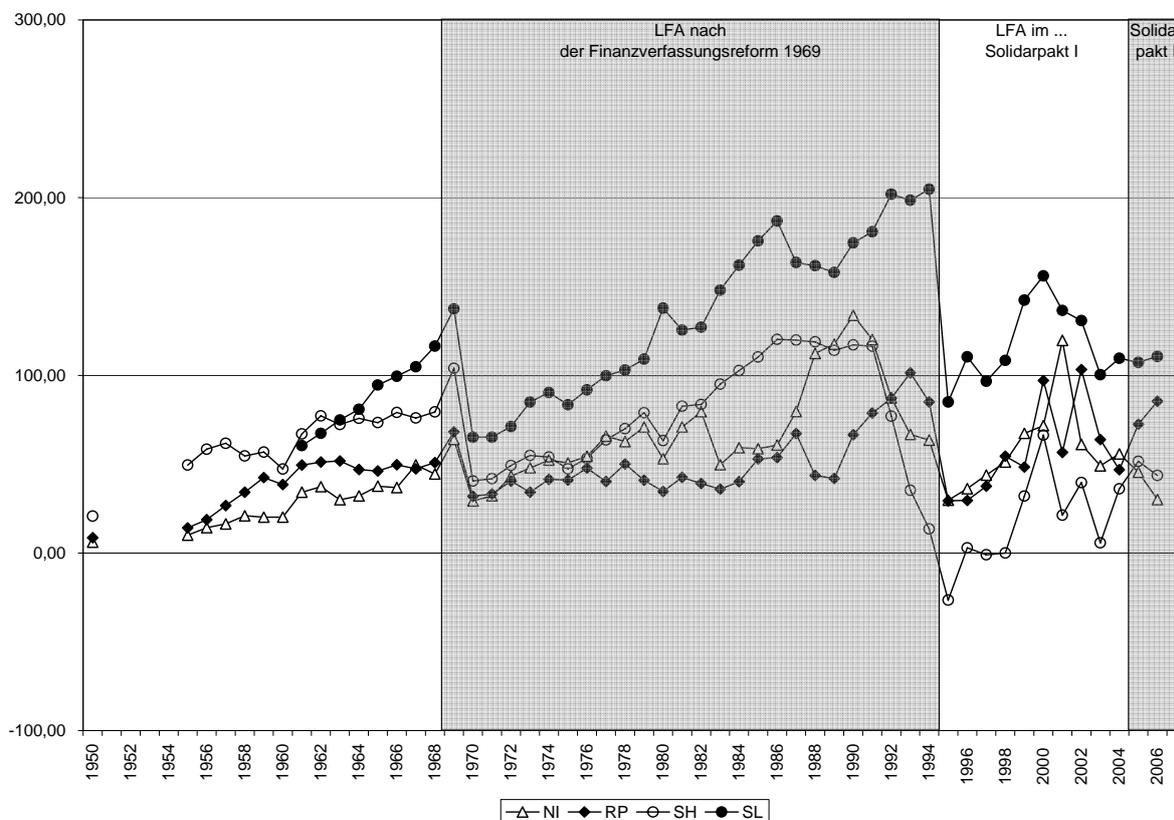


Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Abbildung 14 veranschaulicht, dass die Flächenländer Hessen, Baden-Württemberg und Bayern deutlich höhere Zahllasten zu schultern haben, während die Empfängerländer Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Saarland wesentliche Rückgänge bei ihren Zuweisungen hinnehmen mussten (Abbildung 15). Die größte Niveaueverschiebung erlebte 1995 das Saarland mit 119,76 Euro/Einw.

Aus beiden Abbildungen wird klar, dass diese Niveaueveränderungen nicht nur bei Nordrhein-Westfalen sondern auch bei allen anderen alten Ländern seit 1995 dauerhaft stattgefunden haben.

Abbildung 15: Entwicklung der Zuweisungen für Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und das Saarland im Länderfinanzausgleich 1950 bis 2006 in Euro/Einw.

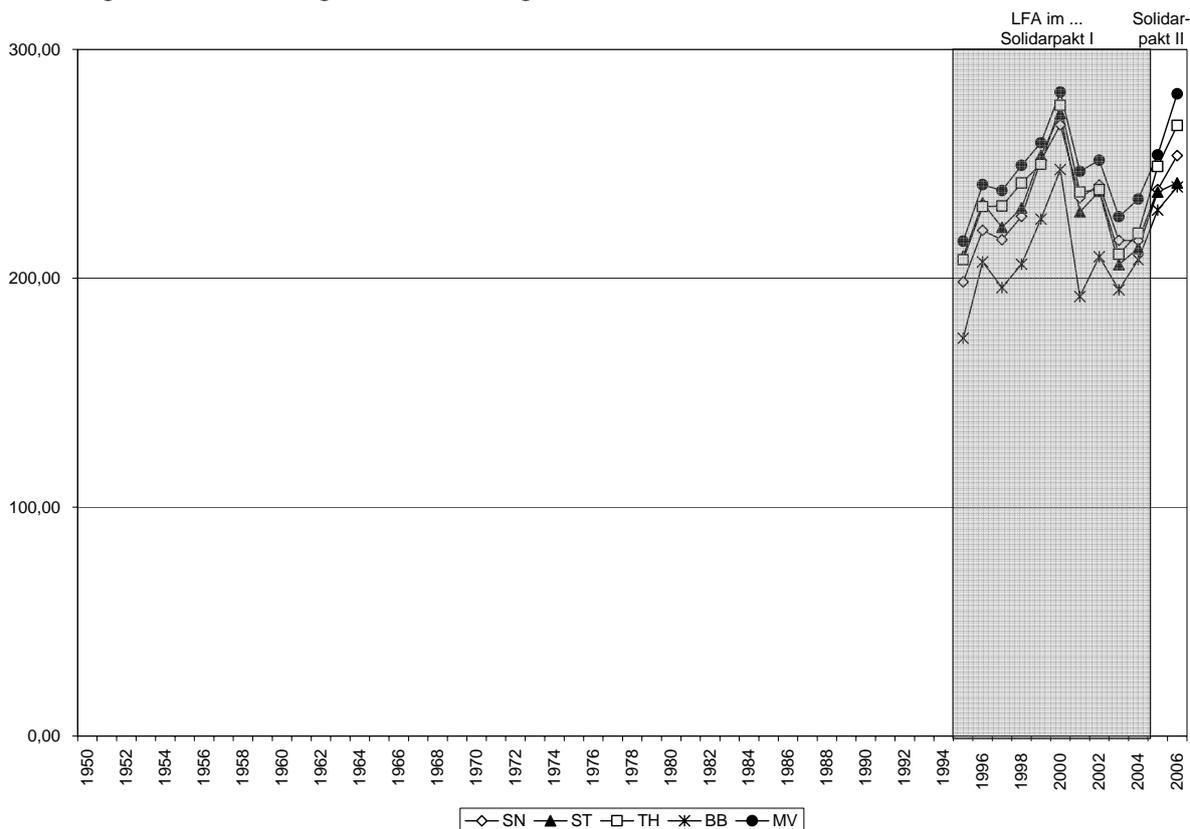


Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Auch der Verlauf der Zuweisungshöhen an die neuen Länder zeigt (Abbildung 16), dass diese seit ihrer Integration in den Länderfinanzausgleich nicht weniger an Zuweisungen benötigen, um die verfassungsgemäßen Aufgaben zu erfüllen.¹¹¹ Die Höhe der Zuweisungen ist die logische Konsequenz der schon oben dargestellten Finanzkraftentwicklung. **Dies zeigt aber auch, dass die verringerten Zahlungen Nordrhein-Westfalens nicht auf eine Verbesserung der Finanzkraft der neuen Länder zurückgeführt werden können, sondern aus der sich verschlechternden Finanzkraft Nordrhein-Westfalens resultieren.**

¹¹¹ „Ziel der Verteilung des Finanzaufkommens im Bundesstaat und des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ist es, für alle Beteiligten eine aufgabengerechte Finanzausstattung entsprechend den föderalen Grundprinzipien der Eigenständigkeit, Solidarität und Kooperation unter den Ländern sowie zwischen Bund und Ländern zu gewährleisten.“ (Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2001), Drucksache 14/6577, S. 1.).

Abbildung 16: Entwicklung der Zuweisungen an die neuen Länder in Euro/Einw.



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

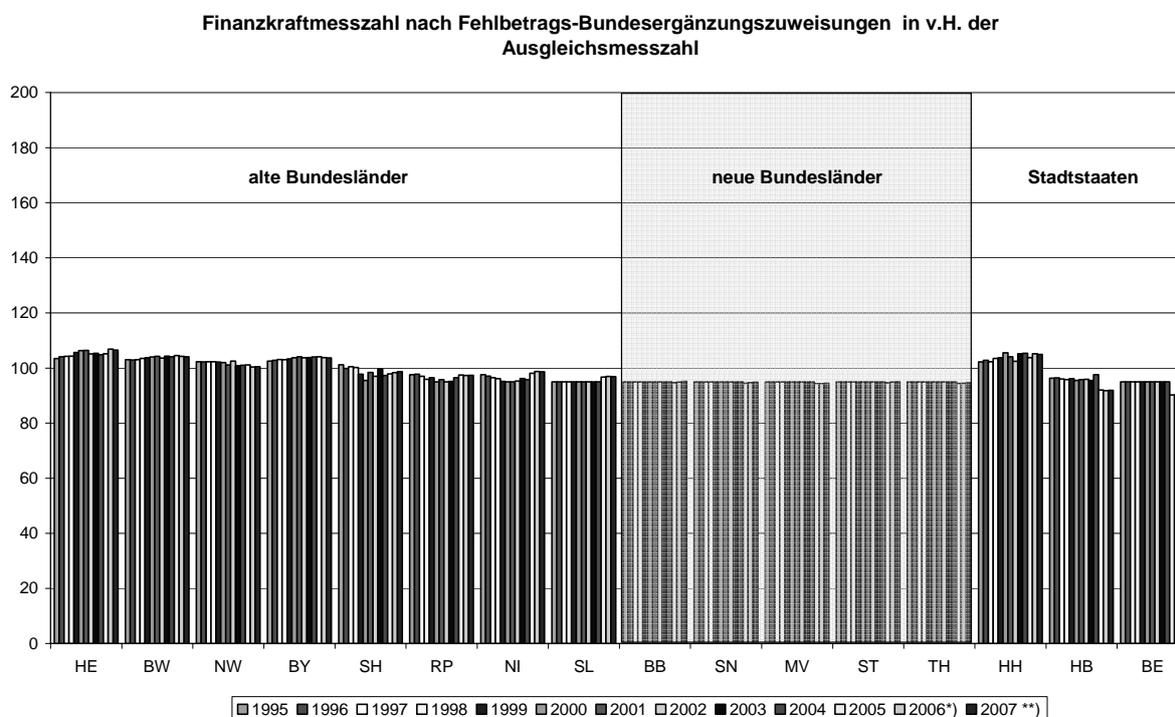
Aufgrund der in diesem Abschnitt dargelegten Entwicklung ist davon auszugehen, dass die finanzwirtschaftlichen Belastungen aus der Vereinigung der beiden deutschen Staaten fortwirken werden. Als Annäherung für die einigungsbedingte Belastung Nordrhein-Westfalens im Länderfinanzausgleich (im engeren Sinne) ist ein Betrag von 85 bis 103 Euro/Einw. pro Jahr, der sich aus dem Niveausprung von 1994 auf 1995 ergeben hat, realistisch.

3.1.2.5 Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen

Nach den gesetzlichen Regelungen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich konnte der Bund auch nach 1995 aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs gewähren. Die nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs verbleibenden Fehlbeträge der Finanzkraftmesszahlen gegenüber den Ausgleichsmesszahlen konnte der Bund bei leistungsschwachen Ländern durch so genannte Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen zu 90% auffüllen. Das bedeutete,

dass ein Land, dessen Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich 95% seiner Ausgleichsmesszahl erreichte auf 99,5% derselben angehoben wurde (vgl. Abbildung 17).¹¹²

Abbildung 17: Finanzkraftverteilung nach LFA und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen.



Quelle: Eigene Darstellung.

3.1.2.6 Effekte der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen für Nordrhein-Westfalen im Solidarpakt I

Die Effekte der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen lassen sich isoliert nicht abschätzen. **Wird davon ausgegangen, dass ohne den Beitritt der neuen Länder zum Bundesgebiet Nordrhein-Westfalen Ende der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts zum Empfängerland geworden wäre, hätte es Anspruch auf Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen gehabt. Man könnte dann die entgangenen Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen Nordrhein-Westfalens als zusätzliche Einheitslast qualifizieren.**¹¹³

¹¹² Vgl. § 11 Abs. 1 und 2 FAG (1999).

¹¹³ Zur Höhe der evtl. Fehlbetrags-BEZ siehe Abschnitt 3.2.

3.1.2.7 Sonderlasten-Bundesergänzungszuweisungen

Als letzte Stufe im Finanzausgleichssystem konnte der Bund auch ab 1995 leistungsschwachen Ländern Mittel zum Ausgleich von Sonderlasten zuweisen. Hierfür sah der Solidarpakt I im Finanzausgleichsgesetz (§ 11 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 bis 6) folgende Sonderlasten vor:

- überdurchschnittlich hohe Kosten politischer Führung und der zentralen Verwaltung,
- Abbau teilungsbedingter Sonderbelastungen sowie Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft,
- Ausgleich überproportionaler Belastungen und
- Haushaltssanierung.

Die neuen Länder profitierten in einem hohen Maße von den Bundesergänzungszuweisungen. Das Volumen der gesamten Bundesergänzungszuweisungen wurde 1995 stark erhöht, von 3,6 Mrd. Euro auf rund 12,8 Mrd. Euro, von denen 9,7 Mrd. Euro auf die neuen Länder entfielen. Weiterhin hatte sich der Bund verpflichtet, den ostdeutschen Ländern zusätzliche Finanzhilfen für öffentliche Infrastrukturmaßnahmen in Höhe von 3,4 Mrd. Euro jährlich zu gewähren.

3.1.2.8 Effekte der Sonderlast-Bundesergänzungszuweisungen für Nordrhein-Westfalen im Solidarpakt I

Da auf Nordrhein-Westfalen weder vor noch nach 1994 die in § 11 FAG definierten Sonderlasten zutrafen, konnten in diesem Bereich keine einheitsbedingten Lasten auftreten.

Nur vor dem Hintergrund der enormen Leistungen des Bundes im Rahmen dieser Sonderlasten-Bundesergänzungszuweisungen ließe sich argumentieren, dass ohne Wiedervereinigung der Bund einen großen Teil dieser Mittel zugunsten der alten Länder eingesetzt hätte, so dass auch Nordrhein-Westfalen sicherlich einen Nutzen davon gehabt hätte. Daraus ließe sich eine mittelbare Einheitslast für Nordrhein-Westfalen ableiten. Dies würde jedoch voraussetzen, dass der Bund – auch ohne die Deutsche Einheit – eine entsprechende Ausgabenerhöhung und Kreditaufnahme vollzogen hätte, wofür aber keine Anhaltspunkte vorliegen.

3.1.2.9 Zwischenergebnis I: Regelungen bis 2005

Mit den Neuordnungen des Solidarpakts I gelang es relativ schnell und unproblematisch, die neuen Länder in das föderale System des (Länder-)Finanzausgleichs zu integrieren und deren Haushaltsslage nach den unsicheren Jahren 1990 – 1994 zu stabilisieren. Für den Bund

und die alten Länder bedeutete dies im Rahmen der Finanzbeziehungen eine enorme Belastung. Da aber allen Beteiligten klar war, dass die Deutsche Einheit nicht zum Nulltarif vollzogen werden kann, wurde auf der Grundlage eines Gesetzesentwurfs von Bayern und Nordrhein-Westfalens 1993 eine Einigung zum Solidarpaket I gefunden.

Die Belastungen, die sich daraus für das Land Nordrhein-Westfalen ergeben haben, sind nach den Überlegungen in diesem Kapitel mit 85 bis 103 Euro/Einw. anzusetzen.

3.1.2.10 Annuitätenzahlungen an den Fonds „Deutsche Einheit“

Zwischen 1995 und 2004 befand sich der Fonds „Deutsche Einheit“ in einer Tilgungsphase, an deren Finanzierung Bund und Länder beteiligt waren. Von 1995 bis 1997 kamen die alten Länder für 50% der jährlich veranschlagten Zahlungen zur Bedienung der Kreditverpflichtungen des Fonds zuzüglich eines Betrages von 1,07 Mrd. Euro auf.¹¹⁴ Die horizontale Verteilung des Länderanteils auf die einzelnen Länder erfolgte dann nach einem Schlüssel, der jeweils hälftig die Finanzkraft und die Einwohnerzahl berücksichtigte. Zusätzlich wurde ein Umschichtungsbetrag der Länderbelastungen gemäß § 1 Abs. 3 FAG zur Anwendung gebracht, der die finanzschwachen alten Länder zusätzlich entlasten sollte. Für Nordrhein-Westfalen ergaben sich für die Jahre 1995 bis 2004 die in Abbildung 18 dargestellten Zahllasten im Rahmen des Fonds „Deutsche Einheit“.¹¹⁵ Deutlich sind Rückgänge der Belastungen ab 1998 durch die Einführung bzw. Ausweitung des Absenkungsbetrages für die Länder erkennbar. Aufgrund der gegenüber der ursprünglichen Prämissen günstigeren Zinsentwicklung war es ab 1998 möglich, die Annuitäten an den Fonds zu verringern ohne die Tilgungsziele zu verfehlen und die freigewordenen Mittel zur Entlastung der Haushalte von Bund und Ländern zu nutzen. Die Absenkung der Zahlungen an den Fonds um jährlich etwa 1,55 Mrd. Euro (davon entfielen durchschnittlich rund 850 Mio. Euro auf die Länder¹¹⁶) war zunächst bis zum Jahr 2000 begrenzt, wurde jedoch aufgrund der schwierigen Haushaltssituation in den Jahren 2001 bis 2003 und der weiterhin günstigen Zinsentwicklung verlängert.¹¹⁷ Eine weitere Tilgungsstreckung für die Jahre 2002 und 2003 (841 Mio. Euro bzw. 1.035 Mio. Euro, davon 462 Mio. Euro bzw. 517 Mio. Euro zugunsten der alten Länder) wurde im Rahmen der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs vereinbart. Für 2004 erfolgte eine zusätzliche Absenkung der Annuitäten um rund 2,6 Mrd. Euro, von denen 1.431 Mio. Euro auf die westdeutschen Länder entfielen.

¹¹⁴ Der Umfang der jährlichen Zahlungen richtete sich nach § 6 DEFG.

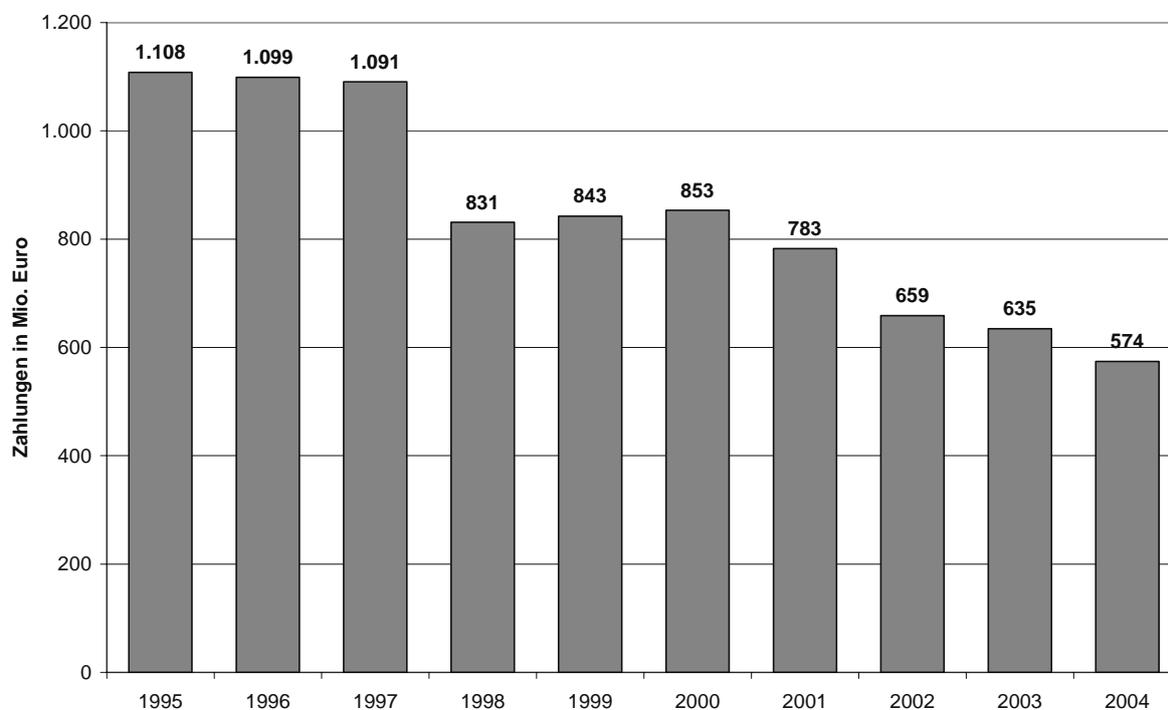
¹¹⁵ Die Berechnungen stützen sich vollständig auf die Angaben im DEFG. Abweichungen, die sich ggf. aus anderen Gesetzen ergeben haben, sind nicht berücksichtigt.

¹¹⁶ Der übrige Betrag geht zugunsten des Bundes.

¹¹⁷ Durch Änderungsgesetze aus den Jahren 1998 und 2000 wurde der Betrag für Zins- und Tilgungsleistungen an den Fonds von 10% des Ausgangsvolumens auf 6,8% reduziert.

Diese Belastungen fielen zusätzlich zu den einigungsbedingten Lasten durch den Länderfinanzausgleich an.

Abbildung 18: Belastungen Nordrhein-Westfalens durch die Annuitätenzahlungen an den Fonds „Deutsche Einheit“.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen.

3.1.3 2005 - 2019: Solidarpakt II

Wenige Jahre nach Inkrafttreten des Solidarpaktes I versuchten die süddeutschen Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen durch Normenkontrollanträge beim Bundesverfassungsgericht, den vertikalen Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern sowie den horizontalen Finanzausgleich zwischen den Ländern als verfassungswidrig erklären zu lassen. Auf diese Weise wollten sie die finanziellen Belastungen ihrer Länder, die sich aus den Bestimmungen des ersten gesamtdeutschen Finanzausgleichs ergaben, reduzieren. Dieses Vorgehen stand im Widerspruch zu den Solidarpakt-I-Verhandlungen 1993. Seinerzeit waren die gefundenen Regelungen explizit diskutiert und einstimmig verabschiedet worden.¹¹⁸ Die neuen Länder waren – wie beabsichtigt – die eindeutig Begünstigten, da über $\frac{3}{4}$ aller Leistungen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleichssystem im Solidarpakt I in das Beitrittsgebiet flossen.¹¹⁹

Mit seinem Urteil zum Länderfinanzausgleich vom 11.11.99 hat das Bundesverfassungsgericht verbindliche Prämissen für eine Neuordnung des Finanzausgleichs vorgegeben, dem Gesetzgeber einen engen Zeitrahmen gesetzt und das damalige Finanzausgleichsgesetz nur noch bis Ende 2004 für anwendbar erklärt. Die Verfassungsrichter haben in ihrer Entscheidung sowohl die eigene Verantwortung der einzelnen Länder zur Erhöhung ihrer Finanzkraft zur Deckung der notwendigen Haushaltsausgaben herausgehoben als auch das Solidaritätsprinzip zwischen finanzstarken und finanzschwächeren Ländern.¹²⁰

Am 5. Juli bzw. 13. Juli 2001 beschlossen Bundestag und Bundesrat – nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes – das „Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG)“¹²¹. Darüber hinaus wurde am 20.12.2001 das Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG) verabschiedet, das auch den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern neu regelt.¹²²

Bei dieser Neuregelung wurde die Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ vom Bund übernommen. Hierfür haben die Länder vertikale und horizontale Kompensationsleistungen erbracht. Damit verbunden sind Umfinanzierungsmaßnahmen zwischen dem Bund und den

¹¹⁸ Vgl. dazu Lenk (1999), S. 167-169.

¹¹⁹ Vgl. zu den genauen Zahlen Lenk/Teichmann (1999), Anlage 1.

¹²⁰ Vgl. Lenk/ Birke (2000): Solidarpakt-II-Verhandlungen im Lichte des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich vom 11. November 1999.

¹²¹ Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2001), BT-Drucks. 14/6577 sowie Deutscher Bundesrat, BR-Drucks. 485/01.

¹²² Solidarpaktfortführungsgesetz vom 20.12.2001, verkündet in BGBl I 2001 Nr. 74 vom 27.12.2001, S. 3955-3963.

Ländern, die zu systematischen Veränderungen geführt haben, die einen detaillierten und nachvollziehbaren Vergleich des Finanzausgleichs im Solidarpakt I mit dem des Solidarpaktes II entgegenstehen.

3.1.3.1 Überblick über die finanzwirtschaftliche Umverteilung zwischen dem Bund und den Ländern

Der Solidarpakt II wurde in einem Artikelgesetz umgesetzt, das auch alle anderen finanzwirtschaftlich relevanten Neuregelungen enthält, die in engem Zusammenhang mit dem Finanzausgleichsgesetz (Art. 5 SFG) stehen. So finden sich dort ebenfalls die Abfinanzierung des Fonds '„Deutsche Einheit“' für die Zeit ab dem 1. Januar 2005 (Art. 8 SFG), die notwendigen Folgeänderungen des Gemeindefinanzreformgesetzes (Art. 6 SFG) und des Haushaltsgrundsätzegesetzes (Art. 7 SFG), zudem die neue Regelung über die Finanzhilfen des Bundes für Seehäfen nach Art. 104a IV GG (Art. 9 SFG). Darüber hinaus determiniert das SFG für die Zeit vom 1. Januar 2002 bis zum 31. Dezember 2004 Teiländerungen des geltenden Finanzausgleichsgesetzes (Art. 1 SFG) einschließlich Folgeänderungen des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost (Art. 2 SFG); für diesen Zeitraum ist auch eine Tilgungstreckung des Fonds „Deutsche Einheit“ vorgesehen.¹²³

Durch die Neuregelungen wurden die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern nachhaltig verändert. So trägt der Bund die Annuitätenzahlungen für den Fonds „Deutsche Einheit“ ab dem 1.1.2005 bis zum 31.12.2019 vollständig und entlastet dadurch die (alten) Länder um jährlich 3,5 Mrd. Euro. Daneben übernimmt er die Mitfinanzierung der Hafenlasten in Höhe von rd. 38 Mio. Euro. Im Gegenzug erhält der Bund vom Umsatzsteueranteil der Länder jährlich einen Festbetrag in Höhe von 1,323 Mrd. Euro und zahlt im Verhältnis zum Solidarpakt I 941 Mio. Euro weniger Bundesergänzungszuweisungen.¹²⁴

Der verbleibende Rest von 1,278 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 5) wird als Einigungszuschuss bezeichnet. Ohne diesen hätte „eine schwarze Null für alle Länder“ nicht realisiert werden können und es wäre vermutlich keine Einigung (so schnell) erzielt worden.

¹²³ Art. 3 und 4 beinhalten Änderungen des Gesundheitsstrukturgesetzes bzw. des Altschuldenregelungsgesetzes.

¹²⁴ Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen (Fehl-BEZ) blieben – jedoch in deutlich abgesenktem Maß - beibehalten. Bundesergänzungszuweisungen für überdurchschnittlich hohe Kosten der politischen Führung und zentralen Verwaltung (Pol.-BEZ) wurden auf eine nachvollziehbare Basis gestellt und entsprechend neu ermittelt. Die übrigen Bundesergänzungszuweisungen des Solidarpaktes I liefen gemäß ihrer degressiven Gestaltung zum Jahr 2005 aus.

Tabelle 5: Übersicht über die Lastenverschiebung zwischen Bund und Ländern für das Jahr 2005.¹²⁵

	Ländergesamtheit	Bund
Fonds „Deutsche Einheit“	+ 3,502 Mrd. €	- 3,502 Mrd. €
Umsatzsteuer	- 1,323 Mrd. €	+ 1,323 Mrd. €
Bundesergänzungszuweisungen		
- Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen	- 0,671 Mrd. €	+ 0,671 Mrd. €
- Pol.-Bundesergänzungszuweisungen	- 0,269 Mrd. €	+ 0,269 Mrd. €
Hafenlasten (Art. 104a IV GG)	+ 0,038 Mrd. €	- 0,038 Mrd. €
Summe = Einigungsbeitrag des Bundes	= 1,278 Mrd. €	= - 1,278 Mrd. €

Für die neuen Länder wurde vereinbart, dass der Bund in Form von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen über den gesamten Zeitraum von 2005 bis 2019 in einem sogenannten „Korb I“ insgesamt nominal 105 Mrd. Euro zur Schließung der teilungsbedingten Infrastrukturlücke und zum ergänzenden Ausgleich der unterproportionalen Finanzkraft zur Verfügung stellt.¹²⁶ Diese Leistungen werden degressiv abgeschmolzen, so dass im Jahr 2020 diese Solidarpaktmittel nicht mehr zur Verfügung stehen werden.

Darüber hinaus hat sich der Bund mit dem „Korb II“ verpflichtet, im gleichen Zeitraum rund 51 Mrd. Euro in Form von überproportionalen Mitteln aus dem Bundeshaushalt für den Aufbau Ost bereitzustellen. Die genaue Aufschlüsselung und Inhalte des „Korb II“ blieben allerdings 2001 noch vage. Lediglich eine Absichtserklärung¹²⁷ war die Grundlage. Erst Ende 2006 wurde die Mittelverteilung und die Konditionierung der Mittel des „Korb II“ zwischen den neuen Ländern und der Bundesregierung vereinbart. Für das Jahr 2005 beliefen sich die Leistungen auf rund 5,8 Milliarden Euro, im Finanzplanungszeitraum bis 2010 auf weitere rund 29,1 Milliarden Euro. Der „Korb II“ soll ab dem Jahr 2011 dann einer ähnlichen Degression folgen wie der „Korb I“.¹²⁸

Darüber hinaus wurden als Gegenstand des „Korb II“ besonders die Politikfelder Wirtschaft (inkl. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur), Verkehr, Wohnungs- und Städtebau, Innovation, Forschung und Entwicklung, Bildung, die Beseitigung ökologischer Altlasten und Standortsanierung sowie Sport bestimmt.¹²⁹ Außerdem will sich die Bundesregierung dafür engagieren, dass die neuen Länder in den EU-Strukturfonds nicht schlechter gestellt werden als vergleichbare westeuropäische Regionen.

¹²⁵ Die Angaben dieser Tabelle sind entnommen Deutscher Bundestag: Drucksache 14/6577, S.7.

¹²⁶ Vgl. bspw. Vesper, D. (2001) sowie DIW (2000), ifo (2000), IWH (2000) und RWI (2000).

¹²⁷ Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2001), BT-Drs. 14/6577.

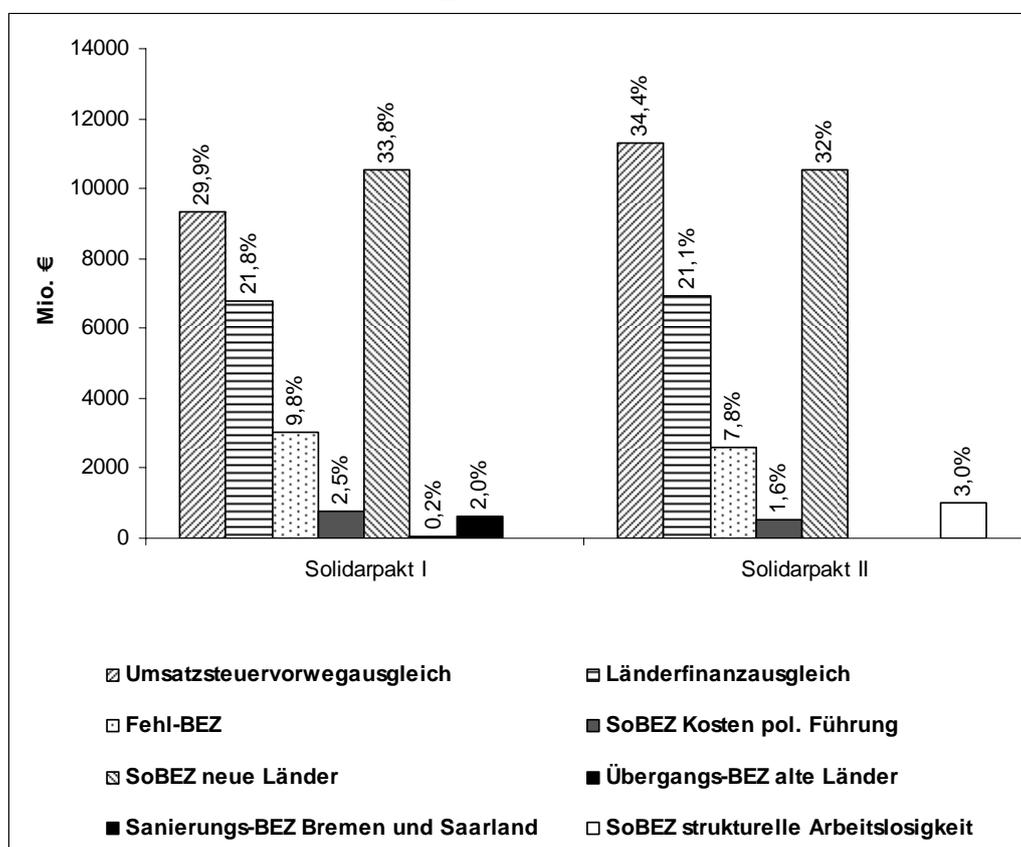
¹²⁸ <http://www.bmvbs.de/-,1663.981501/Solidarpakt-Einigung-ueber-Kor.htm>.

¹²⁹ Vgl. BMVBS (2008).

3.1.3.2 Überblick über die finanzwirtschaftlichen Änderungen bei der Umverteilung zwischen den Ländern

Nicht nur die vertikale Verteilung des Steueraufkommens zwischen Bund und Ländergemeinschaft unterlag erheblichen Änderungen, auch bei der horizontalen Verteilung zwischen den Ländern kam es zu großen Verschiebungen. Wie Abbildung 19 illustriert, wurde dem Vorwegausgleich im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung eine größere Bedeutung beigegeben (+4,5 %-Punkte), während die Bundesergänzungszuweisungen an Gewicht verloren (-3,9 %-Punkte). So ergaben sich für das Jahr 2005 im Vergleich zwischen Solidarpaket I und II folgende Volumina für die relevanten Ausgleichsstufen:

Abbildung 19: Vergleich des bundesstaatlichen Finanzausgleichs vor und nach der Reform 2005.



Quelle: Institut für Finanzen, Universität Leipzig.

Die Kernelemente der Reform des Ausgleichssystems, die zu diesen Veränderungen führen, waren die folgenden:

- Beim Umsatzsteuervorwegausgleich wurde die Vollauffüllung auf 92% durch eine relative Auffüllung ersetzt, die die genannte Volumenausweitung hervorruft.
- Die Gemeindesteuereinnahmen wurden bei der Finanzkraftbestimmung nicht mehr nur zu 50%, sondern im Solidarpaket II mit 64% berücksichtigt.

- Zur Bestimmung der Ausgleichsmesszahl entfiel die bisherige Größenklassenwertung beim Gemeindeanteil. Stattdessen erhielten Länder mit einer besonders dichten bzw. dünnen Besiedelung Zuschläge. Beim Länderanteil der Ausgleichsmesszahl wurde die Stadtstaatengewichtung von 135% beibehalten.
- Hafenlasten werden ab 2005 außerhalb des Länderfinanzausgleichs bei den Zuweisungen nach Art. 104a GG berücksichtigt.
- Im eigentlichen Länderfinanzausgleich wurde der Stufentarif durch einen doppelt geknickten linearen Grenzausgleichstarif ersetzt. Durch den höheren Umsatzsteuervorwegausgleich verringerte sich relativ gesehen das Volumen in der folgenden Stufe des Finanzausgleichs. Die Garantieregelungen des alten Stufentarifs entfielen. Stattdessen wurde eine 72,5%ige Deckelung der Abschöpfung bei den Zahlerländern vereinbart.
- Um den Ausgleichsmechanismus anreizgerechter zu gestalten, führt das neue Gesetz eine sogenannte Leistungsprämie ein, wodurch überdurchschnittliche Steuermehreinnahmen mit 12% ausgleichsfrei gestellt werden.

In der Gesamtperspektive wird eine Änderung relativ vieler Elemente evident. Aufgrund der Interdependenz der Bestandteile des Gesamtsystems des bundesstaatlichen Finanzausgleichs resultieren aus marginalen Einzeländerungen notwendigerweise völlig neue Verteilungsergebnisse. Deshalb sind auch die Wirkungen eventuell einigungsbedingter Veränderungen (bspw. die Einwohnergewichtung der dünnbesiedelten Länder) nicht mehr zu erkennen, da die Gewichtungen der Einzelemente nur im politischen Kompromiss aller erfolgen konnten.

3.1.3.3 Vertikale Umsatzsteuerverteilung

Im Zuge des Solidarpaktes II wurden die Vorwegentnahmen zu Gunsten des Bundes mit 5,63% (Rentenversicherung) beibehalten. Die Kommunen behielten ebenfalls ihren Anteil von rund 2,2%, der zur Kompensation des Wegfalls der Gewerbesteuer 1998 eingeführt wurde. Darüber hinaus erhielt der Bund 2005 als Kompensation für die Übernahme des Fonds „Deutsche Einheit“ einen Festbetrag von 1,32 Mrd. Euro. Für die Finanzierung von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und der daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige (Hartz IV) bekam der Bund weitere 1 Mrd. Euro als Festbetrag aus dem Umsatzsteueraufkommen. Der Bund leitet diesen als Sonder-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 3a FAG an die neuen Länder weiter.

Nach Berücksichtigung der Vorwegentnahmen standen dem Bund im Jahr 2005 49,6 % und den Ländern 50,4 % zu. Die Ermittlung berücksichtigt einen 6,4 %-Anteil zugunsten der Länder zum Ausgleich ihrer Belastungen aus der Neuregelung des Familienausgleichs.

2005 betrug der endgültige Anteil des Bundes am Umsatzsteueraufkommen 53,07% und der Länder 44,85%.

3.1.3.4 Horizontale Umsatzsteuerverteilung

Nach der vertikalen Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens bekommen Länder mit unterdurchschnittlichen Pro-Kopf-Steuererträgen wie im Solidarpaket I so genannte Umsatzsteuerergänzungsanteile zugewiesen. Insgesamt stehen hierfür weiterhin max. 25% des zu verteilenden Umsatzsteueraufkommens zur Verfügung.¹³⁰ Das nicht für Ergänzungsanteile benötigte Residuum wird zusammen mit den übrigen 75% des Umsatzsteueranteils der Länder im Verhältnis der Einwohnerzahlen zugeteilt.

Als Novum beim Umsatzsteuervorwegausgleich fällt die Art der Berechnung der Ergänzungsanteile auf. Wurde im Solidarpaket I die Steuerkraft von Ländern, deren Steuerkraft unter 92% der länderdurchschnittlichen Steuerkraft lag, auf diese 92% angehoben, entfiel diese Mindestgarantie von 92%; nach § 2 FAG erfolgt der Ausgleich nun relativ:

„ (...) Die Ergänzungsanteile eines Landes werden ermittelt durch Multiplikation der Steuereinnahmen der Ländergesamtheit nach Satz 1 je Einwohner mit seiner Einwohnerzahl sowie einem der folgenden Faktoren F:

$$1. \quad F = \frac{19}{20} * X - \frac{21}{4000},$$

wenn die Steuereinnahmen des Landes nach Satz 1 je Einwohner unter 97 vom Hundert der Ländergesamtheit liegen,

$$2. \quad F = X * \left(\frac{35}{6} * X + \frac{3}{5} \right),$$

wenn die Steuereinnahmen des Landes nach Satz 1 je Einwohner mindestens 97 vom Hundert der Ländergesamtheit betragen;

dabei ist für X jeweils 1 vermindert um das Verhältnis der Steuereinnahmen des Landes nach Satz 1 je Einwohner zu den Steuereinnahmen der Ländergesamtheit nach Satz 1 je Einwohner anzusetzen“.¹³¹

Dieser Passus bedeutet nichts anderes, als dass eine Steuerschwäche bis 97% des Durchschnittes zu 95% aufgefüllt wird und die verbleibenden 3 Prozentpunkte bis zum Durchschnitt dann nach einem degressiv von 95% auf 60% sinkenden Tarif aufgefüllt werden. D.h.,

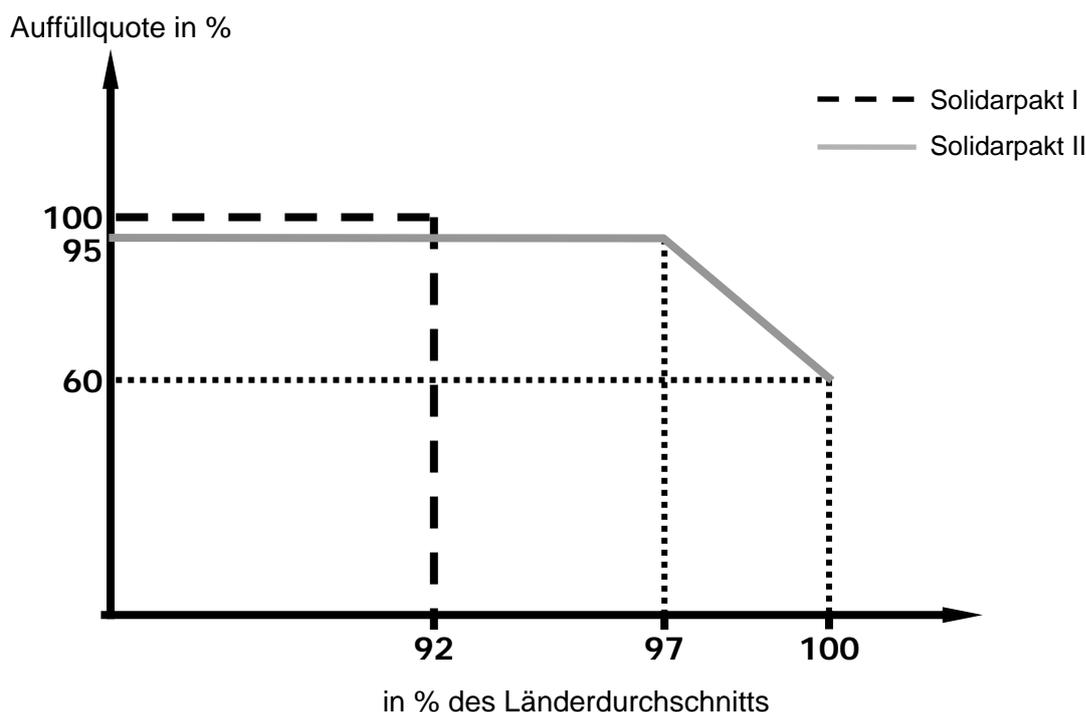
¹³⁰ Beträgt die Summe der Ergänzungsanteile mehr als ein Viertel des Umsatzsteuerländeranteils, so sind die Ergänzungsanteile wie bisher im Verhältnis der zuvor berechneten Beträge zu reduzieren.

¹³¹ § 2 Abs. 1 FAG.

die Neuregelung beinhaltet zwar eine Absenkung der maximalen Grenzauffüllquote von 100% auf 95%, aber dafür erhalten zukünftig alle Länder mit unterdurchschnittlichen Steuereinnahmen einen Vorwegausgleich zur Reduzierung der Fehlbeträge (Abbildung 20).

Ceteris paribus sind die Gewinner dieses Reformschrittes jene Länder, deren Steueraufkommen zwischen 92% und 100% liegt, da ihre Finanzschwäche im Gegensatz zu den Regelungen des Solidarpaktes I nun Berücksichtigung findet.

Abbildung 20: Änderung der Auffüllungsquote von Solidarpaket I zu Solidarpaket II.



Quelle: Institut für Finanzen, Universität Leipzig.

Die Berechnung der Ergänzungsanteile bleibt unbeeinflusst von jenem jährlichen Festbetrag in Höhe von 1,323 Mrd. Euro, den der Bund als Teilentlastung für die Übernahme der Verpflichtungen aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ von den Ländern erhält. Folgerichtig müssen alle Länder auf zusätzlich 15,64 Euro/Einw. verzichten.

3.1.3.5 Neufassung des Länderfinanzausgleichs (i.e.S.)

Den Zugewinnen bei der Umsatzsteuerverteilung stehen beim Länderfinanzausgleich und den anschließenden Bundesergänzungszuweisungen geringere Transfers gegenüber (vgl. Abbildung 19).

Finanzkräftige Länder, die bei der Umsatzsteuerverteilung Einbußen hinnehmen müssen, zahlen beim Länderfinanzausgleich zukünftig niedrigere Beiträge; finanzschwache Länder erhalten geringere Zuweisungen. Zusätzlich wirken in dieser Stufe die Änderungen des Tarifs im Länderfinanzausgleich sowie die Neuerungen bei der Bestimmung der Finanzkraft und der Ausgleichsmesszahl, die ins Verhältnis gesetzt die sogenannte relative Position bilden, welche die Bemessungsgrundlage für die Zahlungsströme im Länderfinanzausgleich darstellt. Zu den Änderungen im Einzelnen:

1. Die Herausnahme der Hafencosten aus dem Länderfinanzausgleich. Die bisher begünstigten Länder und ab 2005 auch Schleswig-Holstein erhalten einen Ersatz im Rahmen des neu konzipierten Gesetzes über Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104a IV GG: Es werden vom Bund für besonders bedeutsame Investitionen im Bereich der Seehäfen jährlich 38,3 Mio. Euro zur Verfügung gestellt.
2. Als Ausfluss eines wettbewerbsorientierten Föderalismuskonzepts wurde ein Prämienmodell eingeführt. Dieses Ziel verfolgten in den Verhandlungen insbesondere die Zahlerländer, um durch die Inaussichtstellung von Erfolgsprämien die Steuerverwaltungen der jeweiligen Länder zur strikteren Anwendung des Steuerrechts und somit zur Ausschöpfung des eigenen Steuerpotenzials zu motivieren. Deshalb wurde im Finanzausgleichsgesetz bei der Finanzkraftbestimmung in § 7 Abs. 3 FAG i.V.m. mit § 2a MaßstG ein Selbstbehalt eingeführt. Dieses sogenannte Prämienmodell stellt die gegenüber dem Vorjahr überdurchschnittlichen Mehreinnahmen bzw. unterdurchschnittlichen Mindereinnahmen der Steuern eines Landes zu 12% ausgleichsfrei und soll damit zur Stärkung des Eigenbehalts dienen.¹³²
3. Finanzwirtschaftlich bedeutende Auswirkungen ergeben sich durch die höhere Einbeziehung der Gemeindesteuern zu 64% statt bisher 50% in die Finanzkraftberechnung.¹³³ Hierdurch erfolgt in stärkerem Maße als im Solidarpakt I ein Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft im *regelgebundenen* System des Länderfinanzausgleichs. Ein Abschlag von 36% ist im Zusammenhang mit der Berücksichtigung des kommunalen Finanzbedarfs als *Ausnahme* im MaßstG zugelassen.¹³⁴ Durch diesen um 14 Prozentpunkte höheren Ansatz werden die Diskrepanzen zwischen Ländern mit finanzstarken und -schwachen Gemeinden schärfer ausgewiesen. Da sich die Finanzkraft eines Landes als die Summe der Landesfinanzkraft und der jeweiligen Gemeindefinanzkraft ergibt, vergrößert die umfangreichere Einbeziehung die Streuung der Finanzkraftunterschiede. Dies hat c.p. zur Konsequenz, dass sich die Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich (i.e.S.), die der Verringerung der Finanzkraftunterschiede dienen, ebenfalls erhöhen.

¹³² Eine ausführliche Analyse des Prämienmodells findet sich bei Lenk, T.; Kaiser, K. (2003): Das Prämienmodell im Länderfinanzausgleich – Anreiz und Verteilungswirkungen –, Universität Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät Diskussionsbeiträge Nr. 42.

¹³³ Eine ausführliche Analyse der Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft im Länderfinanzausgleich findet sich bei Lenk, T. (2001): Aspekte des Länderfinanzausgleichs, S. 45 ff.

¹³⁴ § 7 Abs. 2 in Verbindung mit § 8 Abs. 4 MaßstG. Dass gerade 64% angerechnet werden, dürfte das Ergebnis eines Trial-and-Error-Prozesses sein. Grosseckler (2001) und ähnlich der SVR in seinem neuesten Gutachten (SVR (2001), S. 331) halten diese Zahl für genauso willkürlich gegriffen wie die bisherige hälftige Einbeziehung.

4. Die Ausgleichsmesszahl (AMZ) als Soll-Kennziffer einer Finanzausstattung setzt sich wie die Finanzkraftmesszahl aus zwei Elementen zusammen: einem Landesanteil und einem kommunalen Anteil des jeweiligen Landes. Die AMZ entspricht der Finanzkraft, über die ein Land im Durchschnitt verfügen sollte. Bei der Berechnung fand bisher beim Gemeindeanteil das Brecht'sche-Gesetz Anwendung, das heute noch in vielen Hauptansatzstafeln in den kommunalen Finanzausgleichssystemen zu finden ist. Im Länderfinanzausgleich kam es im Rahmen der Solidarpaktverhandlungen bei dieser Einwohnerveredlung des kommunalen Anteils zu einer Vereinfachung. Folgende kommunale Einwohnerwertung für dünn besiedelte Länder wurden eingeführt: Mecklenburg-Vorpommerns (MV) Einwohner werden mit 1,05 gewichtet, Brandenburgs (BB) mit 1,03 und Sachsen-Anhalts (ST) mit 1,02; für die Stadtstaaten wird auch die kommunale Einwohnerwertung wie bei der Landeseinwohnerwertung auf 1,35 festgesetzt. Durch die Reform entfielen die Staffellungen nach Gemeindegrößen und Einwohnerdichte.¹³⁵
5. Zur Bestimmung der Ausgleichszahlungen werden Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl eines Landes zueinander ins Verhältnis gesetzt. Auf die hieraus resultierende relative Position bezog sich ein seit Jahrzehnten höchst umstrittener Tarif der auch noch im Solidarpakt I galt. Er garantierte jedem Land mindestens 95% der Ausgleichsmesszahl (s.o.). Beträgt die relative Position mehr als 100%, unterlag das betreffende Land einer Ausgleichspflicht. Wie oben dargestellt, wurde die überdurchschnittliche Finanzkraft mit *bis zu 80%* steigenden Sätzen abgeschöpft. Vor allem aus Gründen einer erhöhten Anreizkompatibilität zur Pflege der eigenen Steuerquellen wurde der Tarif überarbeitet.¹³⁶

„(1) Die Ausgleichszuweisungen eines ausgleichsberechtigten Landes werden ermittelt durch Multiplikation seiner Ausgleichsmesszahl mit einem der folgenden Faktoren F:

$$1. \quad F = \frac{3}{4} * X - \frac{317}{20000},$$

wenn die Finanzkraftmesszahl des Landes unter 80 vom Hundert seiner Ausgleichsmesszahl liegt,

$$2. \quad F = X * \left(\frac{5}{26} * X + \frac{35}{52} \right) - \frac{2121}{260000},$$

wenn die Finanzkraftmesszahl eines Landes mindestens 80 vom Hundert seiner Ausgleichsmesszahl beträgt, aber unter 93 vom Hundert seiner Ausgleichsmesszahl liegt,

$$3. \quad F = X * \left(\frac{13}{7} * X + \frac{11}{25} \right),$$

wenn die Finanzkraftmesszahl eines Landes mindestens 93 vom Hundert seiner Ausgleichsmesszahl beträgt“.¹³⁷

In den zitierten Formeln zur Bestimmung der Zuweisung für das jeweilige Land verkörpert X die Differenz von jeweils 1 und seiner relativen Position. Dadurch ergibt sich ein folgendermaßen zu beschreibender Zuweisungstarifverlauf:

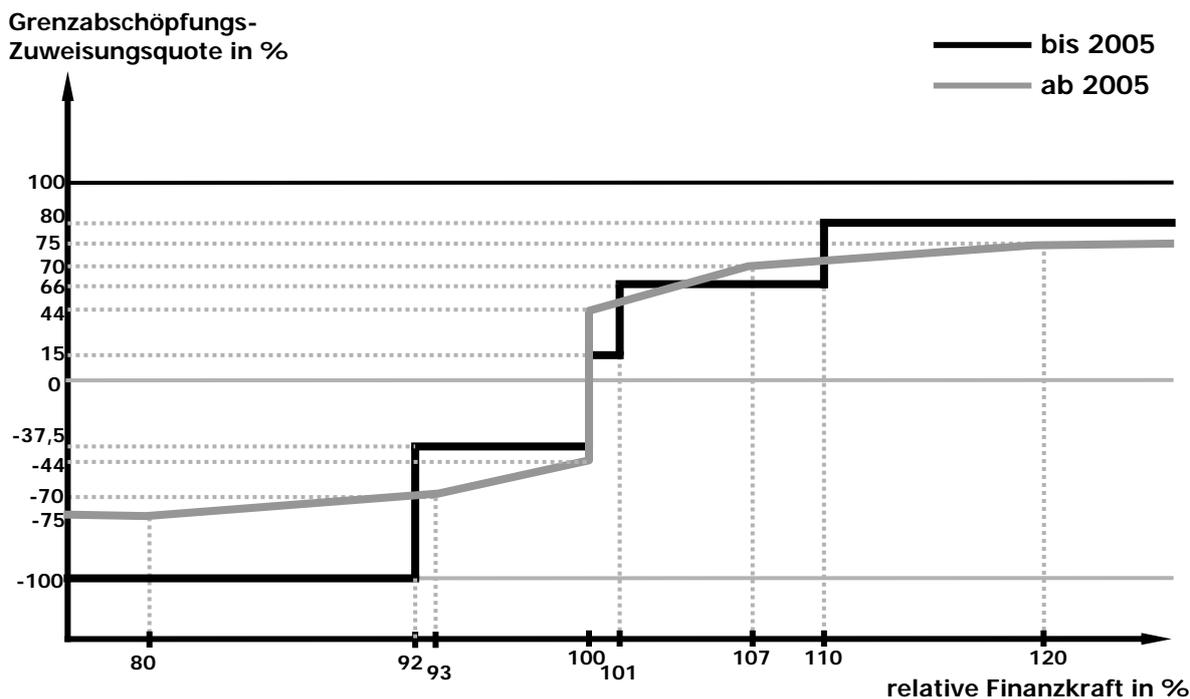
- Relative Positionen unter 80% werden zu 75%,
- relative Positionen zwischen 80% und 93% degressiv fallend von 75% auf 70% und
- relative Positionen zwischen 93% und 100% degressiv fallend von 70% auf 44% aufgefüllt.

¹³⁵ § 9 Abs. 3 FAG.

¹³⁶ Lenk, T. (1998).

¹³⁷ § 10 Abs. 1 FAG.

Abbildung 21: Ausgleichstarif beim Länderfinanzausgleich im Vergleich: Solidarpakt I vs. Solidarpakt II.



Quelle: Institut für Finanzen, Universität Leipzig.

Generell lässt sich feststellen, dass die erläuterte Absenkung der tarifären Belastung insbesondere durch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage infolge einer höheren Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft ermöglicht wurde.

3.1.3.6 Neuregelung der Bundesergänzungszuweisungen

Das Maßstäbengesetz lässt für einen abschließenden subsidiären Ausgleich auch weiterhin zwei Arten von Bundesergänzungszuweisungen zu: Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Bei den Verhandlungen zum Solidarpakt II wurden im Vergleich zum Solidarpakt I Einsparungen des Bundes bei den Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 671 Mio. Euro und bei den Sonderlasten der politischen Führung in Höhe von 269 Mio. Euro erwartet.

Bei den Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen wurden die Auffüllungsquoten herabgesetzt. Während 1995 noch um 90% der auf 100% fehlenden durchschnittlichen Finanzkraft des Landes aufgefüllt wurde, gilt ab 2005 eine Quote von 77,5% auf 99,5% der länderdurchschnittlichen Finanzkraft.

Im Rahmen der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen liefen die Haushaltssanierungs-Bundesergänzungszuweisungen an das Saarland und Bremen, die von 1994 bis 2004 gezahlt wurden, ebenso wie die so genannten Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen aus.

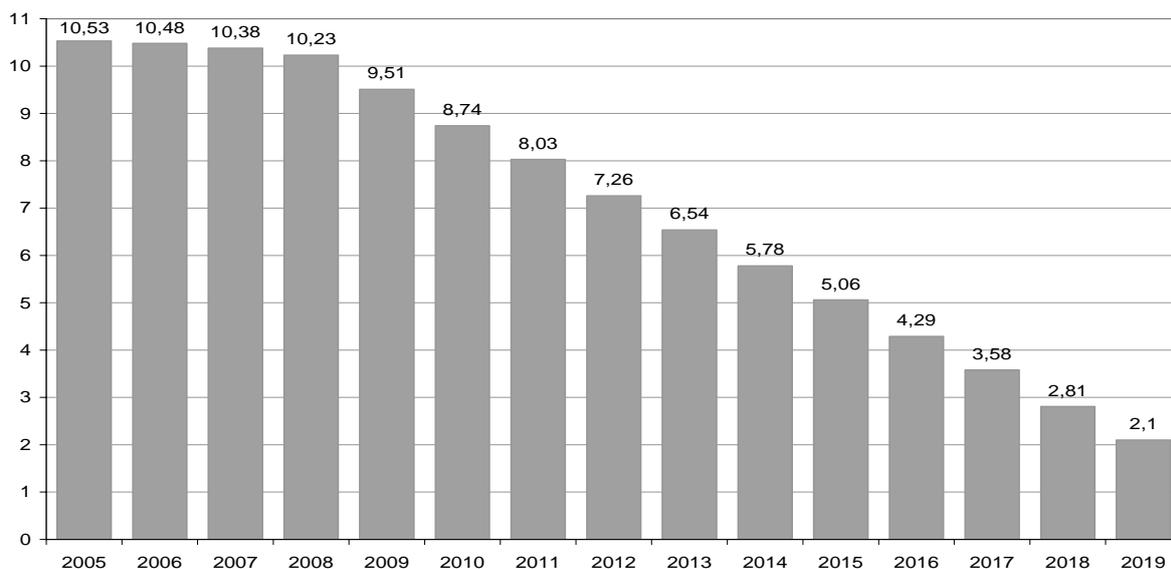
Bei den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen aufgrund überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung ergaben sich zwei Neuerungen: Zum einen wurden insgesamt rund 269 Mio. Euro weniger gewährt, zum anderen befindet sich Sachsen zusätzlich in dem Kreis der Empfänger.

Auch bei den Bundesergänzungszuweisungen aufgrund teilungsbedingter Sonderlasten gab es Änderungen beim Solidarpakt II. So eröffnet § 12 Abs. 5 MaßstG nach wie vor wegen der besonderen Situation nach der Herstellung der Deutschen Einheit die Möglichkeit, für die neuen Länder einschließlich Berlin, Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung von Sonderlasten aus dem bestehenden, starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft zu vergeben.¹³⁸ Im Gegenzug müssen die begünstigten Länder nach § 12 Abs. 1 MaßstG jährliche Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“ vorlegen, in denen sie die effektive Mittelverwendung nachweisen.

Nach § 11 Abs. 3 FAG erhalten die Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen insgesamt in den Jahren 2005 bis 2019 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, deren Umfang und degressiver Verlauf in Abbildung 22 dargestellt ist.

¹³⁸ Diese Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sind der stärkste Ausdruck dafür, dass der erste gesamtstaatliche Finanzausgleich und seine jetzt gefundene Anschlussregelung von der gesamtdeutschen Aufgabe geprägt wurden, die neuen Länder in das bundesrepublikanische Wirtschafts- und Finanzsystem einzubeziehen. Auch diese Investitionsförderung zielt langfristig darauf ab, die derzeit extrem niedrige Steuerkraft in den neuen Ländern zu steigern und dem westdeutschen Durchschnitt anzunähern. Für alle kommenden Föderalismusdiskussionen wird die Diskrepanz in der Steuerkraft der einzelnen Länder in Ost- und Westdeutschland zu Recht eine zentrale Frage bleiben müssen. Vgl. hierzu insb. Geske (2001c), S. 219.

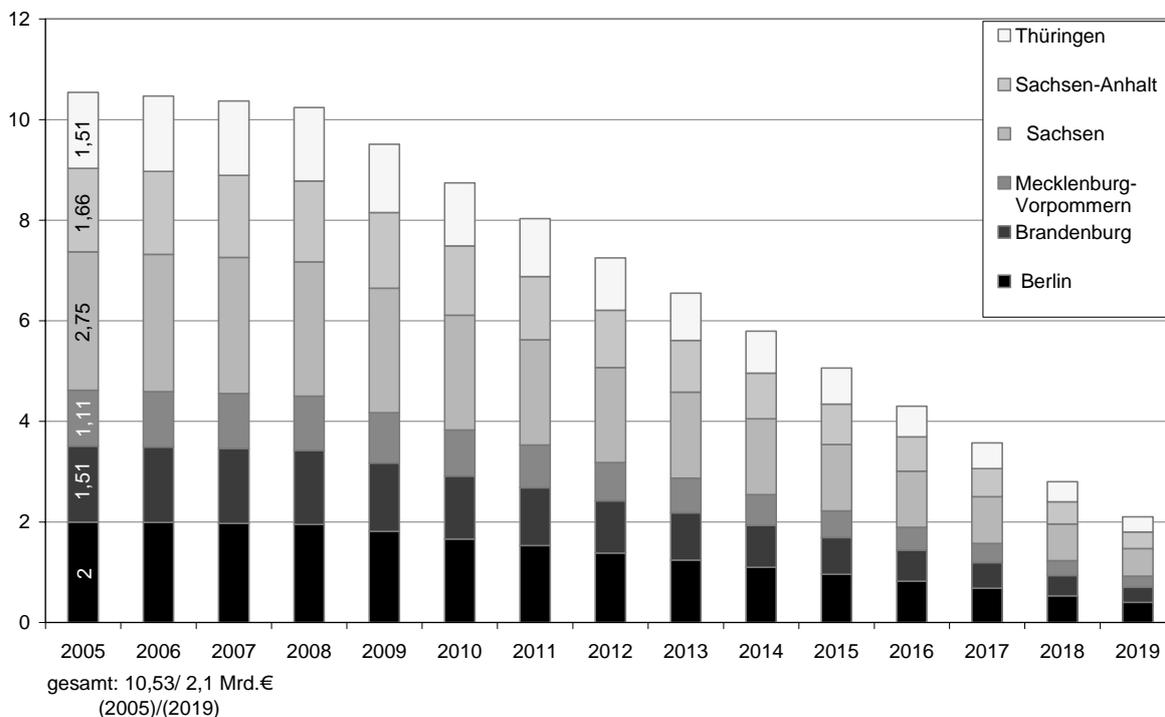
Abbildung 22: Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen des Korbs I des Solidarpakts II 2005 bis 2019 in Mrd. Euro.



Quelle: Eigene Darstellung nach § 11 Abs. 3 FAG.

Diese Beträge werden auf die genannten Länder mit festen Quoten aufgeteilt, so dass sich nach Ländern aufgeschlüsselt folgende Verteilung ergibt.

Abbildung 23: Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen des Korbs I des Solidarpakts II 2005 bis 2019 nach Ländern (Empfänger) in Mrd. Euro.



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten aus BT-Drs. 16/6223 (BMF (2007)).

Das Gesamtvolumen des Solidarpakts II beläuft sich damit im Zeitraum 2005 bis 2019 auf rund 156,3 Mrd. Euro, davon 105,3 Mrd. Euro aus Korb I und 51 Mrd. Euro aus Korb II. Der im Vergleich zum Solidarpakt I längere Zeitraum trägt dabei auch einer verlängerten Konvergenzprognose Rechnung.

Festzuhalten bleibt, dass sich trotz des erheblichen Umfangs des Solidarpakts II aufgrund der umfassenden Veränderungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich ab 2005 die einheitsbedingten Lasten nicht explizit erheben lassen. Daher können auch die landesindividuellen Volumina nicht direkt berechnet werden.

Ebenso ist evident, dass im Zuge der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs die Transferbedürftigkeit der neuen Länder nicht nennenswert abgenommen hat. Der steigende Trend des Zuweisungsvolumens im Zeitraum 1995 bis 2004 lässt sich – wenn nicht sogar progressiv – fortschreiben, zumindest auf ähnlichem Niveau für die Folgejahre.

3.1.3.7 Änderungen beim Fonds „Deutsche Einheit“

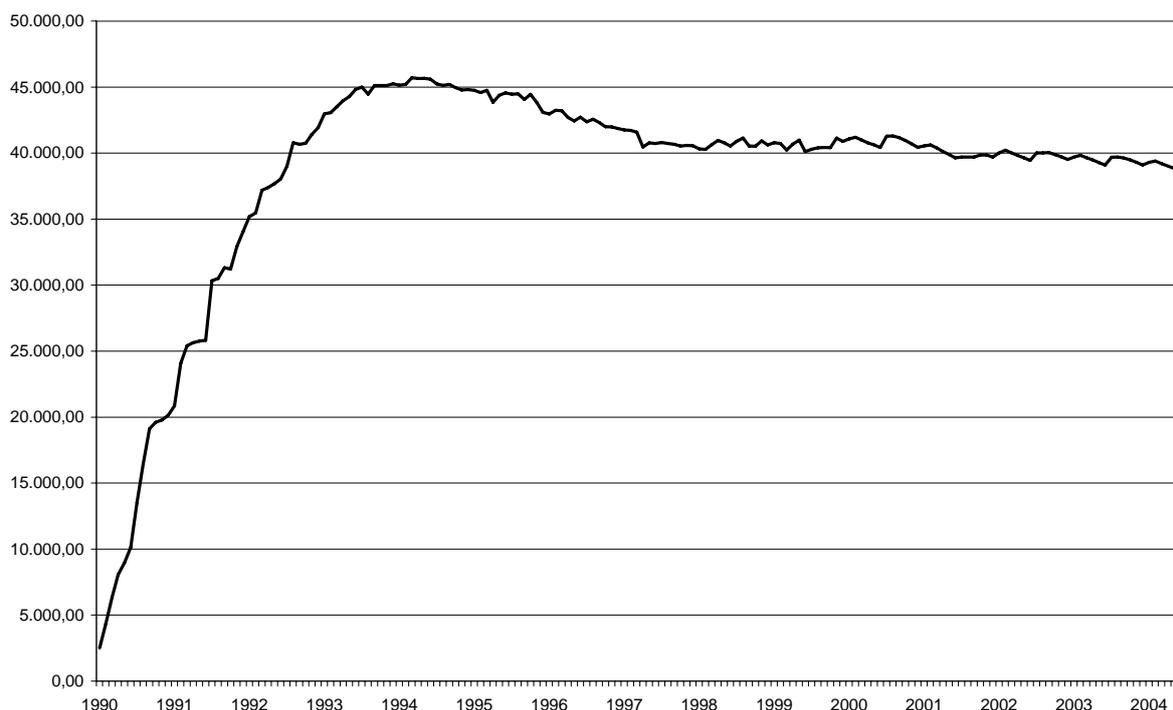
Im Rahmen des verhandelten Gesamtpaketes des Solidarpaktes II bedurfte es auch der Neuregelung des Fonds' „Deutsche Einheit“. Während sich der Bund (1,35 Mrd. Euro) und die Länder (3,5 Mrd. Euro) die Abfinanzierung ab 1995 - 1997 teilten, zeichnete sich schon mit der Streckung der Tilgung des Fonds 1998 Handlungsbedarf ab.¹³⁹ Ab dem 1. Januar 2005 bis zum Ende des Jahres 2019 übernimmt der Bund auch die Annuitätenzahlungen der Länder.¹⁴⁰ Sollte am 31. Dezember 2019 eine Restschuld bestehen, die rund 6,5 Mrd. Euro überschreitet, müssen die alten (!) Länder 53,3% dieses Überschussbetrages finanzieren.¹⁴¹ Abbildung 24 zeigt die Entwicklung des Schuldenstands des Fonds zwischen 1990 und 2004 und verdeutlicht die Notwendigkeit zu erheblichen Tilgungsanstrengungen zur Erreichung der Zielgröße im Jahr 2019.

¹³⁹ Tilgungstreckungen wurden zunächst durch Änderungsgesetze vom 16.6.1998 und 21.12.2000 zunächst bis 2003 vereinbart.

¹⁴⁰ § 6a Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“ (neu).

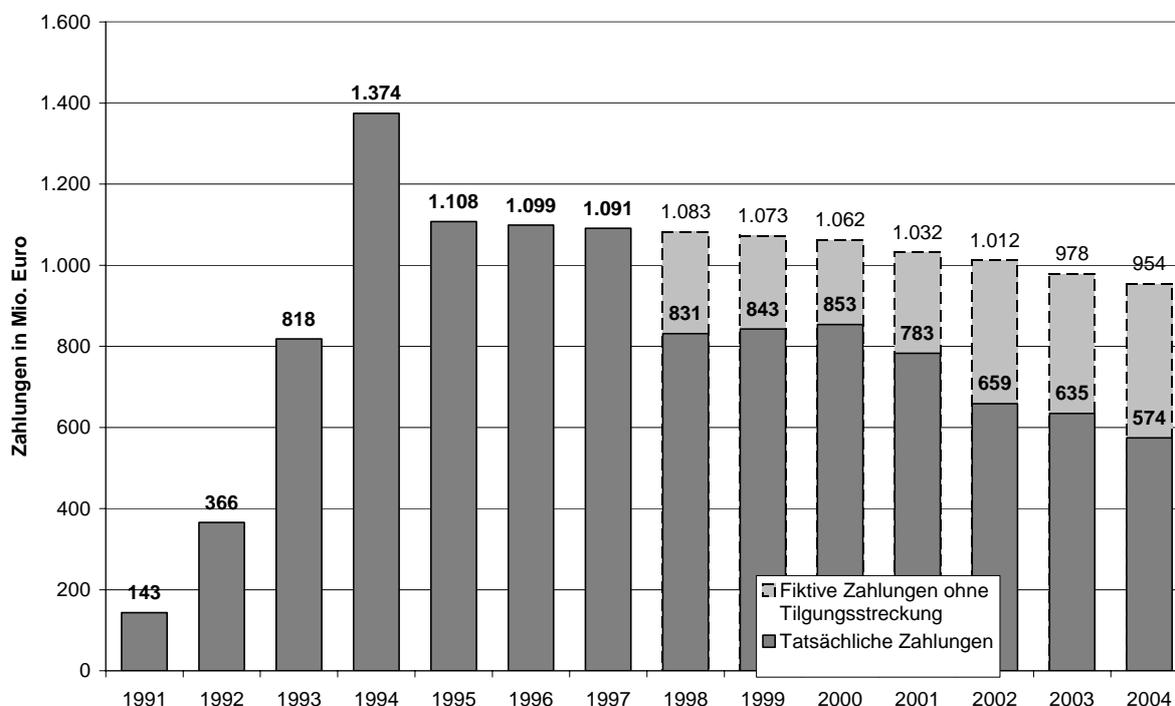
¹⁴¹ § 6b Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“ (neu).

Abbildung 24: Entwicklung des Verschuldungsvolumens des Fonds „Deutsche Einheit“ 1990 bis 2004 in Mio. Euro.



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten der Deutschen Bundesbank.

Abbildung 25: Zahlungen des Landes Nordrhein-Westfalen an den Fonds „Deutsche Einheit“ 1991 bis 2004 in Mio. Euro.



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten des Finanzministeriums Nordrhein-Westfalen.

Bis zum Jahr 2004 betrug das Gesamtvolumen der Leistungen des Landes Nordrhein-Westfalens an den Fonds „Deutsche Einheit“ insgesamt rund 11,18 Mrd. Euro. Im letzten Jahr des Bestehens des Fonds wurden Zahlungsleistungen in Höhe von 574 Mio. Euro aufgrund der Tilgungsstreckung erbracht; diese endete jedoch in diesem Jahr (vgl. Abbildung 25).

Die Eingliederung der Verbindlichkeiten des Fonds' „Deutsche Einheit“ in die Bundesschuld zum 01.01.2005 bedeutete zunächst eine Entlastung für die Länder, deren direkte Zahlungsverpflichtungen im Zuge dieser Änderung entfielen. Die Entlastungen wurden in einer Simulationsrechnung des Bundes aus dem Jahr 2001 für das Umstellungsjahr 2005 auf insgesamt 3,5 Mrd. Euro beziffert, welche sich auf die einzelnen Länder aufteilen sollten wie folgt:¹⁴²

- Baden-Württemberg	552 Mio. Euro,
- Bayern	638 Mio. Euro,
- Berlin (ehem. West)	110 Mio. Euro,
- Bremen	38 Mio. Euro,
- Hamburg	105 Mio. Euro,
- Hessen	323 Mio. Euro,
- Nordrhein-Westfalen	940 Mio. Euro,
- Niedersachsen	399 Mio. Euro,
- Rheinland-Pfalz	203 Mio. Euro,
- Saarland	54 Mio. Euro und
- Schleswig-Holstein	141 Mio. Euro.

Die auf Nordrhein-Westfalen entfallende Entlastung liegt mit rund 940 Mio. Euro dabei deutlich höher als die tatsächlich geleisteten Zahlungen im Jahr 2004. Dies ist zurückzuführen, dass die Tilgungsstreckung im Jahre 2001 in der Simulationsrechnung keine Berücksichtigung fand, da sie noch nicht bekannt sein konnte. Da von einer weiteren Tilgungsstreckung über 2004 hinaus nicht ausgegangen werden kann, ist der Betrag in Höhe von 940 Mio. Euro als sachgerecht einzustufen.¹⁴³

Für die Übernahme der Länderanteile am Fonds „Deutsche Einheit“ wurden jedoch verschiedene Kompensationsleistungen im Gesamtsystem des bundesstaatlichen Finanzausgleichs vereinbart, die als Ersatz für die weggefallene Beteiligung der (alten) Länder an den Annuitäten gewertet werden können. Obgleich der Bund nämlich einen „Einigungsbeitrag“ von etwa 1,28 Mrd. Euro geleistet hatte, blieben Positionen bestehen, über die die Länder

¹⁴² Entschließungsantrag zum Maßstäbengesetz vom 04.07.2001, Bundestags-Drucksache 14/6557, S. 7.

¹⁴³ Das entspricht der gesetzlichen Regelung im § 6 Abs 6 DEFG.

weiterhin faktisch an den Belastungen des Bundes aus dem Schuldendienst an den Fonds beteiligt werden:

- Eine Teilkompensation besteht aus dem Abzug eines Festbetrags zulasten aller Länder an der Umsatzsteuer (rd. 1,32 Mrd. Euro).¹⁴⁴
- Als zweite Komponente, die ausschließlich die horizontale Belastungsverteilung auf der Ebene der Länder betrifft, ist die veränderte Verteilungssystematik des Länderanteils an der Umsatzsteuer (Ausweitung des Umsatzsteuervorwegausgleichs) heranzuziehen.
- Des Weiteren wurden Änderungen bei den Bundesergänzungszuweisungen vereinbart, die sich auf etwa 940 Mio. Euro jährlich belaufen.

Nach der Neufassung des Gemeindefinanzreformgesetzes im Zuge der Verabschiedung des Solidarpaktfortführungsgesetzes wurde in § 6 Abs. 5 Satz 2 GemFinRefG die fortwirkende Belastung der alten Länder im Zusammenhang mit dem Fonds „Deutsche Einheit“ für die Jahre 2005 bis 2019 auf rund 2,582 Mrd. Euro jährlich taxiert.¹⁴⁵ Diese Größe entspricht in etwa der Summe aller oben genannten Positionen und ist als Maßstab für die Ländergesamtheit angemessen. Auf Nordrhein-Westfalen entfallen nach dem festgelegten Verteilungsschlüssel rund 685,5 Mio. Euro jährlich (rund 38 Euro/Einw.).¹⁴⁶

3.1.3.8 Zwischenergebnis II: Regelungen ab 2005

Anders als im Solidarpakt I zeigt die Analyse der im Rahmen des Solidarpaktes II vorgenommenen Änderungen, dass zwar die Einheitslast sich nicht verringert hat, aber diese weder insgesamt noch hinsichtlich ihrer Einzelemente direkt identifiziert werden kann. Deshalb ist seit 2005 auch keine Vergleichsrechnung mit früheren Regelungen mehr sinnvoll. Es können zwar Verteilungswirkungen des Systemwechsels von 2004 auf 2005 berechnet werden, aber eine direkte Zuordnung auf die Deutsche Wiedervereinigung ist nicht möglich.

Der ansteigende Trend des Zuweisungsvolumens seit 1995 lässt vermuten, dass die im Rahmen des Solidarpakt I ermittelte Einheitslast zumindest auf ähnlichem Niveau weiter wirkt. Da nach wie vor über 80% des Länderfinanzausgleichs in die neuen Länder fließen,

¹⁴⁴ § 1 FAG.

¹⁴⁵ In der Begründung des Gesetzentwurfes zum Solidarpaktfortführungsgesetzes heißt es dazu: „Infolge der vereinbarten Restschuldübernahme durch den Bund bis zu rund 6,54 Mrd. Euro (entspricht 12,8 Mrd. DM) im Jahr 2019 unter Berücksichtigung der Tilgungstreckung in den Jahren 2002 bis 2004 vermindert sich die Länderbelastung von jährlich rund 3,5 Mrd. Euro (entspricht 6,85 Mrd. DM) auf rund 2,58 Mrd. Euro (entspricht 5,05 Mrd. DM).“, BT-Drucksache 14/7063, S. 33.

¹⁴⁶ § 6 Abs. 5 Satz 3 und 4 GemFinRefG.

zeigt sich, dass die Kosten der Einheit, auch wenn sie seit 2005 im Einzelnen nicht mehr berechenbar sind, über den Solidarpakt I hinaus fort dauern. Das bedeutet, dass nach wie vor von einer jährlichen Einheitslast Nordrhein-Westfalens in einem Korridor von 85 – 103 Euro/Einw. zuzüglich 38 Euro/Einw. durch die fortwirkende Belastung im Zusammenhang mit der Neuregelung des Fonds „Deutsche Einheit“ auszugehen ist. Ob – wie angestrebt – die Vereinigung der beiden deutschen Staaten im Jahre 2019 auch finanzwirtschaftlich als vollendet gelten kann, bleibt offen. Unter den derzeitigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen ist davon auszugehen, dass diese Belastung zumindest bis 2019 in dieser Größenordnung bestehen bleiben wird.

3.2 Simulationsrechnungen für 1995 - 2004

Neben dem direkten Vergleich der Belastungsänderungen, wie dies für die ausgleichsrelevanten Tatbestände in den vorangegangenen Kapiteln geschehen ist, liegt es nahe, auch die Gesamtbelastung des Solidarpaktes I abzuleiten. Da die einzelnen Stufen im Finanzausgleich jedoch nicht unabhängig voneinander sind, können die Ergebnisse nicht einfach addiert werden, sondern müssen als Ganzes simuliert werden. Das Land Hessen hat diesen Weg zur Berechnung der Einheitslasten beschritten und darauf basierend die hessischen Kommunen zur Finanzierung der hessischen Einheitslasten in den Jahren 1995 – 2004 herangezogen, wie es § 6 GemFinRefG vorsieht.

Wie aus den Abschnitten 3.1.2 evident wurde, hat sich die Grundstruktur des Länderfinanzausgleichs mit der Einbeziehung der neuen Länder 1995 nicht wesentlich geändert. Dies ist der Grund, weshalb eine Vergleichsrechnung für den Solidarpakt I (1995 – 2004) unter bestimmten Prämissen möglich ist. Für die sich anschließenden Jahre (ab 2005) ist dies aus systematischen Gründen definitiv nicht mehr möglich, da es im Rahmen des Solidarpaktes II zu weiteren erheblichen Änderungen im Finanzausgleichssystem kam (vgl. Abschnitt 3.1.3). Diese Änderungen, wie bspw. der Wegfall der Hafentlasten, die Einführung des Prämiensystems, die massiven Änderungen in der Einwohnergewichtung und die Änderungen im Tarif des Ausgleichsmechanismus sind systematisch nicht mehr auf die „Deutsche Einheit“ zurückzuführen.

Die Grundüberlegungen der durchgeführten Vergleichsrechnung für den Zeitraum des Solidarpaktes I (1995 – 2004) sind die folgenden:

- Verglichen wurden in den Simulationen die Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs

- nach neuem Recht (nach 1995) mit den jeweiligen Anpassungen insbesondere bei der Umsatzsteuer mit der alten Rechtslage vor 1995.
- Die Simulationen für das neue Recht umfassten die Umsatzsteuerverteilung, den Länderfinanzausgleich, die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen sowie bezüglich des Fonds „Deutsche Einheit“ die Belastung der alten Länder durch einen zusätzlichen Festbetrag i. H. v. 2,1 Mrd. DM (1,07 Mrd. Euro) zugunsten des Bundes sowie die horizontalen Ausgleichszahlungen zwischen finanzstarken und finanzschwachen Westländern zum Ausgleich überproportionaler Belastungen (§ 1 Abs. 3 FAG).
- Damit verglichen wurde ein fiktiver Länderfinanzausgleich nur unter den alten Ländern und mit einem um sieben Prozentpunkte niedrigerem Länderanteil an der Umsatzsteuer.
- Auf das Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms wurden dann die Be- bzw. Entlastungen aus den Differenzen der beiden Simulationen berechnet.

Die Vorgehensweise bei der Simulation wird im Folgenden am Beispiel des Jahres 1995 erläutert (vgl. Tabelle 6):

Der erste Block („I. Alter Gebietsstand“) der Tabelle gibt die Ergebnisse für die alten Länder bei einem Länderanteil an der Umsatzsteuer von 37% wieder.

Im zweiten Block („II. Neuer Gebietsstand“) werden die Ergebnisse für die alten Länder ausgewiesen. Simuliert wurde aber selbstverständlich inklusive der neuen Länder und mit einem erhöhten Umsatzsteueranteil der Länder (44%), da der Bund im Rahmen des Solidarpaktes I auf sieben Prozentpunkte zu ihren Gunsten verzichtet hat.

Die Gewinne bzw. Verluste werden im dritten Block („III. Gewinn/Verlust“) als Differenz der beiden ersten Blöcke ausgewiesen.

Tabelle 6: Vergleich LFA 1995 neuer Gebietsstand mit 44% USt-Anteil versus alter Gebietsstand mit 37% USt-Anteil der Länder.
- in Mio. DM -

	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	HH	HB	West
I. Alter Gebietsstand											
1. Ländersteuern	47.160	31.478	27.584	17.395	16.490	9.007	6.709	2.113	6.234	1.787	105.956
2. Umsatzsteuer (37%)	18.371	12.308	10.602	9.211	6.172	4.519	2.796	1.584	1.758	700	68.020
3. LFA	-123	-332	-843	684	-897	420	141	156	70	725	0
4. Fehlbetrags-BEZ	0	0	0	1.533	0	1.301	602	2.041	105	2.157	7.739
5. Insgesamt	65.408	43.454	37.343	28.822	21.765	15.246	10.248	5.894	8.166	3.363	239.709
II. Neuer Gebietsstand											
1. Ländersteuern	47.160	31.478	27.584	17.395	16.490	9.007	6.709	2.113	6.234	1.787	165.956
2. Umsatzsteuer (44%)	19.339	12.957	11.161	8.396	6.497	4.295	2.944	1.378	1.850	737	69.540
3. LFA	-3.400	-2.514	-2.789	453	-2.137	231	-140	180	-111	564	-9.664
4. Fehlbetrags-BEZ	0	0	0	1.186	0	1.016	391	3.033	0	2.127	6.752
5. Umschichtung FDE (*)	-317	-210	-183	532	-108	53	131	77	-30	55	0
6. Übernahme FDE (**)	-567	-379	-327	-240	-193	-123	-85	-33	-63	-24	-2.031
7. Insgesamt	62.215	41.332	35.446	27.722	20.551	14.478	9.949	3.739	7.880	3.246	230.360
III. Gewinn/Verlust											
1. Ländersteuern	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2. Umsatzsteuer	969	649	559	-815	325	-224	147	-214	93	37	1.526
3. LFA	-3.277	-2.182	-1.946	-231	-1.240	-190	-280	24	-181	-161	-9.664
4. BEZ	0	0	0	-346	0	-285	-211	-9	-105	-30	-986
5. Umschichtung FDE (*)	-317	-210	-183	532	-108	53	131	77	-30	55	0
6. Übernahme FDE (**)	-567	-379	-327	-240	-191	-123	-85	-33	-63	-24	-2.011
7. Insgesamt	-3.192	-2.121	-1.897	-1.100	-1.214	-768	-298	-155	-286	-121	-11.154
- in DM je Einwohner	-179	-178	-184	-142	-203	-194	-110	-143	-168	-181	-174
- in Euro je Einwohner	-92	-91	-94	-73	-104	-99	-56	-73	-86	-93	-89

(*) Umschichtung FDE zum "Ausgleich überproportionaler Belastungen" finanzschwacher alter Länder

(**) Übernahme von 2,1 Mrd. DM Annuitäten FDE vom Bund

Es wird evident:

- Im Rahmen der **Umsatzsteuerverteilung** mussten nur die Länder Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und das Saarland Verluste hinnehmen. In dieser Stufe konnte Nordrhein-Westfalen einen Gewinn von 969 Mio. DM (495 Mio. Euro) verbuchen.
- In der anschließenden Stufe des **Länderfinanzausgleichs** ergaben sich für alle alten Länder aufgrund der Niveaushiftung durch den Beitritt der neuen Länder Verluste, die für Nordrhein-Westfalen auf rd. 3,3 Mrd. DM (1,7 Mrd. Euro) beziffert werden können.
- Da Nordrhein-Westfalen 1994 und 1995 kein Empfänger von Fehlbetragesbundesergänzungszuweisungen gewesen ist, resultierten in dieser Ausgleichsstufe für Nordrhein-Westfalen keine Belastungen.
- Die Annuitäten im Rahmen des **Fonds „Deutsche Einheit“** betrafen den Bund und die alten Länder und fallen dementsprechend nur bei diesen Gebietskörperschaften als zusätzliche Haushaltsbelastung an. Für Nordrhein-Westfalen bedeutete dies Verluste in Höhe von 884 Mio. DM (451 Mio. Euro).

Insgesamt ergeben sich für die einzelnen alten Länder die in der letzten Zeile ausgewiesenen Belastungen. Für Nordrhein-Westfalen resultierten aus der Integration der neuen Länder in das System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs Verluste von insgesamt 3,19 Mrd. Euro (1,63 Mrd. Euro) im Jahr 1995. Durch die hohe Bevölkerungszahl Nordrhein-Westfalens musste das Land den höchsten Anteil an der Gesamtbelastung der alten Länder von 11,15 Mrd. DM (5,7 Mrd. Euro) tragen.

Es zeigt sich bei dieser Simulation, dass Nordrhein-Westfalen im Jahr 1995 durch die Wiedervereinigung und die Übertragung von sieben Umsatzsteuerpunkten vom Bund an die Ländergemeinschaft mit 189 DM je Einwohner (91,50 Euro/Einw.) belastet wurde.

Ähnliche Werte ergeben sich auch für das Jahr 2004, dem letzten Jahr im Solidarpaket I (vgl. Tabelle 7).

Tabelle 7: Vergleich LFA 2004 neuer Gebietsstand mit 50,4% USt-Anteil versus alter Gebietsstand mit 43,4% USt-Anteil der Länder.
- in Mio. Euro -

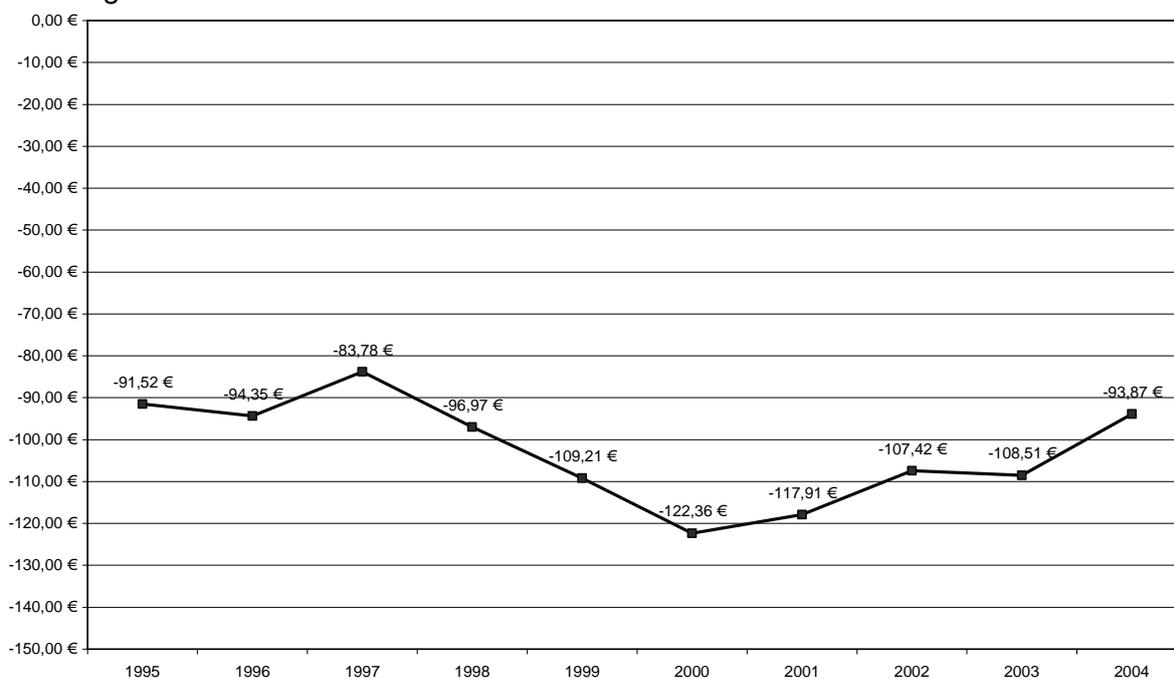
	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	HH	HB	West
I. Alter Gebietsstand											
1. Ländersteuern	21.713	17.427	14.824	7.244	8.630	4.420	2.979	981	3.737	801	82.755
2. Umsatzsteuer (43,4%)	11.841	8.144	7.016	7.282	3.990	2.947	2.150	942	1.138	434	45.884
3. LFA	745	-691	-690	457	-576	321	140	113	-244	424	0
4. Fehlbetrags-BEZ	1.117	0	0	686	0	423	210	110	0	59	2.606
5. Insgesamt	35.416	24.879	21.151	15.669	12.044	8.110	5.479	2.146	4.631	1.718	131.245
II. Neuer Gebietsstand											
1. Ländersteuern	21.713	17.427	14.824	7.244	8.630	4.420	2.979	981	3.737	801	82.755
2. Umsatzsteuer (50,4%)	12.530	8.617	7.425	6.488	4.222	2.814	1.959	836	1.204	459	46.555
3. LFA	-213	-2.303	-2.148	444	-1.516	189	103	114	-571	331	-5.571
4. Fehlbetrags-BEZ	0	0	0	666	0	284	154	105	0	43	1.253
5. Umschichtung FDE (*)	-24	-16	-14	41	-8	4	10	6	-2	4	0
6. Übernahme FDE (**)	-285	-198	-171	-123	-98	-62	-44	-16	-32	-12	-1.040
7. Insgesamt	33.720	23.527	19.915	14.760	11.230	7.648	5.162	2.027	4.336	1.627	123.951
III. Gewinn/Verlust											
1. Ländersteuern	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2. Umsatzsteuer	689	474	408	-794	232	-133	-191	-105	66	25	671
3. LFA	-958	-1.612	-1.458	-13	-941	-132	-37	0,934	-327	-93	-5.571
4. BEZ	-1.117	0	0	-20	0	-139	-56	-5	0	-16	-1.353
5. Umschichtung FDE (*)	-24	-16	-14	41	-8	4	10	6	-2	4	0
6. Übernahme FDE (**)	-285	-198	-171	-123	-98	-62	-44	-16	-32	-12	-1.040
7. Insgesamt	-1.696	-1.353	-1.235	-909	-814	-462	-317	-119	-295	-92	-7.293
- in Euro je Einwohner	-93,87	-108,85	-115,37	-113,60	-133,76	-113,89	-112,20	-112,68	-170,05	-138,48	-111,12

(*) Umschichtung FDE zum "Ausgleich überproportionaler Belastungen" finanzschwacher alter Länder

(**) Übernahme von 2,1 Mrd. DM Annuitäten FDE vom Bund

Berechnet man auf die gleiche Art und Weise die Belastungen Nordrhein-Westfalens für die Folgejahre ergeben sich die in der Abbildung 26 dargestellten Werte. Es wird deutlich, dass sich während des gesamten Zeitraumes des Solidarpaktes I eine durchschnittliche Belastung in Höhe von -102,59 Euro/Einw. ergibt, wobei die Spannweite von -83,78 Euro/Einw. im Jahre 1997 bis -122,36 Euro/Einw. im Jahre 2000 reicht.

Abbildung 26: Einheitslasten des Landes Nordrhein-Westfalen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung.

4. Zusammenfassung Teil A

Die **Deutsche Wiedervereinigung** ist in ihrer Art und ihrem Umfang in der Geschichte beispiellos und stellt eine **enorme Herausforderung** für die **föderative Struktur** der Bundesrepublik Deutschland dar.

- A1. Zum **Zeitpunkt** der **Wiedervereinigung** war
- a. der **Kapitalstock** in der DDR weitgehend **entwertet**,
 - b. es bestand ein enormer **Nachholbedarf** im Bereich der **Infrastruktur**,
 - c. es herrschte **erhebliche** (versteckte) **Arbeitslosigkeit** in vielen Wirtschaftsbereichen, die dann freigesetzt wurde,
 - d. die DDR war **hoch verschuldet**,
 - e. die DDR-Wirtschaft zeichnete sich durch eine **geringe Innovationsfähigkeit** und eine **veraltete** und **schmale Produktpalette** aus,
... etc.
- A2. Mit der **Übertragung** des geltenden **Rechtssystems** der Bundesrepublik Deutschland und seiner **sozialen** und **wirtschaftlichen Anspruchsnormen** wurde sehr schnell deutlich, dass die Wirtschafts- und Steuerkraft in den neuen Ländern nicht ausreichte und eine erhebliche **Finanzierungslücke** festgestellt werden musste.
- A3. In den vergangenen fast 20 Jahren wurden **wirtschafts-** und **sozialpolitischen Erfolge erzielt**, die nur aufgrund der gesamtstaatlichen Solidarität erreicht werden konnten. Dennoch kann der **wirtschaftliche Transformationsprozess noch nicht** als **abgeschlossen** angesehen werden.
- A4. So muss ein erheblicher Teil der Wirtschaft in den neuen Ländern als **Transferwirtschaft** bezeichnet werden. Nach wie vor ist etwa ein Drittel der ostdeutschen Wertschöpfung auf Mittel aus den sozialen und staatlichen Transfersystemen angewiesen.
- A5. Eine Herausforderung, die eng mit der wirtschaftlichen Perspektive verknüpft ist, bleibt die anhaltend **hohe Abwanderungsrate**.
- A6. Die **Entwicklung** der **ökonomischen Leistungsfähigkeit** in **Ostdeutschland** war und ist extrem abhängig von der **Bereitschaft westdeutsche Ressourcen** in den Aufbauprozess einzubringen, um so das **gesamtdeutsche Wirtschafts- und Wohlstandsniveau** zu sichern und zu erhöhen.
- A7. Das **Ende** des **Konvergenzprozesses** ist zurzeit noch **nicht sicher vorherzusagen**. Es ist aufschlussreich, dass sich tendenziell mit jeder neuen vorgelegten Studie der Konvergenzzeitraum vergrößert.
- A8. **Geschönte** und **unvollständige Daten** verhinderten eine realistische **ökonomischen Bestandsaufnahme** der neuen Länder zum Zeitpunkt der Wende.

- A9. Die **Lasten der Einheit** lassen sich **eng und weit abgrenzen**. Sie werden zuweilen auf die gesamten Kosten, die mit der Wiedervereinigung zusammenhängen, verbunden, aber häufig auch nur auf den einzelnen (Gebiets-) Körperschaften zugeordneten Lasten bezogen. Die Kosten/Lasten enthalten viele gesamtwirtschaftliche Aspekte und scheinbar sichere Finanzdaten aus den öffentlichen Haushalten in Ost- und Westdeutschland, so z.B. auch bei der Staatsverschuldung, die sich ab 1990 (einigungsbedingt) mehr als verdoppelte. Je nach Prämissen und Fragestellung lassen sich Teilantworten finden.
- A10. Unbestreitbar ist es **nicht möglich**, die **gesamten Kosten** den **gesamten Nutzen quantitativ gegenüberzustellen**. Dies gilt verstärkt für eine Analyse auf Länderebene.
- A11. **Näherungsweise** sind aber Aussagen über die **Größenordnung** der **staatlichen Finanztransfers** machbar.
- A12. Die Einheitslasten, die auf das Land Nordrhein Westfalen entfallen, setzen sich demzufolge aus folgenden Belastungen zusammen:
- a. der Erweiterung des Umsatzsteuervorwegausgleichs in Verbindung mit der Übertragung von sieben Umsatzsteuerpunkten vom Bund an die Ländergesamtheit,
 - b. der **Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne**,
 - c. den evtl. entfallenen Fehlbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sowie
 - d. den Annuitätzahlungen an den **Fonds „Deutsche Einheit“** bzw. die Nachfolgeregelung nach § 6 Abs. 5 GemFinRefG.
- zu a) Die deutliche Ausweitung dieses ersten Schrittes des horizontalen Ausgleichs zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern brachte für Nordrhein-Westfalen in Verbindung mit den hinzugewonnenen Umsatzsteuerpunkten im Umstellungsjahr eine Entlastung. Für die folgenden Jahre des Solidarpaktes I können andere Be- und Entlastungen ausgewiesen werden; und zwar je nach Wahl des Vergleichsjahres und in Abhängigkeit der rechnerischen Berücksichtigung der übertragenen Umsatzsteuerpunkte des Bundes auf die Ländergesamtheit.
- zu b) Die Einbindung der neuen Länder in das horizontale Ausgleichssystem des Länderfinanzausgleichs im Jahr 1995 bedeutete für Nordrhein-Westfalen einen Niveausprung um etwa 85 bis 103 Euro je Einwohner. Dieser kann aus der Sicht des Gutachters als fortdauernd angesehen werden, da die „Verbesserung“ der Position Nordrhein-Westfalens in Richtung geringerer Zahllasten im Wesentlichen auf eine unterdurchschnittliche Entwicklung seiner eigenen Finanzkraft und nicht auf eine deutliche Verbesserung der relativen Finanzkraft der neuen Länder zu-

rückgeführt werden kann. Durch die Veränderungen des Systems zum 01.01.2005 konnte hingegen keine Veränderung in vergleichbarer Größenordnung festgestellt werden,¹⁴⁷ so dass davon keine Zusatzbelastungen ausgehen.

- zu c) Die zur Deckung nach dem Länderfinanzausgleich verbleibender unterdurchschnittlicher finanzieller Leistungskraft vorgesehenen Fehlbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen flossen an alle finanzschwachen Länder. Ohne den durch die Deutsche Wiedervereinigung hervorgerufenen Niveaueffekt hätten sich bei dem mittelfristigen Entwicklungstrend Nordrhein-Westfalens im Länderfinanzausgleich vermutlich auch Ansprüche des Landes aus diesem vertikalen Finanzausgleichsinstrument ergeben.
- zu d) Seit 1991 leistete Nordrhein-Westfalen Zahlungen an den Fonds „Deutsche Einheit“. Diese Zahlungen sind für die jeweiligen Jahre vollständig dokumentiert und müssen in ihrer vollen Höhe als Einheitslasten gelten. Durch die Übertragung des Fonds an den Bund im Jahre 2005 entfallen direkte Leistungen des Landes. Die Belastung, die durch eine eventuell verbleibende Restschuld des Fonds im Jahr 2019 resultieren könnte, kann mangels geeigneter Prognosemethoden zum jetzigen Zeitpunkt nicht ermittelt werden. Nach der Neufassung des Gemeindefinanzreformgesetzes im Zuge der Verabschiedung des Solidarpaktfortführungsgesetzes entfallen gemäß § 6 Abs. 5 Satz 2 GemFinRefG auf Nordrhein-Westfalen rund 685,5 Mio. Euro jährlich (rund 38 Euro/Einw.).

¹⁴⁷ Dieses Ergebnis entspricht auch den politischen Vorgaben zur Vorbereitung der Solidarpakt II-Verhandlungen.

Tabelle 8: Dauerhafte Belastungen Nordrhein-Westfalens durch die Wiedervereinigung ohne Fonds „Deutsche Einheit“.

Belastungsstufe	Belastung in Euro/Einw.				
	Niveaueverschiebung im LFA		Simulationsrechnung: Vergleich LFA ...		
			1995	2004	Durchschnitt 1995 - 2004
			neuer Gebietsstand mit 44% USt-Anteil	neuer Gebietsstand mit 50,4% USt-Anteil	der analogen Simulationen
		vs. Alter Gebietsstand mit 37% USt-Anteil	vs. Alter Gebietsstand mit 43,4% USt-Anteil		
Umsatzsteuervorwegausgleich			+27,78	+38,08	
Länderfinanzausgleich i.e.S.	-85,00 /	-103,00	-93,96	-53,02	
Fehlbetrags-BEZ				-61,82	
Umschichtung Fonds „Deutsche Einheit“*			-25,35	-17,10	
insgesamt	-85,00 /	-103,00	-91,52	-93,87	-102,59

* zum Ausgleich überproportionaler Belastung finanzschwacher alter Länder und Übernahme von 2,1 Mrd. DM vom Bund!

Quelle: Eigene Darstellung.

- A13. Die in Tabelle 8 ausgewiesenen Ergebnisse der **Simulationen** weisen für Nordrhein-Westfalen im Jahr 1995 Belastungen von 92 Euro/Einw. und für 2004 rund 94 Euro/Einw. aus. Der Durchschnitt der Jahre 1995 bis 2004 liegt sogar bei etwa 103 Euro/Einw. Obwohl bei diesen Simulationen völlig anders als bei der „Niveaueverschiebungshypothese“ vorgegangen wird und lediglich die Auswirkungen des Solidarpakts I beschrieben werden, führen sie zu ähnlichen Ergebnissen.
- A14. Bei den Solidarpakt II-Verhandlungen bestand eine wichtige politische Vorgabe darin, dass für kein Land der Gewinn/Verlust durch die Neuregelung den Betrag von 12 DM/Einw. (rd. 6 Euro/Einw.) übersteigen durfte.¹⁴⁸ Dies bedeutet, dass es beim Übergang von Solidarpakt I auf Solidarpakt II auf der **Länderebene** zu keinen erheblichen Belastungsverschiebungen kommen konnte; die Ausweitung des Transfervolumens durch den Solidarpakt II konnte daher nur zu Lasten des Bundes erfolgen. Damit sind die Simulationsergebnisse für die Einheitslasten aus dem Zeitraum Solidarpakt I als Größenordnung für die Belastung ab 2005 für Nordrhein-Westfalen übertragbar und stützen damit den durch die Niveaueverschiebungshypothese hergeleiteten Wert.

¹⁴⁸ Vorgabe der Ministerpräsidentenkonferenz.

- A 15. Die Kosten der Einheit, auch wenn sie seit 2005 im Einzelnen nicht mehr berechenbar sind, dauern über den Solidarpakt I hinaus fort. Insgesamt ergibt sich für die ermittelten jährlichen Einheitslasten Nordrhein-Westfalens ein Korridor von mindestens 85 Euro/Einw. und maximal 103 Euro/Einw. aus dem Finanzausgleich zuzüglich 38 Euro/Einw. Belastung aus dem Fonds „Deutsche Einheit“.. Unter den derzeitigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen ist davon auszugehen, dass diese Belastungen zumindest bis 2019 in dieser Größenordnung bestehen bleiben werden.

Teil B: Beteiligung der nordrhein-westfälischen Kommunen an den Einheitslasten

1. Bundesrechtliche Vorgaben zur Beteiligung der Kommunen

1.1 Finanzierungsbeteiligung der Kommunen

Bereits bei der Schaffung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR 1990 war – wie in Teil A beschrieben – deutlich geworden, dass die mit der Wiedervereinigung verbundenen erheblichen finanziellen Lasten eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung darstellen würden. Dabei war auch dem Bundesgesetzgeber bewusst, dass diese Aufgabe die **Solidarität aller Gebietskörperschaften** erfordern würde. So heißt es bereits in der Einleitung zum Gesetzentwurf zur Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion: „In Solidarität mit der Bevölkerung der Deutschen Demokratischen Republik verpflichtet sich die Bundesrepublik Deutschland im Staatsvertrag zu einem teilweisen Defizitausgleich [...]. Die Lasten der Finanzierung werden über den Fonds „Deutsche Einheit“ gemeinsam von Bund und Ländern (einschließlich Gemeinden) getragen.“¹⁴⁹

Die Finanzierung der einheitsbedingten Lasten war damit bereits auf eine Verteilung der Kosten im Mehrebenensystem der Bundesrepublik angelegt, also auf eine anteilige Beteiligung von Bund, Ländern und Kommunen Westdeutschlands. Im Kontext der Gründung des Fonds' „Deutsche Einheit“ ist dieser Bezug auf die „gesamtstaatliche Aufgabe“ des Einigungsprozesses bereits früh mit dem Begriff der **Solidargemeinschaft** beschrieben worden. „Die Beteiligung der Länder einschließlich der Gemeinden an den Lasten trägt dem Gedanken der Solidargemeinschaft und ihrer gesamtstaatlichen Mitverantwortung innerhalb des sich bildenden gesamtdeutschen Bundesstaates Rechnung“.¹⁵⁰ Die Orientierung an dieser Lastenverteilung auf alle drei Ebenen des Staates sollte auch in den folgenden Reformschritten der Finanzierung der deutschen Wiedervereinigung (ab 1995 und ab 2005) beibehalten werden.

Wenn auch der Verteilungsgrundsatz auf alle drei Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) dem Grunde nach feststand, so musste ein geeigneter Referenzpunkt für die Heranziehung der Gebietskörperschaften im Einzelnen gefunden werden. Da keine der Ebenen über Gebühr

¹⁴⁹ Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1990), BT-Drs. 11/7350, S. 2 - Vorbemerkungen.

¹⁵⁰ Ebenda, S. 49.

belastet werden sollte, bestand ein Konsens darüber, dass diese entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit zur Finanzierung der einheitsbedingten Lasten herangezogen werden sollten. Der maßgebliche Indikator für die Leistungsfähigkeit und die Orientierung für die Beteiligung der Kommunen ergibt sich aus der Festlegung des § 6 Abs. 5 Gemeindefinanzreformgesetz (GemFinRefG) und findet auch entsprechende Anwendung gemäß § 6 Abs. 3 Satz 6 GemFinRefG. In § 6 Abs. 5 GemFinRefG ist eine Ermächtigung an den Bundesminister der Finanzen zum Erlass von Rechtsverordnungen (mit Zustimmung des Bundesrates) enthalten. Für den Inhalt der Rechtsverordnung sieht das Gesetz für die Umlagefinanzierung aus der erhöhten Gewerbesteuerumlage zur Belastungsbeteiligung der Gemeinden vor, dass das Mehraufkommen der Umlage 50% der Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden am Fonds „Deutsche Einheit“ bzw. den Folgekosten aus der Abwicklung des Fonds betragen soll.¹⁵¹

Aus § 6 Abs. 5 GemFinRefG folgt, dass

- das Mehraufkommen der Gewerbesteuerumlage rund die Hälfte der Beteiligung der Kommunen an den einheitsbedingten Lasten decken soll und dass
- dieser bundesweite Durchschnitt eine Zielgröße für den Verordnungsgeber auf Bundesebene ist und daher keine bindende Festlegung für das einzelne Land darstellen kann,
- als Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden insgesamt (vom Bundesgesetzgeber) die einigungsbedingte Erhöhung der Gewerbesteuerumlage (rund 50%), die Beteiligung an der Umsatzsteuerminderung im Verbundsystems sowie ggf. landesindividuelle Regelungen angesehen werden,
- die fortwirkende Belastung aus der Neuregelung der Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ nach § 6 Abs. 5 Satz 2 GemFinRefG mit jährlich 2,582 Mrd. Euro festgesetzt wird.

Aus der Formulierung der Verordnungsermächtigung des § 6 Abs. 5 Satz 5 GemFinRefG, wonach die „Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden in Höhe von bundesdurchschnittlich rund 40 vom Hundert des Betrages nach Satz 2 entspricht“¹⁵², ist die Zielorientierung für den Verordnungsgeber zu erkennen; die „bundesdurchschnittlich rund 40%“ sind kein bindender normativer Maßstab für die Feststellung einer Unter- oder Überzahlung und können daher keine verbindliche Festlegung für die Landesgesetzgebung sein. In § 6 Abs. 5 Satz 5 GemFinRefG wird lediglich die Orientierung der Länder und des Bundes im Zuge der Wiederver-

¹⁵¹ § 6 Abs. 5 Sätze 5 und 6 GemFinRefG: „Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Erhöhungszahl jährlich so festzusetzen, dass das Mehraufkommen der Umlage 50 vom Hundert **der Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden in Höhe von bundesdurchschnittlich rund 40 vom Hundert des Betrages** nach Satz 2 entspricht.“ (Hervorhebung durch den Verfasser).

¹⁵² § 6 Abs. 5 Satz 5 GemFinRefG.

einigung deutlich „die Gemeinden bis zur Höhe ihres jeweiligen Anteils an den Gesamtsteuereinnahmen (einschließlich der Zuweisungen im Rahmen der Steuerverbünde) in den einzelnen Ländern zu beteiligen.“¹⁵³

Daraus ergibt sich, dass sich die Länder – die auf diese vereinheitlichende Funktion des Bundesgesetzgebers gedrängt haben – bei der Festlegung des kommunalen Anteils auf rund 40% am seinerzeitigen tatsächlichen Anteil aller Kommunen am bundesdeutschen Gesamtsteueraufkommen im Kontext der Wiedervereinigung orientiert haben. Der Anteil der Kommunen am bundesdeutschen Gesamtsteueraufkommen betrug nämlich im zeitlichen Zusammenhang der Wiedervereinigung rund 40%.

Mit der Formulierung „von einem bundesdurchschnittlichen Anteilsatz von rund 40 v. H.“¹⁵⁴ für die kommunale Beteiligung werden dabei zwei Aspekte deutlich:

- Die Einfügungen „präzisieren das von Bund und Ländern politisch Gewollte, die Gemeinden nur bis zur Höhe ihres jeweiligen Steueranteils an den Finanzierungslasten der Länder zum Fonds „Deutsche Einheit“ zu beteiligen“.¹⁵⁵ Durch die getroffene bundeseinheitliche Regelung konnte auf eine Neuregelung der Systeme des kommunalen Finanzausgleichs verzichtet werden.
- War für die Finanzierung der Hälfte der kommunalen Beteiligung eine Erhöhung der Gewerbesteuerumlage vorgesehen¹⁵⁶, musste darüber hinaus dem Faktum Rechnung getragen werden, dass die „Anhebung des Vervielfältigers für die Gewerbesteuerumlage in den einzelnen Ländern je nach Gewerbesteuerkraft ihrer Gemeinden zu unterschiedlichen Mehraufkommen [führt]“.¹⁵⁷ Mit der Neufassung des Gemeindefinanzreformgesetzes sicherten sich die Länder an dieser Stelle ein Feinabstimmungsrecht. An der Finanzierung der Lasten der Länder konnten die Kommunen danach neben der erhöhten Gewerbesteuerumlage und den Umsatzsteuerminderungen (über den Steuerverbund) ggf. auch über weitere Ausgleichsmechanismen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs beteiligt werden. „Die notwendige Feinabstimmung nehmen die Länder nach Maßgabe der landesrechtlichen Vorschriften über den kommunalen Finanzausgleich vor“.¹⁵⁸

¹⁵³ Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1990), BT-Drs. 11/7351, S. 6 – Begründung zum Gesetz.

¹⁵⁴ Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1990), BT-Drs. 11/7351, S. 6 – Begründung zum Gesetz.

¹⁵⁵ Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1990), BT-Drs. 11/7412, S. 74f. – Begründung der durch die Länder geänderten Fassung zum Entwurf des GemFinRefG.

¹⁵⁶ Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1990), BT-Drs. 11/7350, S. 51 - Begründung zum Gesetz.

¹⁵⁷ Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1990), BT-Drs. 11/7351, S. 6 – Begründung zum Gesetz.

¹⁵⁸ Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1990), BT-Drs. 11/7350, S. 51 - Begründung zum Gesetz.

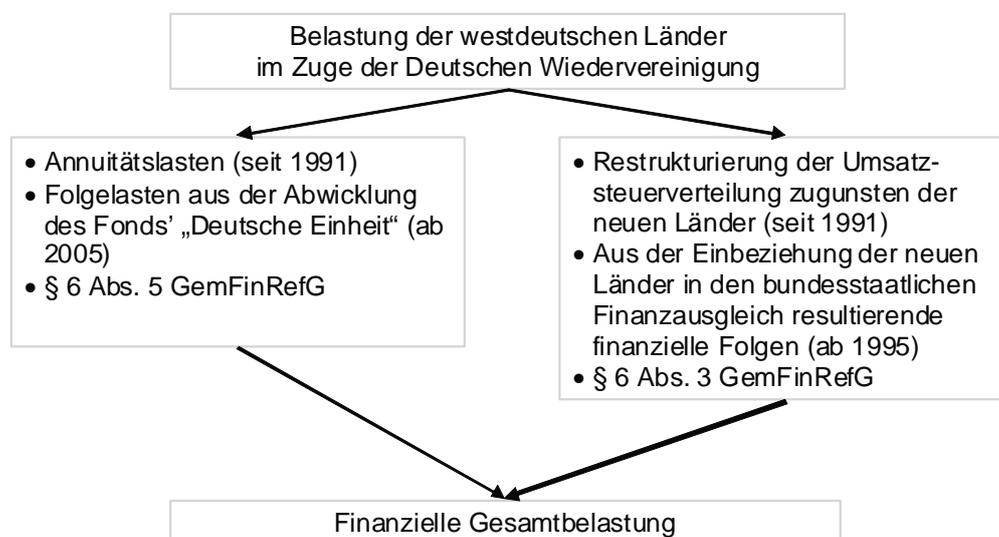
Es bleibt daher jedem Land vorbehalten, individuelle Regelungen zur Heranziehung der Kommunen zur Finanzierung des anteiligen Landesbeitrags an den einigungsbedingten Lasten zu erlassen. Die Orientierung liegt dabei primär im kommunalen Anteil an den Gesamtsteuereinnahmen (einschließlich der Zuweisungen im Rahmen der Steuerverbünde). Wenn hier von bundesdurchschnittlichem Anteil die Rede ist, stellt dies keine bindende Regelung für den Landesgesetzgeber dar, da die unterschiedlichen Beteiligungsanteile in den Ländern variieren können und nur im Bundesdurchschnitt rund 40% ergeben sollen.

Dies führt dazu, dass im Zuge der Festlegung der landesindividuellen Beteiligung der Kommunen ein breites Spektrum der Regeln existiert. Dieses reicht von der Heranziehung niedersächsischer Kommunen in Höhe von rund 37% der Einheitslasten des Landes bis hin zu rund 47% für die Kommunen des Landes Hessen. Dabei ist der Bezug zu den unterschiedlichen Anteilen der Kommunen an den Gesamtsteuereinnahmen (einschließlich der Einnahmen aus den Steuerverbänden) des jeweiligen Landes evident.

1.2 Vertikaler Belastungsausgleich zwischen Land und Kommunen

Als finanzielle Belastung aus der Deutschen Einheit (vgl. Abbildung 27) sind, wie im vorangegangenen Teil A ausführlich dargelegt, sowohl die finanziellen Belastungen der alten Länder aus der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs als auch die im Zuge der Übertragung der Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ auf den Bund anfallenden Kompensationsleistungen durch die Länder zu zählen.

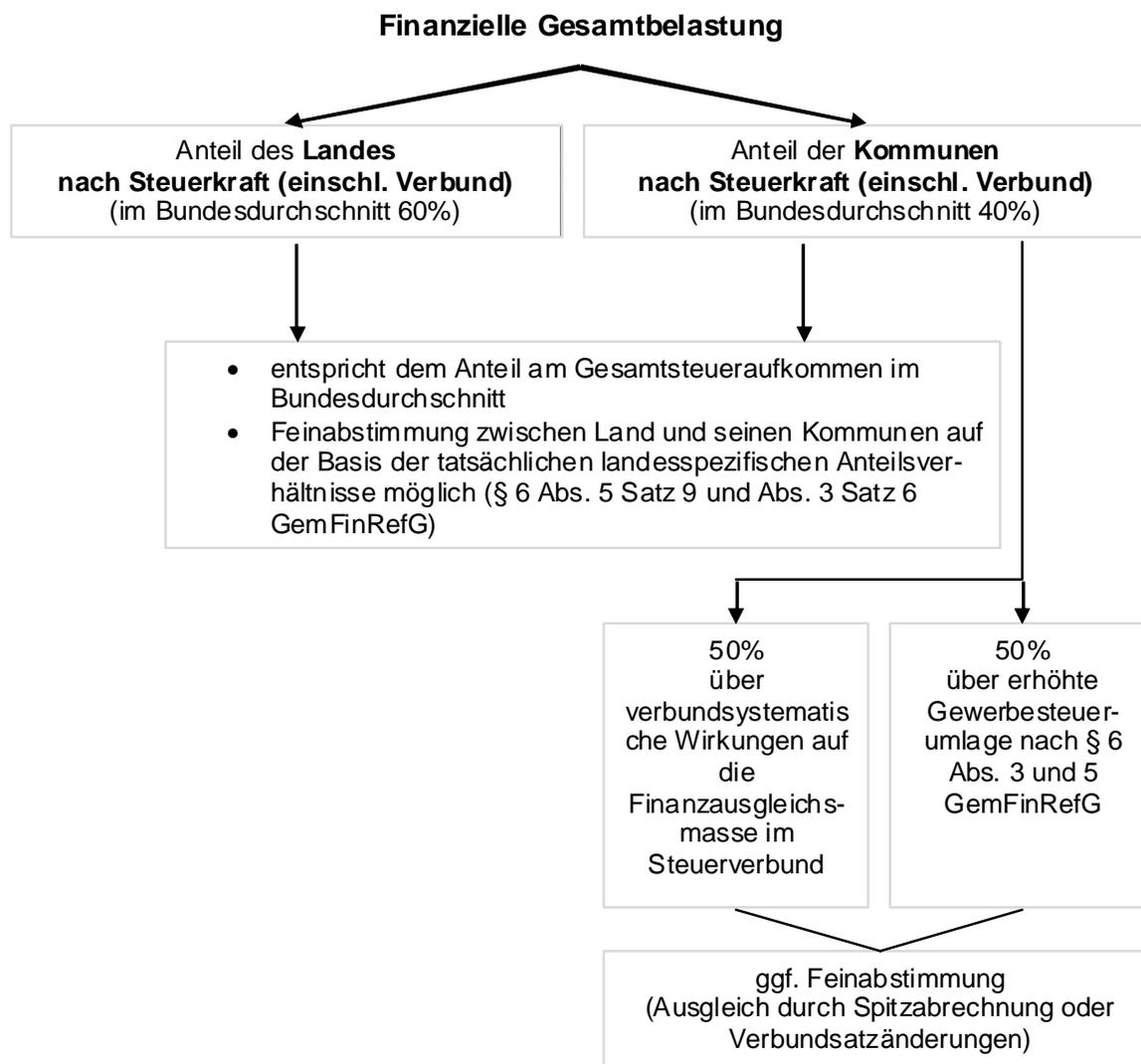
Abbildung 27: Finanzielle Belastung der alten Länder als Folge der Deutschen Einheit



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Kommunen stellen keine eigenständige Ebene dar, sondern sind Bestandteile der Länder. Die Kommunen der westdeutschen Länder werden daher in Höhe des kommunalen Anteils am gesamten Steueraufkommen des jeweiligen Landes beteiligt (vgl. Abbildung 28).

Abbildung 28: Vertikaler Belastungsausgleich zwischen Land und Kommunen



Quelle: Eigene Darstellung.

Der kommunale Anteil am Gesamteueraufkommen in den alten Ländern von rd. 40% stellt einen Durchschnittswert dar. Diese Orientierungsgröße stimmt in der Realität **nicht** mit dem tatsächlichen kommunalen Anteil am Gesamteueraufkommen in den jeweiligen alten Ländern überein. Liegt der tatsächliche Anteil über der Orientierungsgröße, würden die Kommunen zu wenig zahlen, liegt ihr Anteil darunter, würden sie entsprechend zu viel zahlen. Nach § 6 Abs. 3 Satz 6 und Abs. 5 Satz 9 GemFinRefG ist es der jeweiligen Landesgesetzgebung ausdrücklich vorbehalten, die Finanzierungsbeteiligung ihrer Gemeinden bis zur Hö-

he ihres jeweiligen Anteils an den Gesamtsteuereinnahmen – einschließlich der Zuweisungen im Rahmen der Steuerverbünde – vorzunehmen.¹⁵⁹

Die westdeutschen Länder hatten einen bundesgesetzlichen Rahmen angestrebt, der es möglich machte, zu einheitlichen Regelungen zur Beteiligung der Kommunen an den Lasten der Wiedervereinigung zu kommen. Dieses Petikum resultierte daraus, dass die einigungsbedingten finanziellen Belastungen die Leistungsfähigkeit jedes Landes einschränken, die Kommunen aber lediglich an den Komponenten der steuerlichen Verbundregelungen beteiligt waren. Im Rahmen des Gemeindefinanzreformgesetzes, welches die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern einerseits und den Kommunen andererseits regelt, wurde daher eine Regelung zur kommunalen Einheitslastenbeteiligung getroffen:

Die kommunale Beteiligung an den Lasten der Deutschen Einheit soll durch zwei Quellen erbracht werden, die jeweils in etwa den gleichen Beitrag leisten sollen, nämlich durch eine erhöhte Gewerbesteuerumlage und durch verbundsystematische Auswirkungen.

Die erhöhte Gewerbesteuerumlage ist in § 6 Abs. 3 und Abs. 5 GemFinRefG geregelt. § 6 Abs. 5 Satz 5 GemFinRefG ermächtigt das Bundesministerium der Finanzen, jährlich im Wege einer Rechtsverordnung eine Erhöhungszahl zur Gewerbesteuerumlage so festzusetzen, dass 50% der fortwirkenden Belastungen, die den Ländern im Zusammenhang mit der Neuregelung der Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ verbleiben, aus dieser Quelle finanziert werden. Der um 29 Prozentpunkte erhöhte Landesvervielfältiger für die alten Länder gem. § 6 Abs. 3 GemFinRefG ist seit 1995 fixiert und soll bis zum Jahr 2019 einschließlich Bestand haben.

Die zweite Hälfte der Belastungen der Gemeinden wird über die kommunalen Finanzausgleichssysteme und insbesondere über die Absenkung der Verbundmassen, und somit einer Minderung der bereitzustellenden Finanzausgleichs- und dabei hauptsächlich der Schlüsselmassen, erbracht. Dies ist angesichts der landesindividuellen Ausgestaltungsmöglichkeiten und der Systematik der bundesdeutschen kommunalen Finanzausgleichssysteme konsequent und sachgerecht. Im Übrigen wären die Gemeinden ohne die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage vollständig über diesen vertikalen Verbund an den Einheitslasten der Länder beteiligt. Da die Einheitslasten direkt auf die finanzielle Situation der Länder einwirken und der vertikale Ausgleich zwischen einem Land und seinen Gemeinden über eine Ver-

¹⁵⁹ § 6 Abs. 5 Satz 9 Gemeindefinanzreformgesetz „...Die Feinabstimmung der Finanzierungsbeitrag der Gemeinden **bis zur Höhe ihres jeweiligen Anteils an den Gesamtsteuereinnahmen** - einschließlich der Zuweisungen im Rahmen der Steuerverbünde - in den einzelnen Ländern bleibt der Landesgesetzgebung vorbehalten.“ (Hervorhebung durch den Verfasser).

bundquote oder den Gleichmäßigkeitsgrundsatz organisiert ist, würden einheitsbedingte Mindereinnahmen der Länder über die Verbundquote direkt an die Gemeinden „weitergereicht“.¹⁶⁰

Zur erhöhten Gewerbesteuerumlage im Einzelnen:

Die Belastung aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ ist in § 6 Abs. 5 Satz 2 GemFinRefG mit jährlich 2.582 Mio. Euro angesetzt. Tabelle 9 weist die Erhöhungszahlen der Gewerbesteuerumlage nach § 6 Abs. 5 GemFinRefG für die Jahre zwischen 2002 und 2008 aus und zeigt, dass dieses Instrument in den letzten Jahren im Zusammenhang mit der dynamischen Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens in seinem Umfang angepasst wurde.

Tabelle 9: Erhöhungszahlen gemäß § 6 Abs. 5 Satz 5 GemFinRefG¹⁶¹

Jahr	Erhöhungszahl
2002	7%
2003	7%
2004	7%
2005	8%
2006	7%
2007	6%
2008	6%

Quelle: Eigene Darstellung.

Der um 29 Prozentpunkte erhöhte Landesvervielfältiger für die alten Länder gemäß § 6 Abs. 3 GemFinRefG ist seit 1995 fixiert und soll bis zum Jahr 2019 einschließlich Bestand haben.¹⁶² Er war ermittelt worden, indem die Gesamtbelastung der alten Länder aus dem Solidarpakt I aus der Sicht des Jahres 1993 abzüglich ihrer zu diesem Zeitpunkt bestehenden Annuitätenzahlungen an den Fonds „Deutsche Einheit“ nach Maßgabe ihres durchschnittlichen Anteils am Gesamtsteueraufkommen in einen Landesanteil und einen Kommunalanteil dividiert wurde. Der Kommunalanteil sollte dann zunächst zu 60% durch die Gewerbesteuer erbracht werden, was bei Einbeziehung des Aufkommens und der Umlagepunkte der Steuer im Jahr 1995 zu einer Erhöhung um 29 Punkte führte.

¹⁶⁰ Zudem ist die Bildung der Verbundquote nicht unabhängig von der finanziellen Leistungskraft sowohl der Gemeinden als auch des Landes.

¹⁶¹ Verordnung zur Festsetzung der Erhöhungszahl für die Gewerbesteuerumlage nach § 6 Abs. 5 des Gemeindefinanzreformgesetzes für die jeweiligen Jahre. Die Erhöhungszahl ist als variables Element durch das Bundesministerium der Finanzen jährlich so anzupassen, „dass das Mehraufkommen der Umlage 50 vom Hundert der Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden in Höhe von bundesdurchschnittlich rund 40 vom Hundert [...] entspricht“.

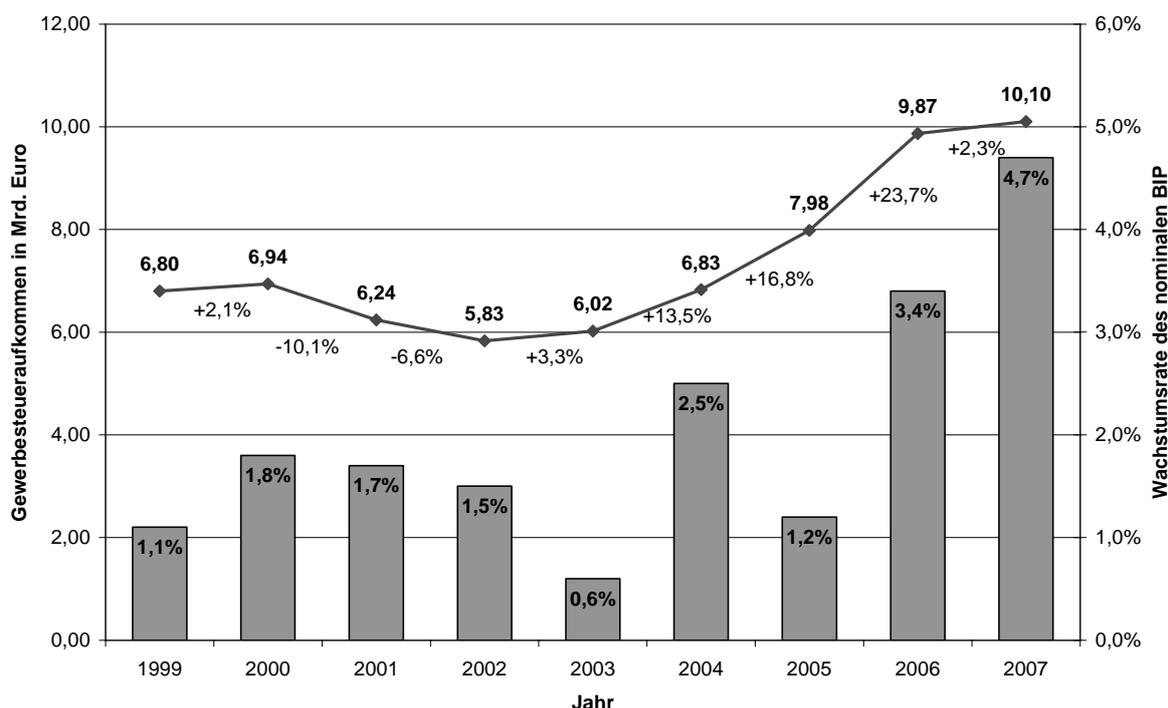
¹⁶² Die hälftige Finanzierung der Einheitslasten über die erhöhte Gewerbesteuerumlage wurde auf den Wunsch der Länder in das Gemeindefinanzreformgesetz aufgenommen. Im ursprünglichen Gesetzentwurf des FKPG war diese Regelung noch nicht enthalten; BT-Drucksache 12/4801, S. 179.

Das jeweilige Mehraufkommen aus beiden Teilquellen der erhöhten Gewerbesteuerumlage steht vollständig dem Land zu und wird bei der Berechnung der Finanzkraft im Rahmen des Länderfinanzausgleichs nicht berücksichtigt.¹⁶³

Der Rückgriff auf die Gewerbesteuer als Grundlage für die Erhebung der Umlage folgt dem Leistungsfähigkeitsprinzip und Art. 106 Abs. 6 Grundgesetz.

Bei der partiellen Finanzierung der Einheitslasten über die Gewerbesteuerumlage muss berücksichtigt werden, dass sie eine sehr konjunkturreaktive Steuerquelle darstellt. Das bedeutet, dass das Gewerbesteueraufkommen, welches die Grundlage für die Gewerbesteuerumlage bildet, sehr stark mit dem Konjunkturverlauf schwankt. Dass die Gewerbesteuer eine hohe Konjunkturalastizität aufweist und Reaktionen überproportional ausfallen, illustriert die Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens (brutto) in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 1999 bis 2007, das sich seit dem Jahr 2003 um fast 70 % erhöht hat (vgl. Abbildung 29).

Abbildung 29: Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsprodukts und des Gewerbesteueraufkommens (brutto) in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 1999 bis 2007.



Quelle: Eigene Darstellung.

Der tatsächliche Finanzierungsanteil der Gewerbesteuerumlage kann somit trotz der Korrekturmöglichkeiten infolge der Variation der Erhöhungszahl regelmäßig von der Zielgröße 50 %

¹⁶³ § 6 Abs. 5 Satz 7 GemFinRefG.

abweichen. Dieses Problem stellt sich auch bei einer gedanklich möglichen „Rückwärtsberechnung“ der Einheitslasten, die von der Gewerbesteuerumlage als Ausgangsgröße ausgeht. Auch die Einheitslasten wären in einem solchen Modell dann konjunkturreegibel, was jedoch nicht ihrem angestrebten Verlauf Rechnung tragen würde.

2. Vergleichende Einbeziehung der Beteiligung der Kommunen an den Einheitslasten in ausgewählten westdeutschen Flächenländern

Vergleicht man die Regelungen in westdeutschen Flächenländern, die im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben gefasst worden waren, so lassen sich bestimmte **Grundlinien** in der Behandlung der einheitsbedingten Lasten der einzelnen Länder und der kommunalen Beteiligung an diesen ableiten. Lediglich die Länder Baden-Württemberg, Niedersachsen (nach 1995) und Schleswig-Holstein haben auf eine gesonderte Berechnung der Lasten im Zuge der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen verzichtet.

Grundlage für die kommunale Beteiligung waren möglichst genaue Berechnungen, die im Fall des Landes Hessens sogar eine Modellrechnung des Länderfinanzausgleichs (ohne neue Länder) enthielt. Diese Berechnungen wurden mit der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2005 einheitlich aufgegeben (im Freistaat Bayern 2008). Dabei spielten methodische Bedenken – im Zuge der umfangreichen Veränderungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems 2005 konnte eine konsistente Fortführung der bisherigen Berechnungsmethoden nicht mehr durchgeführt werden –, der erhebliche Berechnungs- und Erhebungsaufwand sowie Transparenzerwägungen eine Rolle.

Dort wo die Einheitslasten gesondert ausgewiesen wurden, berechneten sich diese generell aus den Belastungen des jeweiligen Landes aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ einerseits und den Lasten aus dem Länderfinanzausgleich andererseits.

Die kommunale Beteiligung wurde dabei generell über die aus dem Länderfinanzausgleich (inkl. Umsatzsteuerausgleich) begründete Verbundmassenminderung für den kommunalen Finanzausgleich der Länder (in Höhe des Verbundsatzes) und die einigungsbedingte erhöhte Gewerbesteuerumlage gewährleistet. Hinzu traten in einigen Ländern gesonderte Solidar- bzw. Einheitsumlagen (z.B. im Freistaat Bayern, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz).

Die Höhe der Beteiligung der Kommunen richtete sich dabei nach der Quote der Kommunen an der Steuerkraft des Landes. Um dieser und den bundesrechtlichen Vorgaben gerecht zu werden und die Lasten interkommunal auch entsprechend der Leistungsfähigkeit zu verteilen, wurden Spitzabrechnungen durchgeführt (z.B. in Nordrhein-Westfalen). In anderen Ländern wurde auf eine Berechnung der kommunalen Beteiligungsquote und die entsprechend folgende Spitzabrechnung schon sehr bald nach der Wiedervereinigung verzichtet.

Für die Neuregelung der kommunalen Beteiligung seit der vollen Integration der neuen Länder im Jahr 1995 in den bundesstaatlichen Finanzausgleich lassen sich in den Ländern zwei **Grundströmungen** identifizieren: (1) der Beitrag der Kommunen bezieht sich neben den direkten Verbundmassenwirkungen vor allem auf die Einnahmen aus der **erhöhten Gewerbesteuerumlage**. Diese bezieht dabei entsprechend der Leistungsfähigkeit vor allem gewerbesteuerstarke Kommunen in die Finanzierung ein. **Hervorzuheben ist dabei, dass die Einnahmesicherheit dieses Verfahrens durch die starke Konjunkturreakibilität der Gewerbesteuer beeinträchtigt wird.**

Über- oder Unterzahlungen werden meist über die Verbundmasse ausgeglichen (Kommunaler Finanzausgleich). Im Fall einer Überzahlung (aus dem Mehraufkommen der Gewerbesteuerumlage) findet zum Beispiel ein immanenter Finanzausgleich zwischen den gewerbesteuerstarken, „leistenden“ Kommunen und jenen Gemeinden und Kreisen statt, die stark von Schlüsselzuweisungen (der Erhöhung der Verbundmasse) profitieren.

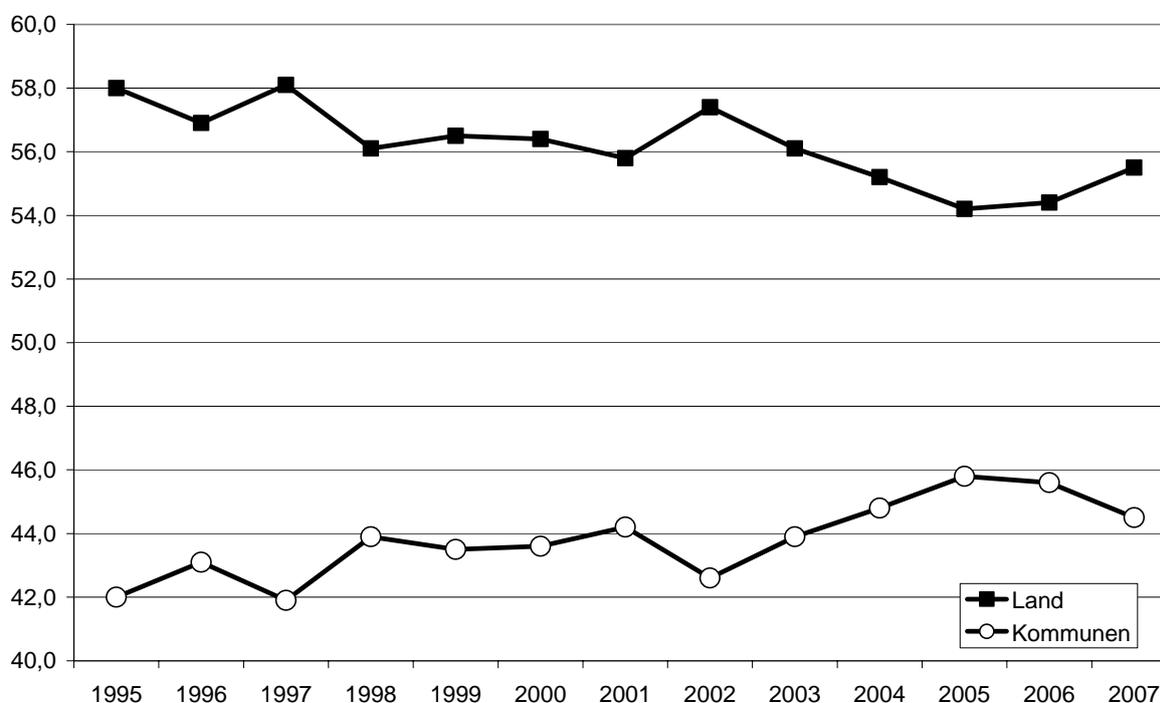
Als weitere Option (2) werden die Leistungen vornehmlich über die systemimmanente Minderung der **Verbundmasse im kommunalen Finanzausgleich** aufgebracht. Hiervon sind dann insbesondere jene Kommunen betroffen, die ohne Verbundmassenminderungen einen stärkeren Anspruch auf **Schlüsselzuweisungen** im kommunalen Finanzausgleich gehabt hätten. Die Kommunen, die ohnehin aufgrund ihrer eigenen hohen Steuerkraft keine Zuweisungen erhielten, werden hingegen nicht bzw. in geringerem Maße herangezogen und sind damit nicht Teil des „Solidarsystems“. Diese zweite Variante ist weniger konjunkturreakibel. In beiden Fällen ergibt sich bei einem Wegfall eines vertikalen Spitzausgleichs kein Anspruch der Kommunen auf Rückzahlung bei einer eventuellen Überzahlung. Auf Seiten des jeweiligen Landes resultiert daraus aber auch kein Nachholungsrecht für den Fall, dass die einheitsbedingten Lasten höher als prognostiziert ausfallen sollten.

Eine Möglichkeit für einen horizontalen Ausgleich zwischen diesen beiden Entwicklungspfaden bietet dabei die **Entwicklung einer spezifischen Umlage**. Mit der Auferlegung eines einheitlichen Umlagesatzes bei Orientierung an der gemeindespezifischen Finanzkraft könnte so jede Kommune entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit herangezogen werden. Die hierzu notwendigen Berechnungen waren allerdings nach den Änderungen des Solidarpakts II aufwandsseitig nur noch schwer zu rechtfertigen. Insbesondere durch erhebliche methodische Schwierigkeiten wurde diese Praxis daher in der Regel ab dem Jahr 2005 (2008) eingestellt.

3. Beteiligungsverhältnis zwischen Land und Kommunen in Nordrhein-Westfalen

Als Einheitslasten des Landes Nordrhein-Westfalen, zu denen die Kommunen einen Beitrag zu leisten hatten, wurden bis einschließlich 2005 zum einen die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich (LFA) und zum anderen die Abfinanzierung des Fonds 'Deutsche Einheit' (FDE) definiert. Seit der vollen Einbeziehung der neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich im Jahr 1995 bis zum Jahr 2005 einschließlich wurden die einheitsbedingten Finanzlasten des Landes Nordrhein-Westfalen mit den Zahlungen des Landes in den Länderfinanzausgleich gleichgesetzt. Die Kommunen wurden jeweils mit ihrem Anteil an der Steuerkraft (einschließlich Verbund) beteiligt (siehe Abbildung 30).

Abbildung 30: Anteile des Landes und der Kommunen an den Steuereinnahmen (einschließlich Verbundsteuern) für Nordrhein-Westfalen 1995 bis 2007



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten des Finanzministeriums Nordrhein-Westfalen.

Zum Jahr 2005 wurde auf Bundesebene im Rahmen der Fortführung des Solidarpaktes bis 2019 das System des bundesstaatlichen Finanzausgleiches komplett neu geordnet. Unter anderem wurde die Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ vom Bund gegen Kompensationsleistungen der Länder übernommen.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat sich daraufhin entschieden, die bisherige Belastung des Landes aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ durch die Umsatzsteuerverluste abzubilden, die

das Land durch die horizontalen und vertikalen Kompensationsmaßnahmen bei der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 2005 erfahren hat.¹⁶⁴

Bis 2005 hat Nordrhein-Westfalen die Einheitslasten spitz be- und abgerechnet. Der kommunale Gesamtanteil an den Einheitslasten des Landes wurde danach mit der zu diesem Zweck erhöhten Gewerbesteuerumlage der Gemeinden sowie (2005) bereits anderweitig erbrachten einheitsbedingten kommunalen Leistungen¹⁶⁵ verrechnet. Das Ergebnis der sog. Spitzberechnung wurde im Steuerverbund positiv wie negativ angesetzt.

Mit dem GFG 2006 wurde der kommunale Steuerverbund grundlegend neu gestaltet. Hierzu gehörte unter anderem der Verzicht auf eine Spitzabrechnung hinsichtlich der Beteiligung der Kommunen an den Einheitslasten des Landes. Daneben wurden im Verbundsystem die Befrachtung für den Übergang des Straßenbaus von den Landschaftsverbänden zum Land aufgegeben und durch eine Verbundsatzminderung kompensiert sowie die Zweckzuweisungen (u.a. für Städtebau) in den Landeshaushalt überführt. Während diese beiden Maßnahmen zu Reduzierungen des Steuerverbundes führten, verstärkten der Ausgleich für den Abzug der LFA-Zahlungen von den Verbundsteuern und der pauschale Ausgleichsbetrag für die Aufgabe der Spitzberechnung der Einheitslasten den Steuerverbund. Tabelle 10 zeigt die finanziellen Wirkungen dieser verschiedenen Maßnahmen und die Wirkungen auf die Zusammensetzung der Verbundquote.¹⁶⁶

Tabelle 10: Grundlegende Veränderungen des kommunalen Steuerverbundes im GFG 2006

	Mio. Euro	Verbundsatzpunkte
Verbundgrundlagen nach Ist 1.10.04.bis 30.09.2005	29.419,3	
Verbundmasse ohne Umstellung	6.766,4	23,00
Strukturänderungen im Verbundsystem		
1. Entfrachtung Straßenbau	-158,5	- 0,54
2. Entfrachtung Zweckzuweisungen	-175,9	- 0,60
Zwischensumme		21,86
3. Aufgabe Spitzabrechnung Einheitslasten	+ 200,0	+ 0,68
4. Abzug LFA von Verbundsteuern	+ 143,8	+ 0,49
Verbundmasse nach Umstellung	6.775,8	23,03
Neuer Verbundsatz		gerundet 23,00

Quelle: Eigene Darstellung.

Ein wesentlicher Grund dafür lag in der Erkenntnis, dass einerseits mit der Gleichsetzung von Zahllasten in den Länderfinanzausgleich und Belastungen aus der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs die tatsächlichen Belastungen nicht hinreichend abgebildet worden

¹⁶⁴ vgl. Kapitel 3.1.3.3 und 3.1.3.4 im Teil A.

¹⁶⁵ Verbundsystematische Minderung der Finanzausgleichsmasse.

¹⁶⁶ Vgl. Eckpunktepapier zum GFG 2006 des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen an die Kommunalen Spitzenverbände vom 9. Dezember 2005.

sind bzw. werden und andererseits eine exakte Bestimmung dieser Belastungen aus Sicht des Landes nicht mehr möglich war.

Nordrhein-Westfalen hat sich insoweit seit 2006 bei der Gestaltung und Regelung des vertikalen Belastungsausgleichs im Hinblick auf die kommunale Einheitslastenbeteiligung auf die den bundesgesetzlichen Regelungen zugrunde liegenden Annahmen gestützt: Von der bundesgesetzlich festgelegten Orientierungsgröße von rund 40% werden in Nordrhein-Westfalen die Hälfte, d.h. 20% der Gesamtbelastung des Landes, durch die vom Bund festgesetzte erhöhte Gewerbesteuerumlage erbracht. Seit 2006 werden weitere rund 21,9% (originärer NRW-Steuerverbandsatz, Tabelle 10) über die Verbandsatzsystematik durch die verminderte Finanzausgleichsmasse von den Kommunen geleistet. Die nordrhein-westfälischen Kommunen erbringen in ihrer Gesamtheit resultierend aus dem Umfang der Gewerbesteuerumlage und der Verbundquote entsprechend 41,9% des Gesamtbelastungsvolumens des Landes.

Da der kommunale Steuerkraftanteil in Nordrhein-Westfalen in den letzten Jahren jeweils deutlich über der sich aus dem 20%igen Gewerbesteuerumlageanteil und dem verbundsystematischen Verbundquotenanteil gelegen hat (in 2006 z. B. bei 45,6%, siehe Abbildung 30), kann unter Berücksichtigung der vom Bundesgesetzgeber festgelegten „Konzeption“ einer kommunalen Beteiligung an den einheitsbedingten Belastungen des Landes Nordrhein-Westfalens **theoretisch** davon ausgegangen werden, dass es zumindest seit dem Jahr 2000 in Nordrhein-Westfalen nicht zu „Überzahlungen“ der Kommunen gekommen ist bzw. aktuell auch nicht dazu kommt. Den bundesgesetzlichen Durchschnitt von rund 40% als Grenze für das einzelne Land heranzuziehen ist unsachgemäß, weil der Gesetzgeber ausdrücklich die Höhe des gemeindlichen Anteils an den Gesamtsteuereinnahmen innerhalb eines Landes als Referenzgröße für die Beteiligung an den Einheitslasten gesetzt hat (§ 6 Abs. 5 Satz 9 GemFinRefG). Zudem bezieht sich die 40%-Klausel auf den bundesdurchschnittlich zu erreichenden Wert – für landesindividuelle Regelungen lässt sie damit hinreichend Spielraum.

Um bei dem ab 2006 aus den bereits dargestellten Gründen vorgenommenen Verzicht auf Spitzbe- bzw. -abrechnungen im Zusammenhang mit der Ermittlung der einheitsbedingten Gesamtbelastung des Landes und der anteiligen Beteiligung der Kommunen dem Vorwurf einer ungerechtfertigten Begünstigung der einen oder anderen Seite begegnen zu können, hat das Land Nordrhein-Westfalen den Kommunen allerdings einen pauschalierten vertikalen Belastungsausgleich in Form zusätzlicher Verbandsatzpunkte gewährt.¹⁶⁷ Dabei ist auf der Basis der beiden letzten, mit falschen Grundannahmen in Bezug auf die Belastung des Lan-

¹⁶⁷ Siehe oben, Tabelle 10.

des aus der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs vorgenommenen vertikalen Spitzab-/berechnungen und Annahmen aus der Mittelfristigen Finanzplanung des Landes ein vermeintliches kommunales Überzahlungsvolumen von 343,8 Mio. Euro (200 Mio. Euro aus entfallener Spitzberechnung und 143,8 Mio. Euro Länderfinanzausgleichzahlungen) unterstellt und auf der Basis angenommener Verbundgrundlagen in Höhe von 29.419 Mio. Euro in Verbundsatzpunkte umgerechnet worden.

Den Kommunen wurde außerdem vom Land zugesagt, dass die Gesamtsituation „im Auge behalten werde“ und bei offensichtlichen Verschiebungen im Hinblick auf die anteilige kommunale Beteiligung über den Verbundsatz regulierend eingegriffen werde.¹⁶⁸ Dabei hat das Land als Bemessungskriterium auf den kommunalen Anteil am Gesamtsteueraufkommen hingewiesen, der aber, sofern er über der nordrhein-westfälischen kommunalen Anteilsquote an den Einheitslasten von 41,9 % liegt, nicht zu Eingriffen zugunsten der Kommunen Anlass gibt. Es ist im Übrigen auch verdeutlicht worden, dass die überproportionalen Steigerungen bei der Gewerbesteuer und damit auch der entsprechenden Gewerbesteuerumlage nicht ohne Weiteres auch zu Überzahlungen bei der kommunalen Einheitslastenbeteiligung führen, da die stark gestiegenen Gewerbesteuereinnahmen der Kommunen auch zu einem erhöhten kommunalen Anteil am Gesamtsteueraufkommen führen.

4. Anzurechnende Leistungen des Landes und der Kommunen

Die Kommunen des Landes Nordrhein-Westfalen erbringen zur Beteiligung an den Einheitslasten des Landes zwei Vorleistungen: Zum einen leisten sie die erhöhte Gewerbesteuerumlage sowohl gemäß § 6 Abs. 3 GemFinRefG (Neuregelung im Länderfinanzausgleich) als auch gemäß § 6 Abs. 5 GemFinRefG (Folgelasten des Fonds' „Deutsche Einheit“) und zum anderen werden ihre Verbundgrundlagen für den kommunalen Steuerverbund infolge der einheitsbedingten Umsatzsteuerverluste automatisch gemindert.

Das Land Nordrhein-Westfalen erbringt seit der Neuausrichtung des kommunalen Steuerverbundes mit dem GFG 2006 ebenfalls zwei Vorleistungen in der Form von Ausgleichsleistungen, die im Verbundsatz von 23% berücksichtigt sind: Zum einen handelt es sich um 0,68 Prozentpunkte, die wegen der Integration der Einheitslastenbeteiligung in den Steuerverbund gewährt werden, und zum anderen um 0,49 Prozentpunkte, die zur Kompensation des Abzugs der Leistungen des Landes im Länderfinanzausgleich dienen (vgl. Tabelle 10).

¹⁶⁸ Vorlage des Innenministeriums an den Landtag vom 17. März 2006 - LT Vorlage 14/356,

Bei der Aufteilung der einheitsbedingten Belastungen Nordrhein-Westfalens zwischen Land und Kommunen und deren Fortschreibung ist zu prüfen, ob eine der beiden Ebenen in der Vergangenheit bereits darüber hinaus gehende Vorleistungen erbracht hat, die zu berücksichtigen sind. Dies würde bei einer konsequenten Prüfung die Notwendigkeit mit sich bringen, jeden Politikbereich auf eventuelle vereinigungsbedingte Belastungen zu untersuchen. Die Aufgabe der qualitativen Bestimmung der Positionen ist kaum zu leisten; erst recht nicht eine monetäre Bewertung. Diese vereinfachende Betrachtung würde unterstellen, dass Entscheidungen und Debatten auf Bundes- und Landesebene in jedem Politikbereich stets einen besonderen Bezug zur Wiedervereinigung bzw. den ostdeutschen Ländern aufweisen würden. Tatsächlich kann dies aber nur sehr eingeschränkt für andere Politikbereiche neben den Debatten um den Aufbau Ost und die einigungsbedingten Lasten gelten. Neben diesem politikpraktischen Malus würde eine „Einigungszentrierung“ insbesondere bei Wirtschafts-, Steuer- und Sozialpolitiken wesentliche politikbeeinflussende Faktoren der vergangenen 18 Jahre – namentlich die Europäische Integration und Erweiterung, die verstärkt wirkende Globalisierung sowie den Wandel der deutschen Ökonomie zur Wissensgesellschaft – vernachlässigen. Diese verkürzte Sichtweise wäre in der hier behandelten Fragestellung weder konsistent noch sachgerecht.

Sollte sich ein – zumindest potenziell vorleistungsrelevanter – Sachverhalt auf Landes- oder Kommunalebene identifizieren lassen, wäre eine Prüfungsnotwendigkeit des gesamten Politikbereichs auf beiden Ebenen notwendig. Hierbei könnte sich wiederum eine Saldierungsnotwendigkeit ergeben, die sich schließlich mit hoher Wahrscheinlichkeit durch Gegenüberstellung der gegenseitigen Vorleistungsansprüche aufheben würden. An dieser Stelle muss insbesondere hinterfragt werden, ob eine ohnehin wenig überzeugende Argumentation für einen möglichen Anspruch aus Vorleistungen diesen erheblichen Erhebungs-, Abstimmungs- und Verwaltungsaufwand rechtfertigen könnte.

Dies gilt im Übrigen auch für die von kommunaler Seite in diesem Zusammenhang vertretene angeblich einheitsbedingte Belastung durch den so genannten kommunale Entlastungsausgleich Ost im Zusammenhang mit dem 4. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“). Mit der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sollte bundesweit allen Kommunen eine finanzielle Entlastung von insgesamt rund 2,5 Mrd. Euro zukommen. Bei der Aufteilung dieses Entlastungsbetrages auf die einzelnen Länder stellte sich jedoch heraus, dass die Ost-Kommunen ohne Korrektur unterproportional an der Entlastung partizipieren würden. Dem wird durch eine befristete und betragsmäßig festgelegte Umverteilung bei der Umsatzsteuer entgegengewirkt. Hierzu zahlen die Länder einen Festbetrag von insgesamt einer Mrd. Euro unmittelbar aus ihrem Anteil an der Umsatzsteuer an den

Bund. Der Bund gibt den Betrag als Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an die neuen Länder weiter. Der Ausgleich Ost ist bundesweit als Ausgleich zwischen den Gemeinden konzipiert. Er ist deshalb allein von der kommunalen Ebene zu tragen. Die Abwicklung über den Festbetrag an der Umsatzsteuer erfolgt ausschließlich aus technischen Gründen. Die Länder fungieren dabei lediglich als Moderatoren, da nur über sie aus finanzverfassungsrechtlichen Gründen entsprechende Umverteilungstransfers abzuwickeln sind.

In Nordrhein-Westfalen werden seit 2006 diese Belastungen der Gemeinden aus dem interkommunalen Entlastungsausgleich zugunsten der Kommunen der neuen Länder durch eine entsprechende Erhöhung der Verbundmasse um 220 Mio. Euro ausgeglichen, weil das Umsatzaufkommen des Landes um diesen Betrag gemindert ist. Diese Neutralisierung ist erforderlich, weil das Land den Betrag von 220 Mio. Euro im Sachzusammenhang des SGB II – bei der Verteilung der Wohngeldersparnis des Landes im Landesausführungsgesetz zum SGB II (AG SGB II NRW) – verrechnet. Aus dem Sachzusammenhang und der Verrechnungssystematik wird erkennbar, dass diese auch als „Kommunaler Entlastungsausgleich Ost“ bezeichnete Position nicht ursächlich mit den Belastungen des Landes aus der Deutschen Einheit verknüpft ist. Auch wenn es sich dabei faktisch um eine Umverteilung von Mitteln von den nordrhein-westfälischen Kommunen zu den Kommunen der neuen Länder handelt, steht die Ausgleichsregelung im speziellen Zusammenhang der Umsetzung einer sozialgesetzlichen Reform, die keine kommunale Einheitslastenbeteiligung gemäß § 6 Abs. 3 und 5 GemFinRefG darstellt. Eine Berücksichtigung dieses interkommunalen Ausgleichsverfahrens als kommunale Vorleistung bei der Ermittlung der Einheitslasten des Landes wäre daher nicht sachgerecht.

5. Obergrenze der kommunalen Beteiligung

Wenn feststeht, dass die Kommunen eines Landes mit einem Anteil, der am Gesamtsteueraufkommen orientiert ist, an den Einheitslasten beteiligt werden sollen, stellt sich die Frage, wie sichergestellt werden kann, dass es – vor dem Hintergrund der Schwierigkeiten, die sich bei der Ermittlung eines finanziellen Gesamtvolumens der einheitsbedingten Belastung des Landes zeigen – zu keiner kommunalen Über- bzw. Unterzahlung kommt.

Wäre eine valide Berechnung der einheitsbedingten finanziellen Gesamtbelastung des Landes möglich, ließe sich die Einhaltung einer Obergrenze über eine Spitzbe- bzw. -abrechnung sicherstellen. Hierfür steht belastbares Datenmaterial aber nicht mehr zur Verfügung.

Eine Möglichkeit zur Prüfung der Frage, ob es eine Über- oder Unterzahlung des kommunalen Anteils an den Einheitslasten des Landes gegeben hat, besteht darin, eine **Plausibilitätsrechnung** auf der Grundlage des § 6 Abs. 3 und 5 GemFinRefG durchzuführen. Tabelle 11 zeigt drei Rechnungen, die alle von einer fiktiven Einheitslast von 1 Mio. Euro ausgehen und sich hinsichtlich der Steueranteile des Landes Nordrhein-Westfalen und seiner Kommunen sowie hinsichtlich der Verbundquote unterscheiden. Bei einem kommunalen Anteil am Gesamtsteueraufkommen von 40% und einem Verbundsatz von 20% kommt es weder zu einer Über- noch zu einer Unterzahlung. Bei dem tatsächlichen Anteil der Kommunen am Gesamtsteueraufkommen des Landes im Jahr 2006 in Höhe von 45,6% und einem Verbundsatz von 23% kommt es zu einer kommunalen Unterzahlung von 26.000 Euro oder 2,6%. Diese Unterzahlung steigt auf 37.000 Euro oder 3,7%, wenn der Verbundsatz von 21,9 % zugrunde gelegt wird, bei dem 1,1 Verbundsatzpunkte abgezogen sind, die zum Ausgleich der Einheitslasten gewährt werden. Im Ergebnis kommt es trotz eines gegenüber dem *bundesdurchschnittlichen* Orientierungswert erhöhten Finanzierungsanteils der nordrhein-westfälischen Kommunen in keinem Fall zu einer Überzahlung der Kommunen.

Tabelle 11: Plausibilitätsrechnung zur kommunalen Beteiligung an den finanziellen Gesamtlasten des Landes Nordrhein-Westfalen aus dem Vollzug der Einheit auf der Basis bundesrechtlicher Vorgaben

	Gesamtlast	Kommunale Beteiligung		Vollzug der kommunalen Beteiligung			Ergebnis	
		kommunaler Anteil am Gesamtsteueraufkommen	kommunale Gesamtbeteiligung	Steuerverbund		erhöhte Gewerbesteuerumlage nach GemFinRefG		tatsächliche kommunale Gesamtbeteiligung
	Euro	%	Euro	%	Euro	Euro	Euro	Euro
Soll Bundesdurchschnitt alte Länder	1.000.000	40,0	400.000	20,0	200.000	200.000	400.000	+ 0
Ist NRW (21,9%)	1.000.000	45,6	456.000	21,9	219.000	200.000	419.000	- 37.000
Ist NRW (23,0%)	1.000.000	45,6	456.000	23,0	230.000	200.000	430.000	- 26.000

Quelle: Eigene Berechnung.

Eine solche vereinfachende Plausibilitätsrechnung hat das Land Nordrhein-Westfalen aber nicht seiner Vorgehensweise ab dem Jahr 2006 zugrunde gelegt.

Nach den Ausführungen in Teil A ist eine Bestimmung auf der Basis des § 6 Abs. 5 GemFinRefG der Einheitslasten für die Folgelasten des Fonds „Deutsche Einheit“ möglich. Dies gilt nicht für den Teil, der aus dem Länderfinanzausgleich resultiert. Deshalb kann nur eine

Näherungsrechnung zur Bestimmung der Belastung des Landes aus der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs durchgeführt werden. Legt man die aus der Niveauverschiebungshypothese abgeleiteten 85 - 103 Euro pro Einwohner als einheitsbedingte Belastung im Länderfinanzausgleich zu Grunde, ergeben sich zu der von den klagenden Gemeinden im Rahmen der Verfassungsbeschwerde¹⁶⁹ vorgelegten Berechnung die in der Tabelle 12 am Beispiel des Haushaltsjahres 2006 wiedergegebenen Unterschiede: Dabei werden in Spalte I der Ansatz der Beschwerdeführerinnen und in den Spalten II und III der in diesem Gutachten aufgezeigte Korridor auf der Grundlage der Niveauverschiebung dargestellt. Auf die differierenden Ansätze (siehe insbesondere Zeile 1 und 9) wird zeilenweise in den Anmerkungen hingewiesen.

¹⁶⁹ Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen VerfGH 10/06.

Tabelle 12: Ermittlung des kommunalen Solidarbeitrags 2006

		Spalte I	Spalte II	Spalte III
	Zeile	€	€	€
A. Ermittlung des Gesamtsolidarbeitrags des Landes NRW				
Belastungen aus der Neuregelung des LFA	1	- 130.527.000,000	- 1.861.884.135,000	- 1.536.506.325,000
Fortwirkende finanzielle Belastungen aus der Abfinanzierung des Fonds Deutsche Einheit durch den Bund	2	- 712.600.000,000	- 685.519.951,776	- 685.519.951,776
Summe A: Gesamtsolidarbeitrag Land NRW		- 843.127.000,000	- 2.547.404.086,776	- 2.222.026.276,776
B. Ermittlung der kommunalen Finanzierungsbeitrag				
Prozentualer Anteil am Gesamtsteueraufkommen	3	46,0	45,6	45,6
Summe B: SOLL kommunaler Finanzierungsbeitrag		- 387.838.420,000	- 1.161.616.263,570	- 1.013.243.982,210
C. Erbringung der kommunalen Finanzierungsbeitrag				
a) über Verbundsatzsystematik				
° 23,00% / 21,83% der Belastungen aus der Neuregelung des LFA	4	kein Ansatz	- 406.449.306,671	- 335.419.330,748
° 23,00% / 21,83% der fortwirkende finanzielle Belastungen aus der Abfinanzierung des Fonds Deutsche Einheit durch den Bund	5	- 163.898.000,000	- 149.649.005,473	- 149.649.005,473
Summe Verbundsatzsystematik		- 163.898.000,000	- 556.098.312,143	- 485.068.336,220
b) über erhöhte Gewerbesteuerumlage				
ba) gemäß § 6 Abs. 3 GFRG (29 Prozentpunkte)	6	- 704.444.639,000	- 704.444.639,000	- 704.444.639,000
bb) gemäß § 6 Abs. 5 GFRG (7 Prozentpunkte)	7	- 170.038.361,000	- 170.038.361,000	- 170.038.361,000
Summe erhöhte Gewerbesteuerumlage		- 874.483.000,000	- 874.483.000,000	- 874.483.000,000
Summe C: IST kommunaler Finanzierungsbeitrag		- 1.038.381.000,000	- 1.430.581.312,143	- 1.359.551.336,220
Ausgleichende (-) Über- / (+) Unterzahlung		- 650.542.580,000	- 268.965.048,573	- 346.307.354,010
D. Gewährter Belastungsausgleich				
Über Finanzausgleichsmasse:				
Maßgebliche Verbundgrundlagen		+ 28.878.501.000,000	+ 28.878.501.000,000	+ 28.878.501.000,000
* 0,68 Prozent für Pauschalierung anstelle Spitzberechnung	8	200.000.000,000	196.373.806,800	196.373.806,800
* 0,49 Prozent für Wiedereinbeziehung LFA	9	kein Ansatz	141.504.654,900	141.504.654,900
Summe D: Gewährter Belastungsausgleich über Finanzausgleichsmasse		200.000.000,000	337.878.461,700	337.878.461,700
Ergebnis Kommunale (-) Über- / (+) Unterzahlung		- 450.542.580,000	+ 68.913.413,127	- 8.428.892,310

Quelle: Eigene Darstellung.

Anmerkungen:

- Zeile 1:** In Spalte I werden die Zahllasten im Länderfinanzausgleich 01. 01.-31.12. 2006 nach einer vorläufigen Berechnung des BMF verwendet.
In Spalte II wird auf der Basis dieses finanzwissenschaftlichen Gutachtens von Mai 2008 die Belastung aus der Neuregelung des LFA wie folgt ermittelt: 18.076.545 Einwohner X 103 Euro.
In Spalte III erfolgt die Ermittlung analog zu Spalte II mit einem Ansatz von 85 Euro je Einwohner.
- Zeile 2:** In Spalte I wird der Umsatzsteuerverlust nach Vergleichsrechnung des Landes für 2005 nach Ist-Werten angesetzt.
In den Spalten II und III ist der gesetzlich bestimmte Anteil NRWs gemäß § 6 Abs. 5 S 2 Gem-FinRefG angesetzt.
- Zeile 3:** Spalte I: Finanzkraftverhältnis nach dem Soll des Jahres 2006, teilweise geschätzt auf Basis der Werte von 2005
Spalten II und III: Finanzkraftverhältnis nach Ergebnis der Kassenstatistik 2006
- Zeile 4 und 5:** In Spalte I ist in der Ermittlung vernachlässigt, dass die Kommunen bereits über den Steuerverbund zu 23,00 % / 21,83 % hinsichtlich der Belastung aus der Neuregelung des LFA (Zeile 1) in Vorleistung getreten sind.
In den Spalten II und III wird 21,83 % entsprechend der originären Verbundquote berücksichtigt, 1,17 % Prozentpunkte entsprechen pauschaliertem Belastungsausgleich und dürfen hier insoweit keine Anrechnung finden.
- Zeile 8:** Als Ausgleich für den Abzug der Einheitslasten von den Verbundgrundlagen wurde der Verbundsatz in der Umstellungsrechnung 2006 um 0,68 Punkte angehoben. Dies entspricht näherungsweise der in Spalte I angesetzten Pauschale i.H.v. 200.000 Euro.
- Zeile 9:** In Spalte I wird in der Ermittlung vernachlässigt, dass der Verbundsatz in der Umstellungsrechnung 2006 als Ausgleich für den Abzug des LFA von den Verbundgrundlagen um 0,49 Punkte angehoben wurde.

Aus der Gegenüberstellung der Spalten wird zunächst deutlich, dass bezüglich der zu berücksichtigenden Faktoren – unabhängig von deren Höhe im Einzelnen – bis auf zwei Elemente Übereinstimmung besteht. Keine Übereinstimmung besteht hinsichtlich des Faktors „Erbringung der kommunalen Finanzierungsbeitrag – 23 %/21,9 % Belastungen aus der Neuregelung des LFA“, den das Gutachten der Beschwerdeführerinnen nicht berücksichtigt – und des Faktors „Belastungsausgleich für die Wiedereinbeziehung des LFA (0,49)“.

Hinsichtlich der „Belastungen aus der Neuregelung des LFA“ besteht die größte Differenz.¹⁷⁰ Mit dem Betrag von rund 685,5 Mio. Euro für die fortwirkenden FDE-Lasten übernimmt dieses Gutachten den gesetzlich bestimmten Anteil Nordrhein-Westfalens gemäß § 6 Abs. 5 S 2 GemFinRefG.

Der in diesem Gutachten verwendete Prozentsatz von 45,6% basiert auf den Daten der Kassenstatistik 2006, die im Sinne der Entscheidung des VerfGH vom 11.12.2007 zugrunde zu legen sein dürfte.

Bei der Erbringung der kommunalen Finanzierungsbeitrag geht dieses Gutachten davon aus, dass nicht der Verbundsatz von 23% zugrunde zu legen ist, sondern dass die Ausgleichsbeträge in Höhe von 1,17 Prozentpunkten, die in diesem Verbundsatz enthalten sind, außer Betracht bleiben müssen.

Bezüglich der über die beiden Vervielfältiger für die erhöhte Gewerbesteuerumlage von den Kommunen erbrachten Beträge besteht Übereinstimmung.

Bei den Beträgen für die bereits gewährten Belastungsausgleiche besteht hinsichtlich des Betrags in Höhe von 0,68 Prozentpunkten - angesichts der gesamten Größenordnung - nur eine geringfügige Differenz, die vernachlässigt werden kann. Von Bedeutung ist allerdings, dass das Gutachten der Beschwerdeführer den im Verbundsatz von 23% enthaltenen Ausgleichsbetrag in Höhe von 0,49 Prozentpunkten oder rund 141,5 Mio. Euro nicht berücksichtigt, was aber aus systematischen Gründen geboten ist.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass es im Jahr 2006 keine signifikante Überzahlung des kommunalen Anteils an den Einheitslasten gegeben hat, sondern vielmehr eine kommunale Unterzahlung in Höhe von rund 68,9 Mio. Euro bei Ansatz von 103 Euro/Einw.; bei Ansatz der

¹⁷⁰ Da die Belastungen durch den Länderfinanzausgleich ausführlich im Teil A. dieses Gutachtens erörtert und begründet worden sind, kann hier darauf verwiesen werden.

Untergrenze des Korridors von 85 Euro/Einw. ergab sich eine geringfügige Überzahlung von 8,4 Mio. Euro.

Wegen der - in Teil A dieses Gutachtens dargelegten - fortdauernden Belastungen Nordrhein-Westfalens aus der Deutschen Einheit kann diese Berechnung analog auch für die Folgejahre ab 2007 durchgeführt werden, sobald für die erforderlichen Parameter belastbare Ergebnisse der Kassenstatistik vorliegen.

6. Ausgleichssystematik in Nordrhein-Westfalen seit 2006 und Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 11.12.2007 (VerfGH 10/06)

6.1 Vertikaler Belastungsausgleich

Der vertikale Belastungsausgleich im Hinblick auf die kommunale Einheitslastenbeteiligung war in Nordrhein-Westfalen von je her im kommunalen Finanzausgleich angesiedelt. Nachdem der vertikale Belastungsausgleich bis 2005 über die Durchführung einer Spitzbe- bzw. -abrechnung abgewickelt worden ist, bei der mit der finanzwissenschaftlich nicht haltbaren Gleichsetzung von Zahllasten des Landes in den Länderfinanzausgleich mit Belastungen des Landes aus der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs gearbeitet worden ist, hat das Land seit 2006 auf eine Spitzbe- bzw. -abrechnung verzichtet. Es wurde eine Pauschalierung vorgenommen, bei der der originäre Verbundsatz des Steuerverbundes um rund 1,1 Prozentpunkte aufgestockt worden ist. Eine Anpassung sollte erst dann erfolgen, wenn es offensichtlich zu Über- oder Unterzahlungen beim kommunalen Einheitslastenanteil kommt, wobei dies an der Entwicklung des kommunalen Anteils am Gesamtsteueraufkommen festgemacht wurde.¹⁷¹

6.2 Interkommunaler (horizontaler) Ausgleich

In Nordrhein-Westfalen wurde im Jahr 1992 mit der Verabschiedung des Gemeindefinanzierungsgesetzes erstmals auch ein gesondertes Jahrgesetz zur Regelung des interkommunalen Ausgleichs der finanziellen Beteiligung der Gemeinden an den Lasten der Deutschen Einheit (Solidarbeitraggesetz) verabschiedet. Das Ziel dieses Gesetzes lag darin, durch einen interkommunalen Belastungsausgleich einerseits die Beteiligung aller Städte und Gemeinden und andererseits eine verbesserte Verteilungsgerechtigkeit zu erreichen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass zu diesem Zeitpunkt ein Großteil der kommunalen Ein-

¹⁷¹ Siehe oben B 3.

heitslastenbeteiligung (Beteiligung an den direkten Umsatzsteuertransfers zugunsten der neuen Länder) ausschließlich über den kommunalen Finanzausgleich und lediglich der kommunale Anteil an der Landesbeteiligung der Annuitätsleistungen zum Fonds „Deutsche Einheit“ teilweise über eine erhöhte Gewerbesteuerumlage realisiert wurde. Nach Auslaufen des Solidarbeitraggesetzes 2005 hat die neue Landesregierung darauf verzichtet, ein neues Solidarbeitraggesetz in den Landtag einzubringen.

Der interkommunale Belastungsausgleich wird seit 2006 ausschließlich über das Schlüsselzuweisungsberechnungssystem für Gemeinden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs geregelt. Das Schlüsselzuweisungsberechnungssystem für Gemeinden ist dabei über die Gesamtdotierung, die fiktive Bedarfsermittlung und die Ermittlung der normierten Steuerkraft eng mit der kommunalen Einheitslastenbeteiligung verbunden.

Für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen ergibt sich dabei zunächst eine verminderte Finanzausgleichsmasse im Rahmen des Steuerverbundes mit dem Land. Das resultiert aus zwei Faktoren:

- einerseits systemimmanent aus verminderten Verbundgrundlagen (fehlende Umsatzsteueranteile und Belastungen aus dem Länderfinanzausgleich)
- andererseits aus Abwägungsentscheidungen des Landesgesetzgebers unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes (Art. 79 LV NRW) bei der Gesamtdotierung des Steuerverbundes.

Wie bereits erwähnt, soll sich daraus ca. die Hälfte des bundesdurchschnittlich rund 40%igen kommunalen Beteiligungsanteils ergeben. Die andere Hälfte dieser bundesdurchschnittlichen Orientierungsgröße für den kommunalen Beteiligungsanteil soll von den Kommunen der alten Länder über die erhöhte Gewerbesteuerumlage nach § 6 Abs. 3 und 5 GemFin-RefG finanziert werden.

Die kommunale Beteiligung an den Lasten der Einheit erfolgt, wie schon ausgeführt, hälftig über Gewerbesteuerumlagezahlungen, die für die abundanten Städte und Gemeinden den Hauptteil ihrer Belastungsbeteiligung ausmachen. Die andere Hälfte der kommunalen Belastungen ergibt sich aus einer Verminderung der Finanzausgleichsmasse, die sich in erster Linie auf die Höhe der Schlüsselmasse (rund 85,5% der Gesamtfinanzausgleichsmasse/Gemeindeschlüsselmasse rund 67% der Gesamtfinanzausgleichsmasse) auswirkt. Das trifft die ohnehin finanzkraftschwächeren Kommunen. Diese sehen sich damit neben den auch sie betreffenden erhöhten Gewerbesteuerzahlungen zusätzlich noch mit erheblichen Belastungen aus entgangenen Schlüsselzuweisungen konfrontiert.

Die Beteiligung der Gemeinden an den Einheitslasten über die erhöhte Gewerbesteuerumlage führt ceteris paribus zu einer Minderung des individuellen gemeindlichen Gesamtsteueraufkommens. Dem folgen wiederum Auswirkungen auf das Kernstück des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs, das Schlüsselzuweisungssystem. Dieses stellt dem einheitlich fiktiv ermittelten Bedarf jeder einzelnen Gemeinde die ebenfalls einheitlich ermittelte normierte Steuerkraft gegenüber. In die Ermittlung dieser normierten Steuerkraft fließen alle steuerkraftwirksamen Finanzvorgänge ein, auch in vollem Umfang die die Steuerkraft mindernden Zahlungen an Gewerbesteuerumlage für die Deutsche Einheit. Es ist dabei ohne Bedeutung, ob der Gewerbesteueranteil einer Gemeinde einen hohen oder niedrigen Anteil an ihrem Gesamtsteueraufkommen hat. Wenn die Gegenüberstellung des fiktiven Bedarfs mit der normierten Steuerkraft zu dem Ergebnis führt, dass mit der normierten Steuerkraft der fiktive Bedarf nicht gedeckt werden kann, wird diese Lücke zu 90% mit Schlüsselzuweisungen ausgeglichen. Daraus ergibt sich, dass die die Steuerkraft mindernde erhöhte Gewerbesteuerumlage für Einheitslasten, soweit sie in Ihrer Höhe die negative Bedarfs-/Einnahmedifferenz unterschreitet, über das Schlüsselzuweisungssystem ebenfalls zu 90% ausgeglichen wird. Über diesen zehnpromzentigen Ausgleichsgradabschlag hinaus entstehen systematisch ausschließlich bei abundanten Gemeinden und Gemeinden, deren Steuerkraft mindernde erhöhte Gewerbesteuerumlage nicht voll durch die negative Bedarfs-/Einnahmedifferenz abgedeckt wird, Nachteile gegenüber dem früheren über das Schlüsselzuweisungssystem hinausgehenden Ausgleichssystem.

Dass abundante Städte und Gemeinden keine Schlüsselzuweisungen und damit auch keine pauschalierten Ausgleichsleistungen erhalten, ist systemimmanent. Diese verfügen über eine Finanzkraft, die auch unter Berücksichtigung der von ihnen gezahlten erhöhten Gewerbesteuerumlage für Einheitslasten ihren ermittelten Ausgabebedarf deckt bzw. sogar deutlich überschreitet (bedarfsorientierte Ausgleichswirkung).

6.3 Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 11.12.2007 (VerfGH 10/06)

Durch den Verzicht auf die Spitzbe- bzw. -abrechnung im Zusammenhang mit dem vertikalen Belastungsausgleich, insbesondere aber durch den Verzicht auf einen über ein Solidarbeitragsgesetz geregelten weitergehenden interkommunalen (horizontalen) Belastungsausgleich, fühlten sich insbesondere gewerbesteuerstarke abundante Städte und Gemeinden benachteiligt und haben insoweit Verfassungsbeschwerde beim Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalens erhoben. Der VerfGH Nordrhein-Westfalen stellt in seinem Urteil (VerfGH 10/06) vom 11. Dezember 2007 fest (Tenor): „Die Verfassungsbeschwerde wird mit der Maßgabe zurückgewiesen, dass der Landesgesetzgeber die Überzahlung des kommunalen Beitrags zu den Lasten der Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 2006 alsbald, spätestens im Haushaltsjahr 2008 unter Berücksichtigung der bundesrechtlich vorgegebenen Obergrenze einer kommunalen Finanzierungsbeteiligung an den Lasten der Deutschen Einheit in Höhe von rund 40 v.H. auszugleichen hat“.¹⁷² In der Begründung wird ausgeführt: „Die Verfassungsbeschwerde ist mit der aus dem Tenor ersichtlichen Maßgabe unbegründet. Die Regelungen in § 4 Abs. 2 Ziffer 1 und 3 i.V.m. Anlage 1 zu § 4 Abs. 6 GFG 2006 sowie der von den Beschwerdeführerinnen gerügte Verzicht auf eine vertikale und horizontale ‚Spitzabrechnung‘ beim Ausgleich des kommunalen Solidarbeitrags zu den Lasten der Deutschen Einheit im Gemeindefinanzierungsgesetz 2006 verletzen nicht das Recht der Beschwerdeführerinnen auf Selbstverwaltung aus Art. 78, 79 Satz 2 LV. Sie verstoßen weder gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot noch verletzen sie sonstige Verfassungsgrundsätze, die im Verfassungsbeschwerdeverfahren als Prüfmaßstab zu berücksichtigen sind“.¹⁷³

Das bedeutet, dass zunächst einmal alle mit dem GFG 2006 getroffenen systematischen Entscheidungen unter Berücksichtigung der Maßgabe grundsätzlich verfassungsgemäß sind. Das gilt für den Ort der Regelung insgesamt, die Pauschalierung des vertikalen Belastungsausgleichs, die Einbettung des horizontalen Belastungsausgleichs in das Schlüsselzuweisungssystem und auch für die Abwicklung der Rückzahlung zuviel gezahlten kommunalen Einheitslastenbeitrags. Sollte es jedoch unter Berücksichtigung des bereits im Steuerverbund 2006 gewährten vertikalen Belastungsausgleichs zu einer an der bundesrechtlich vorgegebenen Obergrenze von rund 40 % gemessenen signifikanten Überzahlung gekommen sein, hat das Land spätestens im übernächsten Haushaltsjahr einen weitergehenden Ausgleich herbeizuführen.

¹⁷² VerfGH 10/06 vom 11.12.2007, Leitsatz 2, vgl. im Übrigen Gründe, insbesondere S. 21f.

¹⁷³ Urteil VerfGH vom 11.12.2007 - VerfGH 10/06, S. 15

Aufgrund dieser Entscheidung sind die wesentlichen Fragen aus verfassungsrechtlicher Sicht entschieden worden. Nicht näher erläutert bzw. problematisiert hat der VerfGH aber eine entscheidende Frage im Zusammenhang mit der Überprüfung von Über- oder Unterzahlungen; welche Höhe die Einheitslasten des Landes haben bzw. wie deren Höhe, insbesondere in Bezug auf die Belastungen aus der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs heute überhaupt noch belastbar ermittelt werden kann. Entscheidend ist jedoch, dass der VerfGH in der Begründung auf eine Berechnung des Gutachters der Beschwerdeführerinnen verweist, wonach es im Haushaltsjahr 2006, trotz des bereits im Steuerverbund 2006 geleisteten pauschalierten Belastungsausgleichs, zu einer Überzahlung der kommunalen Einheitslastenbeteiligung von rd. 450 Mio. Euro gekommen sein soll. Dieser Berechnung ist die Landesregierung nach Auffassung des VerfGH nicht substantiiert entgegen getreten. Die Landesregierung hatte darauf verwiesen, dass eine exakte Berechnung der einigungsbedingten Lasten nicht mehr möglich sei.

Die Berechnung der Beschwerdeführer ist jedoch aus finanzwissenschaftlicher Sicht unvollständig und fehlerhaft. Im Wesentlichen wird dort nur das nachvollzogen, was das Land Nordrhein-Westfalen bis 2005 entsprechend durchgeführt und ab 2006 wegen im Zeitablauf unzutreffender Grundannahmen und unlösbarer Ermittlungsprobleme aufgegeben hat. Bei dieser Berechnung wird aus finanzwissenschaftlicher Perspektive ein wesentlicher Belastungsfaktor, die Belastung aus der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs, falsch bzw. nur unzureichend berücksichtigt, indem die Belastung mit der reinen Zahllast des Landes in den Länderfinanzausgleich gleichgesetzt wird und die Niveauverschiebung seit 1995 nicht berücksichtigt ist. Die Schwierigkeiten bei der Ermittlung anwendbaren Datenmaterials sind in Teil A. ausführlich beschrieben worden.

Bei einer vollständigen Betrachtung wäre keine Überzahlung festzustellen. Außerdem hat der VerfGH Nordrhein-Westfalen die Orientierungsgröße im GemFinRefG von rund 40 % Kommunalanteil an den Lasten der deutschen Einheit in eine strikte und bindende Vorgabe auch für den Landesgesetzgeber umgedeutet und damit dessen Gestaltungsspielraum im kommunalen Finanzausgleich erheblich verengt.

7. Zusammenfassung Teil B

- B1. Die deutsche Wiedervereinigung, verstanden als eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung, erfordert die **Solidarität aller Gebietskörperschaften** zur Finanzierung der verbundenen Lasten.
- B2. Verteilungsgrundsatz für alle drei Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) ist ihre Leistungsfähigkeit. Der maßgebliche Indikator für die Leistungsfähigkeit und die Orientierung für die Beteiligung der Kommunen an den Einheitslasten ihres Landes ergibt sich aus den Festlegungen des GemFinRefG, dass
- das **Mehraufkommen der Gewerbesteuerumlage** rund die **Hälfte der Beteiligung der Kommunen** an den einheitsbedingten Lasten decken soll,
 - dieser **bundesweite Durchschnitt eine Zielgröße für den Verordnungsgeber auf Bundesebene** ist und daher keine bindende Festlegung für das einzelne Land darstellen kann,
 - als Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden insgesamt (vom Bundesgesetzgeber) die einigungsbedingte Erhöhung der Gewerbesteuerumlage (rund 50%), die Beteiligung an der Umsatzsteuerminderung im Verbundsystems sowie ggf. landesindividuelle Regelungen angesehen werden,
 - die **fortwirkende Belastung** aus der Neuregelung der Finanzierung des Fonds' „Deutsche Einheit“ nach § 6 Abs. 5 Satz 2 GemFinRefG mit jährlich 2,582 Mrd. Euro festgesetzt wird.
- B3. Die **bundesdurchschnittlich Zielgröße von rund 40%** kommunaler Anteil an den Einheitslasten ist **kein bindender normativer Maßstab für die Landesgesetzgebung**. Diese Zielgröße orientiert sich am durchschnittlichen kommunalen Anteil am Gesamtsteueraufkommen in den alten Ländern und stimmt in der Realität **nicht** mit dem tatsächlichen kommunalen Anteil am Gesamtsteueraufkommen in den **jeweiligen** alten Ländern überein.
- B4. Den bundesgesetzlichen Durchschnitt von rund 40% als Grenze für das einzelne Land heranzuziehen ist unsachgemäß, weil der Gesetzgeber ausdrücklich die Höhe des gemeindlichen Anteils an den Gesamtsteuereinnahmen innerhalb eines Landes als Referenzgröße für die Beteiligung an den Einheitslasten gesetzt hat (§ 6 Abs. 5 Satz 9 GemFinRefG).
- B5. Der Rückgriff auf die **Gewerbesteuer** als Grundlage für die Erhebung der Umlage folgt dem **Leistungsfähigkeitsprinzip und Art. 106 Abs. 6 GG**. Bei der partiellen Fi-

- finanzierung der Einheitslasten über die Gewerbesteuerumlage muss berücksichtigt werden, dass sie eine sehr **konjunkturreaktive Steuerquelle** darstellt.
- B6. Der tatsächliche Finanzierungsanteil der Gewerbesteuerumlage kann daher trotz der Korrekturmöglichkeiten infolge der Variation der Erhöhungszahl (§ 6 Abs. 5 GemFinRefG) regelmäßig von der Zielgröße 50 % abweichen.
- B7. Bis 2005 hat Nordrhein-Westfalen die Einheitslasten „spitz abgerechnet“. Mit dem GFG 2006 wurde der kommunale Steuerverbund grundlegend neu gestaltet und auf eine Spitzabrechnung verzichtet.
- B8. Als kommunale Vorleistungen auf die Einheitslastenbeteiligung können die erhöhte Gewerbesteuerumlage gemäß § 6 Abs. 3 und 5 GemFinRefG sowie die verbundsystematischen Auswirkungen auf die Finanzausgleichsmasse berücksichtigt werden.
- B9. Eine **Berücksichtigung** des interkommunalen Ausgleichsverfahrens im Zusammenhang mit dem SGB II als kommunale Vorleistung bei der Ermittlung der Einheitslasten des Landes ist **nicht sachgerecht**.
- B10. Als Leistungen des Landes sind die Verbundsatzerhöhungen von 0,68 bzw. 0,49- Prozentpunkten bei der Systemumstellung des GFG 2006 anzurechnen.
- B11. **Legt man die Niveauverschiebung in Höhe von jährlich 85 bis 103 Euro/Einw. als einheitsbedingte Belastung im Länderfinanzausgleich zu Grunde, ergibt sich keine signifikante Überzahlung des kommunalen Anteils für das Jahr 2006.**
- B12. Wegen der - in Teil A dieses Gutachtens dargelegten - fortdauernden Belastungen Nordrhein-Westfalens aus der Deutschen Einheit kann auch für die Folgejahre ab 2007 überprüft werden, ob eine signifikante Überzahlung des kommunalen Anteils vorliegt, sobald für die erforderlichen Parameter belastbare Ergebnisse der Kassenstatistik vorliegen.

Literatur

Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002, BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61.

Amend, Elke und Frank Bauer (2005), Vergleichende Analyse von Länderarbeitsmärkten, Länderstudie Nordrhein-Westfalen, in: IAB regional, Berichte und Analysen, IAB Nordrhein-Westfalen, 01/2005.

Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder" im Auftrag der Statistischen Ämter der 16 Länder, des Statistischen Bundesamtes und des Bürgeramtes Statistik und Wahlen, Frankfurt a. M. (Hrsg.) (2008), Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern und Ost-West-Großraumregionen Deutschlands 1991 bis 2007, Reihe 1, Band 1.

Altemeier, Jens (1999), Föderale Finanzbeziehungen unter Anpassungsdruck; Verteilungskonflikte in der Verhandlungsdemokratie, Frankfurt am Main.

Austermann, Dietrich (2003): Staatsverschuldung in Deutschland. Wie ist sie entstanden? – Wie kann sie zurückgeführt werden? Itzehoe.

Blos, Kerstin (2006), Die Bedeutung der Ausgaben und Einnahmen der Sozialversicherungssysteme für die Regionen in Deutschland, in: IAB-Forschungsbericht 08/2006.

Bofinger, Peter und Thomas Lenk und Hans-Peter Schneider (2008), Gutachten über die Voraussetzungen einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung des Staates unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung langfristig selbst tragender Wirtschaftsstrukturen des Freistaates Sachsen, Dresden.

Bräuer, Christian (2005), Finanzausgleich und Finanzbeziehungen im wiedervereinten Deutschland, S. 356.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2001): Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Bonn, 07. September 2001.

Bundesministerium der Finanzen (1998), Finanzbericht 1999, Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2008), Bundesstaatliche Solidarität - Finanzausgleich und Solidarpakt, <http://www.bmvbs.de/beauftragter/Zukunft-Ostdeutschland/Finanzen-und-Solidarpakt-1663/Finanzausgleich-und-Solidarpakt.htm> (Letzter Zugriff: 21. April 2008).

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2008), Wirtschaftsdaten Neue Bundesländer, Februar 2008, Berlin.

Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (2007), Jahresbericht zum Stand der Deutschen Einheit, Chancen nutzen, Zusammenhalt sichern, Berlin.

Burda M.C. und J. Hunt J. (2001), From Reunification to Economic Integration: Productivity and the Labour Market in Eastern Germany, Brookings Papers on Economic Activity, 2, pp. 1-71.

Busch, Andreas (1991), Die deutsch-deutsche Währungsunion, Politisches Votum trotz ökonomischer Bedenken, in: Liebert, Ulrike und Wolfgang Merkel (Hrsg.), Die Politik zur Deutschen Einheit, Probleme Strategien, Kontroversen, Opladen, S. 185-207.

Canova, Fabio und Morton O. Ravn (2000), The Macroeconomic Effects of German Unification, Real Adjustments and the Welfare State, in: Review of Economic Dynamics Volume 3, Issue 3, July 2000, S. 423-460.

DDR-Volkskammer (1990), Stenographische Niederschrift, 10. Wahlperiode, 6. Tagung, 10.05.1990, S. 187.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1990), BT-Drucksache 11/7350.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1990), BT-Drucksache 11/7351.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1990), BT-Drucksache 11/7412.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1990), BT-Drucksache 11/8472.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1990), BT-Drucksache 12/4801.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2001), BT-Drucksache 14/6577.

Deutscher Bundesrat (Hrsg.) (2001), BR-Drucksache 485/01.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2006), BT-Drucksache 16/2445.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (2000), Infrastrukturausstattung und Nachholbedarf in Ostdeutschland, Gutachten im Auftrag der Finanzminister der neuen Länder, Berlin 2000.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1990), Wochenbericht 17/90, S. 243.

Eckert, Rainer (2005), Das historische Jahr 1990, in: APuZ 40/2005, S. 12-18.

EU-Kommission (2007) Country Study: Raising Germany's Growth Potential, European Economy Occasional Papers, 28, Februar.

Exler, Ulrich (1991), Aktuelle Probleme des Finanzausgleichs, in: Gerhard Hirscher (Hrsg.), die Zukunft des Föderalismus in Deutschland, Hans-Seidel-Stiftung e.V., München, S. 83-104.

Gagnon J.E. und P.R. Masson und W. J. McKibbin (1996), German Unification: What have we learned from multi-country Models?, International Finance Discussion Papers, Number 547.

Gesetz über die Errichtung eines Fonds "Deutsche Einheit", vom 25. Juni 1990.

Gesetz über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte (Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms - FKPG) Vom 23. Juni 1993, BGBl. I, 30/1993, S. 944-991.

Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände in den Haushaltsjahren 2004 und 2005 (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 2004/2005).

Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2006 (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 2006).

Gemeindefinanzreformgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. April 2001, BGBl. I S. 482.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (Hrsg.) (2007): Aufschwung legt eine Pause ein - Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2007, 16.10.2007, Essen.

Gesetz zur Regelung des interkommunalen Ausgleichs der finanziellen Beteiligung der Gemeinden am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit (Solidarbeitragsgesetz – SBG).

Geske, Otto-Erich (1991), Die Finanzierung der ostdeutschen Länder nach dem Einigungsvertrag, in: Wirtschaftsdienst 1991/1, S. 33-39.

Geske, Otto-Erich (1992), Der Länderfinanzausgleich wird ein Dauerthema, in: Wirtschaftsdienst, Heft V, S. 250 ff.

Geske, Otto-Erich (1993), Unterschiedliche Anforderungen an den neuen Länderfinanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst 1993/2, S. 71-79.

Geske, Otto-Erich (2001c), Wenn gesetzliche Konkretisierung zu allgemeinen Maßstäben führen sollen, in: Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 81 (2001) H. 4, S. 214 - 221.

Geske, Otto-Erich (2005), Stand und Perspektiven der deutschen Föderalismusdebatte, in: Wirtschaftsdienst 7/2005.

Geske, Joachim (2008), Eine makroökonomische Analyse der deutschen Wiedervereinigung – ein quantifizierter stochastischer dynamischer Gleichgewichtsansatz. (unveröffentlicht)

Gottfried, P.; Wiegard, W. (1991), Finanzausgleich nach der Vereinigung: Gewinner sind die alten Länder, in: Wirtschaftsdienst 1991/IX, S. 453-461.

Grossekettler, Heinz (2001): Prinzipienlose Machtpolitik beim Finanzausgleich, in: Berliner Zeitung vom 07.08.2001.

Heinemann, André W. (2005), Nachhaltige Finanzpolitik unter Berücksichtigung gleichwertiger Lebensverhältnisse, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 54 (2005), Heft 3, S. 343-365.

Hertle, Hans-Hermann (1998), Der Zusammenbruch der DDR-Wirtschaft, in: Hertle, Hans-Hermann, Junkernheinrich, Koch, Willy, Nooke, Günther: Vom Ende der DDR-Wirtschaft zum Neubeginn in den ostdeutschen Ländern, Hannover, in der Ausgabe für die Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung, S. 11-22.

Hidien, Jürgen (1999), Handbuch Länderfinanzausgleich, Nomos, Baden-Baden.

Institut für Wirtschaftsforschung (2000): Untersuchungen zum infrastrukturellen Nachholbedarf der neuen Länder in ausgewählten Bereichen, Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen, München August 2000.

Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) (2000), Simulationsrechnungen zu den Auswirkungen einer Kürzung der Transferleistungen für die neuen Länder, Gutachten, Halle März 2000.

Junkernheinrich, Martin (1998), Die Revitalisierung der ostdeutschen Wirtschaft, in: Hertle, Hans-Hermann, Junkernheinrich, Koch, Willy, Nooke, Günther: Vom Ende der DDR-Wirtschaft zum Neubeginn in den ostdeutschen Ländern, Hannover, in der Ausgabe für die Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung, S. 23-41.

Junkernheinrich, Martin und Micosatt, Gerhard (2007), Finanzwissenschaftliche Stellungnahme zur Verfassungsbeschwerde gegen das GFG 2006 - Zur Übernivellierung im kommunalen Finanzausgleich durch die Abkehr vom Finanzkraftprinzip beim Solidarbeitrag der Kommunen (horizontale Verteilung) und zur pauschalierten Berechnung des kommunalen Anteils am Solidarbeitrag des Landes Nordrhein-Westfalen (vertikale Verteilung) - Trierweiler, im April 2007.

Junkernheinrich, Martin und Micosatt, Gerhard (2008), Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Haushalts- und Finanzausschuss über das Gesetz über die Festlegung eines zweiten Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2007 [...], Landtag Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme 14/1768, S. 5f.

KfW Research (2005), 15 Jahre Deutsche Einheit, Wie geht es im Osten weiter?, Mittelstands- und Strukturpolitik, Nr. 34/ 2005, Sonderband, Bonn.

Kreditanstalt für Wiederaufbau (Hrsg.) (2000), Zwischen Eigenständiger Wirtschaftskraft und Öffentlichen Transferleistungen: Wo steht der Osten nach 10 Jahren Wiedervereinigung?, in: KfW Beiträge zur Mittelstands- und Strukturpolitik, S. 4-16.

Kitterer, Wolfgang (1994), Finanzausgleich im vereinten Deutschland, Neugestaltung der Finanzbeziehungen zur Stärkung des Föderalismus unter besonderer Berücksichtigung des Landes Bremen, 1. Aufl., Heidelberg.

Kubis, Alexander und Lutz Schneider (2008), Wanderungsverhalten der Ostdeutschen, in: Wirtschaft im Wandel 4/2008.

Lange, Thomas und Geoffrey Pugh, (1998), The Economics of German Unification, Edward Elgar, Northampton, MA.

Lenk, Thomas (1992), Vier kurze Bemerkungen zum Finanzausgleich, in: Ipsen, Dirk, Nickel, Egbert (Hrsg.), Ökonomische und rechtliche Konsequenzen – Wirtschaftspolitische sowie arbeits- und unternehmensrechtliche Gestaltungsaspekte der Systemtransformation, Reihe: Probleme der Einheit, Band 8, Marburg, S. 247-255.

Lenk, Thomas (1993), Reformbedarf und Reformmöglichkeit des deutschen Finanzausgleichs: Eine Simulationsstudie, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 138, Baden-Baden.

Lenk, Thomas (1998), Länderfinanzausgleich: Reform der Ausgleichsmechanismen, in: RWI-Mitteilungen, 49 (1998), Heft 1/2, S. 39.-73.

Lenk, Thomas (1999), The Significance of Public Transfers for Absorbing Social Shock during Transformation in the New German States, in: European Journal of Social Quality, 1, (1999), H. 1 /2., S.147-163.

Lenk, Thomas/Teichmann, Volkmar (1999), Bei der Reform der Finanzverfassung die neuen Länder nicht vergessen, in: Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 79 (1999) H. 3, S. 164-173.

Lenk, Thomas und Anja Birke (2000): Solidarpakt-II-Verhandlungen im Lichte des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich vom 11. November 1999.

Lenk, Thomas und Anja Birke (2001), Ein Vorschlag zur künftigen Verteilung der Finanzierungslasten des Fonds „Deutsche Einheit“, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 221/1, S. 102-114.

Lenk, Thomas (2001a) m.w.H Aspekte des Länderfinanzausgleichs – Tarifgestaltung, Gemeindefinanzkraft, Fonds „Deutsche Einheit“, Frankfurt am Main u.a., 2001.

Lenk, Thomas (2001b): Die Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft im Länderfinanzausgleich § 8 Finanzausgleichsgesetz, in: Lenk, T (2001b): Aspekte des Länderfinanzausgleichs – Tarifgestaltung, Gemeindefinanzkraft, Fonds „Deutsche Einheit“, Frankfurt am Main u.a., 2001., S. 45 – 80.

Lenk, Thomas (2001c): Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Drucksache 161/01 vom 23.02.01, in: Deutscher Bundestag, Sonderausschuss Maßstäbengesetz/Finanzausgleichsgesetz: Stellungnahmen der Sachverständigen zur Öffentlichen Anhörung durch den Sonderausschuss Maßstäbengesetz/Finanzausgleichsgesetz des Deutschen Bundestages zum Entwurf eines Gesetzes über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG), Berlin 16.5.2001, S. 100-115.

Lenk, Thomas und Karoline Kaiser (2003), Das Prämienmodell im Länderfinanzausgleich – Anreiz und Verteilungswirkungen –, Universität Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät Diskussionsbeiträge Nr. 42.

Lenk, Thomas (2007): Der Einfluss der Deutschen Vereinigung auf die Staatsverschuldung, in: Junkernheinrich, Martin/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.) (2007): Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch, Forum Öffentliche Finanzen, Band 11, S. 21-40.

Mäding, Heinrich (1993), Die föderativen Finanzbeziehungen im Prozess der deutschen Einigung – Erfahrungen und Perspektiven, in: W. Seibel (Hrsg.): Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozess der deutschen Einigung, 1. Aufl., S. 309-341.

Milbradt, Georg (1990), Finanzausstattung der neuen Länder und gesamtstaatlicher Finanzausgleich im Dienste der Einheit, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Bd. 1/1990, S. 304-315, S. 306.

Milbradt, Georg (1995), Finanzielle Rahmenbedingungen in den neuen Ländern, in: Klaus Stern (Hrsg.): Vier Jahre Deutsche Einheit, S. 151-181, München 1995, S. 152.

Peffekoven, Rolf (1990), Finanzausgleich im vereinten Deutschland, in: Wirtschaftsdienst 1990/VII, S. 346-352.

Pohl, Rüdiger (2002), Ostdeutschland im 12. Jahr nach der Wiedervereinigung – Eine Bilanz der wirtschaftlichen Transformation, in: APuZ B37-38/2002, S. 30-38.

Pohl, Rüdiger (2007), Ist die Wiedervereinigung an der Wachstumsschwäche schuld? – ein Kommentar, in: IWH-Wirtschaft im Wandel, 8/2003, S. 226.

Ragnitz J., Müller G. und A. Wölfel et al. (2001), Produktivitätsunterschiede und Konvergenz von Wirtschaftsräumen - Das Beispiel der neuen Länder.

Ragnitz, Joachim (2000), Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Transferabhängigkeit der ostdeutschen Länder und Gemeinden; Wirtschaft im Wandel X/2000.

Ragnitz, Joachim (2004), Aufbau Ost: Ansätze für eine Neuorientierung, IWH, 19.8.2004.

Ragnitz, Joachim (2007), Explaining the East German Productivity Gap - The Role of Human Capital, in: Kiel Working Paper Collection No.1, Kiel Working Paper No. 1310, 01/2007.

Renzsch, Wolfgang (1991), Finanzverfassung und Finanzausgleich: Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948-1990), 1. Auflage, Bonn.

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (RWI) (Hrsg.) (2000), Infrastruktureller Nachholbedarf Ostdeutschlands in mittelfristiger Sicht, Gutachten, Essen März 2000.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1990), Jahresgutachten 1990/91.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2000), Jahresgutachten 2000/01.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), Jahresgutachten 2002/03.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), Jahresgutachten 2007/08.

Schnetter (1999), Finanzstatistische Ergebnisse der Kommunen 1999, in: Statistische Monatshefte Thüringen des Statistischen Landesamtes Thüringen, Heft 9, 2001, S. 1.

Sinn, Gerlinde und Hans-Werner Sinn (1992), Kaltstart, Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, Tübingen.

Snower Dennis J. und Merkel Christian (2006), The Caring Hand that Cripples: The East German Labour Market After Reunification (Detailed Version), Kiel Working Paper No. 1263.

Statistisches Bundesamt (1987), Arbeitsstättenzählung vom 25. Mai 1987, Fachserie 2, Heft 4.

Statistisches Bundesamt (1989), Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Fachserie I, Reihe 4.1.1., 1989; Mikrozensusserhebung von 1987.

Vesper, Dieter (2001), Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Drucksache 161/01 vom 23.02.01, in: Deutscher Bundestag, Sonderausschuss Maßstäbengesetz/Finanzausgleichsgesetz: Stellungnahmen der Sachverständigen zur Öffentlichen Anhörung durch den Sonderausschuss Maßstäbengesetz/Finanzausgleichsgesetz des Deutschen Bundestages zum Entwurf eines Gesetzes über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG -), Berlin 16.5.2001, S. 176 – 183.

Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen (VerfGH NRW) (2007), 10/06 – Urteil vom 11.12.2007

Von Dohnanyi, Klaus (2005), Freiheit Ost, in: APuZ 40/2005, S. 9-11.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 47, Bonn.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1999), Stellungnahme zum Finanzausgleichsurteil des BVerfG vom 11. November 1999, Bonn.