

UNIVERSITÄT POTSDAM

WIRTSCHAFTS- UND SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

FINANZWISSENSCHAFTLICHE DISKUSSIONSBEITRÄGE

Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen
des Landes Brandenburg:

**Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung:
Mischfinanzierungen und Gemeinschaftsaufgaben**

(Teil a, Text des Gutachtens)

von

Prof. Dr. Hans-Georg Petersen

unter Mitarbeit von

Diplom-Volkswirt Stefan Anton

Diplom-Volkswirt Christhart Bork

Diplom-Volkswirt Christoph Sowada



Diskussionsbeitrag Nr. 29 a
Potsdam 2000

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	I
Tabellenverzeichnis	IV
1. Einleitung.....	1
2. Mischfinanzierungstatbestände.....	2
2.1. Allgemeine Probleme der Mischfinanzierung.....	3
2.1.1. Zur Stellung von Mischfinanzierung und Finanzausgleich	3
2.1.2. Pro und Kontra Mischfinanzierung.....	13
2.2. Gemeinschaftsaufgaben	22
2.2.1. Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG	23
2.2.1.1. Gemeinschaftsaufgabe Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken	24
2.2.1.2. Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur	27
2.2.1.3. Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes	30
2.2.2. Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung und Forschungsförderung nach Art. 91b GG	33
2.3. Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG	38
2.3.1. Wohnungsbauförderung	40
2.3.2. Städtebausanierung.....	42
2.3.3. Gemeindeverkehrsfinanzierung	43
2.3.4. Leistungen aus dem IFG.....	44
2.3.5. Sonstige FH des Bundes an die Länder	47
2.4. Geldleistungsgesetze nach Art. 104a Abs. 3 GG	48
3. Lösungsmöglichkeiten.....	53
3.1. Verteilungsschlüssel und Mischfinanzierung	53
3.1.1. Zur Begründung der Verwendung von Schlüssel n bzw. Indikatoren	53
3.1.2. Zur Bestimmung der zugrundeliegenden Schlüssel.....	55
3.1.2.1. Singuläre Indikatoren	55
3.1.2.2. Zur Entwicklung von kombinierten Indikatoren.....	60

3.2. Umsetzungsmöglichkeiten.....	61
3.2.1. Beibehaltung des Status quo	61
3.2.2. Integration in die Umsatzsteuerverteilung.....	61
3.2.3. Integration durch Gleichstellung der Zuweisungen mit Ländersteuern.....	62
3.2.4. Integration durch Schaffung neuer Bundesergänzungszuweisungen (BEZ).....	62
3.2.5. Integration durch Einbeziehung in die Finanzkraft- und Ausgleichsmeßzahl.....	63
3.2.6. Unterschiedliche Integration von Grund- und Sonderbedarfen	64
3.3. Neuverteilung der Mittelzuweisungen am Beispiel der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	65
3.3.1. Definition von Verteilungsschlüsseln.....	66
3.3.1.1. Fortschreibung der Verteilung aus der Vergangenheit	66
3.3.1.2. Gemeinsame Indikatoren für West- und Ostländer	67
3.3.1.2.1. Bruttoinlandsprodukt	68
3.3.1.2.2. Arbeitslosigkeit	69
3.3.1.2.3. Offene Stellen.....	70
3.3.1.3. Getrennte Indikatoren für West- und Ostländer	71
3.3.1.3.1. Grundbedarfsindikatoren.....	72
3.3.1.3.2. Sonderbedarfsindikatoren	76
3.3.1.3.2.1. Singuläre Indikatoren	76
3.3.1.3.2.2. Kombinationsindikatoren	77
3.3.2. Umsetzungsmöglichkeiten	79
3.3.2.1. Erhöhung des Umsatzsteueranteils.....	80
3.3.2.2. Gleichstellung der Zuweisungen mit Ländersteuern.....	81
3.3.2.3. Schaffung neuer Bundesergänzungszuweisungen	82
3.3.2.4. Berücksichtigung in der Finanzkraft- und Ausgleichsmeßzahl	83
3.3.2.5. Berücksichtigung des Grundbedarfs in der Umsatzsteuerverteilung und des Sonderbedarfs in der Finanzkraft- und Ausgleichsmeßzahl	84
3.4. Kompensationsmodelle für Mischfinanzierungstatbestände.....	85
3.4.1. Grundsätzliches zu Kompensationsmodellen	86
3.4.2. Zum weiteren Vorgehen.....	89

3.4.3. Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	91
3.4.3.1. Indikatorgestützte Zuweisungen.....	91
3.4.3.2. Kompensation über Umsatzsteueranteile.....	93
3.4.3.3. Kompensation über Geldleistungsgesetze	93
3.4.3.4. Kompensation über Finanzhilfen	94
3.4.4. Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“.....	95
3.4.4.1. Indikatorgestützte Zuweisungen.....	95
3.4.4.2. Kompensation über Umsatzsteueranteile.....	97
3.4.4.3. Kompensation über Geldleistungsgesetze	98
3.4.4.4. Kompensation über Finanzhilfen	98
3.4.5. Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken“	99
3.4.5.1. Indikatorgestützte Zuweisungen.....	99
3.4.5.2. Kompensation über Umsatzsteueranteile.....	101
3.4.5.3. Kompensation über Geldleistungsgesetze	101
3.4.5.4. Kompensation über Finanzhilfen	102
3.4.6. Finanzhilfe Wohnungsbauförderung.....	102
3.4.6.1. Indikatorgestützte Zuweisungen.....	102
3.4.6.2. Kompensation über Umsatzsteueranteile.....	103
3.4.6.3. Kompensation über Geldleistungsgesetze	103
3.4.7. Finanzhilfe Städtebausanierung.....	104
3.4.7.1. Indikatorgestützte Zuweisungen.....	104
3.4.7.2. Kompensation über Umsatzsteueranteile.....	104
3.4.7.3. Kompensation über Geldleistungsgesetze	105
3.4.8. Finanzhilfe Gemeindeverkehrsfinanzierung	105
3.4.8.1. Indikatorgestützte Zuweisungen.....	105
3.4.8.2. Kompensation über Umsatzsteueranteile.....	107
3.4.8.3. Kompensation über Geldleistungsgesetze	107
4. Zusammenfassung.....	107
5. Literatur	107

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Finanzkraftreihenfolge im Finanzausgleich unter den Bundesländern für das Jahr 1998	6
Tabelle 2: Finanzkraftreihenfolge unter Berücksichtigung der Sonderbedarfe im Finanzausgleich unter den Bundesländern für das Jahr 1998	7
Tabelle 3: Finanzvolumina des Länderfinanzausgleichs	10
Tabelle 4: Finanzvolumina der Mischfinanzierungstatbestände	12
Tabelle 5: Volumen und Entwicklung der GA „Hochschulaus- und -neubau“	26
Tabelle 6: Volumen und Entwicklung der GA „Wirtschaftsstruktur“	29
Tabelle 7: Volumen und Entwicklung der GA „Agrarstruktur und Küstenschutz“ ...	32
Tabelle 8: Volumen und Entwicklung der GA „Bildungsplanung und Forschungsförderung“	35
Tabelle 9: Zahlungen des Bundes an Institutionen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz und Helmholtz-Gesellschaft nach dem Sitzlandprinzip 1995 bis 1998	37
Tabelle 10: Volumen und Entwicklung der FH „Wohnungsbauförderung“	41
Tabelle 11: Volumen und Entwicklung der FH „Städtebausanierung“	42
Tabelle 12: Volumen und Entwicklung der FH „Gemeindeverkehrsfinanzierung“ ...	44
Tabelle 13: Volumen und Entwicklung der FH „IFG“	46
Tabelle 14: Volumen und Entwicklung der sonstigen FH des Bundes	48
Tabelle 15: Volumen und Entwicklung der Geldleistung „Wohngeld“	50
Tabelle 16: Volumen und Entwicklung der Geldleistung „Ausbildungsförderung“ ...	51
Tabelle 17: Volumen und Entwicklung der Geldleistung „Unterhaltsvorschuß“	53
Tabelle 18: Transfervolumen bei Fortschreibung der Mittelzuflüsse der Vergangenheit von 1999 bis 2002	67
Tabelle 19: Neuverteilung der GA „Wirtschaftsstruktur“ nach BIP-Indikator	68
Tabelle 20: Neuverteilung der GA „Wirtschaftsstruktur“ nach Arbeitslosigkeits-Indikator	70
Tabelle 21: Neuverteilung der GA „Wirtschaftsstruktur“ nach Arbeitslosigkeits-Indikator	71
Tabelle 22: Grundbedarf der GA „Wirtschaftsstruktur“ nach Bevölkerungsindikator	73
Tabelle 23: Grundbedarf der GA „Wirtschaftsstruktur“ nach Differenz zu 100 vH des bundesdurchschnittlichen Bruttoinlandsprodukts	74
Tabelle 24: Grundbedarf der GA „Wirtschaftsstruktur“ nach Differenz zu 100 vH der bundesdurchschnittlichen Arbeitslosenquote	75
Tabelle 25: Sonderbedarf der GA „Wirtschaftsstruktur“ nach einzelnen Indikatoren	76

Tabelle 26: Sonderbedarf der GA „Wirtschaftsstruktur“ nach Kombinationsindikatoren	78
Tabelle 27: Integration der GA-Mittel in die Umsatzsteuerverteilung	81
Tabelle 28: Integration der GA-Mittel als Ländersteuern.....	82
Tabelle 29: Integration der GA-Mittel als Bundesergänzungszuweisung	83
Tabelle 30: Integration der GA-Mittel unter Berücksichtigung der Zuweisungen in der Finanzkraft- und Ausgleichsmeßzahl	84
Tabelle 31: Integration der GA-Mittel unter Berücksichtigung des Grundbedarfs in der Umsatzsteuerverteilung und des Sonderbedarfs in der Finanzkraft- und Ausgleichsmeßzahl	85
Tabelle 32: Korrelationskoeffizienten der Pro-Kopf-Zuweisungen verschiedener Mischfinanzierungen Mittelwerte 1995 bis 1998.....	88

Anhangverzeichnis (siehe Diskussionsbeitrag 29 b)

- Anhang 3.4.3.1.-1: GA Wirtschaft – BIP-Indikator – Länder
- Anhang 3.4.3.1.-2: GA Wirtschaft – BIP-Indikator – Ländergruppen
- Anhang 3.4.3.1.-3: GA Wirtschaft – Beschäftigungsindikator – Länder
- Anhang 3.4.3.1.-4: GA Wirtschaft – Beschäftigungsindikator – Ländergruppen
- Anhang 3.4.3.1.-5: GA Wirtschaft – Kombination verschiedener Indikatoren (1. Variante) – Länder
- Anhang 3.4.3.1.-6: GA Wirtschaft – Kombination verschiedener Indikatoren (1. Variante) – Ländergruppen
- Anhang 3.4.3.1.-7: GA Wirtschaft – Kombination verschiedener Indikatoren (2. Variante, Optimierung) – Länder
- Anhang 3.4.3.1.-8: GA Wirtschaft – Kombination verschiedener Indikatoren (2. Variante, Optimierung) – Ländergruppen
- Anhang 3.4.3.2.-1: GA Wirtschaft – Erhöhung der Umsatzsteueranteile – Länder
- Anhang 3.4.3.2.-2: GA Wirtschaft – Erhöhung der Umsatzsteueranteile – Ländergruppen
- Anhang 3.4.3.3.-1: GA Wirtschaft – Kompensation über Geldleistungsgesetze – Länder
- Anhang 3.4.3.3.-2: GA Wirtschaft – Kompensation über Geldleistungsgesetze – Ländergruppen
- Anhang 3.4.3.4.-1: GA Wirtschaft – Kompensation über Finanzhilfe Wohnungsbau – Länder
- Anhang 3.4.3.4.-2: GA Wirtschaft – Kompensation über Finanzhilfe Wohnungsbau – Ländergruppen
- Anhang 3.4.3.4.-3: GA Wirtschaft – Kompensation über Finanzhilfen IFG, Städtebau und Wohnungsbau – Länder
- Anhang 3.4.3.4.-4: GA Wirtschaft – Kompensation über Finanzhilfen IFG, Städtebau und Wohnungsbau – Ländergruppen

- Anhang 3.4.4.1.-1: GA Agrarstruktur – Verschiedene Indikatoren – Länder
- Anhang 3.4.4.1.-2: GA Agrarstruktur – Verschiedene Indikatoren – Ländergruppen
- Anhang 3.4.4.2.-1: GA Agrarstruktur – Erhöhung der Umsatzsteueranteile – Länder
- Anhang 3.4.4.2.-2: GA Agrarstruktur – Erhöhung der Umsatzsteueranteile – Ländergruppen

- Anhang 3.4.4.3.-1: GA Agrarstruktur – Kompensation über Geldleistungsgesetze – Länder
- Anhang 3.4.4.3.-2: GA Agrarstruktur – Kompensation über Geldleistungsgesetze – Ländergruppen
- Anhang 3.4.4.4.-1: GA Agrarstruktur – Kompensation über Finanzhilfe Wohnungsbau – Länder
- Anhang 3.4.4.4.-2: GA Agrarstruktur – Kompensation über Finanzhilfe Wohnungsbau – Ländergruppen
- Anhang 3.4.4.4.-3: GA Agrarstruktur – Kompensation über Finanzhilfen IFG, Städtebau und Wohnungsbau – Länder
- Anhang 3.4.4.4.-4: GA Agrarstruktur – Kompensation über Finanzhilfen IFG, Städtebau und Wohnungsbau – Ländergruppen

- Anhang 3.4.5.1.-1: GA Hochschule – Verschiedene Indikatoren – Länder
- Anhang 3.4.5.1.-2: GA Hochschule – Verschiedene Indikatoren – Ländergruppen
- Anhang 3.4.5.1.-3: GA Hochschule – Studienplätze und Hauptnutzfläche – Länder
- Anhang 3.4.5.1.-4: GA Hochschule – Studienplätze und Hauptnutzfläche – Ländergruppen
- Anhang 3.4.5.2.-1: GA Hochschule – Erhöhung der Umsatzsteueranteile – Länder
- Anhang 3.4.5.2.-2: GA Hochschule – Erhöhung der Umsatzsteueranteile – Ländergruppen
- Anhang 3.4.5.3.-1: GA Hochschule – Kompensation über Geldleistungsgesetze – Länder
- Anhang 3.4.5.3.-2: GA Hochschule – Kompensation über Geldleistungsgesetze – Ländergruppen

- Anhang 3.4.6.1.-1: FH Wohnungsbau – Indikator Wohnfläche – Länder
- Anhang 3.4.6.1.-2: FH Wohnungsbau – Indikator Wohnfläche – Ländergruppen
- Anhang 3.4.6.1.-3: FH Wohnungsbau – Indikator Gebäude – Länder
- Anhang 3.4.6.1.-4: FH Wohnungsbau – Indikator Gebäude – Ländergruppen
- Anhang 3.4.6.1.-5: FH Wohnungsbau – Indikator Wohnungen – Länder
- Anhang 3.4.6.1.-6: FH Wohnungsbau – Indikator Wohnungen – Ländergruppen
- Anhang 3.4.6.2.-1: FH Wohnungsbau – Erhöhung der Umsatzsteueranteile – Länder

VIII

- Anhang 3.4.6.2.-2: FH Wohnungsbau – Erhöhung der Umsatzsteueranteile – Ländergruppen
- Anhang 3.4.6.3.-1: FH Wohnungsbau – Kompensation über Geldleistungsgesetze – Länder
- Anhang 3.4.6.3.-2: FH Wohnungsbau – Kompensation über Geldleistungsgesetze – Ländergruppen

- Anhang 3.4.7.1.-1: FH Städtebau – Indikatoren der Verwaltungsvereinbarung – Länder
- Anhang 3.4.7.1.-2: FH Städtebau – Indikatoren der Verwaltungsvereinbarung – Ländergruppen
- Anhang 3.4.7.2.-1: FH Städtebau – Erhöhung der Umsatzsteueranteile – Länder
- Anhang 3.4.7.2.-2: FH Städtebau – Erhöhung der Umsatzsteueranteile – Ländergruppen
- Anhang 3.4.7.3.-1: FH Städtebau – Kompensation über Geldleistungsgesetze – Länder
- Anhang 3.4.7.3.-2: FH Städtebau – Kompensation über Geldleistungsgesetze – Ländergruppen

- Anhang 3.4.8.1.-1: FH Gemeindeverkehrsfinanzierung – Indikator KFZ-Daten – Länder
- Anhang 3.4.8.1.-2: FH Gemeindeverkehrsfinanzierung – Indikator KFZ-Daten – Ländergruppen
- Anhang 3.4.8.2.-1: FH Gemeindeverkehrsfinanzierung – Erhöhung der Umsatzsteueranteile – Länder
- Anhang 3.4.8.2.-2: FH Gemeindeverkehrsfinanzierung – Erhöhung der Umsatzsteueranteile – Ländergruppen
- Anhang 3.4.8.3.-1: FH Gemeindeverkehrsfinanzierung – Kompensation über Geldleistungsgesetze – Länder
- Anhang 3.4.8.3.-2: FH Gemeindeverkehrsfinanzierung – Kompensation über Geldleistungsgesetze – Ländergruppen

1. Einleitung

Mit Vertrag vom 4. Mai 1999 hat das Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg einen Gutachterauftrag erteilt, der sich insbesondere auf die Begutachtung des Teilprojekts „Mischfinanzierungen, Gemeinschaftsaufgaben“ in Rahmen des von der Ministerpräsidentenkonferenz beschlossenen Projektes „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ erstreckt.

Der Gutachterauftrag umfaßt im einzelnen die Beschreibung des Ist-Zustandes bei den Mischfinanzierungstatbeständen, wobei besonderes Gewicht auf die Verteilung der Finanzierungsanteile des Bundes auf die Bundesländer gelegt wird. Dabei ist auch die Streuwirkung der Mischfinanzierung im Zeitablauf zu analysieren. Verbunden mit der Bestandsaufnahme ist die Identifikation der Problemlagen bei den Mischfinanzierungstatbeständen im allgemeinen sowie bei den einzelnen Mischfinanzierungsarten (Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und 91b GG sowie der Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG) im besonderen. Um etwaige Kompensationen über die Geldleistungsgesetze nach Art. 104a Abs. 3 GG in ihren finanzwirtschaftlichen Auswirkungen berücksichtigen zu können, werden auch diese in der Darstellung und Analyse berücksichtigt,¹ zumal ihre Stellung im GG sie eindeutig als Mischfinanzierungstatbestand charakterisiert.

An die Bestandsaufnahme schließt sich die Erarbeitung von Lösungsmodellen an, die vom Status quo ausgehend eine teilweise oder gänzliche Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen mit sich bringen. Dabei werden diese Mischfinanzierungstatbestände im Zusammenhang mit dem horizontalen und horizontal-vertikalen Finanzausgleich gesehen, um auch in diesem Kontext Ausgleichsmaßnahmen untersuchen zu können. Als solche stehen eine Kompensation über den Umsatzsteueranteil der Länder bzw. eine Modifikation der Umsatzsteuerlösung um Bedarfselemente zur Verfügung. Alternative Lösungsmodelle sollen soweit wie möglich von rationalen und konsistenten Verteilungsschlüsseln ausgehen, um die Auseinandersetzungen zwischen den Bundesländern – seien sie finanzstark oder finanzschwach, Flächen- oder Stadtstaat, (flächen- bzw.

¹ Eine derartige Kompensation der durch den Bund an die Länder gewährten Finanzhilfen für Investitionen in Krankenhäuser über einen Abbau von Mischfinanzierungstatbeständen in Geldleistungsgesetzen erfolgte durch das Gesetz zur Neuordnung der Krankenhausfinanzierung; vgl. hierzu Bundesrat, Drucksache 391/84.

einwohnerzahlmäßig) klein oder groß, den alten oder neuen Bundesländern zugehörig etc. – um die Mittelverteilung auf ein unausweichliches Mindestmaß zu begrenzen. Zu beachten ist dabei die wichtige Nebenbedingung, daß die neuen Bundesländer einschließlich Berlin die gegenwärtige Verteilungsposition soweit wie möglich gesichert erhalten, da die teilungsbedingten Sonderlasten auf nicht absehbare Zeit eine strukturelle Finanzschwäche verursachen.

Darüber hinaus spielt auch für die hier begutachtete Thematik die Grundsatzfrage, nämlich ob eine bundesstaatliche Ordnung mehr kooperativ oder kompetitiv ausgestaltet sein sollte, eine bedeutsame Rolle.² In einer kooperativen Rahmenordnung werden natürlicherweise Bund und Ländern wie auch den Ländern untereinander mehr gemeinsame Aufgaben zugeordnet, als das in einem kompetitiven Rahmenwerk der Fall sein dürfte. Kooperation und Wettbewerb spielen vor allem dann eine sehr unterschiedliche Rolle, wenn die Lebensverhältnisse in den Bundesländern stark auseinander klaffen. Je deutlicher die Unterschiede ausgeprägt sind, um so fragwürdiger wird ein kompetitiver Länderfinanzausgleich.

Auch in diesem Lichte ist also die Infragestellung der Mischfinanzierungstatbestände zu beleuchten. So hat zumindest für die alten Bundesländer der horizontale Finanzausgleich und die Mischfinanzierung in den Bereichen der Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen zu einer starken Angleichung der Lebensverhältnisse beigetragen. Eine entsprechende Angleichung für die neuen Bundesländer steht noch aus, sollte allerdings unter der stichhaltigen Bezugnahme auf die teilungsbedingten Sonderlasten im gesamten Bund-Länder-Zusammenhang eingefordert werden. Auch wenn der Weg in Richtung auf eine effizienzorientierte Neuordnung der bundesstaatlichen Ordnung mittels einer Verstärkung des Wettbewerbs zwischen den Ländern beschritten werden sollte, bleibt dennoch in einem solchen kompetitiven System durchaus Raum für die unbestreitbaren Sonderbedarfe der neuen Bundesländer.

2. Mischfinanzierungstatbestände

Auftragsgemäß erfolgt im 2. Kapitel des Gutachtens eine Tatbestandsaufnahme zur Mischfinanzierung. Unter dem Begriff Mischfinanzierung werden all diejenigen Tatbestände subsummiert, in denen es zu einer gemeinsamen Finanzierung von

² Siehe zu dieser Frage insbesondere den von der Bayerischen Staatsministerin für Bundesangelegenheiten herausgegebenen Sammelband; vgl. Männle (1998).

Bund und Ländern kommt. Um eine konzise Darstellung zu gewährleisten und Wiederholungen zu vermeiden, erweist sich als zweckmäßig, zunächst eine allgemeine Problemanalyse der Mischfinanzierung (Unterkapitel 2.1.) vorzustellen. Anschließend erfolgt die Darstellung der Mischfinanzierungstatbestände im einzelnen, wobei auf die volumenmäßige Entwicklung im Zeitraum von 1990 bis 1999 eingegangen wird. Darüber hinaus erfolgt eine trendmäßige Fortschreibung der Entwicklung gemäß den Eckwerten der mittelfristigen Finanzplanung bis 2002. Sofern es inhaltlich geboten ist, soll bereits auf Lösungsmöglichkeiten hingewiesen werden, die im Kapitel 3 wieder aufgegriffen werden.

2.1. Allgemeine Probleme der Mischfinanzierung

Bei der Darstellung der allgemeinen Probleme der Mischfinanzierung erfolgt zunächst eine Einordnung ihrer Stellung in den gesamten Finanzausgleich, insbesondere den Länderfinanzausgleich, da auch die Mischfinanzierung mit Streuwirkungen über die Länder verbunden ist. Im zweiten Teil dieses Unterkapitels wird dann die generelle Kritik an der Mischfinanzierung strukturiert dargestellt. Diese Art der Darstellung soll Wiederholungen an der Ebene der einzelnen Mischfinanzierungstatbestände vermeiden. Lediglich die gesonderten Einzelkritikpunkte werden bei den Einzeltatbeständen zusätzlich vermerkt.

2.1.1. Zur Stellung von Mischfinanzierung und Finanzausgleich

Da die Mischfinanzierungstatbestände zum einen in den Bereich der zweckgebundenen Finanzaufweisungen fallen, die vom Bund an die Länder geleistet werden, sie zum anderen aber unterschiedlich über die Länder streuen, somit auch horizontale Ausgleichseffekte aufweisen, gehören sie aus ökonomischer Sicht zweifellos zu dem weiten Bereich des Finanzausgleichs. Aufgrund horizontaler Streuwirkungen ergeben sich auch Anknüpfungspunkte zum horizontalen Länderfinanzausgleich.

Die verfassungsrechtliche Regelung beispielsweise der Gemeinschaftsaufgaben in den Art. 91 a und 91 b im Teil VIIIa (Gemeinschaftsaufgaben) des GG außerhalb des Finanzwesens (Teil X.) mag allerdings dazu beigetragen haben, daß diese in der juristischen Beurteilung überwiegend nicht im Zusammenhang mit dem Länderfinanzausgleich gesehen werden (vgl. z.B. Arndt 1997 und Heun 1999).

Ähnliches gilt – wenn auch aus anderen Gründen – für die Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG, die als Ausnahmen zu betrachten sind und den Finanzausgleich nicht ersetzen sollen (vgl. Häde 1996, S. 72), sowie für die Geldleistungsgesetze nach Art. 104a Abs. 3 GG. Ihre horizontalen Streuwirkungen lassen es allerdings geboten erscheinen, diese zumindest in ihren finanzwirtschaftlichen Konsequenzen im Zusammenhang mit dem Länderfinanzausgleich zu untersuchen.³

Zum horizontalen Finanzausgleich im weiteren Sinne könnte alles gezählt werden, was im einzelnen im Finanzausgleichsgesetz (FAG) geregelt ist. Eine solche Definition erweist sich allerdings hinsichtlich der Bundesergänzungszuweisungen als problematisch. Ohne Zweifel stellt jedoch der Umsatzsteuervorwegausgleich gemäß Art. 107 Abs. 1 S. 4, 2. Hs. GG i.V.m. § 2 Abs. 2 FAG einen wesentlichen Bestandteil des horizontalen Finanzausgleichs dar, weil über die Ergänzungsanteile die finanzschwachen Länder bis auf 92 % des Pro-Kopf-Durchschnitts im Aufkommen aus Einkommen- und Körperschaftsteuer, der Gewerbesteuer, des Anteils am Zinsabschlag sowie der Ländersteuern herauftransferiert werden. Auch die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens nach der Einwohnerzahl (gegenüber dem örtlichen Aufkommen) hat bereits einen horizontal ausgleichenden Effekt, da ein Einwohnerzahlschlüssel die Unterschiede in der Wirtschaftskraft nivelliert.

Der horizontale Finanzausgleich des Art. 107 Abs. 2 S. 1 und 2 GG – oder auch der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne (vgl. Petersen 1988, S. 130) – sorgt dann über die Ausgleichszuweisungen der ausgleichspflichtigen an die ausgleichsberechtigten Länder für eine weitere Angleichung der Finanzkraft. Durch die Ausgleichspflicht – geregelt im § 10 FAG – werden die ausgleichsberechtigten Länder prinzipiell auf mindestens 95 % der länderdurchschnittlichen Finanzkraft angehoben, wobei hier die gesamten Ländersteuern inklusive der bergrechtlichen Förderabgabe sowie partiell die Gemeindesteuern abzüglich der Hafenlasten angesetzt werden. Dabei darf die Finanzkraftreihenfolge der zahlungspflichtigen Länder nicht tangiert werden.

Über Umsatzsteuervorwegausgleich und Länderfinanzausgleich i.e.S. hinaus gewährt der Bund aus seinen eigenen Mitteln den finanzschwachen Ländern Bundes

³ So betont Heun (1999, S. 16), daß diese Instrumente durchaus zu beachten sind: „Angesichts der ansonsten durch den Finanzausgleich erzielten Ausgleichseffekte dürfen diese Wirkungen aber nicht gänzlich aus dem Auge verloren werden. Sie verstärken zumindest eine Tendenz des gegenwärtigen Finanzausgleichs und wirken ihr in keiner Weise entgegen.“

ergänzungszuweisungen (BEZ) zur zusätzlichen Deckung ihres Finanzbedarfs (§ 11 FAG). Die Fehlbetrags-BEZ fließen gemäß § 11 Abs. 2 FAG an finanzschwache alte und neue Länder und haben die Aufgabe, die an 100 % fehlende Finanzkraft der finanzschwachen Länder nach dem Länderfinanzausgleich i.e.S. (das sind 5 %) zu 90 v.H. auszugleichen, so daß deren Finanzkraft auf grundsätzlich 99,5 % der Ausgleichsmeßzahl vor Zuweisung der BEZ angehoben wird. Sie beliefen sich im Jahr 1998 auf 5,61 Mrd. DM. Obwohl Zuweisungen des Bundes prinzipiell in den Bereich des vertikalen Finanzausgleichs fallen, haben die Fehlbetrags-BEZ von ihrer Aufgabenstellung her einen eindeutig horizontalen Ausgleichseffekt, so daß diese überwiegend dem Länderfinanzausgleich im weiteren Sinne zugerechnet werden.⁴ Somit tragen die Fehlbetrags-BEZ zu einer weiteren Nivellierung der Finanzkraftunterschiede bei.

Folgt man der Systematik des FAG, muß man zur Ermittlung der Finanzkraftreihenfolge die Finanzkraftmeßzahl eines Landes auf die Ausgleichsmeßzahl beziehen, die den unter Berücksichtigung der Einwohnergewichtung sich ergebenden normierten Finanzbedarf eines Landes darstellt. „Die Ausgleichsmeßzahl ... soll die auf ein bestimmtes Land bezogene und durch Bedarfselemente modifizierte bundesdurchschnittliche Finanzkraft (cum grano salis: Steuerkraftsollzahl) kennzeichnen“ (Kolms 1976, S. 186). Bedarfselemente werden insofern berücksichtigt, als daß bei den Steuereinnahmen der Gemeinden eine höhere Gewichtung der Einwohner mit wachsender Einwohnerzahl bzw. nach der Wohn-dichte bei Großgemeinden erfolgt, während die Einwohnerzahlen der Stadtstaaten mit 135 % gewertet werden (Einwohnerveredelung). Vergleicht man nun die Finanzkraftreihenfolge vor und nach dem Länderfinanzausgleich (Umsatzsteuervorwegausgleich und horizontaler Länderfinanzausgleich), dann ergeben sich hinsichtlich der Reihenfolge keine einschneidenden Veränderungen. Die Tabelle 1 verdeutlicht die Finanzkraftreihenfolge bezogen auf die Ausgleichsmeßzahl; lediglich aus Gründen des Vergleichs werden die entsprechenden Werte bezogen auf den Pro-Kopf-Länderdurchschnitt ausgewiesen.

⁴ Kolms spricht bei den BEZ auch von einem Finanzausgleich mit „vertikal-horizontalem Effekt“ (Kolms 1976, S. 190). Auch Arndt (1997, S. 42) vertritt die Ansicht, „daß aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen in den Finanzausgleich einzubeziehen sind.“

Tabelle 1: Finanzkraftreihenfolge im Finanzausgleich unter den Bundesländern für das Jahr 2008¹⁾

Bundesland	Finanzkraftmeßzahl ²⁾ in vH der Ausgleichsmeßzahl			Finanzkraftmeßzahl ²⁾ in vH des Länderdurchschnitts			Steuern in vH des Bundesdurchschnitts (Umsatzsteuer nach Pro-Kopf-Verteilung)
	vor Länderfinanz- ausgleich i.e.S.	nach Länderfinanz- ausgleich i.e.S.	nach Fehl- betrags-BEZ	vor Länderfinanz- ausgleich i.e.S.	nach Länderfinanz- ausgleich i.e.S.	nach Fehl- betrags-BEZ	
NW	106,40 (=5)	102,31 (=5)	102,31 (=5)	104,71 (=5)	100,68 (=6)	99,10 (=6)	109,76 (=5)
By	109,11 (=4)	103,06 (=4)	103,06 (=4)	106,40 (=4)	100,50 (=7)	98,93 (=7)	111,46 (=4)
BW	110,49 (=2)	103,36 (=2)	103,36 (=2)	107,81 (=3)	100,85 (=5)	99,27 (=5)	112,87 (=3)
NI	93,32 (=8)	95,82 (=9)	99,58 (=9)	91,22 (=9)	93,67 (=10)	95,82 (=9)	96,27 (=9)
HE	118,42 (=1)	104,40 (=1)	104,40 (=1)	115,75 (=2)	102,04 (=4)	100,44 (=4)	120,80 (=2)
SN	84,20 (=11)	95,00 (=10)	99,50 (=10)	82,12 (=13)	92,66 (=12)	95,53 (=12)	59,12 (=13)
RP	94,56 (=7)	96,60 (=7)	99,66 (=7)	92,32 (=8)	94,31 (=9)	95,77 (=10)	97,37 (=8)
ST	84,15 (=12)	95,00 (=10)	99,50 (=10)	81,95 (=14)	92,51 (=13)	95,38 (=13)	55,83 (=16)
SH	100,28 (=6)	100,28 (=6)	100,28 (=6)	97,63 (=6)	97,63 (=8)	96,10 (=8)	102,68 (=6)
TH	83,60 (=13)	95,00 (=10)	99,50 (=10)	81,30 (=15)	92,38 (=15)	95,25 (=15)	56,18 (=15)
BB	85,29 (=10)	95,00 (=10)	99,50 (=10)	82,90 (=12)	92,33 (=16)	95,19 (=16)	61,30 (=12)
MV	83,32 (=14)	95,00 (=10)	99,50 (=10)	81,03 (=16)	92,40 (=14)	95,26 (=14)	56,34 (=14)
SL	89,82 (=9)	95,00 (=10)	99,50 (=10)	87,78 (=11)	92,84 (=11)	95,71 (=11)	86,62 (=11)
BE	69,24 (=16)	95,00 (=10)	99,50 (=10)	90,00 (=10)	123,49 (=2)	127,32 (=2)	95,06 (=10)
HH	110,40 (=3)	103,32 (=3)	103,32 (=3)	142,85 (=1)	133,68 (=1)	131,59 (=1)	147,90 (=1)
HB	74,16 (=15)	95,86 (=8)	99,59 (=8)	95,04 (=7)	122,85 (=3)	125,62 (=3)	100,09 (=7)

¹⁾ Vorläufige Abrechnung.

²⁾ Gemeindesteuern hälftig berücksichtigt und durch einheitliche Hebesätze normiert.

Quelle: Bundesratsdrucksache 275/98, eigene Berechnungen.

Die Einbeziehung der Fehlbetrags-BEZ bringt keine Veränderungen in der Finanzkraftreihenfolge mit sich. Das ist nur dann der Fall, wenn man der Systematik des FAG widersprechend die Finanzkraftmeßzahl nicht auf die Ausgleichsmeßzahl, sondern auf den länderdurchschnittlichen Wert bei realer Einwohnerzahl bezieht. Im Vergleich zur ersten Darstellung werden hiermit die Wirkungen der Einwohnerveredelung verdeutlicht. Die Auswirkungen des Umsatzsteuervorwegausgleichs veranschaulicht die letzte Spalte der Tabelle 1. Hier ist die Finanzkraftreihenfolge ausgewiesen, die aus den originären Steuereinnahmen – nach Zerlegung der Lohn- und Einkommensteuer, Körperschaftsteuer sowie Zinsabschlag – und einer Verteilung der Umsatzsteuer nach unveredelten Einwohnerzahlen resultiert.

Im Gegensatz zu Tabelle 1 berücksichtigt Tabelle 2 in der Ausgleichsmeßzahl die Sonderbedarfe, wie sie durch die Sonderbedarfs-BEZ definiert sind. Damit wird der

LFA einschließlich BEZ gemäß heute gültiger Regelungen berechnet, allerdings erfolgt die Bezugnahme auf eine sachgerecht modifizierte Ausgleichsmaßzahl.⁵

Tabelle 2: Finanzkraftreihenfolge unter Berücksichtigung der Sonderbedarfe im Finanzausgleich unter den Bundesländern für das Jahr 1998¹⁾

Bundesland	Finanzkraftmeßzahl ²⁾ in vH der Ausgleichsmeßzahl ³⁾ inklusive Sonderbedarfs-BEZ			
	vor Länderfinanz- ausgleich i.e.S.	nach Länderfinanz- ausgleich i.e.S.	nach Fehlbetrags- BEZ	nach Sonder- bedarfs-BEZ
NW	106,40 (=5)	102,31 (=5)	102,31 (=5)	102,31 (=5)
By	109,11 (=4)	103,06 (=4)	103,06 (=4)	103,06 (=4)
BW	110,49 (=2)	103,36 (=2)	103,36 (=2)	103,36 (=2)
NI	92,47 (=7)	94,95 (=7)	98,67 (=6)	99,59 (=13)
HE	118,42 (=1)	104,40 (=1)	104,40 (=1)	104,40 (=1)
SN	70,57 (=10)	79,63 (=10)	83,40 (=10)	99,58 (=15)
RP	91,89 (=8)	93,88 (=8)	96,85 (=8)	99,67 (=8)
ST	69,55 (=11)	78,52 (=13)	82,23 (=13)	99,59 (=11)
SH	97,74 (=6)	97,74 (=6)	97,74 (=7)	100,28 (=6)
TH	69,10 (=12)	78,53 (=12)	82,25 (=12)	99,59 (=12)
BB	71,12 (=9)	79,21 (=11)	82,96 (=11)	99,58 (=14)
MV	68,44 (=13)	78,03 (=14)	81,73 (=14)	99,59 (=10)
SL	64,30 (=14)	68,00 (=15)	71,22 (=15)	99,64 (=9)
BE	60,18 (=15)	82,57 (=9)	86,48 (=9)	99,57 (=16)
HH	110,40 (=3)	103,32 (=3)	103,32 (=3)	103,32 (=3)
HB	48,40 (=16)	62,57 (=16)	65,00 (=16)	99,73 (=7)
Ins- gesamt	94,70	94,70	96,21	101,51

¹⁾ Vorläufige Abrechnung.

²⁾ Gemeindesteuern hälftig berücksichtigt und durch einheitliche Hebesätze normiert.

³⁾ Ausgleichsmeßzahl zzgl. Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, ohne Fehlbetrags-BEZ.
Quelle: Bundesratsdrucksache 275/98; eigene Berechnungen.

Eine solche Darstellung führt zu einer erheblich veränderten Einschätzung der Leistungsstärke der Länder, hat aber zum Vorteil, daß Bedarfe Berücksichtigung finden. Im Hinblick auf die Reihenfolgenproblematik finden auf der Ebene der ausgleichspflichtigen Länder keine Verschiebungen statt, denn nach allen BEZ bleibt die Reihenfolge gewahrt. Alle ausgleichsberechtigten Länder haben eine Finanzkraft zwischen 99,57 und 99,73 % ihres Finanzbedarfs. Der Bundesdurchschnitt nach Sonderbedarfs-BEZ beträgt 101,51 %, was aus der Nichtberücksichtigung der Fehlbetrags-BEZ in der Ausgleichsmeßzahl folgt.

Ob die Einbeziehung der Sonderbedarfs-BEZ sachgerecht ist oder nicht, bleibt heftig umstritten. Dennoch kann man sich auf den Standpunkt stellen, daß die Definition von Sondertatbeständen adäquat ist und gerade darauf abzielt, nur jene zu fördern,

⁵ Der Ausgleichsmeßzahl werden sämtliche Sonderbedarfs-BEZ nicht aber die Fehlbetrags-BEZ

die einen oder mehrere dieser Tatbestände erfüllen. Sonderbedarfs-BEZ werden von Bund geleistet zum ersten für „überdurchschnittliche Kosten der politischen Führung“ (1,54 Mrd. DM in 1998) an die „kleineren“ alten und neuen Bundesländer,⁶ zum zweiten für „teilungsbedingte Sonderlasten“ (14,0 Mrd. DM in 1998) an die neuen Bundesländer und Berlin sowie zum dritten für „Haushaltsnotlagen“ (3,2 Mrd. DM in 1998) an Bremen und das Saarland. Außerdem werden Übergangs-BEZ an finanzschwache alte Länder gewährt wegen der überproportionalen Belastung durch die Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich (0,94 Mrd. DM in 1998).⁷ Die Sonderbedarfs-BEZ und die Übergangs-BEZ sind im FAG bis 2004 geregelt, so daß bei Gültigkeit unserer eingangs erwähnten Formel – „Finanzausgleich ist, was im FAG geregelt ist“ – ihre Einbeziehung in die finanziellen Konsequenzen des horizontalen Finanzausgleichs immerhin plausibel erschiene.⁸

Die Kritiker des gegenwärtigen Finanzausgleichs fordern zwar nicht die unbeschränkte Einbeziehung der BEZ in den Länderfinanzausgleich, d.h. eine Gleichstellung der Sonderbedarfs-BEZ mit originären Steuereinnahmen. In ihren Finanzkraftberechnungen werden aber die Sonderbedarfs- und Übergangs-BEZ schrittweise auf ihren Einfluß auf die Finanzkraftreihenfolge untersucht.⁹ Die Berücksichtigung der BEZ lediglich in der Finanzkraftmeßzahl, nicht aber in der Ausgleichsmeßzahl führt zu einschneidenden Verschiebungen, wie sie sich im folgenden Zitat ausdrücken: „Alle neuen Länder werden von ihrer ursprünglichen Finanzkraft, die knapp bei 60 % liegt, durch die Einbeziehung aller Bundesergänzungszuweisungen auf über 110 % der durchschnittlichen Finanzkraft angehoben. Von den alten Ländern mit vormals unterdurchschnittlicher Finanzkraft werden das Saarland von 87,6 % auf 129,3 %, Berlin von 98,8 % auf 140,0 % angehoben, die vormals leicht überdurchschnittliche Finanzkraft Bremens von 109,5 % steigt auf 189,6 % an. Die übrigen alten Länder verlieren“ (Arndt 1997, S. 53). Diese Aussage steht diametral

(denen kein Sonderbedarf gegenübersteht) hinzugerechnet.

⁶ Dazu zählen die Länder Berlin, Bremen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen.

⁷ Übergangs-BEZ erhalten die Länder Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein.

⁸ Ähnlich ordnet auch Arndt (1997, S. 43) formal alles dem Länderfinanzausgleich zu, was im FAG geregelt ist.

⁹ Siehe hierzu insbesondere die Übersichten 1 ff. im Anhang des Gutachtens von Arndt (1997, S. 93 ff.). Ähnliches gilt für die Anhänge bei Heun (1999, S. 85 ff.).

den Ergebnissen der Tabelle 2 entgegen und wird von ihr nachhaltig in Frage gestellt.¹⁰

Außerdem werden einzelne der Sonderbedarfs-BEZ in bezug auf ihre inhaltliche Begründung heftig kritisiert (vgl. beispielsweise Arndt 1997, S. 45 ff.). So werden die überdurchschnittlichen Kosten der politischen Führung genauso in Zweifel gezogen wie auch die Übergangs-BEZ an finanzschwache alte Länder (vgl. ebenda, S. 54), die nicht etwa Sonderbedarfe ausgleichen, sondern eine Schlechterstellung durch die Wiedervereinigung.

Im FAG in der Fassung vom 23.6.1993 ist darüber hinaus geregelt, wie die alten Bundesländer zu den Zahlungen an den Fonds „Deutsche Einheit“ herangezogen werden. Dabei wird der Betrag zur Annuitätentilgung auf die Länder zu 50 % nach ihrer Einwohnerzahl und zu 50 % nach dem Verhältnis ihrer Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich verteilt. Für eine derartige Verortung der Zahlungen der alten Länder an den Fonds „Deutsche Einheit“ spricht darüber hinaus, daß dieser von 1991 bis 1994 die Einbeziehung der neuen Bundesländer (NBL) in den Finanzausgleich ersetzt hat (vgl. Arndt 1997, S. 43). Im Sinne eines zusätzlichen Finanzausgleichs zwischen den alten Bundesländern (ABL) wird ferner die Regelung des § 1 Abs. 2 S. 2 FAG gesehen, gemäß der bis zum Jahre 2005 den finanzschwachen Altländern Entlastungen gewährt werden, die für eine Übergangszeit die Beitragszahlungen an den Fond degressiv abschwächen.¹¹

Mit der Einbeziehung der neuen Bundesländer in den Finanzausgleich im Jahr 1995 sind die Ausgleichsvolumen des Länderfinanzausgleichs i.e.S. deutlich angestiegen, während vor der deutschen Einheit, aber auch bis 1994 sich insgesamt gesehen eine eher rückläufige Tendenz gezeigt hat. Die Fehlbetrags-BEZ waren bis 1989 ebenfalls relativ konstant und weniger bedeutsam. So haben der Umsatzsteuervorgangsausgleich und der horizontale Länderfinanzausgleich genau wie die Sonderbedarfs-BEZ seit 1995 einen deutlichen Anstieg zu verzeichnen, wobei insbesondere die teilungsbedingten Sonderlasten und die Haushaltsnotlagen von Bremen und dem Saarland zu Buche schlagen (siehe Tabelle 3).

¹⁰ Desgleichen verlieren die Argumente hinsichtlich der Kumulationswirkung der verschiedenen Sonderbedarfe (vgl. Arndt 1997, S. 53), die im Zusammenwirken mit dem Länderfinanzausgleich sowohl das Nivellierungsverbot als auch das Verbot der Veränderung der Finanzkraftreihenfolge verletzen würden (vgl. Heun 1999, S. 23 und 31 ff.), an Bedeutung.

¹¹ Vgl. zu den ausführlichen Begründungen Arndt (1997, S. 43 f.) und Heun (1999, S. 15 f. und 73 ff.).

Tabelle 3: Finanzvolumina des Länderfinanzausgleichs

	Ausgleichsvolumen im Umsatzsteuervorgewegausgleich	Ausgleichsvolumen im LFA i.e.S.	Fehlbetrags-BEZ	Sonderbedarfs-BEZ (politische Führung)	Sonderbedarfs-BEZ (teilungsbedingte Sonderlasten)	Übergangs-BEZ (überproportionale Belastungen ABL.)	Sonderbedarfs-BEZ (Haushaltsnotlage)	Summe Sonderbedarfs-BEZ
	in Mio. DM							
1990	1.295,2	4.023,8	2.948,0	..	..	..	..	50,0
1991	376,7	3.918,0	3.482,0	..	..	..	..	50,0
1992	327,3	3.352,5	3.945,0	..	..	..	..	119,0
1993	325,3	3.164,5	4.296,0	..	..	..	..	119,0
1994	148,1	2.906,0	7.247,0	..	..	..	3.400,0	3.400,0
1995	11.967,5	11.195,0	4.789,0	1.537,0	14.000,0	1.345,0	3.400,0	20.282,0
1996	13.656,3	12.229,0	5.003,0	1.537,0	14.000,0	1.210,5	3.400,0	20.147,5
1997	13.262,0	11.934,0	5.227,0	1.537,0	14.000,0	1.076,0	3.400,0	20.013,0
1998	14.345,6	13.520,7	5.612,2	1.537,0	14.000,0	941,5	3.200,0	19.678,5
1999	14.772,1	14.041,1	6.076,9	1.537,0	14.000,0	807,0	3.000,0	19.344,0
2000	15.533,9	14.655,9	6.356,9	1.537,0	14.000,0	672,5	2.650,0	18.859,5
2001	15.414,7	14.930,1	6.601,9	1.537,0	14.000,0	538,0	2.300,0	18.375,0
2002	16.063,6	15.693,4	6.718,9	1.537,0	14.000,0	403,5	1.950,0	17.890,5

Quelle: ZDL, Steuerschätzung Mai 1999, eigene Berechnungen.

Das Ausgleichsvolumen im Umsatzsteuervorgewegausgleich verzeichnet von 1994 auf 1995 einen Anstieg von ca. 11,8 Mrd. DM, der eindeutig durch die Einbeziehung der neuen Bundesländer und Berlins in den Länderfinanzausgleich verursacht ist. Im weiteren nimmt die volumenmäßige Bedeutung des Vorgewegausgleichs beständig zu, was auch für die aufgrund der Steuerschätzung von Mai 1999 beruhende Fortschreibung mit Ausnahme von 2001 bis 2002 gilt. Einen ebenfalls beachtlichen Anstieg des Ausgleichsvolumens löst die Einbeziehung der neuen Länder in den LFA i.e.S. aus. Die Expansion von 1994 auf 1995 beläuft sich auf ca. 8,3 Mrd. DM. Auch hier steigt das Ausgleichsvolumen bis 2002 beständig an.

Bei den BEZ stechen insbesondere die Sonderbedarfs-BEZ „teilungsbedingte Sonderlasten“ hervor, die über das FAG bis 2002 allerdings konstant gehalten werden. Aufgrund der degressiven Ausgestaltung der Übergangs-BEZ nimmt die Summe der Sonderbedarfs-BEZ bis 2002 leicht ab. Rechnet man den volumemäßigen Anstieg des Umsatzsteuervorwegausgleichs und des LFA i.e.S. gemeinsam mit den Sonderbedarfs-BEZ den vereinigungsbedingten Sonderlasten¹² hinzu, bleibt zu vermerken, daß dieses Volumen seit 1995 weiter expandiert.

Die Zahlungen für die Gemeinschaftsaufgaben (GA) nach Art. 91 a und 91 b GG, die Finanzhilfen (FH) nach Art. 104a Abs. 4 GG sowie Zahlungen des Bundes im Rahmen des Art. 104a Abs. 3 GG sind in der Tabelle 4 wiedergegeben. Auch bei diesen Zahlungen zeigt sich bereits von 1990 auf 1991 ein deutlicher Anstieg, so daß teilungsbedingte Sonderlasten nunmehr in allen Bereichen des Finanzausgleichs angesiedelt sind. Dabei ist vor allem zu vermerken, daß die GA nach 91a GG, insbesondere die GA Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur den FH oft recht ähnlich sind. Gegenüber den Sonderbedarfs-BEZ „teilungsbedingte Sonderlasten“ weisen sowohl die GA als auch die FH als gravierenden Nachteil für die finanzschwachen, aber insbesondere die neuen Bundesländer das Kofinanzierungserfordernis auf. In prekären Haushaltssituationen werden daher die neuen Länder große Schwierigkeiten haben, ihre Kofinanzierungsanteile bereitzustellen.

¹² Grundbedarf ist der Bedarf, der für alle Länder anhand allgemeiner Kriterien festgestellt wird. Der erweiterungsbedingte Bedarf ist derjeniger Teil des Grundbedarfs, der auf die NBL entfällt, während der teilungsbedingte Sonderbedarf nur bei den NBL anfällt und aufgrund anderer Kriterien ermittelt wird.

Tabelle 4: Finanzvolumina der Mischfinanzierungstatbestände

	GA „Wirtschaftsstruktur“	GA „Agrarstruktur und Küstenschutz“	GA „Hochschulbau“	Art. 91b GG GA „Bildungsplanung und Forschung“	Geldleistungsgesetze nach Art. 104a Abs. 3 GG	Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG
	in Mio. DM					
1990	488,0	1.724,5	1.125,0	223,8	..	25.903,0
1991	2.821,2	2.428,7	1.652,8	261,4	7.292,6	41.039,9
1992	3.621,8	3.011,0	1.600,0	471,9	8.356,5	34.179,2
1993	4.552,5	3.079,5	1.680,0	555,0	8.356,6	29.087,6
1994	4.334,8	2.809,2	1.680,0	434,3	7.697,2	22.082,3
1995	3.870,0	2.622,5	1.800,0	546,4	7.592,7	26.859,5
1996	4.252,0	2.479,8	1.800,0	400,0	5.985,2	29.534,8
1997	4.142,5	1.938,1	1.800,0	352,9	6.011,8	25.409,2
1998	3.706,2	1.714,4	1.800,0	382,1	6.198,4	25.081,5
1999	3.671,0	1.709,0	2.000,0	1.059,8	6.598,0	24.526,7
2000	3.473,0	1.800,0	1.800,0	959,4	6.598,5	23.729,6
2001	3.285,0	1.800,0	1.800,0	859,3	6.481,0	23.318,6
2002	2.965,0	1.800,0	1.800,0	821,6	6.483,0	23.162,7

Quelle: ZDL, eigene Berechnungen.

Besonders deutlich fällt der Anstieg der Finanzvolumina der GA „Wirtschaftsstruktur“ um 2,3 Mrd. DM und der FH um rund 15,1 Mrd. DM von 1990 auf 1991 ins Auge. Schwächer ausgeprägt, aber durchaus vorhanden sind die Anstiege bei der GA „Agrarstruktur“ und GA „Hochschulbau“. Die Verlagerung der teilungsbedingten Sonderlasten in den Länderfinanzausgleich schlägt sich nieder in einer entspannten Entwicklung im Bereich der Finanzhilfen, die seit 1996 bis 2002 rückläufig gewesen sind bzw. sein werden. Eine ähnliche Entwicklung vollzieht sich bei den GA, die leicht rückläufig bzw. konstant im Untersuchungszeitraum bis 2002 sein werden.

Vergleicht man die Tabellen 3 und 4, werden die Gesamtvolumina von Finanzausgleich und Mischfinanzierung transparent. Während im Jahr 1998 sich das Volumen des Länderfinanzausgleichs i.w.S. einschließlich der Sonderbedarfs-BEZ auf rund 56,65 Mrd. DM beläuft, erreichen die Mischfinanzierungstatbestände immerhin einen Betrag von 38,9 Mrd. DM (32,7 Mrd. DM ohne Geldleistungsgesetze) und machen damit 68,7 % des Volumens des LFA inklusive BEZ aus. Gegenüber den FH haben die GA eine wesentlich geringere quantitative Bedeutung. Immerhin sind die mit einer Kofinanzierung der Länder verbundenen GA und FH betragsmäßig deutlich höher als die frei verwendbaren Sonderbedarfs-BEZ (ohne die für Haushaltsnotlagen) mit ca. 16,5 Mrd. DM in 1998. Der Bundeseinfluß auf die Haushaltsgestaltung der Länder ist quantitativ wie qualitativ überaus beachtlich, wobei lediglich die Expansion der Volumina im LFA i.e.S. eine gewisse Kompensation mit sich bringt.

Die überblicksartige Darstellung hat den Zweck verfolgt, inhaltlich verwandte Komponenten im Bereich des Länderfinanzausgleichs im weitesten Sinne zu identifizieren. Aus den volumenmäßigen Änderungen der Jahre 1990 und 1991 bei der Mischfinanzierung sowie der Jahre 1994 und 1995 im LFA läßt sich ansatzweise auf die Konsequenzen der Einbeziehung der neuen Bundesländer in den Finanzausgleich rückschließen. Zum einen ist es möglich, eine Kategorie „teilungsbedingte Sonderlasten“ inhaltlich und volumenmäßig zu definieren und den verschiedenen Komponenten des Länderfinanzausgleichs zuzuordnen. Zum zweiten ist es möglich, die Mischfinanzierungstatbestände (GA und FH) gänzlich oder teilweise abzuschaffen und ebenfalls in andere Komponenten des Finanzausgleichs einzustellen.¹³ Zum dritten besteht die Möglichkeit, eine neue Aufgabenkategorie zu schaffen, die die GA und FH integriert, aber die Kofinanzierungsnotwendigkeit beseitigt. Für eine gerechte und akzeptable Ausgestaltung eines derart neu gefaßten Finanzausgleichs im weitesten Sinne ist ferner entscheidend, daß rationale Verteilungskriterien definiert werden können, die die Verteilungsauseinandersetzungen zwischen den Ländern auf eine Minimum begrenzen und zugleich eine automatische Anpassung der Verteilungsergebnisse an die Veränderungen der Finanzkraft der einzelnen Länder bindet. Damit erhalten der Bund aber auch die finanzstarken Länder die Garantie, daß ihre Nettozahlerposition sich im Aufholprozeß der schwächeren Länder verringern wird.

2.1.2. Pro und Kontra Mischfinanzierung

Obwohl die Mischfinanzierungstatbestände häufig auf Skepsis bis Ablehnung besonders bei den Vertretern der Bundesländer treffen, die sich eher ungebundene Transfers des Bundes in entsprechende Höhe wünschen würden,¹⁴ sprechen einige gewichtige Argumente für die *Zweckbindung* von Bundeshilfen und -zuschüssen.

Die erste Gruppe der Argumente bezieht sich auf die *Zielsetzung der Bundes-transfers*. Der Bund ist dazu verpflichtet, die für die gesamte Republik bedeutsame Vorhaben – insbesondere im Infrastrukturbereich, aber auch in der Forschung –

¹³ Die Abschaffung einzelner Komponenten der GA könnte auch durch Modifikationen bei bestimmten Geldleistungsgesetzen kompensiert werden, sofern diese ganz ähnliche Streuwirkungen aufzeigen. Vgl. hierzu auch Fußnote 1 im Text. Im übrigen haben derartige Kompensationslösungen einen doppelten Effekt in bezug auf einen Abbau der Mischfinanzierungstatbestände.

¹⁴ Das wird besonders hervorgehoben in der Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Neuordnung der Krankenhausfinanzierung, und zwar im Artikel 2 „Ablösung der Mischfinanzierung“; vgl. Bundesratsdrucksache 391/84, S. 30.

mitzufinanzieren. Er kann damit einen gezielten Einfluß auf den Ausgleich in der Versorgung mit Infrastruktureinrichtungen (größere Investitionsvorhaben, Hochschulen, Verkehrswege, Deiche etc.) ausüben. Gleichzeitig ist der Bund in der Lage, konjunktur- und strukturpolitische Impulse zu geben, insbesondere wenn auch von der Kofinanzierung durch die Bundesländer wirksame Einflüsse auf die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage ausgehen. Der Bund kann damit eigene Prioritäten in wichtigen Bereichen der Wirtschaft verfolgen. Das sieht auch der Sachverständigenrat als ein positives Element (vgl. Sachverständigenrat, Gutachten 97/98, S. 198). Die Bedeutung der geförderten Investitionen rechtfertigt i.d.R. ihre Einbeziehung in zentrale gesamtwirtschaftliche Rangordnungsentscheidungen.

Die zweite Gruppe von Argumenten, die mit der ersten eng verbunden ist, zielt auch auf die *überregionale Bedeutung* der in die Mischfinanzierung einbezogenen Maßnahmen. Sind die in Frage kommenden Programme und Maßnahmen und die dahinter stehenden Aufgaben überregional bedingt und gesamtstaatlich wirksam, wäre es unangemessen, sie allein der regionalen Verantwortung, aber auch der Alleinflanzierung der Länder zu überlassen (vgl. Laufer/Münch 1997, S. 197). Die überregionale Wirksamkeit deutet auf das Vorhandensein von spill-over Effekten, die – solange sie nicht auf „zwischenländlicher“ Ebene internalisiert werden – sehr wohl eine Mitfinanzierung durch den überregionalen Verband, hier den Bund, rechtfertigen. Sind die Wirkungen entsprechender Maßnahmen tatsächlich gesamtstaatlich (z.B. bei Großforschungseinrichtungen), ist eine Beteiligung des Bundes an der Finanzierung um so mehr geboten.

Die dritte Gruppe von Argumenten bezieht sich auf die *Treffsicherheit der Bundes-transfers*. Hat der Bund ganz konkrete Vorstellung über seine Prioritäten und die Bereiche, die er als besonders bedeutsam einschätzt, ist die Zweckbindung natürlich der effektivste Weg für ihre Realisierung. Durch die Zweckbindung verhindert der Bund, daß seine Zuschüsse und -hilfen, aber auch die durch die Mitfinanzierung gebundenen Landesmittel in andere, durch ihn als weniger bedeutsam eingestufte Bereiche fließen. Dieses Argument zugunsten der Zweckbindung, die gewissermaßen einen „goldenen Zügel“ für die Länder darstellt, kann vordergründig als ein Pro-Argument für die Mischfinanzierung aus der Sicht des Bundes gesehen werden. Auf längere Sicht könnte es aber auch für die Länder positive Wirkungen haben. Eine Zweckbindung ist insbesondere dann begrüßenswert, sofern eventuelle Fehlentscheidungen eines Empfängerlandes problemlos auf andere Länder überwältzt werden können (vgl. Peffekoven 1994, S. 301). Der Bundeseinfluß würde dann ein Trittbrettfahrer- oder moralisches Risikoverhalten der Länder zumindest begrenzen.¹⁵ Da die Mischfinanzierung besonders stark im Bereich der öffentlichen Investitionen greift, werden die Länder dazu gebracht, auch eigene Mittel für Investitionszwecke auszugeben. In diesem Sinne spricht sich auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Finanzen für die Beibehaltung der Mischfinanzierung aus (vgl. Wissenschaftlicher Beirat 1993, S. 13). Sonst bestünde eine Unsicherheit, ob die Mittel tatsächlich zur Stärkung der Wirtschaftskraft und der Infrastruktur dienen. Allgemeine Zuweisungen des Bundes würden z.B. sicherlich den Druck auf den überfälligen Abbau des Personals in den öffentlichen Verwaltungen der NBL reduzieren (vgl. Homburg 1994, S. 325), da mehr finanzielle Mittel für allgemeine Zwecke zur Verfügung stehen würden.

Die vierte Gruppe der Argumente bezieht sich auf das Verfassungsziel der *Einheitlichkeit bzw. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse* (Art. 72 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 3 GG). Durch gezielte Transfers kann der Bund großen Disparitäten im öffentlichen Leistungsangebot entgegenwirken. Würden umfassende Binnenwanderungen möglicherweise als gemeinwohlschädlich gelten (vgl. Selmer 1994, S. 340) – diese können durch extrem hohe Unterschiede in dem öffentlichen Leistungsange

¹⁵ Zur näheren Erläuterung solcher Verhaltensweisen und deren Konsequenzen vgl. Petersen/Müller (1999, S. 63 ff.)

bot hervorgerufen werden –, dann ist der Ausgleich der Lebensverhältnisse positiv zu bewerten. Sieht man dies jedoch aus der Sicht des konkurrierenden Föderalismus, so ist eine Vereinheitlichung des öffentlichen Leistungsangebots keinesfalls positiv, da eine solche den unterschiedlichen Präferenzen der Bürger für öffentliche Güter zuwiderläuft. Es kann zwar immer argumentiert werden, daß die Erwartungen der Bürger stark einheitlichkeitsorientiert sind und mit differenzierten Präferenzen für ein differenziertes Angebot an öffentlichen Leistungen bestenfalls mittelfristig zu rechnen ist (vgl. Selmer 1994, S. 340). Allerdings scheint dieses Argument nur solange zu tragen, wie die Disparitäten in der öffentlichen Infrastruktur tatsächlich sehr extrem sind. Eine solche Situation haben wir in dem Verhältnis neue – alte Bundesländer. Die Strukturschwäche und im übrigen auch die Finanzschwäche der NBL ist offenkundig. Die Strukturschwäche kann nach Auffassung des Sachverständigenrates (vgl. Sachverständigenrat, Gutachten 90/91, RZ 450 und 92/93, RZ 374) durch zweckgebundene und eine Eigenbeteiligung der Länder erfordernde Hilfen besser bekämpft werden als durch nicht gebundene Bundesergänzungszuweisungen, die die Finanzschwäche der Länder reduzieren. Der Sachverständigenrat plädiert deshalb für die Integration der Sonderbedarfe der NBL in die GA und FH (vgl. auch Lenk 1999, S. 166 FN 13). Nicht gebundene Sonderbedarfs-BEZ bezeichnet ebenfalls Peffekoven (1994, S. 209 ff.) als allokativ falsch konstruiert, um so mehr, weil die teilungsbedingte Sonderlasten und die kommunale Finanzschwäche nicht gleichmäßig auf das gesamte Gebiet der NBL verteilt sind. Angesichts der inzwischen erreichten Eigenstaatlichkeit der NBL müßte allerdings die Argumentation mit der Notwendigkeit eines „goldenen Zügels“ relativiert werden.

Eine fünfte Gruppe von Argumenten bezieht sich auf die *Sondersituation in den NBL*. Die Mischfinanzierungstatbestände wurden besonders intensiv als Instrument für den Aufbau Ost genutzt. Sie halfen als zusätzliche Instrumente den NBL, ihre Staatlichkeit aufzubauen. Durch eine Überführung der Bundesmittel, die bisher im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben und der Finanzhilfen an die NBL gegangen sind, z.B. über die Beteiligung an erhöhten Umsatzsteueranteilen, würden die bisher profitierenden finanzschwachen Länder (NBL und Berlin) verlieren, da die Streuung der Mittel in GA und FH diese eindeutig begünstigt. Auch für die Investoren sind die Investitionszulagen in Rahmen der GA (vorausgesetzt, die Länder können mitfinanzieren) positiver zu bewerten als andere Investitionshilfen (vgl. Störmann/

Ziegler 1997, S. 515). Der oft beklagte Kompetenzverlust der Länder ist offensichtlich im Vergleich zu den von Bund erhaltenen Mitteln nicht von so entscheidendem Gewicht.

Eine sechste Gruppe der Argumente für die Beibehaltung der Mischfinanzierung könnte als *technische Gründe* bezeichnet werden. Immerhin stellt die Mischfinanzierung ein verfassungrechtlich geregeltes Verfahren dar, das die relative Beliebigkeit des Dotationssystems beendet hat. Ihre Abschaffung könnte zu Konsequenzen führen, die den Verhältnissen von vor 1969 entsprächen (vgl. Renzsch 1999, S. 163). Die verschiedenen institutionelle Strukturen und Instrumente haben sich inzwischen eingespielt (vgl. ebenda). Eine notwendige Verfassungsänderung dürfte unter Umständen schwierig sein. Insgesamt sind die Erfahrungen mit der Mischfinanzierung insbesondere vor dem Hintergrund der Angleichung der Infrastrukturverhältnisse in den alten Bundesländern positiv.

Im übrigen verbleibt noch ein Argument mit einer klar zentralistischen Tendenz, demzufolge ein Mehr an finanzieller Autonomie und Eigenverantwortlichkeit keinesfalls eine bessere Allokation und mehr Zufriedenheit und Wohlstand bedeuten muß (vgl. Selmer 1994, S. 340, aber auch Homburg 1994, S. 326). Der Abbau der Mischfinanzierung muß zudem den Föderalismus nicht automatisch stärken. Verfestigen sich die unterschiedlichen Fähigkeiten der Länder zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben, könnte dies den Bund dazu veranlassen, weitere Zuständigkeiten im vollen Umfang an sich zu ziehen, zu Lasten des Föderalismus.

Die *Argumente kontra* die Mischfinanzierung lassen sich ebenfalls in sinnvolle Begründungszusammenhänge bündeln. Die erste Gruppe von Argumenten, die gegen die Beibehaltung der Mischfinanzierungstatbestände sprechen, hat einen *grundsätzlichen Charakter*. Zunächst verstößt die Mischfinanzierung gegen das Konnexitätsprinzip der Verfassung (Art. 104a Abs. 1). Sie verletzt auch das Subsidiaritätsprinzip, wenn der Bund an der Finanzierung ureigener Länderaufgaben beteiligt wird. In der Tat stellt die Mischfinanzierung in großen Teilen einen Einbruch in die originären Aufgaben der Länder dar (vgl. Koriath 1997, S. 149). Im weiteren verletzt die Mischfinanzierung das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, wenn externe Effekte (spill-overs) sich nicht über das gesamte Land erstrecken. Letztendlich sind die Gemeinschaftsaufgaben und die Finanzhilfen außerhalb des eigentlichen Finanzausgleichs situiert, obwohl sie enorme Ausgleichseffekte haben.

Gemeinschaftsaufgaben und die Finanzhilfen sollen jedoch kein Ersatz für den Finanzausgleich sein (vgl. Wendt 1990, S. 1081 ff.). Der Verdacht, daß hier ein Nebenfinanzausgleich stattfindet, ist jedoch sehr naheliegend (vgl. Selmer 1994, S. 348 f.).¹⁶ Grundsätzlich bedenklich ist auch die Gefahr einer Ungleichbehandlung der Länder. Dadurch, daß heute die Mischfinanzierung häufig zum Aufbau Ost genutzt wird, verlieren die ABL relativ, da für sie die Mittel der Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen rückläufig sind. Die Verteilung der Bundesmittel auf die Länder bleibt letztendlich undurchsichtig.

Die zweite Gruppe der Argumente bezieht sich auf die *Einschränkung der politischen Autonomie der Länder* durch die Mischfinanzierung. Durch das „Hineinregieren“ des Bundes gerät der Grundsatz der Eigenständigkeit der Länder in Gefahr. Eine ernsthafte Bedrohung für die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Länder kann gegeben sein (vgl. Wendt 1990, S. 1081 ff.). Die einzelnen (besonders die nicht kooperierenden) Länder werden in ihren planungsrechtlichen Befugnissen zum Teil entmachtet. Sie können in den Kommissionen durch die starke Position des Bundes überstimmt werden, da die Abstimmung durch Mehrheitsbeschlüsse erfolgt (vgl. Koriath 1997, S. 149). Besonders stark sind die realen Befugnisse der Länderparlamente eingeengt. Die Rahmenpläne werden von ressortbezogenen Bürokraten ausgearbeitet und den Parlamenten als Pakete zur Abstimmung vorgelegt. Eine Ablehnung durch die Landesparlamente gleicht dem Verlust von Bundeszuschüssen, der der Bevölkerung kaum verdeutlicht werden kann. Durch die Ablehnung bringen sich die Länder darüber hinaus in eine isolierte Position (vgl. Häde 1996, S. 94). Das Budgetrecht der Parlamente wird dadurch entscheidend eingeschränkt, daß die Ausgaben der Länder z.T. fremdbestimmt sind (vgl. Geske 1998, S. 556 und Laufer/Münch 1997, S. 200). Zwar sind die Parlamente grundsätzlich frei und können trotz aller Bedenken die Mischfinanzierung ablehnen; die Regierungen sind allerdings stärker gebunden, denn die Beschlüsse z.B. der Kommission zur GA Hochschulbau müssen nach der Beschlußfassung in die Haushaltsentwürfe für das nächste Jahr gemäß § 10 Hochschulbauförderungsgesetz (HBFÜ) aufgenommen werden (vgl. Häde 1996, S. 89).

Die dritte Gruppe von Argumenten hängt eng mit der zweiten zusammen und bezieht sich auf die *Einschränkung der Finanzautonomie der Bundesländer*. Die Länder

¹⁶ Siehe hierzu insbesondere Gliederungspunkt 2.1.1.

werden de facto zur Aufbringung der Kofinanzierung gezwungen, wollen sie die Bundesmittel nicht verlieren. Der Bund betreibt sozusagen eine Angebotsdiktatur (vgl. Laufer/Münch 1997, S. 200, Koriath 1997, S. 149 und Häde 1996, S. 94 f.). Er präjudiziert die Infrastrukturentscheidungen der Länder. Durch die notwendige Kofinanzierung werden Ländermittel gebunden, so daß für ihre eigenen Prioritäten nur wenig Spielraum bleibt. 1990 waren etwa 50 % der Investitionsmittel der Länder durch die GA gebunden (vgl. Wendt 1990, S. 1081 f.). Die Entscheidungen der Länder, die sich in ihrer Ausgabenpolitik niederschlagen, werden verzerrt. Denn es besteht ein starker Anreiz, die durch den Bund „geförderten“ Projekte vorzuziehen und schwerpunktmäßig zu verfolgen. Andere Ausgabenkategorien werden dagegen über Gebühr zurückgedrängt, wenn sie nicht wie die GA zum beträchtlichen Teil auf Kosten des Bundes finanziert werden können (vgl. Andel 1998, S. 530). Die Finanzautonomie leidet aber auch, wenn der Bund seine Mittel im Rahmen der Mischfinanzierung kürzt und keinen entsprechenden Ausgleich für die Länder schafft. Dadurch vermindert sich auch die mittelfristig Planungssicherheit.

Die vierte Gruppe von Argumenten bezieht sich auf *Effizienzfragen* und baut auf der Einschränkung der Finanzautonomie auf. Grundsätzlich muß es von einer größeren Sachnähe der Länder ausgegangen werden. Es ist zu erwarten, daß sie mehr Informationen über die notwendigen Bedarfe haben und eine bessere Allokation der Mittel sichern können als dies durch eine zentrale Planung möglich wäre. Das eingeschränkte Kostenbewußtsein, das durch den Einsatz fremder Mittel entsteht, beeinträchtigt jedoch die regionale Verantwortlichkeit für eine effiziente Mittelverwendung und verleitet zur Verschwendung öffentlicher Mittel (vgl. Geske, 1998, S. 556). Auf die sich wandelnden Prioritäten und Bedarfe kann nicht flexibel genug reagiert werden. Von einmal vereinbarten Verteilungsrelationen wird nur bei Aufstockung der Mittel abgewichen. Umschichtungen sind dagegen so gut wie unmöglich (vgl. Andel 1998, S. 530). Die Investitionsfolgekosten (Personal- und andere Folgekosten) werden nicht genügend berücksichtigt (vgl. ebenda), eine optimale Allokation ist kaum möglich.

Die fünfte Gruppe von Argumenten ist dem Bereich der *Staats- und der Bürokratieineffizienzen* zuzuordnen (Public Choice). Durch die Mischfinanzierung gewinnt die Ministerialbürokratie übermäßig stark an Bedeutung (vgl. Laufer/Münch 1997, S. 199). „Ressortbrüderschaften“ und Politikverflechtungen insbesondere durch Mitplanungskompetenzen können zu Lasten der Effizienz gehen und gegen die

Interessen der Länder verstoßen (vgl. Koriath 1997, S. 150 und Rensch 1999, S. 163). Die Strukturen sind undurchsichtig, eine politische Kontrolle kaum möglich. Auch die Rechnungskontrolle ist erheblich erschwert, da die notwendige Transparenz fehlt, welche Ausgaben letztendlich fremdbestimmt sind und welche nicht. Die Verantwortlichkeiten werden vermengt, da mehrere Ebenen in die Planung und den Vollzug einbezogen sind; eine Zuordnung der Verantwortlichkeit ist daher nur schwerlich möglich. Es besteht auch die Gefahr der Aufblähung der Gesamtausgaben (vgl. Wendt 1990, S. 1082), wenn sich die einzelnen Verwaltungen als Budgetmaximierer verhalten. Letztendlich verursachen die Planung und der Vollzug der Gemeinschaftsaufgaben erhebliche Verwaltungskosten und sind sehr zeitaufwendig.

Überaus problematisch sind im weiteren die unscharfen Abgrenzungen zwischen den Aufgaben der Strukturpolitik (Bundesaufgabe) und der Regionalpolitik (Länderaufgabe) und die Abgrenzung bei den verschiedenen Finanzierungsformen (Überschneidungen zwischen Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen). Des weiteren können die Pro- und Kontra-Argumente i.d.R. unterschiedlich in ihrer Bedeutung gewertet werden je nachdem, ob eher ein zentralistisches oder ein föderalistisches Wertgebäude verhaltensbestimmend ist. Darüber hinaus ist entscheidend, ob einzelne Länder durch Trittbrett- und moralisches Risikoverhalten das LFA-System für eigene Interessen nutzen können. Die Verhinderung eines solchen Ausbeuterverhaltens soll dann über einen ausgleichenden Bundeseinfluß erreicht werden, wie er im gegenwärtigen kooperativen System verankert ist. In einem stärker kompetitiv ausgerichteten LFA-System müßten sich allerdings die divergierenden Länderverhalten auch stärker auf die Mittelverteilung über den LFA auswirken; in einem solchen System wäre dann allerdings auch der Bundeseinfluß bei GA und FH nicht mehr erforderlich, so daß folglich ein Abbau der Mischfinanzierung geboten erschiene.

In den oben strukturiert dargestellten Pro- und Kontra-Argumentationen wird darüber hinaus von den verschiedenen zitierten Autoren keine klare terminologische Linie verfolgt, was vor allem die Begrifflichkeiten Mischfinanzierung, Kofinanzierung und Zweckbindung betrifft. Wir hatten oben die Mischfinanzierung als gemeinsame Bund-Länder-Finanzierung definiert. Über die inhaltliche Abgrenzung der GA und schon die Namensgebung bei den „Investitions“-hilfen wird die Zweckbindung der Bundeszuweisungen manifest. Die Kofinanzierungspflicht folgt dann aus eben der

gemeinsamen Bund-Länder-Finanzierung. Über die Kofinanzierungspflicht und die eindeutige Bindung an *einzelne* Investitionsprojekte entfaltet sich dann die Bindungswirkung für die Länder. Diese Verpflichtung hat insbesondere für die NBL dann negative Auswirkungen, wenn sie aufgrund ungünstiger Haushaltsentwicklungen nicht zu einer Kofinanzierung in der Lage sind.

So wäre es für die NBL vorteilhaft, wenn die Kofinanzierungspflicht in diesen Aufgabenbereichen aufgegeben werden könnte. Erhalten bliebe eine reine Zweckbindung der Bundeszuweisungen für Investitionen, so daß eine Verwendung im konsumtiven Bereich der Länderhaushalte – von immer möglichen Mitnahmeeffekten abgesehen – nur schwerlich möglich wäre. Eine solche Zweckbindung wird aber weder in der Literatur noch verwaltungsintern intensiv diskutiert. Hier mag zum Tragen kommen, daß Zweckbindungen bei Steuern als klarer Verstoß gegen das Non-Affektationsprinzip gesehen werden. Allerdings ist die Übertragung des Non-Affektationsprinzips, das lediglich eine Gesamtdeckungsfunktion der Steuereinnahmen für die öffentlichen Ausgaben vorschreibt, auf die zwischenstaatlichen Transfers (und damit die Ausgabenseite) nicht sachgerecht.

Wenn also das Non-Affektationsprinzip einer derartigen Zweckbindung nicht entgegen steht, dann würden beispielsweise die Zusammenführung der GA „Wirtschaftsstruktur“ mit den FH und deren Zweckbindung für Investitionsvorhaben den Ländern ihre Autonomie hinsichtlich der Allokationsentscheidungen im Investitionsbereich weitgehend zurückgeben. Das einzelne Investitionsprojekt wäre dann nicht mehr zwangsläufig kofinanziert, aber die gesamte Investitionssumme bliebe kofinanziert. Eine Zweckbindung könnte – sofern zur Vermeidung von Trittbrettfahrer- und moralischem Risikoverhalten der Länder erwünscht – eine stärkere Bindungswirkung entfalten, wenn eine Begrenzung der Bundeszuweisung auf einen Teil der gesamten Landesinvestitionssumme eingeführt würde. Damit bliebe eine gewisse Disziplinierungsmöglichkeit in Form eines „gelockerten goldenen Zügels“ erhalten, an der auch die Länder (beispielsweise die ABL) durchaus Interesse haben könnten.¹⁷

¹⁷ Einzelne Länder mögen durchaus Befürchtungen hegen, über die vielfältigen Instrumente des Finanzausgleichs von anderen Ländern ausgebeutet zu werden. So kann beispielsweise eine selbständige Beschäftigungspolitik einzelner Länder (Beispiel: Mecklenburg-Vorpommern) bei Mißerfolg zu zusätzlichen Transfers zugunsten dieser Länder über den Finanzausgleich führen. Die Risiken einer solchen Politik können dann gewissermaßen über alle Länder verteilt werden. Widerstände gegen solche Strategien sind also durchaus rational.

Eine neue Kategorie der „zweckgebundenen Finanzhilfen“ könnte damit Teile der bzw. die gesamten GA und FH ersetzen, Mitnahmeeffekte begrenzen und zugleich die Überführung in konsumtive Bereiche limitieren. Wo sie im Finanzausgleich zu plazieren wären, wird noch unten zu beleuchten sein. Jedenfalls weisen sie hinsichtlich der Zweckbindung Ähnlichkeit mit der Sonderbedarfs-BEZ „Haushaltsnotlagen“ auf, so daß ihre Ansiedlung als Investitions-BEZ ebenfalls adäquat erschiene.

2.2. Gemeinschaftsaufgaben

Die Einführung der Gemeinschaftsaufgaben durch die Verfassungsänderung im Jahr 1969 markierte eine wesentliche Zäsur in der deutschen Finanzverfassung. Die ursprünglich klare Abgrenzung der Aufgaben von Bund und Ländern wurde zugunsten einer gemeinsamen Verantwortung für bestimmte Wirkungsbereiche des Staates aufgegeben. Allerdings gab es schon vor der Finanzreform 1969 vielfältige Formen des Zusammenwirkens von Bund und Ländern im Bereich der Finanzierung von Länderaufgaben über das sog. Dotationssystem und das Fondswesen (z.B.: Förderung der wissenschaftlichen Forschung durch Verwaltungsabkommen, Förderung der Landwirtschaftsentwicklung durch den sog. „Grünen Plan“, Bundesausbaugelände der regionalen Wirtschaftspolitik, Sozialer Wohnungsbau, gemeindlicher Verkehrsbau, technische Ausstattung der Bereitschaftspolizei). Die wenig transparenten Förderungshilfen des Bundes auf eine verfassungsrechtliche Grundlage zu stellen, war eines der wichtigsten Ziele der Finanzverfassungsreform.

Der Bund sollte nicht von seiner Verantwortung bei der Finanzierung diverser Länderaufgaben befreit werden. In den 60er Jahren herrschte die Überzeugung vor, daß große Programme und Ausgabenkomplexe nur zentral sinnvoll geplant werden können, und die großen staatspolitischen Aufgaben wegen der zunehmenden Verflechtung der Wirtschafts- und Finanzpolitik einer Bund-Länder-Koordination bedürfen. Durch die abschließende Aufzählung der Gemeinschaftsaufgaben wurden die Wirkungsbereiche des Bundes jedoch klar abgegrenzt. Es sollten lediglich nur die Aufgaben in die gemeinschaftliche Verantwortung übernommen werden, deren Erfüllung wegen der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung und finanziellen Größenordnung nur im Zusammenwirken von Bund und Länder möglich ist (vgl. Münch 1999, S. 8). Nicht ohne Bedeutung war auch die Inpflichtnahme des Bundes für den Aus

gleich der Lebensbedingungen in dem gesamten Land, der sich durch die Angleichung des Angebots an öffentlichen Gütern und Einrichtungen vollziehen sollte.

Zugleich wollte man die Länder mit der Verfassungsreform von den vielen Auflagen und Bedingungen befreien, die mit Bewilligung von Bundeshilfen in dem Dotations-system verbunden waren. Die Regelung in der Verfassung sollte letztendlich die Gleichbehandlung aller Länder garantieren.

Das Grundgesetz setzt eine Mitwirkung des Bundes bei der Erfüllung von Länderaufgaben voraus, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit von großer Bedeutung sind, d.h. es muß sich um Aufgaben von einer überregionalen Relevanz handeln. Zusätzlich fordert Art. 91a Abs. 1 GG, daß der Bund sich auch an der Verbesserung der Lebensverhältnisse durch seine Mitwirkung zu beteiligen hat (vgl. Häde 1996, 83 f.). Es reicht als Begründung für die Gemeinschaftsaufgaben nicht aus, daß die Mitwirkung des Bundes zweckmäßig oder sinnvoll ist. Die Voraussetzung für die Beteiligung des Bundes ist die Erforderlichkeit. Können Aufgaben auch ohne die Mitwirkung des Bundes erfüllt werden, fehlt es an der notwendigen Erforderlichkeit. Eine Gemeinschaftsaufgabe kann dann nicht vorliegen. Die Höhe der für eine zweckmäßige Aufgabenerfüllung nötigen Finanzmittel reicht allein nicht aus, um die Erforderlichkeit der Mitwirkung des Bundes zu begründen (vgl. ebenda, S. 84).

Bei den Gemeinschaftsaufgaben handelt es sich aber um originäre Länderaufgaben, bei deren Erfüllung der Bund planerisch und finanziell mitwirkt. Geregelt werden sie in den Art. 91 a und 91b des Grundgesetzes und in den entsprechenden Ausführungsgesetzen.

2.2.1. Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG

Der Art. 91a GG regelt die Gemeinschaftsaufgaben, bei deren Erfüllung der Bund zu einem Zusammenwirken verpflichtet ist. Es handelt sich hier im einzelnen um:

- Die Gemeinschaftsaufgabe Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG),
- Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (Art. 91a Abs. 1, Nr. 2 GG) und

- Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (Art. 91a Abs. 1, Nr. 3 GG).

Für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG wird jeweils ein gemeinsamer Rahmenplan aufgestellt. Er enthält Angaben über die Grundsätze und den Inhalt der Gemeinschaftsaufgabe. Maßgebliches Entscheidungsgremium ist der Planungsausschuß, den die Bundesregierung (der jeweils zuständige Minister) sowie die Landesregierungen bilden. Jedes Land erhält im Planungsausschuß unabhängig von seiner Größe eine Stimme. Der Bund erhält sechzehn Stimmen. Ein Beschluß des Ausschusses kommt zustande, wenn sowohl der Bund als auch die Mehrheit der Länder ihm zustimmen. Es ist dabei durchaus möglich, daß die Beschlüsse durch den Bund und die neun kleinen Bundesländer mit etwa 25 % der Bevölkerung gegen die großen Bundesländer durchgesetzt werden. Den Ausführungsgesetzen muß im weiteren der Bundesrat zustimmen. Der Aufnahme eines Vorhabens in ihrem Gebiet in die Rahmenplanung muß auch das betroffene Land zustimmen.

2.2.1.1. Gemeinschaftsaufgabe Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken

Das Nähere ist in dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen (Hochschulbauförderungsgesetz)“ vom 1. September 1969, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. August 1996 geregelt. Das Gesetz erfaßt seit dem Änderungsgesetz von 1970 alle Hochschulen, die in dem Hochschulverzeichnis aufgeführt sind. Dazu gehören die wissenschaftlichen Hochschulen (insbesondere Universitäten), Fachhochschulen, Musik-, Kunst- und Sporthochschulen sowie nicht-staatliche Hochschulen.

Der Art 91a Abs.1 Nr.1 GG betrifft nur den Ausbau und Neubau von Hochschulen, nicht jedoch deren Betrieb und ebenfalls nicht die Investitionsfolgekosten. Im einzelnen unterliegen:

- Gesamtplanung,
- Grundstückserwerb,
- Bauten,
- Erschließung,
- Entschädigung an Dritte,
- Ersteinrichtung,

- Außenanlagen,
- Baunebenkosten,
- Kosten besonderer Betriebseinrichtungen,
- Zubehör sowie
- Großgeräte für Ausbildung und Forschung

der gemeinschaftlichen Finanzierung. Die Beteiligung des Bundes liegt bei 50 % der Kosten für die oben aufgezählten Teilaufgaben. Das Ausbauprogramm und alle Vorhaben der Gemeinschaftsaufgabe werden in den Rahmenplänen durch den gemeinsamen Planungsausschuß des Bundes und der Länder gemäß § 7 HBFG beschlossen.

Die Tabelle 5 weist die Entwicklung der Zuweisungen für die GA „Hochschulbau“ seit 1990 aus. Hier und in den folgenden Tabellen erfolgt der Ausweis in DM pro Einwohner bzw. in Mio. DM jeweils für die finanzstarken und finanzschwachen Länder, die ostdeutschen Flächenländer, die westdeutschen Stadtstaaten, Berlin und den Bundesdurchschnitt bzw. die Gesamtzuweisung. Die Werte für Brandenburg sind nachrichtlich ausgewiesen. Im übrigen befinden sich die Tabellen der Länderverteilungen im Anhang des Gutachtens. Die Einwohnerwerte für Brandenburg liegen ab 1994 über den Bundesdurchschnitt, seit 1997 allerdings unter dem Durchschnitt für die NBL. Die insgesamt zur Verfügung stehende Summe ist bis 2002 (ausgenommen 1999) auf 1,8 Mrd. DM festgelegt.

Tabelle 5: Volumen und Entwicklung der GA „Hochschulaus- und -neubau“

	Finanzstarke Flächenländer	Finanzschwache westdt. Flächenländer	Ostdeutsche Flächenländer	Westdeutsche Stadtstaaten	Berlin	Insgesamt	nachrichtlich: Brandenburg
	in DM pro Einwohner						
1990	15,8	17,1	0,0	32,2	22,3	14,0	0,0
1991	20,6	21,4	13,2	36,0	35,3	20,5	2,8
1992	21,0	16,3	13,7	37,7	33,6	19,9	5,1
1993	20,8	15,8	19,1	24,3	44,6	20,7	11,0
1994	18,2	16,3	26,6	26,4	43,4	20,6	23,7
1995	17,5	19,8	31,5	29,7	48,4	22,0	34,3
1996	18,8	21,0	30,0	29,3	31,4	22,0	31,0
1997	18,8	17,5	33,4	29,4	31,9	21,9	33,2
1998	19,5	16,0	33,2	28,7	31,9	21,9	32,2
1999	21,9	19,9	31,2	33,9	44,2	24,4	27,7
2000	19,7	17,9	28,1	30,5	39,8	21,9	24,9
2001	19,7	17,9	28,1	30,5	39,8	21,9	24,9
2002	19,7	17,9	28,1	30,5	39,8	21,9	24,9
Mittelwert 1990-1998	19,0	17,9	22,3	30,4	35,9	20,4	19,3
	in Mio. DM						
1990	714,0	258,0	0,0	76,0	77,0	1.125,0	0,0
1991	931,8	324,0	190,0	85,0	122,0	1.652,8	7,0
1992	950,0	247,0	198,0	89,0	116,0	1.600,0	13,0
1993	952,0	241,0	274,0	58,0	155,0	1.680,0	28,0
1994	835,0	251,0	380,0	63,0	151,0	1.680,0	60,0
1995	806,0	307,0	448,0	71,0	168,0	1.800,0	87,0
1996	869,0	327,0	425,0	70,0	109,0	1.800,0	79,0
1997	873,0	275,0	472,0	70,0	110,0	1.800,0	85,0
1998	904,0	252,0	467,0	68,0	109,0	1.800,0	83,0
1999	1.017,9	312,5	438,2	80,4	151,0	2.000,0	71,5
2000	916,1	281,3	394,3	72,4	135,9	1.800,0	64,4
2001	916,1	281,3	394,3	72,4	135,9	1.800,0	64,4
2002	916,1	281,3	394,3	72,4	135,9	1.800,0	64,4
Mittelwert 1990-1998	870,5	275,8	317,1	72,2	124,1	1.659,8	49,1

Quelle: ZDL, eigene Berechnungen, regionale Verteilung von 1999 bis 2002 geschätzt.

Für die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“ gelten im Prinzip alle Argumente die für oder gegen eine Mischfinanzierung von Länderaufgaben im Punkt 2.1.2. aufgeführt worden sind. Einige weitere Argumente können jedoch spezifisch auf diese Aufgabe bezogen werden.

Zum einen sind im Bereich der Hochschulnutzung besonders hohe spill-over Effekte zu vermuten. Die Studierenden dürfen unabhängig von dem Wohnsitz praktisch jede Hochschule wählen. Durch die Steuerfinanzierung des Hochschulbetriebs, den Ver

zicht auf Gebührenfinanzierung und das Fehlen von entsprechenden Nutzungsgebühren zwischen den Ländern werden ohnehin die Länder ausgabenmäßig stärker belastet, die per Saldo mehr Studierende aus dem Gebiet anderer Länder aufnehmen. Zumindest bei dem Hochschulneubau und -ausbau können diese höheren Belastungen partiell durch die Mitwirkung des Bundes ausgeglichen werden.

Gegen die Mischfinanzierung und damit die Einflußnahme des Bundes auf die Hochschulpolitik spricht, daß es sich bei der Hochschulbildung um eine der Kernaufgaben der Länder handelt, durch deren Erfüllung die Länder sich entsprechend profilieren können. Allerdings ist es nicht von der Hand zu weisen, daß sich manche Länder trotzdem als Trittbrettfahrer verhalten können und ihre Jugend auf die Kosten anderer Länder ausbilden. Eine solche Politik dürfte jedoch sehr kurzsichtig sein. Zum einen sind gute Hochschuleinrichtungen ein wichtiger Standortfaktor. Zum anderen lassen sich viele Studierende nach dem Abschluß in der Nähe des Studienortes nieder. Das hochqualifizierte Humankapital fließt also nicht zurück in die Ursprungsländer.

Das Mitbestimmungsrecht des Bundes ist aufgrund der Kulturhoheit der Länder sachlich nicht gerechtfertigt. Wegen der Mischfinanzierung kann dagegen kein Land selbständig entscheiden, wie viele und welche Hochschulen es bauen will. Solche Entscheidungen werden zwingend in einer Bund-Länder-Kommission getroffen. Das Argument, daß durch die Beteiligung des Bundes mehr Geld für den Hochschulbau fließen würde, trägt nicht, da auch durch eine andere Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern entsprechende Ausstattung der Hochschulbaufinanzierung möglich wäre.¹⁸

2.2.1.2. Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur

Das Nähere ist in dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur vom 6. Oktober 1969 geregelt, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Förderung von Investitionen und Schaffung von Arbeitsplätzen im Beitrittsgebiet sowie zur Änderung steuerrechtlicher und anderer Vorschriften vom 24. Juni 1991.

¹⁸ Eine Lösungsmöglichkeit läge hier in der Zusammenfassung der GA „Hochschulbau“ mit den Mitteln, die aus Art. 91b GG den Länderhaushalten zufließen (vgl. Renzsch 1999, S. 163).

Die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur darf grundsätzlich nur Maßnahmen erfassen, die deutlich überregionale Auswirkungen haben (vgl. Häde 1996, S. 89 f.). Sie soll sich auf räumliche und sachliche Schwerpunkte konzentrieren. In Frage kommen deshalb nur Förderungen von Gebieten:

- a) deren Wirtschaftskraft erheblich unter dem Bundesdurchschnitt liegt oder erheblich darunter abzusinken droht oder
- b) in denen Wirtschaftszweige vorherrschen, die vom Strukturwandel in einer Weise betroffen oder bedroht sind, daß negative Rückwirkungen auf das Gebiet in erheblichen Umfang eingetreten oder absehbar sind.

In Einzelfällen können auch Infrastrukturmaßnahmen außerhalb der genannten Gebiete gefördert werden, wenn sie in einem unmittelbaren Zusammenhang mit geförderten Projekten innerhalb benachbarter Fördergebiete stehen.

Im einzelnen erfaßt die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur:

- a) Förderung der gewerblichen Wirtschaft bei Errichtung, Ausbau, Umstellung oder grundlegender Rationalisierung von Gewerbebetrieben;
- b) Förderung des Ausbaus der Infrastruktur, soweit es für die Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft erforderlich ist, durch:
 - Erschließung von Industriegelände,
 - Ausbau von Verkehrsverbindungen, Energie- und Wasserversorgungsanlagen, Abwasser- und Abfallbeseitigungsanlagen sowie öffentlichen Fremverkehrseinrichtungen sowie
 - Errichtung oder Ausbau von Ausbildungs-, Fortbildungs- und Umschulungsstätten, soweit ein unmittelbarer Zusammenhang mit dem Bedarf der regionalen Wirtschaft an geschulten Arbeitskräften besteht.

Die Förderung kann sowohl Investitionszuschüsse als auch Darlehen, Zinszuschüsse und Bürgschaften umfassen. Der Bundesanteil beträgt 50 %.

Tabelle 6: Volumen und Entwicklung der GA „Wirtschaftsstruktur“

	Finanz- starke Flächen- länder	Finanz- schwache westdt. Flächen- länder	Ost- deutsche Flächen- länder	West- deutsche Stadt- staaten	Berlin	Insgesamt	nachricht- lich: Branden- burg
	in DM pro Einwohner						
1990	5,9	13,8	0,0	5,7	0,0	6,1	0,0
1991	6,0	18,2	148,3	3,7	35,5	35,0	147,5
1992	6,5	17,1	205,1	7,4	26,1	45,0	221,1
1993	4,5	13,2	278,6	7,8	37,4	56,1	265,4
1994	5,1	12,0	259,4	4,8	59,6	53,2	265,6
1995	5,6	10,3	218,4	4,7	97,3	47,4	273,0
1996	5,3	11,3	245,9	1,9	99,8	51,9	240,3
1997	3,8	13,0	245,4	3,8	84,1	50,5	214,4
1998	2,5	7,7	227,0	4,3	78,7	45,2	206,0
1999	4,2	10,7	219,1	4,5	63,0	44,8	214,4
2000	4,0	10,2	207,3	4,3	59,6	42,3	202,8
2001	3,8	9,6	196,1	4,0	56,4	40,0	191,8
2002	3,4	8,7	177,0	3,6	50,9	36,1	173,2
Mittelwert 1990-1998	5,0	13,0	203,1	4,9	57,6	43,4	203,7
	in Mio. DM						
1990	265,7	208,9	0,0	13,4	0,0	488,0	0,0
1991	273,4	275,2	2.141,3	8,8	122,5	2.821,2	372,7
1992	294,9	259,1	2.960,1	17,5	90,2	3.621,8	558,8
1993	204,2	202,2	3.997,6	18,7	129,8	4.552,5	676,0
1994	232,2	184,8	3.698,9	11,5	207,4	4.334,8	672,7
1995	259,5	160,1	3.101,4	11,3	337,7	3.870,0	692,5
1996	245,0	176,8	3.479,7	4,6	345,9	4.252,0	611,7
1997	176,0	204,4	3.463,2	9,0	289,9	4.142,5	549,2
1998	117,5	120,3	3.189,2	10,1	269,1	3.706,2	531,7
1999	197,1	168,6	3.079,4	10,7	215,3	3.671,0	553,3
2000	186,5	159,5	2.913,3	10,1	203,6	3.473,0	523,5
2001	176,4	150,8	2.755,6	9,5	192,6	3.285,0	495,1
2002	159,2	136,1	2.487,2	8,6		2.965,0	446,9
Mittelwert 1990-1998	229,8	199,1	2.892,4	11,7	199,2	3.532,1	518,4

Quelle: ZDL, eigene Berechnungen, regionale Verteilung von 1999 bis 2002 geschätzt.

Tabelle 6 beschreibt die Entwicklung der GA „Wirtschaftsstruktur“ in der bereits bekannten Länderabgrenzung. Aus den Einwohnerzahlen wird deutlich, daß die NBL von diese GA profitieren, also über den erweiterungsbedingten Bedarf (Grundbedarf) hinaus auch teilungsbedingte Sonderlasten ausgeglichen werden sollen. Im Mittelwert 1990-1998 bewegt sich Brandenburg leicht oberhalb des Wertes für die ostdeutschen Flächenländer, seit 1996 allerdings durchgehend unterhalb der entsprechenden Jahreswerte.

Zur besonderen Kritik an dieser Gemeinschaftsaufgabe ist hinzuzufügen, daß es sich hierbei um keine zentralen Maßnahmen handeln kann. Erst durch die räumliche Entsprechung von Förderregionen und Verantwortungsbereichen können regional-spezifische Engpässe angemessen berücksichtigt werden. Zentrale Planung ist dafür keinesfalls hilfreich. Hinzu kommt, daß es beträchtliche Abgrenzungsprobleme bei der Klassifizierung der einzelnen Maßnahmen gibt (vgl. Blümel 1990, S. 951).

2.2.1.3. Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes

Das Nähere regelt das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes vom 3. September 1969, zuletzt geändert durch das Zweite und Dritte Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes vom 11. November 1993 und vom 8. August 1998.

Die Gemeinschaftsaufgabe wurde vor allem vor dem Hintergrund der auf zukünftige Anforderungen auszurichtenden Land- und Forstwirtschaft begründet, um deren Eingliederung in die EG zu erleichtern und den Küstenschutz zu verbessern. Die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes umfaßt im einzelnen:

1. Maßnahmen zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft durch:
 - rationellere Gestaltung land- und forstwirtschaftliche Betriebe,
 - markt- und standortangepaßte Landbewirtschaftung,
 - Ausgleich natürlicher Standortnachteile,
 - sonstige Maßnahmen, die für gesamte Land- und Forstwirtschaft bedeutsam sind;
2. Maßnahmen zur Neuordnung ländlichen Grundbesitzes (Flurbereinigung und freiwilliger Landtausch);
3. Maßnahmen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe zur Umnutzung ihrer Bausubstanz;
4. wasserwirtschaftliche und kulturbautechnische Maßnahmen;

5. Maßnahmen zur Verbesserung der Marktstruktur in der Land-, Fisch- und Forstwirtschaft durch:
 - Förderung von Zusammenschlüssen land-, fisch-, und forstwirtschaftlicher Erzeuger,
 - Errichtung, Ausbau, Zusammenfassung und Stilllegung von Vermarktungseinrichtungen zur Rationalisierung und Verbesserung des Absatzes land-, fisch- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse;
6. Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit an den Küsten der Nord- und Ostsee sowie an den fließenden oberirdischen Gewässern im Tidegebiet gegen Sturmfluten.

Nicht als Gemeinschaftsaufgabe im Sinne Art. 91a Abs. 1 Nr. 3 sind anzusehen die Landschaftspflege, die Erhaltung der Kulturlandschaft oder der Tierschutz.

Der Bundesanteil an der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes beträgt 60 % bei den Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und 70 % bei den Maßnahmen zum Küstenschutz. Das Vorgehen bei der Rahmenplanung entspricht weitgehend dem oben beschriebenen Ablauf.

Die Tabelle 7 zeigt die Entwicklung der GA „Agrarstruktur und Küstenschutz“. Hinsichtlich der Einwohnerzahlen liegen sowohl der Mittelwert als auch die Jahreswerte für Brandenburg deutlich über denen der ostdeutschen Flächenländer, worin die besondere Bedeutung des Agrarsektors in Brandenburg zum Ausdruck kommt. Die Entwicklung der jährlichen Finanzaufweisungen belegt wiederum, daß auch in dieser GA neben dem erweiterungsbedingten Grundbedarf auch teilungsbedingte Sonderlasten enthalten sind, die sich insbesondere aus dem Verhältnis zu den Beträgen für die westdeutschen Länder ableiten lassen. Die Zuweisungen sind seit 1993 rückläufig und bis 2002 auf 1,8 Mrd. DM fixiert.

Tabelle 7: Volumen und Entwicklung der GA „Agrarstruktur und Küstenschutz“

	Finanzstarke Flächenländer	Finanzschwache westdt. Flächenländer	Ostdeutsche Flächenländer	Westdeutsche Stadtstaaten	Berlin	Insgesamt	nachrichtlich: Brandenburg
	in DM pro Einwohner						
1990	23,2	43,2	0,0	9,3	0,0	21,4	0,0
1991	24,1	45,4	43,7	10,3	0,0	30,1	46,5
1992	23,9	48,3	81,2	10,4	0,6	37,4	120,8
1993	23,7	46,8	87,2	10,2	1,1	37,9	129,5
1994	20,6	41,2	84,1	12,0	0,7	34,5	127,1
1995	19,9	38,2	76,9	9,3	0,1	32,1	106,9
1996	18,0	35,3	75,9	9,1	0,1	30,3	116,7
1997	14,5	27,4	57,6	8,9	0,0	23,6	87,3
1998	13,1	26,0	47,8	9,2	0,3	20,9	70,1
1999	12,8	25,0	50,1	6,7	0,3	20,8	72,4
2000	13,5	26,4	52,8	7,1	0,3	21,9	76,2
2001	13,5	26,4	52,8	7,1	0,3	21,9	76,2
2002	13,5	26,4	52,8	7,1	0,3	21,9	76,2
Mittelwert 1990-1998	20,1	39,1	61,6	9,9	0,3	29,8	89,4
	in Mio. DM						
1990	1.049,4	653,1	0,0	22,0	0,0	1.724,5	0,0
1991	1.087,4	686,8	630,1	24,4	0,0	2.428,7	117,5
1992	1.081,7	730,6	1.172,2	24,6	1,9	3.011,0	305,3
1993	1.084,8	715,4	1.251,2	24,3	3,8	3.079,5	329,9
1994	944,1	634,1	1.199,8	28,6	2,6	2.809,2	321,9
1995	916,3	592,2	1.091,6	22,1	0,3	2.622,5	271,2
1996	833,4	550,9	1.073,5	21,7	0,3	2.479,8	297,1
1997	674,3	429,8	812,8	21,1	0,1	1.938,1	223,7
1998	611,1	408,4	672,0	21,9	1,0	1.714,4	180,8
1999	594,9	393,2	704,1	15,9	1,0	1.709,0	186,8
2000	626,6	414,1	741,5	16,8	1,0	1.800,0	196,8
2001	626,6	414,1	741,5	16,8	1,0	1.800,0	196,8
2002	626,6	414,1	741,5	16,8	1,0	1.800,0	196,8
Mittelwert 1990-1998	920,3	600,1	878,1	23,4	1,1	2.423,1	227,5

Quelle: ZDL, eigene Berechnungen, regionale Verteilung von 1999 bis 2002 geschätzt.

Zu besonderen Kritik dieser Gemeinschaftsaufgabe ist hinzufügen, daß sie z.T. nicht für die Förderung der Landwirtschaft, sondern wie es im Bereich der Dorferneuerung deutlich wird, als Förderung der ländlichen Räume ausgenutzt wird. Im weiteren werden hier unsachgerecht natürliche Standortnachteile ausgeglichen, was gegen die Förderungsaufgabe der GA verstößt.

2.2.2. Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung und Forschungsförderung nach Art. 91b GG

Art. 91b GG regelt die Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung und Forschungsförderung, bei der eine gemeinsame Planung und Umsetzung der Maßnahmen möglich, jedoch nicht zwingend vorgeschrieben ist. Die Beschlüsse der gemeinsamen Kommissionen von Bund und Länder haben deshalb zunächst keine rechtliche, wohl aber eine politische Bindungswirkung.

Die Bildungsplanung erfaßt alle Bereiche der Bildung, also die vorschulische Erziehung, Schulen und verschiedene Formen der Fort- und Weiterbildung, die Hochschulbildung und die Erwachsenenbildung. Die gemeinsame Forschungsförderung erstreckt sich auf die Deutsche Forschungsgemeinschaft und die Sonderforschungsbereiche, die Großforschungseinrichtungen, die Max-Planck-Gesellschaft, die Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL), die Helmholtz-Gesellschaft, die Fraunhofer-Gesellschaft und andere selbständige *Forschungseinrichtungen* von überregionaler Bedeutung und gesamtstaatlichem wissenschaftlichen Interesse, sofern die von den Gebietskörperschaften zu erbringende Zuwendungen zu den laufenden Kosten bestimmte Größenordnungen übersteigen. Die Förderung erstreckt sich im weiteren auf andere Trägerorganisationen von Forschungseinrichtungen, Organisationen für Forschungsförderung sowie Serviceeinrichtungen für die Forschung, wenn die eben genannten Voraussetzungen vorliegen. Außerdem werden einzelne *Forschungsvorhaben* von überregionaler Bedeutung und gesamtstaatlichem wissenschaftlichen Interesse gefördert, bei denen der Zuwendungsbedarf ebenfalls bestimmte Größenordnungen übersteigt. Die gemeinsame Finanzierung betrifft ähnlich wie bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG grundsätzlich nur die Zweckausgaben. Die Verwaltungskosten sind von der gemeinsamen Finanzierung ausgeschlossen. Das schließt jedoch nicht aus, daß bei den Forschungseinrichtungen auch Personalkosten als Zweckausgaben mitfinanziert werden.

Der Beteiligungsanteil des Bundes variiert in Abhängigkeit von der geförderten Gesellschaft oder Vorhaben und beträgt:

- 50 % bei der DFG,
- 75 % bei den Sonderforschungsbereichen,
- 50 % bei der Max-Planck-Gesellschaft und WGL,
- 90 % bei den Großforschungseinrichtungen (Helmholz-Gesellschaft),
- 90 % bei der Fraunhofer-Gesellschaft und
- 50 % bei anderen Forschungseinrichtungen von überregionaler Bedeutung sowie sonstigen Organisationen (z.B. Wissenschaftsgemeinschaft).

Der Finanzierungsschlüssel für die einzelnen Forschungsvorhaben wird für jeden Einzelfall vertraglich geregelt und liegt in der Bandbreite von 50 bis 90 % für den Anteil des Bundes. Allerdings erscheinen die Zuschüsse des Bundes für die verschiedenen Institutionen nicht in den Haushalten der einzelnen Länder, sofern sie direkt an Dritte gegeben werden. Sie werden gesondert ausgewiesen.

Die gemeinsame Forschungsförderung wird im näheren durch die Rahmenvereinbarung Forschungsförderung und die einzelnen Ausführungsvereinbarungen geregelt. Die gemeinsame Bildungsplanung sollte laut Gesetz durch die Bildungsgesamtpläne konkretisiert werden. Auf die Aufstellung der gemeinsamen Bildungspläne wurde jedoch bereits 1982 verzichtet.

Die GA „Bildungsplanung und Forschungsförderung“ ist in ihrer Entwicklung in der Tabelle 8 beschrieben.¹⁹ Vom quantitativen Gewicht her ist sie mit i.d.R. deutlich weniger als einer Mrd. DM die kleinste GA. Nach einem Maximum in 1999 wird sie bis 2002 wiederum deutlich sinken. Die Einwohnerwerte zeigen aber auch für diese GA die besondere Bedeutung für die ostdeutschen Flächenländer und Berlin. Die Werte für das Land Brandenburg liegen überwiegend oberhalb des Durchschnitts für die ostdeutschen Flächenländer.

¹⁹ Diese Tabelle enthält nicht den Finanzierungsanteil des Bundes an Forschungseinrichtungen mit überregionaler Bedeutung und Großforschungseinrichtungen.

Tabelle 8: Volumen und Entwicklung der GA „Bildungsplanung und Forschungsförderung“

	Finanzstarke Flächenländer	Finanzschwache westdt. Flächenländer	Ostdeutsche Flächenländer	Westdeutsche Stadtstaaten	Berlin	Insgesamt	nachrichtlich: Brandenburg
	in DM pro Einwohner						
1990	2,9	4,2	0,0	8,4	3,0	2,8	0,0
1991	2,8	4,3	2,5	8,3	4,2	3,2	2,2
1992	2,8	4,5	14,8	8,1	13,8	5,9	14,6
1993	2,5	4,4	20,6	8,1	16,3	6,8	18,8
1994	2,6	4,4	11,9	8,4	17,0	5,3	13,7
1995	5,5	4,8	10,2	6,3	17,0	6,7	12,0
1996	2,9	3,8	10,0	3,1	16,6	4,9	11,4
1997	3,9	4,6	3,8	6,5	8,4	4,3	4,1
1998	4,4	4,3	4,1	8,6	9,7	4,7	3,9
1999	8,2	10,2	25,9	16,6	33,7	12,9	26,0
2000	7,4	9,2	23,4	15,0	30,5	11,7	23,6
2001	6,7	8,3	21,0	13,5	27,3	10,5	21,1
2002	6,4	7,9	20,0	12,9	26,1	10,0	20,2
Mittelwert 1990-1998	3,4	4,4	8,7	7,3	11,8	5,0	9,0
	in Mio. DM						
1990	129,7	64,1	0,0	19,8	10,2	223,8	0,0
1991	126,8	64,4	36,3	19,5	14,4	261,4	5,6
1992	124,7	67,4	213,1	19,1	47,6	471,9	36,8
1993	115,6	67,7	295,9	19,3	56,5	555,0	47,8
1994	117,3	67,8	170,1	20,0	59,1	434,3	34,8
1995	253,4	73,9	144,9	15,1	59,1	546,4	30,4
1996	134,4	59,6	141,2	7,3	57,5	400,0	29,1
1997	183,0	71,4	54,2	15,4	28,9	352,9	10,4
1998	202,8	67,8	57,9	20,5	33,1	382,1	10,0
1999	381,5	160,4	363,3	39,4	115,3	1.059,8	67,2
2000	345,3	145,2	328,9	35,6	104,3	959,4	60,8
2001	309,3	130,0	294,6	31,9	93,5	859,3	54,5
2002	295,7	124,3	281,6	30,5	89,4	821,6	52,1
Mittelwert 1990-1998	154,2	67,1	123,7	17,3	40,7	403,1	22,8

Quelle: ZDL, eigene Berechnungen, regionale Verteilung von 1999 bis 2002 geschätzt.

Zur besonderen Kritik ist hinzuzufügen, daß das Bildungswesen als Teil der Kulturhoheit zu den innersten Aufgaben der Länder gehört. Die einzelnen Länder unterscheiden sich dabei erheblich in den Bildungstraditionen und Erfahrungen. Eine zentrale Planung widerspricht den unterschiedlichen Präferenzen der Länder. Das war wohl auch der Grund dafür, warum sie nie zustande kam.

Um ein vollständiges Bild finanzausgleichswirksamer Zahlungsströme zu erhalten, werden im folgenden die Zahlungen des Bundes an Dritte (Forschungseinrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz und Helmholtz-

Gesellschaft) genauer betrachtet. Analysiert man diese Zahlungen des Bundes nach deren regionaler Streuwirkung, zeigen sich erhebliche Unterschiede sowohl im absoluten Niveau als auch bei den Pro-Kopf-Zahlungen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß insbesondere Großforschungseinrichtungen der Helmholtz-Gesellschaft in der Regel neben ihrem Hauptsitz verschiedene weitere Standorte besitzen, die nicht notwendigerweise im Sitzland der Einrichtung liegen müssen. Von daher sind regionalisierte Niveauvergleiche der Zahlungen an Großforschungseinrichtungen nur stark eingeschränkt möglich. Hinzu kommt, daß einige Großforschungseinrichtungen, wie beispielsweise die Forschungszentren Jülich und Karlsruhe, eine Mittler- und Verteilerfunktion von Forschungsmitteln übernehmen. Bei Forschungsförderungsmitteln, die an die Deutsche Forschungsgemeinschaft oder an die Max-Planck-Gesellschaft geflossen sind, ist eine regionale Zuordnung nicht möglich, ohne die Mittelabflüsse dieser Institutionen im einzelnen zu betrachten. Ähnliches gilt für die Förderungen im Rahmen der Hochschulsonderprogramme.

Bei den Instituten der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz ist eine Interpretation der regionalen Differenzierung eher möglich, wobei jedoch auch hier spill-over Effekte nicht auszuschließen sind. Betrachtet man die regionale Verteilung dieser Mittel, können erhebliche Niveauunterschiede festgestellt werden. In der Tabelle 9 sind der Vollständigkeit halber auch die Zuweisungen des Bundes an die Helmholtz-Gesellschaft wiedergegeben.

Vom Volumen her gesehen betragen die Leistungen des Bundes für die Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz etwa 25 vH der Zahlungen an die Großforschungseinrichtungen. Wie der Tabelle weiter zu entnehmen ist, verteilen sich die Bundesmittel der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz regional sehr unterschiedlich; die neuen Bundesländer profitieren stark von dieser Art der Forschungsförderung.

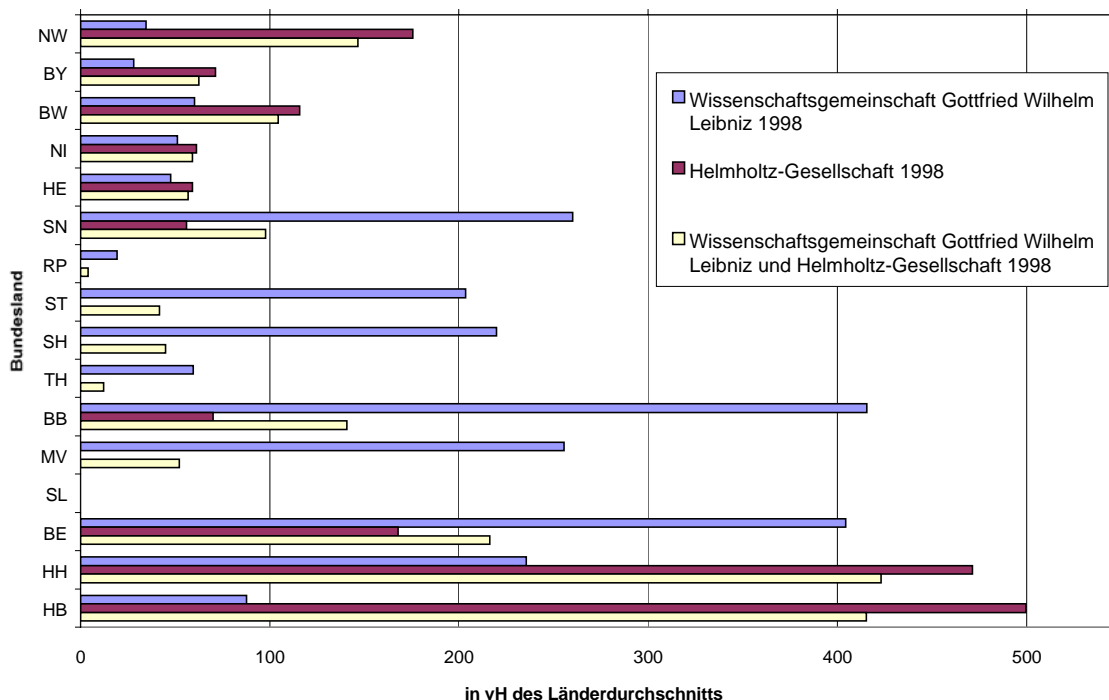
Tabelle 9: Zahlungen des Bundes an Institutionen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz und Helmholtz-Gesellschaft nach dem Sitzlandprinzip 1995 bis 1998

Bundesland	Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz				Helmholtz-Gesellschaft			
	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
	in Mio. DM							
NW	45,8	49,0	50,0	49,9	971,8	981,3	1.027,7	986,0
BY	22,0	22,6	24,8	27,3	228,0	226,3	240,4	269,2
BW	52,5	51,2	50,4	50,4	378,8	380,1	376,9	376,6
NI	27,0	29,6	30,2	32,3	149,5	139,7	144,5	150,2
HE	21,9	22,6	23,0	23,1	110,2	110,1	110,3	111,4
SN	94,1	89,7	90,1	94,3	66,2	71,8	87,1	78,8
RP	5,6	5,8	6,0	6,2	0,0	0,0	0,0	0,0
ST	40,9	38,0	42,2	44,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SH	42,6	44,9	45,1	48,8	0,0	0,0	0,0	0,0
TH	14,9	11,3	12,5	11,8	0,0	0,0	0,0	0,0
BB	70,6	64,7	75,8	86,3	65,1	62,7	60,9	56,6
MV	28,1	32,1	38,0	37,1	0,0	0,0	0,0	0,0
SL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
BE	104,6	109,8	114,3	111,2	177,7	177,9	175,1	179,2
HH	31,9	30,4	34,2	32,2	247,1	246,6	251,3	250,5
HB	1,8	1,8	4,8	4,7	94,2	95,3	95,5	104,7
Insgesamt	604,2	603,7	641,4	659,7	2.488,7	2.491,7	2.569,7	2.563,2

Quelle: ZDL, eigene Berechnungen

Betrachtet man die Pro-Kopf-Zuweisungen, wird diese Aussage weiter untermauert. So bekam Brandenburg 1998 mit 416 vH des Bundesdurchschnitts die höchsten Pro-Kopf-Zuweisungen. Lediglich Berlin erhielt mit 404 vH des Bundesdurchschnitts ähnlich hohe Zuweisungen. Auch alle anderen NBL erhalten gegenüber den alten Bundesländern deutlich höhere Pro-Kopf-Zuweisungen (Ausnahme: Hamburg). Werden die Zahlungen an die Institute der Helmholtz-Gesellschaft einbezogen, zeigt sich zwar ein anderes Bild, aber wie bereits erwähnt, ist dieser Vergleich nur bedingt zulässig.

Abbildung: Niveau der Zahlungen des Bundes an Forschungseinrichtungen (Sitzlandprinzip) in vH des Länderdurchschnitts



Quelle: ZDL, eigene Berechnungen.

Für die neuen Bundesländer ist es angesichts der bestehenden Transfervolumina in diesem Mischfinanzierungsbereich kaum sinnvoll, auf eine Zurückdrängung des Bundes zu dringen, oder diese Mittel als disponible Masse im Rahmen von Kompensationen bei anderen Mischfinanzierungen einzubringen. Die gemeinsame Förderung der Forschungseinrichtungen durch Bund und die Länder wird dagegen besonders wegen der erheblichen spill-over Effekte, die von solchen Einrichtungen ausgehen, als unbedenklich angesehen. Außerdem können wegen der hohen Förderungsvolumina einzelne Länder möglicherweise schnell überfordert werden. Allerdings ist auch eine Lösung über eine freiwillige Zusammenarbeit auf der Basis von Staatsverträgen durchaus denkbar und möglich.

2.3. Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG

Die Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG dürfen ausschließlich zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums eingesetzt werden. Auch das Ziel der Angleichung der Lebensverhältnisse wird

indirekt verfolgt, wenn der Bund sich an dem Abbau regionaler Unterschiede in wichtigen Infrastrukturbereichen beteiligt.

Die Finanzhilfen sollen den Finanzausgleich nicht ersetzen und sind als Ausnahmen zu betrachten (vgl. Häde 1996, S. 72). Die Zuständigkeit des Bundes erschöpft sich in der Gewährung der Finanzhilfe. Die Sachzuständigkeit und -verantwortung verbleiben bei den Ländern (vgl. ebenda).

Für die Finanzhilfen gelten im Prinzip alle Kritikpunkte und positive Bewertungen, die im Punkt 2.1.2 aufgezählt wurden. Als besondere Kritik ist hinzufügen:

1. Im Bereich der Finanzhilfen kommt es zu problematischen Überschneidungen mit den Gemeinschaftsaufgaben und anderen Förderungsarten (vgl. Blümel 1990, S. 945). Grundsätzlich sind Finanzhilfen auch im Rahmen der GA möglich.
2. Wird ein Bereich einmal für die Finanzhilfen als förderungsfähig ausgewählt, sind die Hilfen kaum noch abzuschaffen.
3. Durch die Konzentration der Hilfen auf die NBL entstehen verfassungsrechtliche Bedenken. Das Grundgesetz fordert auch bei den Finanzhilfen grundsätzlich eine Gleichbehandlung aller Länder.²⁰
4. Obwohl die Befugnisse des Bundes formal mit der Gewährung der Hilfen enden, bleibt sein Einfluß dennoch erheblich. Er bestimmt die Investitionsbereiche und die Komplementärmitteilerfordernisse für die Förderung nach 104a GG. Damit behält der Bund zumindest eine partielle Exekutivfunktion (vgl. Häde 1996, S. 72). Der Bund entscheidet zwar, ob Finanzhilfen notwendig sind oder nicht. Das Bundesverfassungsgericht sieht jedoch in der „Kann-Regelung“ durchaus eine Pflichtregelung, wenn die zu fördernden Investitionen für den Gesamtstaat von besonderer Bedeutung sind (vgl. BverfGE 39, 96, S. 113 und Häde 1996, S. 79).
5. Es resultieren Probleme mit der Abgrenzung: was sind bedeutsame Investitionen, was ist eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts?

Für die Finanzhilfen spricht im einzelnen die größere Flexibilität im Vergleich zu den Gemeinschaftsaufgaben. Für den Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft können auch schwache Kommunen in insgesamt starken Ländern Förderung erhalten (vgl. Häde 1996, S. 79). Gefördert werden auch starke Länder und

Kommunen, wenn die Hilfe dem Zweck der Förderung des Wirtschaftswachstums dienen soll. Die Finanzhilfen erfordern keine zentrale Planung. Vor-Ort-Entscheidungen der Länder und Gemeinden werden möglich. Gleichzeitig behält der Bund den Einfluß auf die zu fördernden Bereiche („goldene Zügel“) trotz des Verzicht auf eine gemeinsame Planung.

In der Tabelle 4 oben ist die Summe der Finanzhilfen für den Zeitraum 1990 bis 2002 ausgewiesen. Die Entwicklung verdeutlicht, daß die FH unmittelbar nach der deutschen Einheit die höchsten Jahreswerte erreicht haben. Seit 1996 sind sie rückläufig und dieser Trend dominiert auch die Fortschreibung bis 2002.

2.3.1. Wohnungsbauförderung

Die Ausgestaltung der FH „Wohnungsbauförderung“ wird jährlich neu in Verwaltungsvereinbarungen geregelt; zuletzt in der Verwaltungsvereinbarung über die Förderung des Wohnungswesens im Programmjahr 1999. Der Anteil des Bundes an der öffentlichen Förderung liegt bei einem Drittel oder weniger. Die Förderungstatbestände sind in dem Wohnungsbaugesetz geregelt.

In Tabelle 10 ist die Entwicklung der FH „Wohnungsbauförderung“ seit 1990 dargestellt. Auch hier verdeutlichen die Einwohnerzahlen, daß die ostdeutschen Flächenländer und Berlin überproportional an dieser FH beteiligt sind.

²⁰ Vgl. BverfG 1975, S. 119 f., 1976, S. 308; vgl. hierzu auch Selmer 1995.

Tabelle 10: Volumen und Entwicklung der FH „Wohnungsbauförderung“

	Finanzstarke Flächenländer	Finanzschwache westdt. Flächenländer	Ostdeutsche Flächenländer	Westdeutsche Stadtstaaten	Berlin	Insgesamt	nachrichtlich: Brandenburg
	in DM pro Einwohner						
1990	22,8	16,4	0,0	16,7	17,9	17,1	0,0
1991	21,5	17,7	46,5	21,0	36,2	25,9	44,6
1992	21,3	19,4	83,9	24,4	83,9	35,0	83,9
1993	24,3	22,1	42,3	24,4	42,3	27,9	42,3
1994	29,4	31,9	42,6	37,2	42,6	33,0	42,6
1995	30,4	28,7	44,0	37,2	24,1	32,4	47,2
1996	32,6	30,9	54,6	39,9	33,3	36,4	49,5
1997	31,2	29,3	54,3	36,4	47,6	35,7	53,4
1998	29,6	27,6	56,3	36,6	55,6	35,1	55,6
1999	25,8	24,5	50,1	31,0	43,6	30,6	48,3
2000	22,0	20,9	42,7	26,4	37,2	26,1	41,2
2001	18,8	17,8	36,4	22,5	31,7	22,2	35,1
2002	16,4	15,6	31,8	19,7	27,7	19,4	30,7
Mittelwert 1990-1998	27,0	24,9	47,2	30,4	42,6	30,9	46,6
	in Mio. DM						
1990	1.029,8	247,5	0,0	39,3	61,8	1.378,4	0,0
1991	971,6	267,1	671,9	49,5	124,9	2.085,0	112,6
1992	964,1	293,9	1.211,3	57,5	289,9	2.816,7	212,1
1993	1.111,8	337,9	606,5	58,2	146,7	2.261,1	107,7
1994	1.350,8	490,5	607,6	88,8	148,2	2.685,9	107,9
1995	1.401,7	444,4	624,8	88,7	83,8	2.643,4	119,8
1996	1.510,9	482,0	773,1	95,2	115,5	2.976,7	126,0
1997	1.451,1	458,6	766,4	86,7	164,0	2.926,8	136,8
1998	1.376,7	433,8	790,8	86,7	189,9	2.877,9	143,4
1999	1.199,1	384,7	703,8	73,5	148,8	2.509,9	124,7
2000	1.023,2	328,3	600,6	62,7	127,0	2.141,8	106,4
2001	871,9	279,7	511,7	53,4	108,2	1.825,0	90,7
2002	761,9	244,4	447,2	46,7	94,6	1.594,8	79,3
Mittelwert 1990-1998	1.240,9	384,0	672,5	72,3	147,2	2.516,9	118,5

Quelle: ZDL, eigene Berechnungen, regionale Verteilung von 1999 bis 2002 geschätzt.

Im gesamten Untersuchungszeitraum liegen die Zahlen für Brandenburg sehr eng an dem Durchschnitt für die ostdeutschen Flächenländer, so daß eine einwohnerorientierte Verteilung konstatiert werden kann. Das Gesamtvolumen der FH „Wohnungsbauförderung“ ist seit 1996 rückläufig und wird im Jahr 2002 ca. 1,6 Mrd. DM betragen. Bezogen auf die ABL profitieren die westdeutschen Stadtstaaten und die finanzstarken Flächenländer in bezug auf die Einwohnerzahlen stärker als die finanzschwachen westdeutschen Flächenländer.

2.3.2. Städtebausanierung

Auch die Ausgestaltung der FH „Städtebausanierung“ wird jährlich neu in Verwaltungsvereinbarungen geregelt. Die letzte Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder ist auf März 1999 datiert. Der Anteil des Bundes an der FH „Städtebausanierung“ beträgt für das Jahr 1999 ein Drittel. Die Fördertatbestände sind im Baugesetzbuch geregelt.

Tabelle 11: Volumen und Entwicklung der FH „Städtebausanierung“

	Finanzstarke Flächenländer	Finanzschwache westdt. Flächenländer	Ostdeutsche Flächenländer	Westdeutsche Stadtstaaten	Berlin	Insgesamt	nachrichtlich: Brandenburg
	in DM pro Einwohner						
1990	8,7	11,4	0,0	11,2	9,4	7,7	0,0
1991	8,3	10,3	50,7	9,7	18,8	16,8	53,7
1992	8,6	10,5	21,9	13,8	21,9	12,1	21,9
1993	6,8	5,1	28,8	7,5	28,8	11,3	28,8
1994	4,2	4,0	38,4	5,6	38,4	11,7	38,4
1995	2,8	2,8	49,7	1,3	17,1	11,6	44,8
1996	2,1	1,9	44,1	2,3	18,4	10,0	41,4
1997	1,4	1,8	40,6	1,6	16,8	8,9	38,5
1998	1,6	1,5	38,9	1,5	16,4	8,6	37,4
1999	2,9	2,8	27,9	3,5	16,8	7,7	26,1
2000	2,8	2,7	27,1	3,4	16,3	7,5	25,3
2001	2,8	2,7	27,1	3,4	16,3	7,5	25,3
2002	2,8	2,8	27,2	3,4	16,4	7,6	25,5
Mittelwert 1990-1998	5,0	5,5	34,8	6,0	20,7	11,0	33,9
	in Mio. DM						
1990	392,3	172,3	0,0	26,5	32,3	623,4	0,0
1991	376,7	155,1	731,4	22,8	65,0	1.351,0	135,8
1992	389,0	158,6	316,2	32,6	75,7	972,1	55,4
1993	311,3	78,3	413,8	17,8	100,1	921,3	73,5
1994	194,1	62,3	547,0	13,3	133,4	950,1	97,2
1995	130,5	43,5	706,4	3,1	59,5	943,0	113,6
1996	96,3	29,1	624,0	5,4	63,8	818,6	105,4
1997	65,7	27,5	572,8	3,8	57,8	727,6	98,7
1998	73,7	23,6	546,1	3,5	56,2	703,1	96,4
1999	132,5	44,5	391,7	8,4	57,4	634,5	67,3
2000	128,6	43,2	380,2	8,1	55,8	615,9	65,3
2001	128,7	43,2	380,4	8,1	55,8	616,1	65,3
2002	129,4	43,4	382,5	8,2	56,1	619,5	65,7
Mittelwert 1990-1998	225,5	83,4	495,3	14,3	71,5	890,0	86,2

Quelle: ZDL, eigene Berechnungen, regionale Verteilung von 1999 bis 2002 geschätzt.

Die Zuweisungen der FH „Städtebausanierung“ liegen von ihrer quantitativen Bedeutung deutlich unter den Jahreswerten der FH „Wohnungsbauförderung“ (siehe

Tabelle 11). Auch hier zeigen die Einwohnerzahlen eine deutlich stärkere Konzentration auf die NBL. Wiederum profitiert Brandenburg leicht unterproportional im Vergleich zu dem Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer. Die FH „Städtebausanierung“ ist bereits seit 1995 rückläufig und wird 2002 rund 0,6 Mrd. DM betragen.

2.3.3. Gemeindeverkehrsfinanzierung

Die FH „Gemeindeverkehrsfinanzierung“ wird in dem Gesetz über die Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden vom 18. März 1971 geregelt, zuletzt geändert am 9. September 1998. Der Anteil des Bundes an der öffentlichen Förderung beträgt bei dieser FH 75 %.

Die FH „Gemeindeverkehrsfinanzierung“ zeigt Tabelle 12 in ihrer Entwicklung seit 1990. Auch bei dieser Finanzhilfe weisen die Einwohnerzahlen auf eine stärkere Konzentration auf die NBL hin. Die Mittelwerte 1990-1998 entsprechen für Brandenburg dem Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer bei insgesamt geringfügigen Jahresabweichungen. Die finanzschwachen westdeutschen Flächenländer werden wiederum deutlich unterproportional gefördert. Volumenmäßig sind diese FH seit 1997 rückläufig und werden im Jahr 2002 knapp 3,0 Mrd. DM betragen.

Tabelle 12: Volumen und Entwicklung der FH „Gemeindeverkehrsfinanzierung“

	Finanzstarke Flächenländer	Finanzschwache westdt. Flächenländer	Ostdeutsche Flächenländer	Westdeutsche Stadtstaaten	Berlin	Insgesamt	nachrichtlich: Brandenburg
	in DM pro Einwohner						
1990	36,1	27,6	0,0	35,9	33,4	27,9	0,0
1991	35,2	27,6	104,1	34,8	90,2	48,5	100,7
1992	53,3	49,3	167,6	51,7	160,4	77,6	170,2
1993	66,6	58,2	87,3	63,5	134,8	71,5	92,3
1994	66,6	57,8	90,2	62,9	99,9	70,4	92,2
1995	70,2	62,3	75,5	66,9	60,4	69,1	73,8
1996	69,4	65,6	74,4	68,5	60,5	69,2	68,8
1997	36,9	34,5	40,5	39,6	30,7	36,9	43,2
1998	36,2	34,2	40,2	38,0	32,8	36,4	38,2
1999	33,4	30,1	49,5	33,2	49,7	36,2	48,2
2000	33,2	29,9	49,2	33,0	49,4	36,0	47,9
2001	33,1	29,8	49,0	32,9	49,2	35,9	47,7
2002	33,1	29,8	49,0	32,9	49,2	35,9	47,7
Mittelwert 1990-1998	52,3	46,4	75,5	51,3	78,1	56,4	75,5
	in Mio. DM						
1990	1.631,3	417,6	0,0	84,6	115,2	2.248,7	0,0
1991	1.591,5	417,4	1.502,0	82,2	311,6	3.904,7	254,4
1992	2.410,5	745,2	2.419,7	122,0	553,9	6.251,3	430,1
1993	3.044,5	890,4	1.252,7	151,4	468,1	5.807,1	235,0
1994	3.056,6	889,4	1.286,0	150,1	347,6	5.729,7	233,6
1995	3.236,5	966,7	1.071,7	159,6	209,7	5.644,2	187,1
1996	3.214,0	1.022,8	1.052,5	163,6	209,7	5.662,6	175,1
1997	1.714,8	540,2	571,6	94,3	105,9	3.026,8	110,7
1998	1.681,2	537,7	565,6	90,0	112,2	2.986,7	98,7
1999	1.552,2	472,9	695,0	78,7	169,7	2.968,5	124,3
2000	1.543,1	470,1	690,9	78,3	168,7	2.951,0	123,6
2001	1.538,7	468,7	688,9	78,0	168,2	2.942,6	123,2
2002	1.538,7	468,7	688,9	78,0	168,2	2.942,6	123,2
Mittelwert 1990-1998	2.397,9	714,2	1.080,2	122,0	270,4	4.584,6	191,6

Quelle: ZDL, eigene Berechnungen, regionale Verteilung von 1999 bis 2002 geschätzt.

2.3.4. Leistungen aus dem IFG

Das Gesetz zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums in den neuen Ländern (Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost, vom 23.06.1993 mit den Änderungen vom 6. März 1997 und 9. September 1998) sichert den neuen Bundesländern und den Gemeinden Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen in Höhe von jährlich 6,6 Mrd. DM seit dem Jahr 1995 zu.

Von diesem Jahresbetrag erhalten die Länder jedes Jahr bis 2004:

Berlin	1255 Mio. DM,
Brandenburg	936 Mio. DM,
Mecklenburg-Vorpommern	697 Mio. DM,
Sachsen	1.725 Mio. DM,
Sachsen-Anhalt	1.041 Mio. DM,
Thüringen	946 Mio. DM.

Durch die Finanzhilfen werden gefördert:

1. Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Infrastruktur, insbesondere für die wirtschaftliche Entwicklung bedeutsame Umweltschutzmaßnahmen, Energieversorgung, Trinkwasserversorgung, Verkehr, Erschließung und Sanierung von Industrie- und Gewerbeflächen, Fremdenverkehr;
2. Maßnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus, insbesondere zur Modernisierung und Instandsetzung, einschließlich des Studentenwohnraumbaus;
3. Maßnahmen zur Förderung des Städtebaus, insbesondere zur Stadt- und Dorferneuerung, einschließlich Erhaltung und Erneuerung historischer Stadtkerne;
4. Maßnahmen zur Förderung der Aus- und Weiterbildung im beruflichen Bereich unter Einschluß der Hochschulen und Fachhochschulen;
5. Maßnahmen zur Förderung der Wissenschaft, Forschung und Entwicklung sowie
6. für die wirtschaftliche Entwicklung bedeutsame Maßnahmen zur Förderung kommunaler Investitionen, insbesondere Investitionen zum Ausbau und zur Erneuerung von sozialen Einrichtungen.

Begleit- und Folgemaßnahmen können nur gefördert werden, wenn sie unmittelbar in ursächlichen Zusammenhang mit den geförderten Maßnahmen stehen.

Die FH gemäß dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost sind in ihrer Entwicklung in der Tabelle 13 dargestellt. Die Werte für die NBL und Berlin wie auch die Mittelwerte liegen sehr eng beieinander, so daß hier wiederum eine Verteilung nach der Einwohnerzahl zu konstatieren ist. Wie bereits erwähnt, beläuft sich die IFG-Hilfe bis zum Jahr 2002 auf 6,6 Mrd. DM pro Jahr.

Tabelle 13: Volumen und Entwicklung der FH „IFG“

	Finanzstarke Flächenländer	Finanzschwache westdt. Flächenländer	Ostdeutsche Flächenländer	Westdeutsche Stadtstaaten	Berlin	Insgesamt	nachrichtlich: Brandenburg
	in DM pro Einwohner						
1990	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1991	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1992	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1993	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1994	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1995	0,0	0,0	300,3	0,0	322,3	65,9	287,7
1996	0,0	0,0	398,9	0,0	293,7	81,4	372,4
1997	0,0	0,0	359,0	0,0	443,6	80,4	387,8
1998	0,0	0,0	382,5	0,0	376,4	81,2	392,6
1999	0,0	0,0	377,4	0,0	379,2	80,5	371,1
2000	0,0	0,0	377,4	0,0	379,2	80,5	371,1
2001	0,0	0,0	377,4	0,0	379,2	80,5	371,1
2002	0,0	0,0	377,4	0,0	379,2	80,5	371,1
Mittelwert 1990-1998	0,0	0,0	160,1	0,0	159,5	34,3	160,1
	in Mio. DM						
1990	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1991	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1992	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1993	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1994	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1995	0,0	0,0	4.264,9	0,0	1.118,3	5.383,2	729,8
1996	0,0	0,0	5.645,4	0,0	1.018,3	6.663,7	948,0
1997	1,1	0,2	5.067,5	0,0	1.529,0	6.597,8	993,4
1998	0,0	0,0	5.375,2	0,0	1.286,1	6.661,3	1.013,4
1999	0,0	0,0	5.345,0	0,0	1.255,0	6.600,0	936,0
2000	0,0	0,0	5.345,0	0,0	1.255,0	6.600,0	936,0
2001	0,0	0,0	5.345,0	0,0	1.255,0	6.600,0	936,0
2002	0,0	0,0	5.345,0	0,0	1.255,0	6.600,0	936,0
Mittelwert 1990-1998	0,1	0,0	2.261,4	0,0	550,2	2.811,8	409,4

Quelle: ZDL, eigene Berechnungen.

Die Liste der förderungsfähigen Maßnahmen weist auf vielfache Überschneidungen mit der Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben und anderen Finanzhilfen hin. Das Investitionsförderungsgesetz verbietet jedoch ausdrücklich eine Förderung von Maßnahmen, die nach Artikel 91a GG und anderen Verwaltungsvereinbarungen nach 104a Abs. 4 GG gefördert werden. So soll eine Kumulation verhindert werden (vgl. Peffekoven 1994, S. 201).

Durch die Veränderung des Gesetzes im Jahr 1997 können die Beträge für die neuen Bundesländer mit Ausnahme Berlins durch eine schriftliche Erklärung des

jeweiligen Landes gegenüber dem Bundesministerium für Finanzen um bis etwa 35 Mio. DM abgesenkt werden (Art. 3. des Änderungsgesetzes vom 6.03.1997).

Die Finanzhilfen des Bundes betragen 90 vom Hundert der öffentlichen Finanzierung. Die Länder haben 10 % der öffentlichen Finanzierung zu tragen. Sie können jedoch abweichend auch einen höheren Anteil der öffentlichen Finanzierung übernehmen. Von einem Land in einem Haushaltsjahr nicht abgerufene Bundesmittel verfallen nicht. Die zeitliche Spezialität greift in diesem Fall nicht, die Mittel sind übertragbar.

Das Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost ist ein Nachfolger des Strukturhilfegesetzes vom 20.12.1988, das zum 31.12.1991 mit dem Gesetz zur Aufhebung des Strukturhilfegesetzes und zur Aufstockung des Fonds Deutsche Einheit vom 16.03.1992 ausgelaufen ist. Das Aufhebungsgesetz billigte den betroffenen alten Bundesländern, die bisher Nutznießer von Strukturhilfen waren, pauschale Überbrückungshilfen zwischen 20,6 Mio. DM (Bremen) und 246,8 Mio. DM (NRW) zu.

2.3.5. Sonstige FH des Bundes an die Länder

Die Entwicklung der sonstigen FH des Bundes an die Länder ist in Tabelle 14 aufgezeigt. Die Einwohnerwerte deuten darauf hin, daß die ostdeutschen Flächenländer entsprechend dem Mittelwert 1990-1998 nur unterproportional von diesen Zuweisungen profitiert haben, Brandenburg allerdings leicht überproportional. Begünstigt werden durch die FH insbesondere die finanzschwachen westdeutschen Länder und Berlin. Die Gesamtsumme ist bezüglich der Jahreswerte leicht schwankend, wobei der Mittelwert 1990-1998, aber auch die fortgeschriebenen Werte bis 2002 nahe 2,0 Mrd. DM liegen.

Tabelle 14: Volumen und Entwicklung der sonstigen FH des Bundes

	Finanz- starke Flächen- länder	Finanz- schwache westdt. Flächen- länder	Ost- deutsche Flächen- länder	West- deutsche Stadt- staaten	Berlin	Insgesamt	nachricht- lich: Branden- burg
	in DM pro Einwohner						
1990	30,2	43,0	0,0	27,4	8,5	26,2	0,0
1991	23,7	40,6	13,0	22,6	9,4	24,3	14,7
1992	22,7	34,1	34,5	19,6	7,2	26,2	63,5
1993	19,0	30,9	25,9	22,2	11,5	22,2	25,4
1994	19,8	31,9	29,5	27,4	22,4	24,1	29,6
1995	18,5	30,1	23,3	20,4	41,0	22,6	16,7
1996	16,7	30,4	25,4	21,9	104,4	24,7	32,8
1997	15,6	29,4	28,6	30,0	113,9	25,0	46,1
1998	16,0	29,9	24,3	21,4	65,1	22,3	36,2
1999	19,9	33,4	30,4	25,6	57,8	26,0	38,7
2000	17,1	28,8	26,2	22,1	49,8	22,4	33,3
2001	17,8	29,8	27,1	22,8	51,6	23,2	34,5
2002	19,0	31,9	29,0	24,4	55,2	24,8	36,9
Mittelwert 1990-1998	20,3	33,3	22,7	23,7	42,6	24,2	29,4
	in Mio. DM						
1990	1.364,9	649,3	0,0	64,6	29,4	2.108,2	0,0
1991	1.073,6	613,0	187,8	53,4	32,3	1.960,1	37,1
1992	1.027,5	515,1	497,7	46,3	25,0	2.111,6	160,5
1993	869,4	472,1	371,9	53,0	40,0	1.806,4	64,7
1994	908,3	490,7	420,8	65,3	77,9	1.963,0	74,9
1995	852,7	467,3	330,7	48,6	142,2	1.841,5	42,4
1996	774,6	473,7	359,4	52,2	361,9	2.021,8	83,6
1997	726,5	460,1	403,2	71,6	392,7	2.054,1	118,1
1998	744,1	469,6	341,6	50,7	222,4	1.828,4	93,4
1999	924,6	524,5	426,9	60,7	197,7	2.134,4	99,9
2000	796,2	451,7	367,6	52,3	170,2	1.838,0	86,0
2001	825,1	468,0	380,9	54,2	176,4	1.904,6	89,1
2002	882,4	500,5	407,4	58,0	188,7	2.036,9	95,3
Mittelwert 1990-1998	926,8	512,3	323,7	56,2	147,1	1.966,1	75,0

Quelle: ZDL, eigene Berechnungen, regionale Verteilung von 1999 bis 2002 geschätzt.

2.4. Geldleistungsgesetze nach Art. 104a Abs. 3 GG

Art. 104a Abs. 3 GG bezieht sich auf die Bundesgesetze, denen zufolge die Geldleistungen zu gewähren sind und die von den Länder ausgeführt werden. Hinsichtlich solcher Gesetze enthält das Grundgesetz keine zwingende Regelung bezüglich der Kostenbeteiligung des Bundes; die Aufteilung der Kosten wird dem Gesetzgeber überlassen. In den einzelnen Geldleistungsgesetzen kann also bestimmt werden, daß der Bund die Leistungen ganz oder partiell finanziert. Da die Höhe des Bundesanteils an den Geldleistungen durch 104a Abs. 3 GG nicht festgelegt wird,

sind grundsätzlich verschiedene Aufteilungsschlüssel möglich, bis zu einer 100 %igen Übernahme durch die Länder.

Beträgt der Anteil der Länder mindestens 25 %, so muß der Bundesrat dem entsprechenden Gesetz zustimmen (Art. 104a Abs. 3 S. 3 GG). Dies gilt auch dann, wenn es an einer ausdrücklichen Bestimmung über die Kostenverteilung fehlt (vgl. v. Arnim 1990, S. 1001). Trägt der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr, so wird das Gesetz im Auftrag des Bundes durchgeführt.

Verfassungsrechtlich ist Art. 104a Abs. 3 GG angreifbar, weil er bei Geldleistungsgesetzen, bei denen der Bund weniger als 75 % der Kosten trägt, die Kostenaufteilung den Verhandlungen zwischen Bund und Ländern überläßt und keine klare Abgrenzung der Finanzierungslasten trifft. Nicht anwendbar ist die Regelung des Art. 104a Abs. 3 GG, wenn der Bund die Gesetze selbst ausführt.

Art. 104a Abs. 3 bezieht sich ausdrücklich auf die Gewährung von Geldleistungen durch Bundesgesetze und nicht auf sonstige geldwerte Leistungen (Dienst- oder Sachleistungen). Ein solches Gewähren liegt vor, wenn die Zahlungen nicht aufgrund sonstiger vertraglicher oder schadensersatzrechtlicher Verpflichtungen erfolgen.

Die Geldleistungsgesetze umfassen u.a. folgende Leistungen: Wohngeld, Ausbildungsförderung, Unterhaltsvorschußgesetz, Entschädigung für die Opfer von Gewalt, Bereinigung von SED-Unrecht. Zu den auslaufenden Finanzierungstatbeständen gehören das Kindergeld für Landesbedienstete und die Leistungen im Rahmen des Gesetzes zur Förderung der bäuerlichen Landwirtschaft.

Die folgenden Tabellen beinhalten nur quantitativ bedeutsame Geldleistungen des Bundes an die Länder. In Tabelle 15 wird die Entwicklung der Geldleistung „Wohngeld“ dargestellt.

Tabelle 15: Volumen und Entwicklung der Geldleistung „Wohngeld“

	Finanzstarke Flächenländer	Finanzschwache westdt. Flächenländer	Ostdeutsche Flächenländer	Westdeutsche Stadtstaaten	Berlin	Insgesamt	nachrichtlich: Brandenburg
	in DM pro Einwohner						
1990	..	..	..	..	..	..	..
1991	30,1	37,5	22,3	72,8	37,4	31,7	24,1
1992	28,9	37,2	96,7	66,7	82,2	46,0	100,9
1993	29,7	37,8	79,9	70,6	75,6	43,3	87,6
1994	30,6	38,2	52,7	68,7	64,9	38,5	52,8
1995	33,7	41,4	39,3	77,8	64,4	38,7	39,3
1996	35,9	44,7	40,1	83,3	66,9	41,0	38,6
1997	37,9	47,6	42,5	91,7	73,4	43,6	41,6
1998	39,5	47,3	48,7	97,9	81,8	46,0	46,0
1999	39,8	49,3	68,9	94,9	87,5	50,2	68,2
2000	39,6	49,1	68,7	94,6	87,2	50,0	67,9
2001	38,7	47,9	67,0	92,2	85,1	48,8	66,2
2002	38,7	47,9	67,0	92,2	85,1	48,8	66,2
Mittelwert 1990-1998	29,6	36,9	46,9	69,9	60,7	36,5	47,9
	in Mio. DM						
1990	..	..	..	..	..	..	..
1991	1.360,7	566,9	322,2	171,7	129,1	2.550,6	60,8
1992	1.305,3	561,9	1.395,6	157,4	283,8	3.704,0	255,1
1993	1.359,0	577,3	1.146,5	168,4	262,5	3.513,7	223,1
1994	1.403,8	588,4	750,9	163,8	225,8	3.132,7	133,8
1995	1.551,1	642,3	557,7	185,6	223,4	3.160,1	99,8
1996	1.659,6	696,7	567,7	198,8	232,0	3.354,8	98,3
1997	1.760,9	746,6	600,2	218,4	253,0	3.579,1	106,5
1998	1.837,9	743,0	683,8	232,2	279,4	3.776,3	118,7
1999	1.848,1	774,1	968,8	225,0	299,0	4.115,0	175,9
2000	1.841,3	771,3	965,3	224,2	297,9	4.100,0	175,3
2001	1.796,4	752,4	941,7	218,8	290,6	4.000,0	171,0
2002	1.796,4	752,4	941,7	218,8	290,6	4.000,0	171,0
Mittelwert 1990-1998	1.359,8	569,2	669,4	166,3	209,9	2.974,7	121,8

Quelle: ZDL, eigene Berechnungen, regionale Verteilung von 1999 bis 2002 geschätzt.

Das Wohngeld wird durch das Zweite Wohngeldgesetz vom 14. Dezember 1970 geregelt, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des § 42 Abs. 2 des Wohngeldgesetzes sowie des § 9 Abs. 3 und 4 des Eigenheimzulagengesetzes vom 16. Juli 1998. Ausgehend vom Bundesdurchschnitt der Einwohnerzahlen – insbesondere dem Mittelwert 1990-1998 – wird deutlich, daß diese Geldleistung besonders zu Gunsten der westdeutschen Stadtstaaten, der ostdeutschen Länder und Berlin streut, wobei Brandenburg leicht über dem Mittelwert für die ostdeutschen Flächenländer liegt. Unterproportional profitieren die finanzstarken Flächenländer. Hier ist die Streuung über die Jahreswerte allerdings sehr stark ausgeprägt. Das

Jahresvolumen der Geldleistung „Wohngeld“ erreicht im Jahr 1999 mit 4,1 Mrd. DM sein Maximum, um dann bis 2002 leicht abzusinken. Vom quantitativen Volumen hergesehen fließen ca. 45 % an die finanzstarken Flächenländer, obwohl diese pro Einwohner nur unterproportional profitieren.

Tabelle 16: Volumen und Entwicklung der Geldleistung „Ausbildungsförderung“

	Finanz- starke Flächen- länder	Finanz- schwache westdt. Flächen- länder	Ost- deutsche Flächen- länder	West- deutsche Stadt- staaten	Berlin	Insgesamt	nachricht- lich: Branden- burg
	in DM pro Einwohner						
1990	..	..	..	..	..	..	..
1991	27,4	29,5	37,5	52,0	57,6	31,6	22,9
1992	28,4	29,1	34,1	51,4	55,4	31,4	20,8
1993	25,5	27,4	28,1	49,1	51,8	28,2	17,9
1994	23,7	24,5	20,8	45,2	43,3	24,8	14,1
1995	21,7	22,8	18,7	41,1	39,2	22,7	13,2
1996	20,5	21,1	19,4	37,1	36,2	21,6	13,8
1997	17,6	18,1	19,8	31,6	31,9	19,1	14,5
1998	16,4	17,0	22,4	29,1	32,6	18,6	17,4
1999	17,6	18,2	19,2	33,0	34,0	19,1	12,8
2000	17,6	18,2	19,2	33,0	34,0	19,1	12,8
2001	17,6	18,2	19,2	33,0	34,0	19,1	12,8
2002	17,6	18,2	19,2	33,0	34,0	19,1	12,8
Mittelwert 1990-1998	20,1	21,1	22,3	37,4	38,7	22,0	15,0
	in Mio. DM						
1990	..	..	..	..	..	..	..
1991	1.239,7	446,1	541,0	122,7	198,8	2.548,3	57,9
1992	1.284,7	440,1	492,3	121,4	191,2	2.529,7	52,6
1993	1.165,8	419,5	403,9	117,2	179,9	2.286,3	45,6
1994	1.085,5	377,6	296,7	107,8	150,7	2.018,3	35,6
1995	1.000,1	353,2	265,7	98,2	135,9	1.853,1	33,6
1996	950,7	329,0	275,1	88,5	125,5	1.768,8	35,2
1997	819,7	283,2	279,1	75,2	110,0	1.567,2	37,1
1998	764,0	266,7	314,8	69,1	111,3	1.525,9	45,0
1999	817,7	285,6	269,2	78,3	116,2	1.567,0	32,9
2000	817,7	285,6	269,2	78,3	116,2	1.567,0	32,9
2001	817,7	285,6	269,2	78,3	116,2	1.567,0	32,9
2002	817,7	285,6	269,2	78,3	116,2	1.567,0	32,9
Mittelwert 1990-1998	923,4	323,9	318,7	88,9	133,7	1.788,7	38,1

Quelle: ZDL, eigene Berechnungen, regionale Verteilung von 1999 bis 2002 geschätzt.

Die Ausbildungsförderung wird durch das Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung vom 26. August 1971 geregelt, zuletzt geändert durch Neunzehntes Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes vom 24 Juli 1997. Volumen und Entwicklung der Geldleistung „Ausbildungsförderung“ zeigt Tabelle 16.

Jahres- und Mittelwerte nach Einwohnerzahl weisen deutlich auf eine Streuung zu Gunsten der westdeutschen Stadtstaaten und Berlin hin. Brandenburg profitiert unterproportional im Vergleich zum gesamten Bundesgebiet, worin sich die relativ geringe Zahl der angebotenen Studienplätze reflektiert. Volumenmäßig am stärksten profitieren die finanzstarken Flächenländer. Dabei ist die Tendenz nahezu durchgängig rückläufig, wobei die Schätzung bis 2002 von einer Konstanz der Leistungen ausgeht.

Geregelt wird der Unterhaltsvorschuß durch das Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfallleistungen vom 23. Juli 1979, zuletzt geändert am 6. April 1998. Das Volumen und die Entwicklung der Geldleistung „Unterhaltsvorschuß“ können Tabelle 17 entnommen werden. Auch hier fällt die Streuung nach Einwohnerzahl zu Gunsten der westdeutschen Stadtstaaten und Berlin aus, da hier die sozialen Problemlagen gehäuft auftreten dürften. Auch bei den ostdeutschen Flächenländern und besonders Brandenburg ist ein überproportionaler Mittelzufluß zu konstatieren, der ebenfalls auf eine entsprechende Konzentration der sozialen Problemlagen zurückgeführt werden kann. Die Jahreswerte für die verschiedenen Länderkategorien nehmen von der Tendenz her gegenüber dem Beginn der 90er Jahre deutlich zu.

Tabelle 17: Volumen und Entwicklung der Geldleistung „Unterhaltsvorschuß“

	Finanzstarke Flächenländer	Finanzschwache westdt. Flächenländer	Ostdeutsche Flächenländer	Westdeutsche Stadtstaaten	Berlin	Insgesamt	nachrichtlich: Brandenburg
	in DM pro Einwohner						
1990	..	..	..	..	..	..	..
1991	1,6	2,2	0,0	4,1	2,1	1,5	0,0
1992	1,8	2,0	1,2	4,2	3,1	1,8	1,6
1993	4,8	6,0	6,5	11,6	9,4	5,7	7,7
1994	7,2	8,3	8,5	16,3	12,9	8,1	9,2
1995	8,2	9,2	12,3	16,9	15,6	9,7	12,7
1996	7,6	9,6	13,4	15,2	15,7	9,5	14,1
1997	8,1	9,6	13,6	15,2	15,4	9,8	14,1
1998	8,5	10,8	13,0	14,5	15,6	10,2	13,3
1999	8,4	10,1	12,7	17,3	16,3	10,0	13,2
2000	8,6	10,4	13,0	17,8	16,7	10,3	13,6
2001	8,6	10,4	13,0	17,8	16,7	10,3	13,6
2002	8,6	10,4	13,0	17,8	16,7	10,3	13,6
Mittelwert 1990-1998	5,3	6,4	7,6	10,9	10,0	6,3	8,1
	in Mio. DM						
1990	..	..	..	..	..	..	..
1991	71,7	32,9	0,0	9,7	7,4	121,7	0,0
1992	80,3	30,5	17,7	9,9	10,6	149,0	4,1
1993	218,9	91,8	93,3	27,7	32,8	464,5	19,6
1994	331,1	127,3	120,7	39,0	44,9	663,0	23,3
1995	378,6	143,3	174,7	40,4	54,0	791,0	32,2
1996	349,9	149,2	189,0	36,2	54,3	778,6	35,9
1997	375,0	151,2	192,3	36,2	53,1	807,8	36,2
1998	393,6	169,3	183,2	34,3	53,4	833,8	34,3
1999	390,1	158,2	178,1	41,0	55,6	823,0	34,0
2000	401,5	162,8	183,2	42,2	57,2	847,0	35,0
2001	401,5	162,8	183,2	42,2	57,2	847,0	35,0
2002	401,5	162,8	183,2	42,2	57,2	847,0	35,0
Mittelwert 1990-1998	244,3	99,5	107,9	25,9	34,5	512,3	20,6

Quelle: ZDL, eigene Berechnungen, regionale Verteilung von 1999 bis 2002 geschätzt.

3. Lösungsmöglichkeiten

3.1. Verteilungsschlüssel und Mischfinanzierung

3.1.1. Zur Begründung der Verwendung von Schlüsseln bzw. Indikatoren

Bei der Betrachtung der Verteilung der verschiedenen Mischfinanzierungsmittel auf die einzelnen Bundesländer fällt eine beachtliche Konstanz in den Anteilen der

einzelnen Länder an den einzelnen Mischfinanzierungen über die Jahre hinweg auf. Ebenso wird deutlich, daß nur in wenigen Bereichen eine bestimmte Länderverteilung direkt aus rechtlichen Vorgaben resultiert. Statt dessen ist davon auszugehen, daß sich die Verteilung entweder aufgrund eines politischen Verhandlungsprozesses oder aber aufgrund der regionalen Streuung verschiedener Förderungstatbestände ergibt. Beide Verteilungsursachen sind aber unter den Gesichtspunkten der Transparenz sowie der ökonomischen Effizienz kritisierbar. Dabei ist die Kritik an politischen Verhandlungsprozessen unbestritten. Aber auch, wenn sich sowohl das Volumen als auch die Streuung aus der regionalen Häufung von bestimmten Einzelstatbeständen ergibt, ist die obengenannte Kritik gerechtfertigt: Denn Transparenz ist genauso wenig gegeben, wie der Aufwand zur Beschaffung von regionalisierten Daten beachtlich ist. Das Nachvollziehen einiger Kriterien – wie z.B. des Infrastrukturindikators in der GA „Wirtschaftsstruktur“ – ist aufwendig und nur schwerlich möglich. Aber auch die ökonomische Effizienz erweist sich in vielen Bereichen als fragwürdig: Wegen der notwendigen Kooperation von Bund und Ländern z.B. bei den Gemeinschaftsaufgaben ist unter Bezugnahme auf Einzelstatbestände ein unverträglich hohes Maß an administrativen Kosten zu vermuten.

Für die weitere Vorgehensweise ist jedoch folgendes von großer Bedeutung: Beide oben erwähnten Verteilungsursachen sind durch den Rückgriff auf allgemeine, einen bestimmten Bedarf beschreibende Eigenschaften der Länder gekennzeichnet. Im politischen Verhandlungsprozeß dienen Bedarfsgrößen als Argument; bei der Frage nach einzelnen Förderungstatbeständen sind die allgemeinen Bedarfsgrößen den Förderkriterien im allgemeinen sachlich vorgelagert. Die Bedarfsgrößen bedingen die Mischfinanzierungstatbestände.

Aufgrund dieser Überlegungen ist es angebracht, die implizit zugrundeliegenden, auf erfaßbaren Bedarfsgrößen basierenden Verteilungskriterien offenzulegen. Die Methodik des Versuchs²¹ einer rationalen Nachzeichnung bisheriger Verteilungen wird im folgenden beschrieben. Anzumerken ist noch, daß die Möglichkeit zur relativ genauen Nachbildung der Verteilungen ein weiteres Indiz für die Richtigkeit der Vermutung ist, daß die Verteilungen tatsächlich von allgemeinen Bedarfskriterien abhängen, auch wenn diese Kriterien erst durch die Untersuchung offengelegt wurden.

3.1.2. Zur Bestimmung der zugrundeliegenden Schlüssel

3.1.2.1. Singuläre Indikatoren

Im einfachsten Fall sind lediglich die verschiedenen im politischen sowie wirtschaftswissenschaftlichen Raum bereits diskutierten Bedarfsindikatoren zu ermitteln, in ihrer regionalen Verteilungswirkung darzustellen und mit der vorgegebenen Verteilung der Zuweisungen zu vergleichen. Die potentiellen Indikatoren fallen dabei grob gesehen in zwei Klassen: Zum einen können sie unter- bzw. überschrittene Zielgrößen²² sein oder aber allgemeine Bestandsgrößen²³, die einen bestimmten Bedarf ausdrücken.

Aufgrund des allgemein anerkannten Nachholbedarfs der neuen Bundesländer in vielen Bereichen der Mischfinanzierungstatbestände benötigen die neuen Bundesländer derzeit und in nächster Zukunft eine im Vergleich zu den alten Bundesländern erhöhte Förderung durch den Bund. Man muß also von der Tatsache ausgehen, daß sich in den verschiedenen GA und sonstigen Mischfinanzierungen zwei verschiedene Tatbestände niederschlagen:

- 1) ein *Grundbedarf*, der für alle Länder anhand „akuter“, d.h. nicht vergangenheitsbedingter Besonderheiten gilt (erweiterungsbedingter Bedarf) sowie
- 2) ein zusätzlicher, „*besonderer*“ *vergangenheitsbedingter Bedarf* für die neuen Länder (teilungsbedingte Sonderlasten).

Beide Bedarfe sind bei der Ermittlung der verwendeten Verteilungskriterien klar zu trennen.

Dieses Trennverfahren wird im folgenden beschrieben und anhand einer Beispielsrechnung auch im Detail nachvollzogen. Unter „Indikator“ wird dabei ein potentieller Schlüssel verstanden, der rechnerisch so aufgebaut ist, daß die Summe der Indikatorwerte aller Länder gleich eins ist. Der Indikator drückt also bereits Anteile aus.²⁴ Sowohl das gesamte Finanzierungsvolumen und seine Ausgangsverteilung

²¹ Da nicht immer davon ausgegangen werden kann, daß die vorgeschlagene Methode erfolgreich ist (s.u.), wird hier der Begriff „Versuch“ verwendet.

²² Z.B. Abweichung vom bundesdurchschnittlichen BIP pro Kopf, Arbeitslosigkeit etc.

²³ Z.B. Anzahl Studierende, wenn davon ausgegangen wird, daß der Bund einen Teil der Lasten der Hochschulausbildung übernehmen soll.

²⁴ Hergeleitet werden die Indikatoren in dieser Erläuterung nicht (zur Herleitung von potentiellen Indikatoren, ihrer konkreten Ausgestaltung sowie damit verbundener Vor- und Nachteile siehe auch „Entwicklung von Verteilungsschlüsseln“). Vgl. Kap. 3.3.1.1. und 3.4.

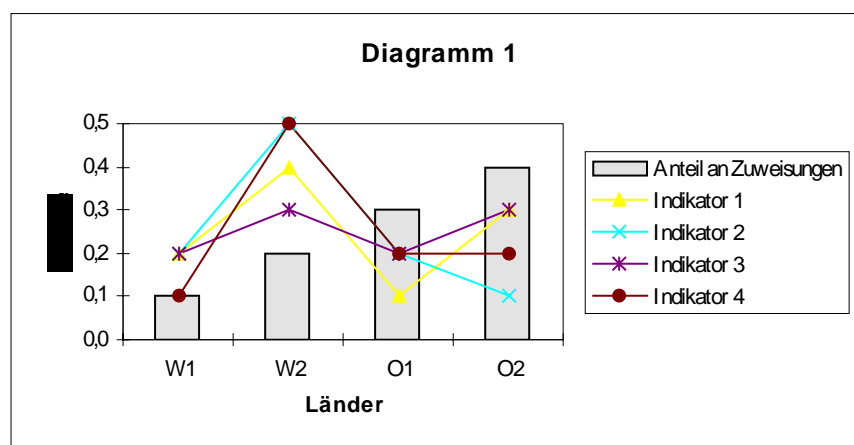
auf die einzelnen Länder als auch die zu Verfügung stehenden Indikatoren werden für die nachfolgende Erläuterung als gegeben angenommen. Ziel der Schlüsselermittlung ist es, den Status quo in seinen Grundzügen zu wahren,²⁵ aber mit einer rationalen und transparenten Begründung, nämlich dem Verweis auf die Bedarfs-/Zielgrößen, zu versehen.

Das Verfahren besteht aus insgesamt fünf Schritten: Ermittlung des Indikators für den allgemeinen Bedarf anhand der Westländer (Schritt 1); Ermittlung der Höhe (Schritt 2) und Verteilung (Schritt 3) des allgemeinen Bedarfes für alle Länder; Ermittlung der Höhe und Verteilung des Sonderbedarfes der neuen Länder (Schritt 4) und Bestimmung des für dessen Verteilung zu verwendenden Schlüssels (Schritt 5).

Folgende Zahlen werden für das Beispiel verwendet, wobei W1 bzw. O1 etc. fiktive alte bzw. neue Länder bezeichnen. „Indikator 1“ etc. stehen für verschiedene, auf je einem Merkmal basierende²⁶ potentielle Schlüssel.

Übersicht 1:

	W1	W2	O1	O2
Zuweisungen	10	20	30	40
Anteil an Zuweisungen	0,1	0,2	0,3	0,4
Indikator 1	0,2	0,4	0,1	0,3
Indikator 2	0,2	0,5	0,2	0,1
Indikator 3	0,2	0,3	0,2	0,3
Indikator 4	0,1	0,5	0,2	0,2



²⁵ Zum Verfahren bei Abweichungen s.u.

²⁶ Zur Kombination verschiedener, auf Einzelmerkmalen basierender Indikatoren vgl. Kap. 3.3.1.1. und 3.4.

Schritt 1: Ermittlung des Indikators für den allgemeinen Bedarf anhand der Westländer

Die Übersicht 1 bzw. das Diagramm 1 zeigt die Verteilung von Mitteln sowie die Verteilung potentieller Schlüssel für fiktive „alte“ und „neue“ Länder. Es wird – sofern vorhanden²⁷ – ein Indikator ausgewählt, der die bisherige Verteilung der Mittel auf die alten (und nur auf die alten)²⁸ Länder nachzeichnet. Dazu muß der Anteil der Zuweisungen der einzelnen Westländer an der Summe der Zuweisungen der Westländer insgesamt ermittelt werden. Bei den Indikatoren wird entsprechend vorgegangen. Die Ergebnisse sind in Übersicht 2 dargestellt.

Übersicht 2

	W1	W2
Anteil	0,33	0,67
Indikator 1	0,33	0,67
Indikator 2	0,29	0,71
Indikator 3	0,40	0,60
Indikator 4	0,17	0,83

Im Beispiel ist folglich der Indikator 1 der passende Schlüssel.

Schritt 2: Ermittlung der Höhe des allgemeinen Bedarfes für alle Länder

Wenn der oben ausgewählte Indikator zur Verteilung an die alten Länder verwendet wird, müssen – wegen der Annahme, daß die alten Länder Zuweisungen aufgrund allgemeiner, auch für die neuen Länder gültiger, Kriterien erhalten – auch die neuen Länder nach diesem Schlüssel mit entsprechenden Mitteln versehen werden. Die Summe der Mittel für den allgemeinen Bedarf errechnet sich wie folgt:

²⁷ Gesetzt den Fall, daß tatsächlich kein passender Indikator gefunden werden sollte, stellt sich folgendes Problem: Falls nicht nachgewiesen werden kann, daß sich die Abweichungen von potentiellen Schlüsseln aufgrund von mangelnden Kofinanzierungsmöglichkeiten, Ausgleichszahlungen an anderer Stelle o.ä. ergeben, ist die These, daß der Verteilung tatsächlich ein bestimmter Bedarf zugrunde liegt, widerlegt. Uns ist aber bei der Untersuchung der Gemeinschaftsaufgaben, bei einer moderaten Schwankungsbreite, bislang kein solcher Fall begegnet. Notfalls ließe sich aber die Forderung erheben, daß die Zuweisungen nach einem Bedarfsindikator verteilt werden sollten, auch wenn dies momentan weder implizit noch explizit der Fall ist.

²⁸ Die ausschließliche Beschränkung auf die Verteilung an die Westländer ergibt sich aus der Notwendigkeit, die Zuweisungen an die neuen Länder in einen allgemeinen Bedarf (Grundbedarf) und einen teilungsbedingten Sonderbedarf aufzuteilen.

Mittels des oben gewählten Indikators kann der Anteil aller Westländer am allgemeinen Bedarf bestimmt werden, er entspricht nämlich genau der Summe der Indikatoren der Westländer am Gesamtindikator (Schritt 2.1).

Anteil Westländer am allgemeinen Bedarf = (Indikator W1 + Indikator W2), im Beispiel:

$$0,2 + 0,4 = 0,6.$$

Des weiteren entspricht die Höhe des allgemeinen Bedarfs insgesamt (Ost und West) der Summe der Zuweisungen an die Westländer geteilt durch den Anteil am allgemeinen Bedarf, den diese Zuweisungen ausmachen. Im Beispiel:

$$(10 + 20) / 0,6 = 50.$$

Schritt 3: Ermittlung der Verteilung des allgemeinen Bedarfs für alle Länder

Der noch nicht verteilte Anteil des allgemeinen Bedarfs kann jetzt mittels des Indikators auch an die neuen Länder verteilt werden; im Beispiel ergibt sich folgendes Bild:

Übersicht 3:

	W1	W2	O1	O2	Summe
Allg. Bedarf insgesamt					50
Indikator 1	0,2	0,4	0,1	0,3	1,0
Allgemeiner Bedarf	10	20	5	15	50

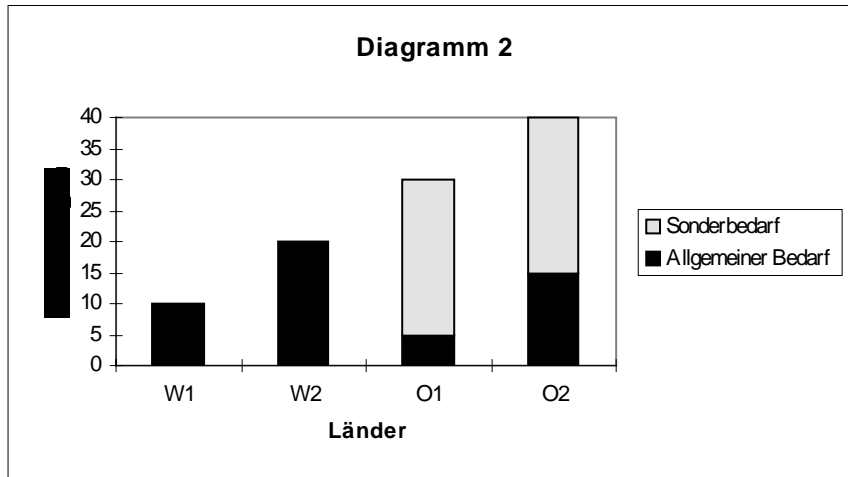
Schritt 4: Ermittlung der Höhe und Verteilung des Sonderbedarfes der neuen Länder

Jetzt steht nicht nur die Aufteilung der Zuweisungen in allgemeine und Sonderbedarfe fest, es läßt sich auch leicht die Verteilung der Sonderbedarfe an die neuen Länder ermitteln: Von den Gesamtzuweisungen an die neuen Länder wird einfach der Betrag der Zuweisungen aufgrund des „allgemeinen“ Bedarfs herausgerechnet. Ferner ist der Anteil der neuen Länder am Sonderbedarf zu ermitteln.

Übersicht 4:

	W1	W2	O1	O2
Zuweisungen insgesamt	10	20	30	40
Allgemeiner Bedarf	10	20	5	15
Sonderbedarf	0	0	25	25
Anteil Sonderbedarf			0,5	0,5

Graphisch dargestellt sieht die Aufteilung wie folgt aus:



Schritt 5: Bestimmung des für die Verteilung des Sonderbedarfs zu verwendenden Schlüssels

Im letzten Schritt werden die Indikatoren nur noch auf die Ostländer bezogen, es sind dabei die einzelnen Indikatorwerte durch die Summe der Indikatoren der Ostländer zu teilen, um den Indikator der Ostländer auf eins zu normieren. Es ist dann ein neuer, den Sonderbedarf kennzeichnender Indikator auszuwählen. Im Beispiel ergeben sich folgende Indikatorenanteile:

Übersicht 5:

	O1	O2
Verhältnis Sonderbedarf	0,50	0,50
Indikator 1	0,25	0,75
Indikator 2	0,67	0,33
Indikator 3	0,40	0,60
Indikator 4	0,50	0,50

Im Beispiel wird also Indikator 4 gewählt.

Das vorgestellte Verfahren hat eine auf den ersten Blick überraschende Konsequenz: Die Aufteilung der Zuweisungen in Grund- und Sonderbedarf ist vom

verwendeten Indikator abhängig. D.h., daß die Aufteilung in Grund- und Sonderbedarf lediglich indirekt durch die Wahl des Indikators bestimmt wird. Diese indirekte Bestimmung bietet allerdings keinen Anlaß zur Kritik, denn sie läßt sich folgendermaßen begründen: Es liegt keine Aufteilung in Ost und West, sondern eine Aufteilung in allgemeine und Sonderbedarfe vor. Da die Zuweisungen an die Ostländer beide Komponenten enthalten, muß die Aufteilung notwendigerweise vom verwendeten Indikator abhängig sein. Deswegen ist die Höhe des allgemeinen Bedarfes der neuen Bundesländer nur indirekt bestimmbar.

3.1.2.2. Zur Entwicklung von kombinierten Indikatoren

Während im dargestellten Beispiel der Indikator 1 die Verteilung unter den Westländern genau abbildet, ist ein solcher Fall in der Realität meist nicht gegeben. Statt dessen leitet sich die Verteilung meist aus einer Kombination mehrerer Indikatoren ab. Wie die Kombination von verschiedenen Indikatoren vollzogen werden kann, wird ersichtlich, wenn man – innerhalb des Beispiels – davon ausgeht, daß Indikator 1 nicht verfügbar ist und statt dessen lediglich die Indikatoren 2 und 3 vorhanden sind. Bildet man einen neuen Indikator 5, der sich je zur Hälfte aus den Indikatoren 2 und 3 zusammengesetzt, so erhält man folgenden kombinierten Indikator:

Übersicht 6:

	W1	W2	O1	O2
Indikator 2 * 0,5	0,10	0,25	0,10	0,05
Indikator 3 * 0,5	0,10	0,15	0,10	0,15
Indikator 4	0,20	0,40	0,20	0,20

Die Kombination von Indikatoren ermöglicht im allgemeinen eine bessere Nachzeichnung der Verteilung als der Rückgriff auf lediglich ein Merkmal. Diese Zusammenfassung von einzelnen Merkmalen zu einem Indikator ist auch durchaus sachgerecht, denn der Bedarf drückt sich nur im seltensten Fall anhand *eines* Merkmals aus.²⁹

Die im weiteren Verlauf vorgeschlagenen Indikatoren wurden anhand der Kriterien Einfachheit, sachlicher Bezug, Resistenz gegen strategisches Verhalten sowie

²⁹ Bekanntlich sind auch monokausale Begründungen in der Wissenschaft nicht akzeptiert, insbesondere wenn der Anspruch auf eine realitätsnahe Modellbildung erhoben wird.

getreuer Nachbildung der bisherigen Verteilung (ausgedrückt als minimale Varianz einer Kombination aus relativer und absoluter Abweichung) ausgewählt.

3.2. Umsetzungsmöglichkeiten

Neben der Beibehaltung des Status quo existieren mehrere Möglichkeiten, die bisherigen Gemeinschaftsaufgaben oder Teile davon in den Länderfinanzausgleich i.w.S. zu integrieren. Bei der Beschreibung der Umsetzungsmöglichkeiten wird zunächst auf eine Aufteilung der GA-Mittel in einen allgemeinen Grund- und einen teilungsbedingten Sonderbedarf verzichtet. Im Rahmen der empirischen Untersuchung einzelner Umsetzungsmöglichkeiten wird diese Vereinfachung aufgehoben.

3.2.1. Beibehaltung des Status quo

Die Beibehaltung des Status quo ist, wie bereits oben ausführlich erläutert, neben der Kofinanzierungsproblematik mit vielfältigen weiteren Problemen verbunden. Auf eine ausführliche Darstellung wird im weiteren Verlauf verzichtet.

3.2.2. Integration in die Umsatzsteuerverteilung

Die technisch einfachste und anspruchsloseste Integrationslösung ist eine Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder in dem Ausmaß, in dem die GA-Mittel gekürzt werden. Die Mittel würden dann an die Länder nach dem üblichen Umsatzsteuerverteilungsverfahren verteilt. Da die Mittelverteilung, wie oben bereits mehrfach festgestellt, jedoch auch immer mit einem speziellen Bedarf der einzelnen Länder in Verbindung steht, ist die Kompensation der Länder insgesamt ohne Rücksichtnahme auf ihre Bedarfssituation nicht sachgerecht. Denn faktisch handelt es sich bei der Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder um eine auf Einwohnerzahlen basierende Zuweisung, die den speziellen Bedarf der einzelnen Länder völlig vernachlässigt. Insbesondere für die neuen Länder, die ja (noch) einen allgemein anerkannten Nachholbedarf haben, ist diese „Lösung“ untragbar und folglich abzulehnen.

3.2.3. Integration durch Gleichstellung der Zuweisungen mit Ländersteuern

Des Weiteren besteht die Möglichkeit, die GA-Mittel insgesamt mit einem entsprechend zu rechtfertigenden Schlüssel oder festgesetzten Beträgen (s.o.) an die Länder zu verteilen und innerhalb des Finanzausgleichs quasi als eine Ländersteuer oder als eine Einnahme unter anderen zu betrachten. Dann würde jedoch bereits die Umsatzsteuerverteilung von dieser Änderung betroffen, da sie über die 92 %-Auffüllung auf die Ländersteuern Bezug nimmt.

Aber auch diese Methode erscheint nicht sachgerecht: Wegen der Verknüpfung von Zuweisungen und Bedarf ergibt sich dann im LFA das Problem, daß die Ausgleichsmaßzahl, obwohl sie nur einen „allgemeinen“ Finanzbedarf widerspiegelt, Ausgleichsgrundlage bleibt. Das Argument, daß Zuweisungen und Steuereinnahmen kassenmäßig keinen unterschiedlichen Effekt haben, ist hier nicht angebracht, da sich die beiden Einnahmearten in ihrer Begründung unterscheiden. Folglich ist auch dieses Verfahren abzulehnen.

3.2.4. Integration durch Schaffung neuer Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)

Als weitere Möglichkeit ist die Umwandlung von Gemeinschaftsaufgaben in indikatorabhängige oder auch festgeschriebene Bundesergänzungszuweisungen denkbar. Es müßten dann, analog zu anderen Sonderbedarfs-BEZ (wie z.B. „Kosten der politischen Führung“), neue Kategorien der BEZ geschaffen werden. Bei einigen GA-Tatbeständen ist die Ähnlichkeit zu bestehenden BEZ unmittelbar ersichtlich, so beispielsweise bei der GA „Küstenschutz“. Der Vorteil eines solchen Vorgehens liegt auf der Hand: Es wäre relativ leicht, den bisherigen Verteilungsstand beizubehalten. Auch wären Eingriffe in die bisherige Finanzverfassung nicht notwendig. Begründungsschwierigkeiten sind kaum denkbar: Eine gerechtfertigte GA-Förderung impliziert die Erforderlichkeit der Mitwirkung des Bundes. Falls diese vorliegt, weist im allgemeinen das betreffende Land auch eine Leistungsschwäche auf, womit eine BEZ stets gerechtfertigt ist.

Nachteilig an dieser Lösung ist die Schaffung eines weiteren dem Länderfinanzausgleich i.e.S. folgenden Finanzierungstatbestandes für einzelne Länder. Insbesondere vor dem Hintergrund der gegen die Sonderbedarfs-BEZ vorgebrachte Kritik der Außerachtlassung von vermeintlichen Veränderungen in der Finanzkraftreihen

folge durch die anschließende Förderung dürften weitere BEZ-Tatbestände skeptisch gesehen werden.

3.2.5. Integration durch Einbeziehung in die Finanzkraft- und Ausgleichsmeßzahl

Ferner könnte man auch eine Integration der GA-Mittel in den Finanzausgleich i.e.S. vornehmen. Wegen der Koppelung von Bedarf und Zuweisungen bei den GA-Mitteln ist es denkbar, daß sowohl die Finanzkraftmeßzahl der einzelnen Länder als auch die Ausgleichsmeßzahl um die Höhe der Zuweisungen aus den zu substituierenden Mischfinanzierungen erhöht wird. Technisch ist dabei so vorzugehen, daß die Bestimmung der Finanzkraft- und Ausgleichsmeßzahl wie bisher, d.h. ohne Einbeziehung der Zuweisungen, erfolgen muß. Erst dann werden die Zuweisungen sowohl zur Finanzkraft- als auch zur Ausgleichsmeßzahl addiert. Letztere charakterisiert nunmehr sowohl den allgemeinen Grundbedarf als auch den spezifischen Sonderbedarf.

Neben den bereits bei der Überführung von GA-Mitteln in die BEZ angeführten Vorteilen besitzt dieses Verfahren einen weiteren Vorzug: Es wird mehr Systemkonformität erreicht. Im bisherigen Finanzausgleichssystem sind lediglich die allgemeinen Bedarfe, die durch die Ausgleichsmeßzahl ausgedrückt werden, in das Ausgleichsverfahren miteinbezogen. Die Nichtberücksichtigung von Sonderbedarfen ist aber kaum zu rechtfertigen; denn auch die gegenwärtigen Regelungen bei den Hafentlasten und der Einwohnerveredelung stellen eine Berücksichtigung von Sonderbedarfen dar.³⁰ Man kommt also mit dieser Integrationsmöglichkeit dem Ziel eines „Finanzausgleichs aus einem Guß“ näher. Die modifizierte Ausgleichsmeßzahl ist zudem eine sachgerechte Verknüpfung der beiden Konzepte Finanzkraft und Leistungsschwäche. Außerdem reduziert sich das Problem der durch die Kumulation verschiedener Ausgleichsmechanismen verursachten Intransparenz und Strategieanfälligkeit des bisherigen LFA. Dadurch wird auch der auf die Intransparenz und mangelnde Systematik des gegenwärtigen LFA bezogene Diskussion über die Beibehaltung der Finanzkraftreihenfolge ein Teil des Bodens entzogen. Darin läge gerade für die ausgleichsberechtigten Länder ein großer politischer Gewinn.

Dieses Verfahren ist allerdings nicht völlig ohne Nachteile. Die Einbeziehung der bisherigen im Rahmen der GA transferierten Mittel in die Finanzkraft- und Aus

³⁰ Vgl. hierzu die Ausführungen zu Kapitel 2.1.1. und Kolms (1976, S. 186).

gleichsmeßzahl stellt einen Eingriff in die bisherige Finanzverfassung dar und ist daher vermutlich nur mit großem politisch-administrativem Aufwand umsetzbar. Ein weiteres scheinbares Gegenargument, nämlich daß der Finanzausgleich i.e.S. durch dieses Verfahren komplizierter wird, ist nicht stichhaltig. Durch den Wegfall der intransparenten GA-Regelungen ist für den Bereich der Bund-Länder- bzw. Länder-Länder-Finanzbeziehungen insgesamt mit einer beachtlichen Vereinfachung zu rechnen. Die Einbeziehung in die Meßzahlen erscheint daher aus ökonomischen Gründen der Schaffung neuer Kategorien der BEZ überlegen, wenn auch seine politische Durchsetzbarkeit als geringer eingestuft werden muß.

3.2.6. Unterschiedliche Integration von Grund- und Sonderbedarfen

Bislang wurde bei der Frage nach einer möglichen Integration keine Trennung der GA-Mittel in teilungsbedingte Zuweisungen an die NBL sowie allgemeine, d.h. an alte und neue Länder gleichermaßen fließende Zuweisungen vorgenommen. Darüber hinaus blieb die Frage, ob die Kofinanzierung beibehalten, aufgehoben oder in eine Zweckbindung umgewandelt werden sollte, gänzlich unberücksichtigt.

Während die Kofinanzierungsproblematik (mit Ausnahme der abzulehnenden entsprechenden Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder) keinen Zusammenhang mit der Integrationsfrage aufweist, ist die Aufteilung in allgemeine und teilungsbedingte Bedarfe mit der Integrationsproblematik verknüpft. Wenn man von einer möglichen Aufteilung in Grundbedarfe von West- und Ostländern sowie teilungsbedingte Bedarfen der NBL ausgeht, können diese beiden Komponenten an unterschiedlichen Stellen in den LFA integriert werden.

Die ersten drei Umsetzungsmöglichkeiten (Status quo, Erhöhung des Umsatzsteueranteils und Gleichstellung mit Ländersteuern) sind dabei auch aufgrund ihrer finanzwirtschaftlichen Konsequenzen keinesfalls zur Integration der Sonderbedarfe geeignet. In allen drei Versionen könnten die Sonderbedarfe ihre Funktion zum Ausgleich von Leistungsschwäche überhaupt nicht gerecht werden. Die Ablehnung der ersten drei Integrationsmöglichkeiten erfolgt also sowohl aus systematischen als auch aus finanzwirtschaftlichen Gründen.

Geht man allerdings – zumindest implizit – davon aus, daß der Grundbedarf nur als eine indirekte Korrektur der Steueraufteilung zwischen Bund und Ländern begründbar ist, so sind für den Grundbedarf lediglich die finanzwirtschaftlichen

Konsequenzen zu beachten. Für diese Annahme einer indirekten Korrektur sprechen weniger die im Grundgesetz geforderten Bedingungen für die Gewährung von GA-Mitteln als vielmehr der Umstand, daß nahezu alle Länder von den verschiedenen GA profitieren.

Sowohl die Schaffung neuer Kategorien der BEZ wie auch die Integration der Zuweisungen in die Finanzkraft- und Ausgleichsmeßzahl (die zu einer sachgerechten Kombination von Leistungsschwäche und Finanzkraft führt) sind für beide Tatbestände gleichermaßen geeignet. Aufgrund dieser Überlegungen sowie der im politisch-wissenschaftlichen Raum existierenden Vorschläge werden im Rahmen Simulationsrechnungen die finanzwirtschaftlichen Konsequenzen folgender Integrations-szenarien ermittelt:

- A. Erhöhung des Umsatzsteueranteils;
- B. Gleichstellung der Zuweisungen mit Ländersteuern;
- C. Schaffung neuer Bundesergänzungszuweisungen;
- D. Berücksichtigung in der Finanzkraft- und Ausgleichsmeßzahl;
- E. Berücksichtigung des Grundbedarfs in der Umsatzsteuerverteilung und des Sonderbedarfs in der Finanzkraft- und Ausgleichsmeßzahl

Die Darstellung des Szenarios A (Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder) erfolgt, um die daraus resultierenden negativen Konsequenzen einer Nichtberücksichtigung von Sonderbedarfen aufzuzeigen.

3.3. Neuverteilung der Mittelzuweisungen am Beispiel der

Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Ausgehend von der Annahme, daß ein ersatzloser Wegfall der Mitteltransfers im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben aus verschiedenen Gründen nicht in Betracht kommt, werden im folgenden nur am Beispiel der GA „Wirtschaftsstruktur“ die theoretisch möglichen Verteilungsmodelle diskutiert, um den Umfang des Gutachtens in einem vertretbaren Rahmen zu halten.

Grundsätzlich kann die Mittelverteilung einerseits auf der Basis vergangenheitsbezogener Mittelzuflüsse erfolgen. Andererseits besteht die Möglichkeit, die jeweiligen Transfers indikatorbasiert den einzelnen Ländern regional zuzuteilen. Die Fortschreibung der Verteilungen aus der Vergangenheit ist bei allen Mischfinanzierungstatbeständen möglich; sie hat jedoch den Nachteil, daß dadurch eventuelle

Verteilungsschiefungen, die nicht an entsprechende Bedarfe der einzelnen Länder gekoppelt sind, auch in die Zukunft projiziert werden. Die Mittelverteilung anhand bedarfsorientierter Indikatoren hat demgegenüber den Vorteil, daß inhaltliche Zusammenhänge mit Förderungstatbeständen koppelbar sind. Im folgenden werden am Beispiel der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ zunächst Verteilungsmodelle entwickelt und deren finanzielle Konsequenzen dargestellt. Im weiteren erfolgt eine Umsetzung ausgewählter Verteilungsschlüssel sowie der aktuellen Verteilung anhand der oben dargestellten theoretischen Lösungsmöglichkeiten, wobei lediglich die Endergebnisse aufzuzeigen sind.

3.3.1. Definition von Verteilungsschlüsseln

Nachfolgend wird zunächst eine Fortschreibung der bisherigen Verteilung anhand zweier Verfahren dargestellt. Im Anschluß werden die Auswirkungen verschiedener singulärer Indikatoren sowie einiger Kombinationsindikatoren ermittelt.

3.3.1.1. Fortschreibung der Verteilung aus der Vergangenheit

Bei der Fortschreibung von Mittelverteilungen der Vergangenheit bestehen grundsätzlich zwei Variationsmöglichkeiten. Zum einen ist der Stützbereich, auf den Bezug genommen wird, variabel. Zum anderen kann der Anteil der Mittel eines Landes in den letzten n Jahren an der gesamten Summe der Mittel desselben Stützbereichs herangezogen werden (Schlüssel A) oder ein ungewichteter durchschnittlicher Anteil des einzelnen Landes Verwendung finden (Schlüssel B). Unterschiede aus den beiden Schlüsseln ergeben sich, wenn die Mittel sowohl in der Gesamthöhe wie auch in der Verteilung schwankten.

Legt man einen maximalen Stützbereich von 7 Jahren zugrunde, ergeben sich insgesamt 14 verschiedene Fortschreibungsmöglichkeiten, die letztlich jeweils unterschiedliche Verteilungsergebnisse zeitigen können. Ausgehend von den geplanten Transfervolumina der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes sind diese auf der Basis der oben berechneten Anteile des jeweiligen Landes am gesamten Fördervolumen aufzuteilen.

In der folgenden Tabelle 18 sind die Ergebnisse von vier Extrempositionen, d.h. Schlüssel A und Schlüssel B mit einem Stützbereich von zwei und sieben Jahren, dargestellt.

Tabelle 18: Transfervolumen bei Fortschreibung der Mittelzuflüsse der Vergangenheit von 1999 bis 2002

Bundesland	Schlüssel A				Schlüssel B			
	n = 2 Jahre		n = 7 Jahre		n = 2 Jahre		n = 7 Jahre	
	in Mio. DM	in DM pro Einwohner	in Mio. DM	in DM pro Einwohner	in Mio. DM	in DM pro Einwohner	in Mio. DM	in DM pro Einwohner
NW	360,4	20,06	545,6	30,37	357,4	19,89	548,8	30,54
By	108,2	8,97	140,6	11,65	107,2	8,89	142,1	11,78
BW	0,0	0,00	0,1	0,01	0,0	0,00	0,2	0,02
NI	327,7	41,73	305,0	38,84	323,1	41,15	306,7	39,06
HE	32,3	5,35	32,8	5,44	32,3	5,35	33,5	5,56
SN	3.585,4	795,47	3.852,4	854,70	3.587,4	795,91	3.844,4	852,94
RP	67,1	16,69	82,1	20,44	66,3	16,49	83,0	20,65
ST	2.322,9	863,48	2.012,4	748,06	2.315,7	860,80	2.012,9	748,22
SH	91,3	33,07	107,1	38,79	91,3	33,06	108,4	39,26
TH	1.938,1	784,51	1.938,2	784,56	1.935,4	783,40	1.925,9	779,55
BB	1.844,6	714,69	2.018,8	782,19	1.848,6	716,26	2.022,1	783,47
MV	1.661,5	921,29	1.413,7	783,88	1.674,5	928,51	1.417,0	785,72
SL	68,1	63,22	120,8	112,18	67,2	62,42	120,6	111,97
BE	953,9	279,16	785,4	229,83	954,9	279,44	789,2	230,95
HH	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00
HB	32,6	48,60	38,9	57,99	32,8	48,91	39,2	58,46

Quelle: ZDL, eigene Berechnungen.

Wie aus der Tabelle 18 unmittelbar deutlich wird, ist der Einfluß des Stützbereichs erheblich größer als der Unterschied zwischen beiden Schlüsselvarianten. Aus den zwei Schlüsseltypen folgt lediglich eine Differenz in Höhe von 3,3 bis 4,1 Mio. DM für das Land Brandenburg, während aus den zwei Stützbereichen ein Unterschied von ca. 174 Mio. DM resultiert. Für das Land Brandenburg erweist sich ein Stützbereich von 7 Jahren als vorteilhaft, da dann die künftigen Mittelzuflüsse ihren Maximalwert erreichen.

3.3.1.2. Gemeinsame Indikatoren für West- und Ostländer

Unter gemeinsamen Indikatoren werden im folgenden Indikatoren verstanden, die die bisherigen Verteilungspositionen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ anhand von für alle Länder gültigen Kriterien erklären und die zukünftigen Verteilungspositionen bestimmen sollen. Dabei sind insbesondere Vergleiche zur Verteilung in der Ausgangssituation vorzunehmen und die entsprechenden Gewinne bzw. Verluste einzelner Bundesländer aufzuzeigen. Als Indikatoren werden zunächst das regionalisierte Bruttoinlandsprodukt (BIP), die regionale Arbeitsmarktsituation in Form der Arbeitslosigkeit oder der offenen Stellen sowie die Lücke zwischen offenen Stellen und der Arbeitslosigkeit vorgeschlagen.

3.3.1.2.1. Bruttoinlandsprodukt

Die Verwendung des Indikators BIP liegt als Verteilungsschlüssel nahe, da das Ziel der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ein Ausgleich regionaler Strukturschwächen, die sich auch unmittelbar im BIP niederschlagen, herbeiführen soll. Dabei sind zunächst die Pro-Kopf-Größen des BIP für jedes Bundesland zu ermitteln und entsprechende Abweichungen zum Bundesdurchschnitt aufzuzeigen. Als Kriterium für die Förderwürdigkeit im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ könnte das Unterschreiten des Bundesdurchschnitts oder einer diskretionär festgesetzten Differenz zum Bundesdurchschnitt in Betracht kommen. Daraus resultieren verschiedene Ausprägungen des Kriteriums, ab dessen Erreichen ein Land als förderbedürftig gilt.

Tabelle 19: Neuverteilung der GA „Wirtschaftsstruktur“ nach BIP-Indikator

Bundes- land	GA „Wirt- schafts- struktur“	BIP in vH des Bundes- durch- schnitts	Differenz zu 100 vH des bundesdurch- schnittlichen BIP		Differenz zu 90 vH des bundesdurch- schnittlichen BIP		Differenz zu 80 vH des bundesdurch- schnittlichen BIP	
			Gewinn/Verlust (+/-)		Gewinn/Verlust (+/-)		Gewinn/Verlust (+/-)	
	in Tsd. DM		in Tsd. DM	in vH	in Tsd. DM	in vH	in Tsd. DM	in vH
NW	83.700	100,2	-83.700	-100,0	-83.700	-100,0	-83.700	-100,0
By	24.800	115,0	-24.800	-100,0	-24.800	-100,0	-24.800	-100,0
BW	0	113,4	0	-	0	-	0	-
NI	66.600	90,8	316.092	474,6	-66.600	-100,0	-66.600	-100,0
HE	9.000	132,0	-9.000	-100,0	-9.000	-100,0	-9.000	-100,0
SN	1.002.500	61,3	-70.192	-7,0	155.637	15,5	173.952	17,4
RP	14.300	87,9	242.346	1.694,7	59.407	415,4	-14.300	-100,0
ST	604.900	58,3	-4.654	-0,8	159.099	26,3	209.725	34,7
SH	25.100	92,2	89.170	355,3	-25.100	-100,0	-25.100	-100,0
TH	521.900	59,3	14.781	2,8	156.075	29,9	190.512	36,5
BB	531.700	65,2	-58.808	-11,1	32.644	6,1	-6.919	-1,3
MV	528.200	61,0	-152.381	-28,8	-60.162	-11,4	-50.269	-9,5
SL	14.300	94,0	20.347	142,3	-14.300	-100,0	-14.300	-100,0
BE	269.100	102,1	-269.100	-100,0	-269.100	-100,0	-269.100	-100,0
HH	0	188,3	0	-	0	-	0	-
HB	10.100	134,3	-10.100	-100,0	-10.100	-100,0	-10.100	-100,0
Insgesamt	3.706.200	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0

Quelle: ZDL, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

In Tabelle 19 sind beispielhaft basierend auf Daten des Jahres 1997 die Effekte der Neuverteilung der Transfers aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ anhand des BIP-Indikators aufgeführt. Dabei sind als Kriterien die Abweichungen eines Landes von 100 vH, 90 vH und 80 vH vom Bundesdurchschnitt wiedergegeben. Das gesamte Mittelvolumen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ des Jahres 1998 wird proportional zum Fehlbetrag der Länder an der festgesetzten Förderungsgrenze

aufgeteilt, so daß indirekt auch die jeweilige Bevölkerungsgröße eines Landes eine Rolle spielt.

Betrachtet man die Ergebnisse, die aus dieser Neuverteilung resultieren, zeigt sich, daß bei dem Kriterium Differenz zu 100 vH des Bundesdurchschnitts insbesondere wirtschaftsschwache Westländer wie Rheinland-Pfalz und Niedersachsen erheblich von der Anwendung dieses Indikators profitieren. Legt man stattdessen eine 90 vH-Grenze fest, fällt Niedersachsen aus der Förderung heraus, lediglich Rheinland-Pfalz als wirtschaftsschwächstes Westland erhält in diesem Fall Mittel aus der neugeschlüsselten Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Bei einer Festlegung der Fördergrenze bei 80 vH des bundesdurchschnittlichen BIP's hingegen kommt es nur noch zu einer Förderung der ostdeutschen Länder. Brandenburg wäre bei diesem Indikator bei einem Förderbeginn von einer Differenz des BIP's zu 100 vH, 90 vH, 80 vH des Bundesdurchschnitts mit Veränderungen des Mittelzuflusses von - 11,1 %, + 6,1 % und - 1,3 % konfrontiert. Werden die Korrelationskoeffizienten der Neuverteilungen mit der Ausgangsverteilung ermittelt, zeigen sich insbesondere bei der Verwendung der Differenz zu 90 vH und 80 vH des Bundesdurchschnitts mit 0,968 und 0,967 vergleichsweise hohe Korrelationskoeffizienten.

3.3.1.2.2. Arbeitslosigkeit

Analog zu dem Indikator BIP kann auch die Arbeitslosigkeit verwendet werden, wobei dann allerdings die überdurchschnittliche Arbeitslosenquote anzusetzen ist. Tabelle 20 zeigt beispielhaft die Neuverteilung der Mittel aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ des Jahres 1998 bei einer Abweichung der jeweiligen Arbeitslosenquote zu 100 vH, 105 vH und 110 vH des Bundesdurchschnitts. Hier erfolgt die Verteilung der Mittel proportional zur Anzahl der über der festgesetzten Grenze liegenden Zahl der Arbeitslosen.

Tabelle 20: Neuverteilung der GA „Wirtschaftsstruktur“ nach Arbeitslosigkeits-Indikator

Bundesland	GA „Wirtschaftsstruktur“	Arbeitslosigkeit in vH des Bundesdurchschnitts	Differenz zu 100 vH des bundesdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit		Differenz zu 105 vH der bundesdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit		Differenz zu 110 vH des bundesdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit	
			Gewinn/Verlust (+/-)		Gewinn/Verlust (+/-)		Gewinn/Verlust (+/-)	
	in Tsd. DM		in Tsd. DM	in vH	in Tsd. DM	in vH	in Tsd. DM	in vH
NW	83.700	96,0	-83.700	-100,0	-83.700	-100,0	-83.700	-100,0
By	24.800	68,5	-24.800	-100,0	-24.800	-100,0	-24.800	-100,0
BW	0	68,5	0	-	0	-	0	-
NI	66.600	101,5	-22.932	-34,4	-66.600	-100,0	-66.600	-100,0
HE	9.000	81,9	-9.000	-100,0	-9.000	-100,0	-9.000	-100,0
SN	1.002.500	144,8	-191.725	-19,1	-184.538	-18,4	-194.931	-19,4
RP	14.300	81,1	-14.300	-100,0	-14.300	-100,0	-14.300	-100,0
ST	604.900	170,8	180.023	29,8	223.464	36,9	259.304	42,9
SH	25.100	88,2	-25.100	-100,0	-25.100	-100,0	-25.100	-100,0
TH	521.900	150,3	-11.616	-2,2	-16	0,0	2.347	0,4
BB	531.700	148,8	-31.059	-5,8	-21.503	-4,0	-21.479	-4,0
MV	528.200	159,8	-87.154	-16,5	-69.266	-13,1	-57.332	-10,9
SL	14.300	107,0	11.736	82,1	-5.735	-40,1	-14.300	-100,0
BE	269.100	136,2	224.931	83,6	214.326	79,6	189.140	70,3
HH	0	102,3	14.671	-	0	-	0	-
HB	10.100	132,2	70.024	693,3	66.768	661,1	60.750	601,5
Insgesamt	3.706.200	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0

Quelle: ZDL, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Mit der Verwendung des Indikators Arbeitslosigkeit zeigen sich zum Teil andere Bundesländer als Gewinner bzw. Verlierer von Zuweisungen. Rheinland-Pfalz würde in keinem Fall von einer derartigen Mittelverteilung profitieren. Durch die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern inklusive Berlin läge zwar auch hier der Schwerpunkt der Förderung in den neuen Ländern. Jedoch gewinnen auch strukturschwache Westländer im Fall der Verwendung der Arbeitslosigkeit als Verteilungsschlüssel. Werden die neuen Bundesländer analysiert, zeigen sich deutliche Mittelverschiebungen von Sachsen zu Sachsen-Anhalt. Bremen erzielt durch seine hohe Arbeitslosenquote als einziges Westland in allen Fällen einen überproportionalen Gewinn. Auch durch den Indikator der Arbeitslosen sind vergleichsweise hohe Korrelationskoeffizienten zwischen der Ursprungsverteilung und der Neuverteilung zu beobachten (zwischen 0,945 und 0,949).

3.3.1.2.3. Offene Stellen

Als zweiter Arbeitsmarktindikator wird oftmals die Zahl der offenen Stellen, bezogen auf die Anzahl der Erwerbspersonen, genannt. Für eine mögliche Verteilung der Mittel anhand dieses Indikators werden die jeweiligen fiktiven offenen Stellen eines Bundeslandes bei einer Gleichverteilung offener Stellen über die Erwerbspersonen

bestimmt. Die Mittel verteilen sich dann entsprechend derjenigen offenen Stellen, die einem Bundesland zum Erreichen der bundesdurchschnittlichen Anzahl offener Stellen – bzw. eines bestimmten Prozentsatzes davon – fehlen.

Tabelle 21: Neuverteilung der GA „Wirtschaftsstruktur“
nach Arbeitslosigkeits-Indikator

Bundesland	GA „Wirtschaftsstruktur“	Offene Stellen in vH des Bundesdurchschnitts	Differenz zu 100 vH der bundesdurchschnittlichen offenen Stellen		Differenz zu 95 vH der bundesdurchschnittlichen offenen Stellen	
			Gewinn/Verlust (+/-)		Gewinn/Verlust (+/-)	
	in Tsd. DM	in Tsd. DM	in vH	in Tsd. DM	in vH	
NW	83.700	96,8	232.727	278,0	-83.700	-100,0
By	24.800	113,3	-24.800	-100,0	-24.800	-100,0
BW	0	114,2	0	-	0	-
NI	66.600	113,9	-66.600	-100,0	-66.600	-100,0
HE	9.000	87,3	431.857	4.798,4	364.894	4.054,4
SN	1.002.500	81,6	-486.149	-48,5	-477.322	-47,6
RP	14.300	155,4	-14.300	-100,0	-14.300	-100,0
ST	604.900	102,0	-604.900	-100,0	-604.900	-100,0
SH	25.100	97,9	8.112	32,3	-25.100	-100,0
TH	521.900	87,7	-327.615	-62,8	-360.460	-69,1
BB	531.700	71,6	-78.494	-14,8	-9.871	-1,9
MV	528.200	76,9	-263.484	-49,9	-238.387	-45,1
SL	14.300	107,5	-14.300	-100,0	-14.300	-100,0
BE	269.100	44,8	903.327	335,7	1.220.884	453,7
HH	0	73,4	261.224	-	296.296	-
HB	10.100	86,1	43.396	429,7	37.667	372,9
Insgesamt	3.706.200	100,0	0	0,0	0	0,0

Quelle: ZDL, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Die sich bei diesem Indikator ergebenden Verschiebungen sind bemerkenswert hoch (s. Tabelle 21): So fallen Hessen bzw. Berlin auf, deren Zuweisungen um mehr als 480 bzw. 900 Mio. DM steigen würden. Im Gegenzug würden sieben Ländern, darunter Sachsen-Anhalt, die Zuweisungen völlig, drei weiteren Ländern die Zuweisungen zu mehr als 40 % gestrichen. Fehlende offene Stellen sind ein offensichtlich nicht eng mit verbesserungswürdiger Wirtschaftsstruktur verknüpfter Tatbestand und wohl auch als alleiniger Indikator politisch inakzeptabel. Dies wird auch deutlich bei der Betrachtung der Korrelationskoeffizienten zwischen der Ausgangsverteilung und der Neuverteilung anhand offener Stellen. Die Koeffizienten erreichen lediglich Werte zwischen 0,327 und 0,338. Im weiteren wird dieser Indikator daher nicht mehr betrachtet.

3.3.1.3. Getrennte Indikatoren für West- und Ostländer

Nach der Darstellung der möglichen Neuverteilungen bei einer Beschränkung auf einen gemeinsamen Schlüssel für alle Bundesländer wird die oben erläuterte

Trennung zwischen Grundbedarf und teilungsbedingtem Sonderbedarf den Berechnungen zugrunde gelegt. Zuerst werden verschiedene Indikatoren für den Grundbedarf und deren Konsequenzen dargestellt.

3.3.1.3.1. Grundbedarfsindikatoren

Die folgenden drei Tabellen zu Grundbedarfsindikatoren sind nach einem einheitlichem Schema aufgebaut. Nach der Ausweisung der aktuellen Mittelflüsse an die alten und neuen Bundesländer wird in Spalte 4 der Grundbedarf der Westländer ausgewiesen (s. Tabelle 22), nachfolgend werden die Änderungen für die Westländer (absolut und relativ) dargestellt. Aus Spalte 7 kann der nach dem identischen Schema ermittelte Grundbedarf der Ostländer entnommen werden. Spalte 8 weist unter dem Titel „noch zu verteiler Sonderbedarf“ die Differenz zwischen dem ermittelten Grundbedarf der NBL und ihren derzeitigen Zuweisungen aus.

Zur verwendeten Terminologie sowie zu den zugrundegelegtem Verfahren verweisen wir auf Kap. 2.2.1.2. und Kap. 3.1.2. Bei der Diskussion der Verteilungsergebnisse werden lediglich die Änderungen bei den alten Bundesländern und die Aufteilung des Grundbedarfes auf die alten und neuen Länder betrachtet. Da noch nicht feststeht, wie sich die Verteilungsposition der neuen Bundesländer nach der Aufteilung des Sonderbedarfes entwickelt, wird deren Grundbedarf nicht länderspezifisch diskutiert.

Tabelle 22: Grundbedarf der GA „Wirtschaftsstruktur“ nach Bevölkerungsindikator

Einwohner- schlüssel	GA „Wirtschafts- struktur“ Westländer	GA „Wirtschafts- struktur“ Ostländer	Grund- bedarf Westländer	Gewinn/Verlust (+/-)		Grund- bedarf Ostländer	noch zu verteiler Sonder- bedarf Ost
	in Tsd. DM			in Tsd. DM	in vH			in Tsd. DM
NW	83.700	0	69.036	-14.664	-17,5	-	-
By	24.800	0	46.339	21.539	86,8	-	-
BW	0	0	39.943	39.943	-	-	-
NI	66.600	0	30.103	-36.497	-54,8	-	-
HE	9.000	0	23.181	14.181	157,6	-	-
SN	0	1.002.500	-	-	-	17.440	985.060
RP	14.300	0	15.411	1.111	7,8	-	-
ST	0	604.900	-	-	-	10.434	594.466
SH	25.100	0	10.568	-14.532	-57,9	-	-
TH	0	521.900	-	-	-	9.550	512.350
BB	0	531.700	-	-	-	9.846	521.854
MV	0	528.200	-	-	-	6.979	521.221
SL	14.300	0	4.161	-10.139	-70,9	-	-
BE	0	269.100	-	-	-	13.247	255.853
HH	0	0	6.560	6.560	-	-	-
HB	10.100	0	2.599	-7.501	-74,3	-	-
Insgesamt	247.900	3.458.300	247.900	0		67.495	3.390.805

Quelle: ZDL, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Wird die Einwohnerzahl als Indikator zugrundegelegt (s. Tabelle 22), dann ist die Verbindung zwischen wirtschaftsstruktureller Schwäche und Transfers inhaltlich nicht mehr gegeben; die Differenz zu den bisherigen Förderleistungen zeigt daher, daß im allgemeinen die wirtschaftsstärkeren Bundesländer profitieren.

So bedeutet die Steigerung der Transfers an Hessen von 9 auf 23 Mio. DM einen „Gewinn“ von 158 %, während das Saarland und Bremen einer ungefähr 70 %igen Senkung ihrer Transfers gegenüberstehen.³¹ Den in absoluten Beträgen höchsten Rückgang der Förderung muß Niedersachsen mit 36 Mio. DM (54 %) hinnehmen.

Einzige Ausnahmen von der Tendenz zur Bevorzugung der wirtschaftsstärkeren Länder sind der „Gewinner“ Rheinland-Pfalz (+ 8 % bzw. 1,1 Mio. DM) und der „Verlierer“ Nordrhein-Westfalen (- 17 % bzw. 15 Mio. DM).

³¹ Zum Vergleich: Diese Reduzierungen machen weniger als 10 bzw. 5 Promille der Haushaltsnotlagen-BEZ aus.

Eine weitere Folge des verwendeten Indikators ist die Relation zwischen Grundbedarf-West und Grundbedarf-Ost: Der Grundbedarf der NBL ist trotz wirtschaftlicher Schwäche deutlich geringer als der Grundbedarf der alten Länder, da die Einwohnerzahl das relevante Verteilungskriterium ist.

Tabelle 23: Grundbedarf der GA „Wirtschaftsstruktur“ nach Differenz zu 100 vH des bundesdurchschnittlichen Bruttoinlandsprodukts

Einwohner- schlüssel	GA „Wirtschafts- struktur“ Westländer	GA „Wirtschafts- struktur“ Ostländer	Grund- bedarf Westländer	Gewinn/Verlust (+/-)		Grund- bedarf Ostländer	noch zu verteilender Sonder- bedarf Ost
	in Tsd. DM			in Tsd. DM	in vH			in Tsd. DM
NW	83.700	0	-	-83.700	-100	-	-
By	24.800	0	-	-24.800	-100	-	-
BW	0	0	-	0	-	-	-
NI	66.600	0	120.354	53.754	81	-	-
HE	9.000	0	-	-9.000	-100	-	-
SN	0	1.002.500	-	-	-	293.204	709.296
RP	14.300	0	80.713	66.413	464	-	-
ST	0	604.900	-	-	-	188.773	416.127
SH	25.100	0	35.937	10.837	43	-	-
TH	0	521.900	-	-	-	168.782	353.118
BB	0	531.700	-	-	-	148.721	382.979
MV	0	528.200	-	-	-	118.192	410.008
SL	14.300	0	10.896	-3.404	-24	-	-
BE	0	269.100	-	-	-	-	269.100
HH	0	0	-	0	-	-	-
HB	10.100	0	-	-10.100	-100	-	-
Insgesamt	247.900	3.458.300	247.900	0		917.672	2.540.628

Quelle: ZDL, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Die Verteilung des Grundbedarfes nach dem Kriterium „Differenz zu 100 vH des bundesdurchschnittlichen BIP“ (s. Tabelle 23) ist durch die Konzentration des Grundbedarfes auf lediglich vier Westländer (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und das Saarland, denn Bremens BIP pro Kopf liegt über dem Bundesdurchschnitt) gekennzeichnet. Mit Ausnahme des Saarlands, welches auch bei Verwendung dieses Indikators einen Rückgang seiner Transfers um 24 % in Kauf nehmen muß, gewinnen die weiterhin geförderten Länder deutlich, bei Niedersachsen und Rheinland-Pfalz liegen die Förderungssteigerungen bei 54 bzw. 66 Mio. DM. Auf diese beiden Länder entfielen dann mehr als 80 % der GA-Mittel für die alten Bundesländer. Wegen dieses Konzentrationseffekts erscheint der Indikator als nicht vertretbar.

Tabelle 24: Grundbedarf der GA „Wirtschaftsstruktur“ nach Differenz zu 100 vH der bundesdurchschnittlichen Arbeitslosenquote

Einwohner- schlüssel	GA „Wirtschafts- struktur“ Westländer	GA „Wirtschafts- struktur“ Ostländer	Grund- bedarf Westländer	Gewinn/Verlust (+/-)		Grund- bedarf Ostländer	noch zu verteilender Sonder- bedarf Ost
	in Tsd. DM			in Tsd. DM	in vH	in Tsd. DM	
NW	83.700	0	0	-83.700	-100	-	-
By	24.800	0	0	-24.800	-100	-	-
BW	0	0	0	0	-	-	-
NI	66.600	0	65.807	-793	-1	-	-
HE	9.000	0	0	-9.000	-100	-	-
SN	0	1.002.500	-	-	-	1.221.836	-219.336
RP	14.300	0	0	-14.300	-100	-	-
ST	0	604.900	-	-	-	1.182.877	-577.977
SH	25.100	0	0	-25.100	-100	-	-
TH	0	521.900	-	-	-	768.997	-247.097
BB	0	531.700	-	-	-	754.464	-222.764
MV	0	528.200	-	-	-	664.655	-136.455
SL	14.300	0	39.236	24.936	174	-	-
BE	0	269.100	-	-	-	744.504	-475.404
HH	0	0	22.109	22.109	-	-	-
HB	10.100	0	120.747	110.647	1.096	-	-
Insgesamt	247.900	3.458.300	247.900	0		5.337.333	-1.879.033

Quelle: ZDL, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Die Verteilung des Grundbedarfes anhand von überdurchschnittlichen Arbeitslosen (s. Tabelle 24) scheidet nicht erst aufgrund verteilungspolitischer Überlegungen aus: Da sich mehr als 95 % aller überdurchschnittlich vorhandenen Arbeitslosen in den NBL befinden, würde der Grundbedarf der NBL bei Verwendung dieses Kriteriums mit 5,3 Mrd. DM bereits über dem Gesamtvolumen der GA liegen. Dieses Beispiel verdeutlicht nicht nur die Abhängigkeit der Höhe des Grundbedarfes der neuen Länder vom gewählten Indikator; es weist darüber hinaus auf die Notwendigkeit einer sorgfältigen Überprüfung der Indikatoren hin.

Die Betrachtung der Konsequenzen unterschiedlicher Grundbedarfsindikatoren läßt lediglich das Kriterium Einwohnerzahl als sinnvollen Verteilungsschlüssel zu, da andernfalls erhebliche Verwerfungen bei den jeweiligen Verteilungspositionen zu erwarten sind. Im folgenden findet daher in der weiteren Analyse ausschließlich diese Größe und die mittels dieser Größe bestimmten Grundbedarfe der Länder Verwendung (s. Tabelle 22).

3.3.1.3.2. Sonderbedarfsindikatoren

Wendet man sich nun der Ermittlung von Sonderbedarfsindikatoren zu, kommen prinzipiell alle oben bereits vorgestellten Kriterien in Betracht. Allerdings dürfen diese nur auf die Mittelverteilung für die neuen Bundesländer angewandt werden. Zunächst werden deren finanziellen Auswirkungen einzeln dargestellt. Darauf folgt eine Beschreibung kombinierter Kriterien und deren Effekte auf die Mittelverteilung.

3.3.1.3.2.1. Singuläre Indikatoren

Die folgende Tabelle 25 gibt die Ergebnisse wieder, die aus einer Aufteilung des Sonderbedarfes anhand der Kriterien Einwohnerzahl, Differenz zum bundesdurchschnittlichen BIP und Differenz zur bundesdurchschnittlichen Arbeitslosenquote resultieren. Die Gewinn/Verlust Spalten beziehen sich nicht lediglich auf den Sonderbedarf, sondern auf die Summe aus Grund- und Sonderbedarf insgesamt.

Tabelle 25: Sonderbedarf der GA „Wirtschaftsstruktur“ nach einzelnen Indikatoren

Bundesland	noch zu verteiler Sonderbedarf Ost	Zuweisung nach Einwohnern		Zuweisung nach Differenz zum bundesdurchschnittlichen BIP		Zuweisung nach Differenz zur bundesdurchschnittlichen Arbeitslosenquote				
		Sonderbedarf	Gewinn/Verlust (+/-)	Sonderbedarf	Gewinn/Verlust (+/-)	Sonderbedarf	Gewinn/Verlust (+/-)			
								in Tsd. DM	in vH	in Tsd. DM	in vH	in Tsd. DM	in vH
SN	985.060	876.146	- 108.914	-10,9	1.083.390	98.331	9,8	776.232	208.828	-20,8
ST	594.466	524.164	-70.303	-11,6	697.517	103.051	17,0	751.481	157.015	26,0
TH	512.350	479.786	-32.563	-6,2	623.651	111.302	21,3	488.543	-23.806	-4,6
BB	521.854	494.629	-27.226	-5,1	549.525	27.671	5,2	479.310	-42.544	-8,0
MV	521.221	350.599	-170.622	-32,3	436.721	-84.500	-16,0	422.255	-98.966	-18,7
BE	255.853	665.481	409.627	152,2	0	- 255.853	-95,1	472.983	217.129	80,7
Σ	3.390.805	3.390.805	0		3.390.805	0		3.390.805	0	

Quelle: ZDL, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Die Konsequenzen der einzelnen Kriterien sind sehr heterogen: Mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern, welches bei jedem Indikator Verringerungen seiner Zuweisungen hinnehmen muß, erfahren die einzelnen Länder je nach Indikator Erhöhungen oder Verringerungen ihrer Mittel. Wird nach Einwohnern verteilt, ist Berlin eindeutiger Gewinner (Steigerung: 152 % bzw. 410 Mio. DM), während alle anderen Länder mit Verlusten konfrontiert werden (besonders betroffen: Mecklenburg-Vorpommern mit - 32 % bzw. - 170 Mio. DM).

Ein ähnliches, wenn auch in der Schärfe der Verteilungsveränderungen abgeschwächtes Bild ergibt sich bei der Verwendung des Indikators Arbeitslosigkeit. Zusätzlich ist jedoch festzustellen, daß auch Sachsen-Anhalt mit einer Steigerung von 26 % bzw. 157 Mio. DM von diesem Schlüssel profitiert.

Ein nahezu umgekehrtes Verteilungsergebnis im Vergleich zum Kriterium Einwohnerzahl ergibt sich jedoch, wenn man die Differenz zum bundesdurchschnittlichen BIP verwendet. Hier ist Berlin dasjenige Land, das die meisten Einbußen hinnehmen muß (- 95 % bzw. 256 Mio. DM), zugleich ist das bundesdurchschnittliche BIP derjenige Indikator, bei dem die Verluste von Mecklenburg-Vorpommern am geringsten ausfallen (- 16 % bzw. - 85 Mio. DM).

Diese entgegengesetzten Konsequenzen bei den einzelnen Indikatoren legen nahe, statt der Verwendung eines Indikators mehrere Indikatoren zu verknüpfen, m.a.W. einen Kombinationsindikator zu bilden. Die Konsequenzen von zwei Kombinationsindikatoren werden im nächsten Abschnitt erläutert.

3.3.1.3.2.2. Kombinationsindikatoren

Wendet man sich der Kombination verschiedener Indikatoren zu, können – je nach Gewichtung der verwendeten Kriterien – sehr viele Kombinationsindikatoren konstruiert werden. Um Übersichtlichkeit zu wahren, werden im folgenden zwei exemplarische Kombinationsindikatoren ermittelt und ausgewiesen. Zum einen verwenden wir zur Ermittlung des Sonderbedarfs eine Kombination der Differenzen zum bundesdurchschnittlichen BIP und zur bundesdurchschnittlichen Arbeitslosenquote (Indikator I); beide zu gleichen Teilen gewichtet. Zum anderen werden diese beiden Kriterien durch die Einwohnerzahl erweitert (Indikator II).

Den absolut gesehen größten Gewinn (s. Tabelle 26) erzielt Berlin mit einer Erhöhung der Gesamtzuweisung (Grundbedarf und Sonderbedarf) in Höhe von 76,9 Mio. DM; dies entspricht einem Anstieg der Zuweisungen um 28,6 %. Den größten Verlust erleidet Mecklenburg-Vorpommern mit 127,6 Mio. DM (- 24,2 %). Dieser auf den ersten Blick hohe Verlust ist durch die positive Ausgangssituation von Mecklenburg-Vorpommern begründet, bei der Mecklenburg-Vorpommern die größte Pro-Kopf-Zuweisung erhält. Sachsen, das in der Ausgangssituation die absolut höchsten Zuweisungen erhält, verliert mit 0,5 % (- 5,3 Mio. DM) als weiteres neues Bundesland. Brandenburgs Verteilungsposition bleibt, bis auf marginale Verände

rungen, unberührt. Für Thüringen und Sachsen-Anhalt resultiert nach Indikator I ein Anstieg der Zuweisungen von 7,5 und 2,7 % (39,4 und 16,4 Mio. DM).

Tabelle 26: Sonderbedarf der GA „Wirtschaftsstruktur“ nach Kombinationsindikatoren

Bundesland	noch zu ver- teilender Sonder- bedarf Ost	50 % Einwohner und 50 % BIP				30 % Einwohner, 60 % BIP und 10 % Arbeitslosigkeit			
		Sonder- bedarf	Gesamt- zuweisung	Gewinn/Verlust (+/-)		Sonder- bedarf	Gesamt- zuweisung	Gewinn/Verlust (+/-)	
				in Tsd. DM	in vH			in Tsd. DM	in vH
NW	0	0	69.036	-14.664	-17,5	0	69.036	-14.664	-17,5
BY	0	0	46.339	21.539	86,8	0	46.339	21.539	86,8
BW	0	0	39.943	39.943	-	0	39.943	39.943	-
NI	0	0	30.103	-36.497	-54,8	0	30.103	-36.497	-54,8
HE	0	0	23.181	14.181	157,6	0	23.181	14.181	157,6
SN	985.060	979.768	997.208	-5.292	-0,5	990.501	1.007.941	5.441	0,5
RP	0	0	15.411	1.111	7,8	0	15.411	1.111	7,8
ST	594.466	610.840	621.274	16.374	2,7	650.908	661.341	56.441	9,3
SH	0	0	10.568	-14.532	-57,9	0	10.568	-14.532	-57,9
TH	512.350	551.719	561.269	39.369	7,5	566.981	576.531	54.631	10,5
BB	521.854	522.077	531.922	222	0,0	526.035	535.880	4.180	0,8
MV	521.221	393.660	400.639	-127.561	-24,2	409.438	416.417	-111.783	-21,2
SL	0	0	4.161	-10.139	-70,9	0	4.161	-10.139	-70,9
BE	255.853	332.740	345.987	76.887	28,6	246.942	260.189	-8.911	-3,3
HH	0	0	6.560	6.560	-	0	6.560	6.560	-
HB	0	0	2.599	-7.501	-74,3	0	2.599	-7.501	-74,3
Σ	3.390.805	3.390.805	3.706.200	0		3.390.805	3.706.200	0	

Quelle: ZDL, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Indikator II ruft naturgemäß gegenüber Indikator I nur Veränderungen in den Zuweisungen an die NBL hervor, da für den Grundbedarf bekanntlich derselbe Schlüssel verwendet wird wie im Fall von Indikator I. Indikator II unterscheidet sich von Indikator I in einer etwas größeren Ausgewogenheit, dem steht allerdings eine schwierigere Handhabbarkeit gegenüber.

Die in Indikator I zu beobachtende Bevorzugung von Berlin wird kompensiert; während Berlin nun im Vergleich zum Indikator I eine um 88 Mio. DM verringerte Zuweisung erhält (- 9 Mio. DM im Vergleich zum Status quo), gewinnen relativ zum Indikator I alle anderen NBL, insbesondere Sachsen-Anhalt mit 40 Mio. DM. Dennoch bleiben, im Vergleich zum Status quo, dem Land Mecklenburg-Vorpommern Verluste von 112 Mio DM bzw. 21 %. Brandenburg verbessert seine Zuweisungen lediglich geringfügig (+ 4 Mio. DM).

3.3.2. Umsetzungsmöglichkeiten

Die nachfolgend dargestellten Umsetzungsmöglichkeiten sind exemplarischer Natur und sollen die entsprechenden Integrationsmöglichkeiten an unterschiedlichen Stellen in der Systematik des Länderfinanzausgleichs i.w.S. verdeutlichen. Dabei wurde für die Ermittlung des Grundbedarfs die oben diskutierte Verteilung nach Einwohnern und für die Ermittlung des Sonderbedarfs eine gleichgewichtige Kombination der Differenzen zum bundesdurchschnittlichen BIP und zur bundesdurchschnittlichen Arbeitslosenquote gewählt. Effekte, die aus der Wahl unseres Alternativschlüssels resultieren, werden nachfolgend nicht ausführlich beschrieben, da die Darstellung hauptsächlich die Resultate der unterschiedlichen Umsetzungsmöglichkeiten aufzeigt. Alle Ausführungen basieren auf dem Jahr 1998.

Zur Darstellung der Folgen verschiedener Umsetzungsmöglichkeiten wird ein einheitliches Tabellenformat verwendet. Die in folgenden ausgewiesenen Zahlen für die „Einnahmen vor LFA nach Pro-Kopf-USt-Verteilung und BEZ zzgl. GA Wirtschaft“ sind diejenigen Einnahmen, die für eine Betrachtung der GA Wirtschaftsstruktur relevant sind. Es wird hier keine Umverteilung zwischen den Ländern vorgenommen (wenn man davon absieht, daß sowohl die Verteilung der USt nach unveredelten Einwohnern als auch die Zerlegung der Lohn- und Einkommensteuer, Körperschaftsteuer sowie Zinsabschlagsteuer bereits Umverteilungselemente enthält). Die Werte der ersten Spalte enthalten die Steuereinnahmen der Länder und alle BEZ inklusive der Fehlbetrags-BEZ. Die Einbeziehung der Bundeszuweisungen und die Mittelzuflüsse der einzelnen Länder im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Wirtschaftsstruktur“, die auch eine Verteilungskomponente enthalten, wurde vorgenommen, um die Auswirkungen späterer Veränderungen unmittelbar ersehen zu können.

In der folgenden Spalte „Einnahmen nach LFA und BEZ zzgl. GA Wirtschaft“ wird der Status quo ausgewiesen; wiederum sind alle für eine Gesamtschau notwendigen Zuweisungen bzw. Abflüsse integriert. Diese Spalten zeigen auf den ersten Blick, in welchem Maße Umverteilungen mittels des derzeit gültigen Länderfinanzausgleichs stattfinden. Zugleich relativieren diese Kennziffern die Umverteilungen der Höhe nach, die aus der Neudefinition der Mittelverteilung der Gemeinschaftsaufgabe „Wirtschaftsstruktur“ folgen.

Nach der Beschreibung des Status quo werden die Simulationsergebnisse verschiedener Integrationen präsentiert, aufgegliedert in „Einnahmen nach LFA und BEZ zzgl. GA Wirtschaft“ – also in Analogie zu der vorhergehenden Spalte –, Gewinne und Verluste der Länder sowie die Änderungen der Fehlbetrags-BEZ. Letztere geben die Veränderung der Position des Bundes wieder. Zu nahezu jeder Umsetzungsmethode werden sowohl die Zuweisungen nach der bisherigen Verteilung der Mittel dargestellt als auch diejenigen, die sich aus dem neu entwickelten Schlüssel ergeben. Dabei ist einsichtig, daß bei einer Integration der Gemeinschaftsaufgabe „Wirtschaftsstruktur“ in die Umsatzsteuerverteilung die Wahl eines Schlüssels unnötig ist, da die Einbindung in die Umsatzsteuer eine eigene Verteilungslogik, nämlich die überwiegende Mittelverteilung nach den Einwohnerzahlen, besitzt. Ebenso ist offensichtlich, daß eine unterschiedliche Integration von Grund- und Sonderbedarf nur anhand eines Schlüssels erfolgen kann, der diese beiden Komponenten differenziert betrachtet. Folglich ist eine Verteilung der Mittel des Status quo nicht mit Hilfe dieser Integrationsmöglichkeit umsetzbar.

3.3.2.1. Erhöhung des Umsatzsteueranteils

Die in Tabelle 27 dargestellten Auswirkungen einer Verteilung sämtlicher GA-Mittel über eine Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder hat die zu erwartende Konsequenz, daß die bevölkerungsreichen und/oder finanzstarken Länder profitieren (z.B. NRW: + 718 Mio. DM, HH + 104 Mio. DM). Die bevölkerungsreichen Länder gewinnen durch die Pro-Kopf-Verteilung, die sie so stark begünstigt, daß eine Reduktion der direkten Förderung überkompensiert wird. Die finanzstarken Länder hingegen, die bislang keine Fördermittel erhielten, profitieren nun durch die verteilungskriterienfreie Mittelzuweisung nach der Einwohnerzahl.

Entsprechend deutlich sind die Auswirkungen für kleine finanzschwache Länder, insbesondere die NBL, die bislang eine starke Förderung erfuhren. Förderungsanfällige von durchweg mehr als 400 Mio. DM – Sachsen verliert sogar mehr als 800 Mio. DM – sind für die NBL kaum verkraftbar. Auffällig ist, daß sich die Summe der Fehlbetrags-BEZ der NBL geringfügig erhöht (der Bund also einer Mehrbelastung von 33 Mio. DM gegenübersteht). Dieser Effekt erklärt sich aus der Bezugnahme der Fehlbetrags-BEZ-Regelung auf einen länderdurchschnittlichen Wert, der sich wegen der Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder auch erhöht.

Tabelle 27: Integration der GA-Mittel in die Umsatzsteuerverteilung

Bundesland	Einnahmen vor LFA nach Pro-Kopf-USt-Verteilung und BEZ zzgl. GA Wirtschaft	Einnahmen nach LFA und BEZ zzgl. GA Wirtschaft	Ausgangsverteilung der GA-Mittel			Grundbedarf: nach Einwohnern, Sonderbedarf: Kombinationsindikator BIP und Arbeitslosigkeit		
			Einnahmen nach LFA und BEZ zzgl. GA Wirtschaft	Gewinn / Verlust	Veränderung Fehlbetrags-BEZ	Einnahmen nach LFA und BEZ zzgl. GA Wirtschaft	Gewinn / Verlust	Veränderung Fehlbetrags-BEZ
in Tsd. DM								
NW	84.964.819	77.944.595	78.663.016	718.422	0	78.663.016	718.422	0
BY	57.864.120	52.177.683	52.691.160	513.477	0	52.691.160	513.477	0
BW	50.502.996	45.127.758	45.597.173	469.415	0	45.597.173	469.415	0
NI	34.116.750	33.237.878	33.517.788	279.909	-4.812	33.517.788	279.909	-4.812
HE	31.356.391	26.488.205	26.749.898	261.693	0	26.749.898	261.693	0
SN	16.997.414	23.512.811	22.708.372	-804.439	8.958	22.708.372	-804.439	8.958
RP	17.854.316	17.325.107	17.488.233	163.126	-2.464	17.488.233	163.126	-2.464
ST	9.962.764	14.218.450	13.731.835	-486.615	5.350	13.731.835	-486.615	5.350
SH	12.514.136	11.914.287	12.013.804	99.517	0	12.013.804	99.517	0
TH	9.141.364	12.995.472	12.582.118	-413.354	4.909	12.582.118	-413.354	4.909
BB	9.966.108	13.408.104	12.989.500	-418.604	5.115	12.989.500	-418.604	5.115
MV	6.888.951	9.690.222	9.241.238	-448.984	3.583	9.241.238	-448.984	3.583
SL	6.040.685	6.329.226	6.362.256	33.030	2.141	6.362.256	33.030	2.141
BE	17.999.419	22.183.697	22.117.148	-66.549	9.161	22.117.148	-66.549	9.161
HH	10.838.245	9.796.241	9.900.197	103.956	0	9.900.197	103.956	0
HB	5.019.211	5.677.954	5.707.692	29.739	1.802	5.707.692	29.739	1.802
Σ	382.027.689	382.027.689	382.061.429	33.740	33.740	382.061.429	33.740	33.740

Quelle: ZDL, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

3.3.2.2. Gleichstellung der Zuweisungen mit Ländersteuern

Eine Gleichstellung der GA-Mittel mit Ländersteuern (s. Tabelle 28) ähnelt in ihren finanzwirtschaftlichen Folgen sehr der Integration in die Umsatzsteuer. Insbesondere die Verliererposition der NBL, des Saarlands, Bremens und Berlins, d.h. der finanzschwachen Länder, bleibt identisch. Da alle diese Länder sowohl bei der Integration in die Umsatzsteuerverteilung als auch der Gleichstellung mit Ländersteuern durch die verschiedenen Ausgleichsmechanismen auf 99,5 % der durchschnittlichen Finanzkraft angehoben werden, ist dieses Ergebnis nicht verwunderlich. Kleine Differenzen zur Umsatzsteuerintegration (Maximum: 30 Mio. DM Verlust für NRW) in der Einnahmensituation ergeben sich lediglich bei den Gewinnern. Die Differenzen resultieren hier sowohl aus der unterschiedlichen Höhe der GA-Zuweisungen als auch den individuell unterschiedlichen Grenzbelastungen durch den Finanzausgleichsmechanismus. Durch eine Gleichstellung mit

Ländersteuern profitieren im Vergleich zur Umsatzsteuerintegration insbesondere, Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Hamburg.

Die Wahl eines alternativen Verteilungsschlüssel führt in diesem Szenario zu Differenzen von maximal + 12 bzw. - 16 Mio. DM (Baden-Württemberg bzw. Schleswig-Holstein). Die finanzschwachen Länder werden von der Wahl des Verteilungsschlüssels wegen der Auffüllung auf 99,5 % nicht berührt. Auch eine Gleichstellung der GA-Mittel mit allgemeinen Ländersteuern ist für die NBL folglich kaum verkräftbar.

Tabelle 28: Integration der GA-Mittel als Ländersteuern

Bundesland	Einnahmen vor LFA nach Pro-Kopf-USt-Verteilung und BEZ zzgl. GA Wirtschaft	Einnahmen nach LFA und BEZ zzgl. GA Wirtschaft	Ausgangsverteilung der GA-Mittel			Grundbedarf: nach Einwohnern, Sonderbedarf: Kombinationsindikator BIP und Arbeitslosigkeit		
			Einnahmen nach LFA und BEZ zzgl. GA Wirtschaft	Gewinn / Verlust	Veränderung Fehlbetrags-BEZ	Einnahmen nach LFA und BEZ zzgl. GA Wirtschaft	Gewinn / Verlust	Veränderung Fehlbetrags-BEZ
in Tsd. DM								
NW	84.964.819	77.944.595	78.632.773	688.178	0	78.629.651	685.056	0
BY	57.864.120	52.177.683	52.670.515	492.833	0	52.679.912	502.229	0
BW	50.502.996	45.127.758	45.602.637	474.880	0	45.614.294	486.537	0
NI	34.116.750	33.237.878	33.525.796	287.918	-76.889	33.525.058	287.179	-70.242
HE	31.356.391	26.488.205	26.764.669	276.465	0	26.772.492	284.287	0
SN	16.997.414	23.512.811	22.708.372	-804.439	8.958	22.708.372	-804.439	8.958
RP	17.854.316	17.325.107	17.485.085	159.978	25.865	17.484.776	159.670	28.643
ST	9.962.764	14.218.450	13.731.835	-486.615	5.350	13.731.835	-486.615	5.350
SH	12.514.136	11.914.287	11.994.589	80.303	0	11.978.042	63.756	1.256
TH	9.141.364	12.995.472	12.582.118	-413.354	4.909	12.582.118	-413.354	4.909
BB	9.966.108	13.408.104	12.989.500	-418.604	5.115	12.989.500	-418.604	5.115
MV	6.888.951	9.690.222	9.241.238	-448.984	3.583	9.241.238	-448.984	3.583
SL	6.040.685	6.329.226	6.362.256	33.030	2.141	6.362.256	33.030	2.141
BE	17.999.419	22.183.697	22.117.148	-66.549	9.161	22.117.148	-66.549	9.161
HH	10.838.245	9.796.241	9.901.455	105.214	0	9.903.976	107.735	0
HB	5.019.211	5.677.954	5.707.692	29.739	1.802	5.707.692	29.739	1.802
Σ	382.027.689	382.027.689	382.017.681	-10.007	-10.007	382.028.362	673	673

Quelle: ZDL, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

3.3.2.3. Schaffung neuer Bundesergänzungszuweisungen

Die Schaffung einer neuen BEZ, die die Mittelverteilung der Gemeinschaftsaufgabe „Wirtschaftsstruktur“ auffängt, wirkt sich naturgemäß nicht kassenmäßig aus. Die Konsequenzen aus der Wahl unseres Verteilungsschlüssels wurden zwar bereits oben diskutiert, sind in der Tabelle 29 jedoch zum Vergleich nochmals wieder

gegeben. Bei der Schaffung einer neuen BEZ ist allerdings zu berücksichtigen, daß bei dieser die Kofinanzierung ganz aufgehoben oder in eine Zweckbindung der Mittel überführt werden kann.

Tabelle 29: Integration der GA-Mittel als Bundesergänzungszuweisung

Bundesland	Einnahmen vor LFA nach Pro-Kopf-USt-Verteilung und BEZ zzgl. GA Wirtschaft	Einnahmen nach LFA und BEZ zzgl. GA Wirtschaft	Ausgangsverteilung der GA-Mittel			Grundbedarf: nach Einwohnern, Sonderbedarf: Kombinationsindikator BIP und Arbeitslosigkeit		
			Einnahmen nach LFA und BEZ zzgl. GA Wirtschaft	Gewinn / Verlust	Veränderung Fehlbetrags-BEZ	Einnahmen nach LFA und BEZ zzgl. GA Wirtschaft	Gewinn / Verlust	Veränderung Fehlbetrags-BEZ
in Tsd. DM								
NW	84.964.819	77.944.595	77.944.595	0	0	77.929.931	-14.664	0
BY	57.864.120	52.177.683	52.177.683	0	0	52.199.221	21.539	0
BW	50.502.996	45.127.758	45.127.758	0	0	45.167.701	39.943	0
NI	34.116.750	33.237.878	33.237.878	0	0	33.201.381	-36.497	0
HE	31.356.391	26.488.205	26.488.205	0	0	26.502.385	14.181	0
SN	16.997.414	23.512.811	23.512.811	0	0	23.507.520	-5.292	0
RP	17.854.316	17.325.107	17.325.107	0	0	17.326.218	1.111	0
ST	9.962.764	14.218.450	14.218.450	0	0	14.234.824	16.374	0
SH	12.514.136	11.914.287	11.914.287	0	0	11.899.754	-14.532	0
TH	9.141.364	12.995.472	12.995.472	0	0	13.034.841	39.369	0
BB	9.966.108	13.408.104	13.408.104	0	0	13.408.326	222	0
MV	6.888.951	9.690.222	9.690.222	0	0	9.562.661	-127.561	0
SL	6.040.685	6.329.226	6.329.226	0	0	6.319.087	-10.139	0
BE	17.999.419	22.183.697	22.183.697	0	0	22.260.584	76.887	0
HH	10.838.245	9.796.241	9.796.241	0	0	9.802.801	6.560	0
HB	5.019.211	5.677.954	5.677.954	0	0	5.670.452	-7.501	0
Σ	382.027.689	382.027.689	382.027.689	0	0	382.027.689	0	0

Quelle: ZDL, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

3.3.2.4. Berücksichtigung in der Finanzkraft- und Ausgleichsmeßzahl

Die Integration der GA-Mittel in die Finanzkraft – und Ausgleichsmeßzahl ist von den bislang vorgestellten Varianten diejenige mit den geringsten kassenmäßigen Abweichungen vom Status quo (s. Tabelle 30). Dies gilt auch für die Verteilung der Mittel nach unserem Alternativschlüssel. Auffällig ist der vergleichsweise starke Anstieg der Fehlbetrags-BEZ. Die Ursache dafür liegt in der allgemeinen Erhöhung der Summe der Finanzkraftmeßzahlen.

Eindeutige Gewinner sind jedoch nicht diejenigen Länder, deren Fehlbetrags-BEZ steigen, sondern die finanzstarken Länder, deren Ausgleichslasten aufgrund des Garantieniveaus im LFA sinken. Die finanzschwachen Länder hingegen verlieren nur

geringfügig, da ihre Verteilungsposition durch das zweite, vom Bund garantierte Ausstattungsniveau abgesichert ist

Tabelle 30: Integration der GA-Mittel unter Berücksichtigung der Zuweisungen in der Finanzkraft- und Ausgleichsmeßzahl

Bundesland	Einnahmen vor LFA nach Pro-Kopf-USt-Verteilung und BEZ zzgl. GA Wirtschaft	Einnahmen nach LFA und BEZ zzgl. GA Wirtschaft	Ausgangsverteilung der GA-Mittel			Grundbedarf: nach Einwohnern, Sonderbedarf: Kombinationsindikator BIP und Arbeitslosigkeit		
			Einnahmen nach LFA und BEZ zzgl. GA Wirtschaft	Gewinn / Verlust	Veränderung Fehlbetrags-BEZ	Einnahmen nach LFA und BEZ zzgl. GA Wirtschaft	Gewinn / Verlust	Veränderung Fehlbetrags-BEZ
in Tsd. DM								
NW	84.964.819	77.944.595	77.990.175	45.580	0	77.974.843	30.248	0
BY	57.864.120	52.177.683	52.221.676	43.993	0	52.242.764	65.081	0
BW	50.502.996	45.127.758	45.172.013	44.256	0	45.212.204	84.446	0
NI	34.116.750	33.237.878	33.237.878	0	0	33.201.381	-36.497	0
HE	31.356.391	26.488.205	26.523.519	35.315	0	26.534.050	45.846	0
SN	16.997.414	23.512.811	23.507.799	-5.012	45.113	23.502.534	-10.278	44.874
RP	17.854.316	17.325.107	17.325.107	0	0	17.326.218	1.111	0
ST	9.962.764	14.218.450	14.215.426	-3.025	27.221	14.231.718	13.268	27.957
SH	12.514.136	11.914.287	11.914.360	73	0	11.899.844	-14.442	0
TH	9.141.364	12.995.472	12.992.862	-2.610	23.486	13.032.035	36.563	25.257
BB	9.966.108	13.408.104	13.405.445	-2.659	23.927	13.405.667	-2.437	23.937
MV	6.888.951	9.690.222	9.687.581	-2.641	23.769	9.560.658	-129.564	18.029
SL	6.040.685	6.329.226	6.329.154	-72	644	6.319.066	-10.160	187
BE	17.999.419	22.183.697	22.182.352	-1.346	12.110	22.258.854	75.157	15.569
HH	10.838.245	9.796.241	9.805.957	9.716	0	9.812.575	16.334	0
HB	5.019.211	5.677.954	5.677.423	-530	4.772	5.670.316	-7.638	1.228
Σ	382.027.689	382.027.689	382.188.728	161.039	161.039	382.184.727	157.039	157.039

Quelle: ZDL, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

3.3.2.5. Berücksichtigung des Grundbedarfs in der Umsatzsteuerverteilung und des Sonderbedarfs in der Finanzkraft- und Ausgleichsmeßzahl

Wenn für Grundbedarf und Sonderbedarf unterschiedliche Integrationswege besprochen werden, kann – wie bereits erwähnt – die bisherige Verteilung nicht fortgeschrieben werden, da sie keine Aufteilung in Grund- und Sonderbedarfe vorsieht. Deswegen enthält die Tabelle 31 lediglich die entsprechenden Werte für den Alternativschlüssel. Vergleicht man die Auswirkungen der Einstellung des Grundbedarfs in die Umsatzsteuer mit der Berücksichtigung in der Finanzkraft- und Ausgleichsmeßzahl, so sind keine einheitlichen Verteilungswirkungen zu entdecken. Die Differenzen liegen bei maximal 4 Mio. DM (Berlin). Die Ursache ist das geringe Volumen des Grundbedarfs, bei der Gemeinschaftsaufgabe „Wirtschaftsstruktur“

liegt er nach dem vorgeschlagenen Schlüssel bei weniger als 10 % des Gesamtvolumens.

Die Vorteile der Einbeziehung in die Umsatzsteuer, nämlich die erreichten Vereinfachungen und die damit einhergehende Entflechtung zwischen Bund und Ländern, bleiben jedoch weiterhin erhalten.

Tabelle 31: Integration der GA-Mittel unter Berücksichtigung des Grundbedarfs in der Umsatzsteuerverteilung und des Sonderbedarfs in der Finanzkraft- und Ausgleichsmeßzahl

Bundesland	Einnahmen vor LFA nach Pro-Kopf-USt-Verteilung und BEZ zzgl. GA Wirtschaft	Einnahmen nach LFA und BEZ zzgl. GA Wirtschaft	Grundbedarf: nach Einwohnern, Sonderbedarf: Kombinationsindikator BIP und Arbeitslosigkeit		
			Einnahmen nach LFA und BEZ zzgl. GA Wirtschaft	Gewinn / Verlust	Veränderung Fehlbetrags-BEZ
in Tsd. DM					
NW	84.964.819	77.944.595	77.971.283	26.689	0
BY	57.864.120	52.177.683	52.239.826	62.143	0
BW	50.502.996	45.127.758	45.209.316	81.558	0
NI	34.116.750	33.237.878	33.200.763	-37.115	-381
HE	31.356.391	26.488.205	26.537.784	49.579	0
SN	16.997.414	23.512.811	23.502.036	-10.776	44.852
RP	17.854.316	17.325.107	17.325.904	797	-194
ST	9.962.764	14.218.450	14.231.402	12.952	27.943
SH	12.514.136	11.914.287	11.899.822	-14.465	0
TH	9.141.364	12.995.472	13.031.769	36.297	25.245
BB	9.966.108	13.408.104	13.405.494	-2.609	23.929
MV	6.888.951	9.690.222	9.560.455	-129.767	18.020
SL	6.040.685	6.329.226	6.318.954	-10.272	182
BE	17.999.419	22.183.697	22.262.911	79.214	15.753
HH	10.838.245	9.796.241	9.814.227	17.986	0
HB	5.019.211	5.677.954	5.671.244	-6.710	153
Σ	382.027.689	382.027.689	382.183.190	155.502	155.502

Quelle: ZDL, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

3.4. Kompensationsmodelle für Mischfinanzierungstatbestände

Im nachfolgenden werden zunächst einige grundsätzliche Überlegungen zu potentiellen Kompensationsmodellen angestellt (3.4.1.). Daran schließen sich einige Bemerkungen zum weiteren Vorgehen an (3.4.2.).

3.4.1. Grundsätzliches zu Kompensationsmodellen

Bei den Kompensationsmodellen wird von der Hypothese ausgegangen, daß die vordringliche Zielsetzung in einem Abbau der Mischfinanzierungstatbestände gesehen wird. So führt der Abbau bzw. die völlige Abschaffung einzelner (oder aller) Gemeinschaftsaufgaben zu einer Verringerung respektive einem Wegfall der Zahlungen des Bundes an die Länder. Dieser Abbau des vertikalen Mitteltransfers ließe sich dadurch kompensieren, daß der Bund im Gegenzug einerseits die BEZ aufstockt und diese Zahlungen indikatorbasiert über die Bundesländer verteilt. Diese indikatorengestützten Modelle können selbstverständlich auch über andere institutionelle Regelungen wirksam werden, wie sie beispielsweise unter 3.3.2.4. dargestellt worden sind.

Andererseits können die Beteiligungsquoten des Bundes bei den Geldleistungsgesetzen bzw. den Finanzhilfen – soweit zum Mittelausgleich notwendig – erhöht werden. Aus der o.a. Zielsetzung heraus bewirken derartige Kompensationsmodelle einen gleichgerichteten Abbau von Mischfinanzierungstatbeständen, der insbesondere dann augenfällig ist, wenn die Beseitigung einer Gemeinschaftsaufgabe zugleich durch eine 100%-ige Bundesfinanzierung eines (oder mehrerer) Geldleistungsgesetze(s) bzw. einer (oder mehrerer) Finanzhilfe(n) kompensiert werden kann. Praktisches Beispiel für eine derartige Strategie ist die in der Einleitung erwähnte Abschaffung der durch den Bund an die Länder gewährten Finanzhilfen für Investitionen in Krankenhäuser. Als Kompensation übernahm der Bund die Auszahlung der Wohnungsbauprämie und der Sozialversicherungsbeiträge für Behinderte zu 100 %; er leistete für 1985 eine einmalige Finanzzuweisung in Höhe des Differenzbetrages und ab 1986 einen Festbetrag an die Länder in Höhe von 280 Mio. DM.

Der Vorteil derartiger Kompensationslösungen für die Länder läge darin, daß die bisher kofinanzierten Mittel der GA nunmehr den Ländern als frei verwendbare Mittel verbleiben würden. Inwiefern mit einem Anstieg der Beteiligungsquote des Bundes bei den Ausgaben für Geldleistungsgesetzen und Finanzhilfen eine Verringerung des Ländereinflusses auf eben diese Leistungen verbunden sein mag, soll hier nicht weiter analysiert werden.³²

³² Ebenfalls sollen die verfassungsrechtlichen Aspekte einer solchen Vorgehensweise ausgeklammert bleiben.

Voraussetzung für die politische Akzeptanz aller Kompensationsmodelle dürfte sein, ob diese geeignet sind, die bisherige Mittelverteilung über die Länder zumindest annähernd zu gewährleisten. Der Wegfall einzelner Gemeinschaftsaufgaben bzw. Finanzhilfen kann also nur dann befriedigend kompensiert werden, wenn im entsprechenden quantitativen Umfang ähnlich über die Länder streuende Indikatorenmodelle, Geldleistungsgesetze oder Finanzhilfen gefunden werden können, wobei gegebenenfalls ein gewisser Spitzenausgleich wie im obigen Beispiel vorgesehen werden könnte. Je stärker also die beiden letztgenannten Mischfinanzierungstatbestände mit der Streuung einzelner Gemeinschaftsaufgaben über die Länder korrelieren, um so besser wird die Abbildung der Status-quo-Verteilung gelingen können.

Um einen Überblick über potentielle Mischfinanzierungen, die zu einer Kompensation herangezogen werden können, zu bekommen, ist es zunächst sinnvoll, deren Korrelationskoeffizienten zu analysieren. Ist ein nur geringer statistischer Zusammenhang zu konstatieren, kann eine solche Kompensation von vornherein ausgeschlossen werden, sofern als Nebenbedingung eine annähernde Konstanz der Mittelverteilung unter den Ländern verlangt wird. Darüber hinaus ist, wenn ein statistischer Zusammenhang vorliegt, zu prüfen, inwieweit die Mittelvolumina voneinander abweichen. Wenn dies der Fall ist, kann davon ausgegangen werden, daß auch eine solche Kompensation alleine kaum zielführend sein wird. Nachfolgende Tabelle 32 zeigt eine Kreuztabellierung der Korrelationskoeffizienten von neun Mischfinanzierungstatbeständen.

Tabelle 32: Korrelationskoeffizienten der Pro-Kopf-Zuweisungen verschiedener Mischfinanzierungen Mittelwerte 1995 bis 1998

	GA Hochschulbau	GA Agrarstruktur	GA Wirtschaftsstruktur	FH Wohnungsbau	FH Städtebau	FH Gemeindeverkehrsfinanzierung	Geldl.: Wohngeld	Geldl.: Ausbildungsförderung	Geldl.: Unterhaltsvorschuß
GA Hochschulbau	1,00								
GA Agrarstruktur	0,42	1,00							
GA Wirtschaftsstruktur	0,69	0,72	1,00						
FH Wohnungsbau	0,72	0,68	0,94	1,00					
FH Städtebau	0,69	0,73	1,00	0,96	1,00				
FH Gemeindeverkehrsfinanzierung	0,26	0,06	0,36	0,23	0,32	1,00			
Geldleistung: Wohngeld	0,30	-0,29	-0,15	-0,03	-0,16	-0,09	1,00		
Geldleistung: Ausbildungsförderung	0,31	-0,39	-0,14	-0,05	-0,13	0,05	0,82	1,00	
Geldleistung: Unterhaltsvorschuß	0,71	0,30	0,44	0,49	0,44	0,03	0,76	0,64	1,00

Quelle: ZDL, eigene Berechnungen.

Festzustellen ist, daß insbesondere die Geldleistungsgesetze sowohl mit den Finanzhilfen als auch mit Leistungen aus der Gemeinschaftsaufgabe einen sehr geringen statistischen Zusammenhang besitzen (Ausnahme: GA Hochschulbau mit Geldleistung Unterhaltsvorschuß). Anhand dieses Ergebnisses kann a priori eine Kompensation von Mitteln aus den Gemeinschaftsaufgaben oder Finanzhilfen mittels einer Erhöhung von Bundesmitteln für die Ausgaben der Geldleistungsgesetze ausgeschlossen werden.

Die Tabelle 32 vermittelt lediglich für drei Kombinationsmöglichkeiten eine sinnvolle Kompensation, wobei lediglich Korrelationskoeffizienten von über 0,9 als hinreichend erachtet worden sind. Zum einen können wegfallende Mittel aus der GA „Wirtschaftsstruktur“ sowohl mit einer Erhöhung des Bundesanteils an der Finanzhilfe „Städtebau“ als auch „Wohnungsbau“ kompensiert werden. Zum anderen

ist ein Austausch der Finanzhilfen Städtebau und Wohnungsbau aufgrund ihrer positiven Korrelation denkbar. Letzteres steht allerdings nicht zur Debatte. Im übrigen sind die Korrelationskoeffizienten für die FH „Gemeindeverkehrsfinanzierung“ gegenüber den GA so gering, daß diese FH aus den Kompensationsmodellen ausgenommen worden ist. Darüber hinaus bestätigen die unten stehenden Ausführungen zur Kompensation der Finanzhilfen durch die Geldleistungsgesetze die bereits dieser Tabelle zu entnehmenden schwachen Zusammenhänge in der Streuung. Hierauf wird fallweise noch eingegangen werden.

Da zudem die Verteilung der Mittel der Gemeinschaftsaufgaben über die Länder überwiegend keinen systematischen Regeln folgt, sondern historisch gewachsen ist, dürften die festgestellten Korrelationen eher ein Zufallsprodukt sein. Außer der gleichgerichteten Abbauwirkung in bezug auf die Mischfinanzierungstatbestände können weitergehende inhaltliche Begründungen mangels entsprechender rationaler Zusammenhänge nicht gegeben werden. Außerdem müßte bei ernsthafter Erwägung derartiger Kompensationsmodelle im einzelnen geprüft werden, mit welcher Dynamik sich im Zeitablauf sowohl die Ausgaben für die abzuschaffenden Gemeinschaftsaufgaben als auch die Ausgaben für die Geldleistungsgesetze und die Finanzhilfen entwickeln werden. Nur eine mittel- bis längerfristige Projektion kann hier vor Überraschungen schützen.

Die Diskussion der Verteilungsschlüssel und der Umsetzungs-, Integrations- und Kompensationsmöglichkeiten hat gezeigt, daß es aus einer theoriegeleiteten Betrachtung heraus zahlreiche Lösungsmöglichkeiten gibt, die zudem überwiegend auch in verschiedenen Kombinationen eingesetzt werden können. Um einen angemessenen Umfang des Gutachtens zu gewährleisten, werden nicht alle Möglichkeiten in ihren finanzwirtschaftlichen Detailwirkungen für jeden Mischfinanzierungstatbestand aufgezeigt.

3.4.2. Zum weiteren Vorgehen

Im folgenden werden die mit dem Auftraggeber abgestimmten Kompensationsmodelle dargestellt. Dabei handelt es sich um indikatorgestützte Zuweisungen, die – wie bereits erwähnt – institutionell unterschiedlich integriert werden können. Bei den übrigen Kompensationsmodellen handelt es sich erstens um die Erhöhung der Umsatzsteueranteile der Länder, zweitens um die Kompensation mittels der

Erhöhung der Finanzierungsquoten des Bundes bei den Ausgaben für die Geldleistungsgesetze und bei den Gemeinschaftsaufgaben zusätzlich um eine Kompensation über die Finanzhilfen.

Um einerseits eine Vergleichbarkeit der beispielhaften Ausführungen zur GA „Wirtschaftsstruktur“ und andererseits zu den nachfolgenden Berechnungen zu ermöglichen, werden unter 3.4.3. nochmals Berechnungen für diese GA auf der Grundlage der Mittelwerte für die Zuweisungen des Bundes in den Jahren 1995 bis 1998 durchgeführt. Für die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (siehe 3.4.4.) und die Gemeinschaftsaufgabe Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken (siehe 3.4.5.) werden entsprechend den Schwerpunktsetzungen durch den Auftraggeber jeweils die verwendeten Verteilungsschlüssel kurz beschrieben und diskutiert sowie die Streuung der Modelle im Verhältnis zum Status quo (Mittelwerte von 1995 bis 1998) analysiert, wobei die zugehörigen Tabellen – in ihrer Numerierung jeweils beginnend mit dem zugehörigen Gliederungspunkt – im Anhang aufgeführt werden. Anschließend an die Untersuchungen zu den Gemeinschaftsaufgaben werden noch Kompensationsmodelle für die Finanzhilfen Wohnungsbauförderung (3.4.6.), Städtebausanierung (3.4.7.) und Gemeindeverkehrsfinanzierung (3.4.8.) entwickelt bzw. in ihren Auswirkungen untersucht.

Die Tabellen im Anhang bestehen aus zwei Grundtypen; in dem ersten Typus sind spaltenweise die 16 Bundesländer, die gesamte Bundesgröße sowie Bemerkungen zu den einzelnen Variablen enthalten. Der zweite Typus umfaßt die entsprechend definierten Ländergruppen (finanzstarke westdeutsche Flächenländer, finanzschwache westdeutsche Flächenländer, ostdeutsche Flächenländer, westdeutsche Stadtstaaten, Berlin, Insgesamt, nachrichtlich: Brandenburg und fallweise einen Ost-West-Vergleich). Der vertikale Aufbau beginnt jeweils mit einem vorgeschalteten allgemeinen Informationsblock über die Einwohnerzahlen 1998, den Einwohnerdurchschnitt 1995 – 1998 sowie den Status quo in der Mittelverteilung im Mittelwert der Jahre 1995 – 1998, ergänzt um die Werte in DM pro Einwohner und in vH des Durchschnitts je Einwohner. Fallweise werden notwendige Zusatzinformationen präsentiert. An diesen allgemeinen Informationsblock schließen sich dann die Kompensationsmodelle an, bei denen die Zeile „Gewinne und Verluste gegenüber Ausgangsverteilung in Mio. DM“ – also gegenüber dem Mittelwert der Jahre 1995 bis 1998 – von besonderem Interesse ist.

Gegenüber dem Vergleich zur jahresbasierten Berechnung der Gewinne und Verluste (also gegenüber den Werten von 1998), weist die Berechnung aufgrund der Mittelwerte den Vorteil auf, daß die erhebliche Streuung der Zuweisungen über einzelne Haushaltsjahre ausgeglichen wird. Die Mittelwertbetrachtung mildert also jährliche Sonderentwicklungen ab. Quantitativ werden die Gewinne und Verluste gegenüber der Jahresbetrachtung unter Zugrundelegung des Haushaltsjahres 1998 dadurch tendenziell etwas höher ausgewiesen. An der qualitativen Aussage ändert dies jedoch nichts.³³

3.4.3. Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

3.4.3.1. Indikatorgestützte Zuweisungen

Im folgenden sollen die Indikatoren „Bruttoinlandsprodukt“ (BIP-Indikator) und „Beschäftigung“ (Beschäftigungsindikator) einer näheren Analyse unterzogen werden. Ergänzend dazu wird in einer ersten Variante eine Indikatorenkombination simuliert; in einer zweiten Variante erfolgt dann noch eine Optimierung der Indikatorenkombination, um die Anpassung an den Status quo zu verbessern.

Die Anhang-Tabelle 3.4.3.1.-1 zeigt die Streuung der GA „Wirtschaftsstruktur“ über die 16 Bundesländer (Zeile 3). Bei Anwendung des BIP-Indikators „Differenz zu 100 vH des Bundesdurchschnitts“ ergeben sich in der Zeile 16 die „Gewinne und Verluste gegenüber der Ausgangsverteilung in Mio. DM“. Die Spanne in dieser Streuung über die Länder geht von + 270,69 Mio. DM (NI) bis – 300,72 Mio. DM (BE). Während in der Ländergruppenanalyse (Anhang-Tabelle 3.4.3.1.-2) vor allem die finanzschwachen westdeutschen Flächenländer gewinnen, verlieren die NBL deutlich, wobei Berlin den maximalen Verlust aufweist. Dabei stehen leichten Gewinnen von ST, TH und MV mittlere Verluste von BB (- 90,66 Mio. DM) und SN (- 150,7 Mio. DM) gegenüber.

Wird die Differenz nur zu 90 vH des Bundesdurchschnitts zugrunde gelegt, verbessert sich die Position der NBL nachhaltig bei nunmehr geringen Verlusten Brandenburgs (- 8,6 Mio. DM), allerdings verliert Berlin seine gesamten Mittel aus der GA „Wirtschaftsstruktur“. Diese Tendenz ändert sich nur zu lasten von Brandenburg (- 61,16 Mio. DM), wenn lediglich die Differenz zu 80 vH des

³³ Dem Auftraggeber wurden für den Jahresvergleich Prognosen des Haushaltsjahres 2000 geliefert.

Bundesdurchschnitts ausgeglichen wird. Der BIP-Indikator liefert damit eine insgesamt wenig befriedigende Verteilung sowohl innerhalb als auch über die verschiedenen Ländergruppen.

Wird anstelle des BIP-Indikators die Arbeitslosenquote verwendet (siehe Anhang-Tabelle 3.4.3.1.-3) und die Differenz zu 100 vH des Bundesdurchschnitts zugrunde gelegt, dann verändert sich die Spanne der Gewinne und Verluste über die Länder nur geringfügig von + 240,04 Mio. DM (ST) bis – 290,83 Mio. DM (SN). Leichten Verlusten bei den NBL (- 25,13 Mio. DM) stehen in der Ländergruppenanalyse (siehe Anhang-Tabelle 3.4.3.1.-4) deutliche Gewinne von Berlin und den westdeutschen Stadtstaaten gegenüber. Allerdings ist wiederum die Verteilung innerhalb der Ländergruppe unbefriedigend, denn den mittleren Verlusten von BB und starken Verlusten von SN stehen mittlere und hohe Gewinne von MV bzw. ST gegenüber. Eine Erhöhung der Differenz auf 105 vH bzw. 110 vH verbessert zwar die Gesamtposition der NBL, aber es bleibt bei den starken Verlusten von SN (- 283,09 bzw. 294,28 Mio. DM) und erheblichen Einbußen zu lasten BB (- 46,64 bzw. - 46,62 Mio. DM).

In der Anhang-Tabelle 3.4.3.1.-5 werden die Ergebnisse für einen Kombinationsindikator präsentiert. Dabei gehen mit 2,5 % gewichtet der Anteil am Fehlbetrag zu 100 vH des BIP, mit 50,5 % gewichtet der Anteil am Fehlbetrag zu 88 vH des BIP, mit 13 % gewichtet der Anteil der Arbeitslosen insgesamt und zu 34 % gewichtet der Anteil der Arbeitslosen an der Differenz zu 100 vH des Bundesdurchschnitts ein. Bei Anwendung dieses Kombinationsindikators verringert sich die Spanne der Gewinne und Verluste über die Länder deutlich und liegt zwischen + 149,12 Mio. (ST) und – 159,63 Mio. DM (SN). In der Ländergruppenanalyse (siehe Anhang-Tabelle 3.4.3.1.-6) stehen leichten Gewinnen der NBL deutliche Verluste von Berlin gegenüber. Auch diese Kombination ist nicht in der Lage, den Status quo befriedigend abzubilden.

Im nachfolgenden Ansatz wurde deshalb eine optimierte Indikatorenkombination untersucht. Ohne Aufspaltung in einen Grund- und Sonderbedarf liefert allerdings auch diese optimierte Kombination noch keine brauchbaren Ergebnisse (siehe die Zeile 65 in Anhang-Tabelle 3.4.3.1.-7). Erst das Ergebnis nach Differenzierung zwischen Grund- und Sonderbedarf (Zeile 98) reduziert die Spanne der Gewinne und Verluste recht deutlich auf + 58,72 Mio. DM (TH) bis - 109,54 Mio. DM (SN). In der Ländergruppenanalyse (siehe Anhang-Tabelle 3.4.3.1.-8) stehen leichten

Verlusten der NBL ebensolche Gewinne von Berlin gegenüber. Allerdings verlieren innerhalb der NBL immer noch SN stark und BB mittelschwer (- 39,61 Mio. DM). Innerhalb der Gruppe der NBL sind beide Länder durch den Status quo offenbar so begünstigt, daß dies durch indikatorgestützte Modelle nicht annähernd abgebildet werden kann.

Um den Aspekt einer dynamischen Betrachtung Rechnung zu tragen, sei im folgenden lediglich verbal angemerkt, daß indikatorgestützte Modelle gegenüber dem Status quo den Vorteil aufweisen, daß eine Indikatorverbesserung – z.B. ein starkes Wirtschaftswachstum in den NBL – neben den veränderten Verteilungswirkungen über die Bundesländer auch zur Folge haben, daß der gesamte Mittelbedarf für die GA „Wirtschaftsstruktur“ sinkt. Unterstellt man ein Szenario mit einem Ausgleich der Differenz zu 90 vH des bundesdurchschnittlichen BIP, ein 1 %iges Wachstum des BIP in den Westländern und ein (zwar wenig realistisches, aber zur Verdeutlichung unterstelltes) 15 %iges Wachstum des BIP in den NBL, dann sinkt beispielsweise der Mittelbedarf um 767,4 Mio. DM. Entsprechende Wirkungen können auch für eine deutliche Verbesserung der Beschäftigungssituation in den NBL und selbstverständlich auch für die Kombinationsindikatoren aufgezeigt werden.

3.4.3.2. Kompensation über Umsatzsteueranteile

Die Anhang-Tabelle 3.4.3.2.-1 verdeutlicht erneut die starken Mittelverluste, die insbesondere bei den NBL einschließlich Berlin auftreten. Die Spanne der Gewinne und Verluste geht von + 706,8 Mio. DM (NW) bis zu – 951,26 Mio. DM (SN) und fällt noch deutlich höher aus als bei dem schlechtesten Indikatormodell (BIP-Indikator, Differenz zu 100 vH des Bundesdurchschnitts; siehe Anhang-Tabelle 3.4.3.1.-1). Auch die Anhang-Tabelle 3.4.3.2.-2 belegt die entsprechende nicht akzeptable Streuung über die Erhöhung der Umsatzsteueranteile. Deutlichen Verlusten der ostdeutschen Flächenländer und Berlins stehen extrem hohe Gewinne insbesondere der westdeutschen Stadtstaaten und finanzstarken Flächenländer gegenüber.

3.4.3.3. Kompensation über Geldleistungsgesetze

Volumenmäßig sind die Kompensationen über einzelne Geldleistungsgesetze nicht ausreichend, um die GA „Wirtschaftsstruktur“ gänzlich zu ersetzen. So verbleibt

auch bei der Kompensation über die Geldleistung „Wohngeld“ noch ein Restbetrag von rund 525 Mio. DM, der dann über einen Spitzenausgleich zu beseitigen wäre (siehe Anhang-Tabelle 3.4.3.3.-1). Bei Vernachlässigung dieser Differenz ergibt sich eine Spanne der Gewinne und Verluste über die Bundesländer von + 785,1 Mio. DM (NW) bis zu – 974,0 Mio. DM (SN), wobei starke Verluste bei den NBL, insbesondere Sachsen und Brandenburg, auftreten (siehe auch Anhang-Tabelle 3.4.3.3.-2). Damit fällt die Streuung ähnlich schlecht aus wie bei der Kompensation über die Umsatzsteueranteile. Prinzipiell findet damit die obige Aussage bezüglich der schlechten Korrelationen zwischen der GA „Wirtschaftsstruktur“ und den Geldleistungsgesetzen volle Bestätigung, wobei die Geldleistung „Unterhaltsvorschuß“ sehr bedingt auszunehmen ist. Sie reicht allerdings allein genommen zur Kompensation bei weitem nicht aus.

3.4.3.4. Kompensation über Finanzhilfen

Bei der Kompensation über die FH „Wohnungsbau“ (siehe Anhang-Tabelle 3.4.3.4.-1) würde eine Erhöhung der Finanzierungsquote des Bundes auf ca. 80 % gerade den Ausfall infolge der Abschaffung der GA „Wirtschaftsstruktur“ ausgleichen. Trotz der oben festgestellten relativ starken Korrelation (siehe Tabelle 32) resultiert eine Spanne der Gewinne und Verluste über die Bundesländer von + 614,72 Mio. DM (NW) bis - 827,38 Mio. DM (SN). Wiederum sind die eindeutigen Verlierer die NBL, neben Sachsen insbesondere Brandenburg (siehe Anhang-Tabelle 3.4.3.4.-2). Auch hier ähnelt die Streuwirkung der Erhöhung der Umsatzsteueranteile und erscheint daher nicht akzeptabel. Würde man die Finanzierungsquote nach West- und Ostländern differenzieren (71 % für West- und 100 % für Ostländer), ergibt sich eine wesentlich verbesserte Streuwirkung, wobei die höhere Finanzierungsquote für die Ostländer mit teilungsbedingten Sonderlasten begründbar erschiene. Es bleibt allerdings zu konstatieren, daß auch dann noch die NBL (vor allem SN und BB) stark verlieren.

Die Kompensation über die FH „Investitionsförderungsgesetz“ und „Städtebau“ ist weder allein noch in Kombination ausreichend, um die GA „Wirtschaftsstruktur“ gänzlich abzuschaffen (siehe Anhang-Tabellen 3.4.3.4.-3 und 4). Zusätzliche Kompensationen über Geldleistungsgesetze scheitern an den fehlenden engen Korrelationen. Allein annähernd ausreichend wäre hier eine Kompensation über die FH „IFG“ und „Städtebau“ sowie eine Anhebung der Finanzierungsquote des Bundes

bei der FH „Wohnungsbau“ zugunsten der Ostländer auf 100 %. Die Spanne der Gewinne und Verluste über die Bundesländer wäre mit + 222,21 (BE) und - 84,69 (SN) vergleichsweise gering und nur etwas schlechter als in dem kombinierten und optimierten Indikatorenmodell mit differenzierten Grund- und Sonderbedarf (siehe Anhang-Tabelle 3.4.3.1.-7). Die verbesserte Anpassung wird allerdings erkaufte durch eine Ost-West-Differenzierung, wobei Brandenburg immerhin noch 23,8 Mio. DM einbüßt.

3.4.4. Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“

Für eine schlüsselorientierte Neuverteilung der Mittel aus der GA „Agrarstruktur“ wird zunächst auf die ausgewiesene Aufteilung der Mittel in der Ausgangssituation zurückgegriffen, wobei die Zuweisungen infolge der Verbesserung des Küstenschutzes zu separieren sind. Eine Neuberechnung der Mittel für die Verbesserung des Küstenschutzes wird nicht vorgenommen, da sie von ihrer Größenordnung her unbedeutend sind.

3.4.4.1. Indikatorgestützte Zuweisungen

Für eine mögliche Neuverteilung der Mittel zur Verbesserung der Agrarstruktur kommen folgende Indikatoren in Frage:

- Land- und forstwirtschaftliche Nutzfläche (Wald und Feld mit unterschiedlichen Gewichtungen),
- Bruttowertschöpfung des Agrarsektors,
- Standardbetriebseinkommen,
- AK-Einheiten und ein
- kombinierter Indikator.

Der Indikator Land- und forstwirtschaftliche Nutzfläche berücksichtigt die jeweiligen absoluten Nutzflächen beider Nutzungsarten. Diese können mit einer unterschiedlichen Gewichtung Berücksichtigung finden. Ferner ist es denkbar, die jeweiligen Nutzflächen auf die Gesamtfläche eines Bundeslandes zu beziehen.

Als weiteres Kriterium könnte die Bruttowertschöpfung des Agrarsektors – wie sie aus den Berechnungen zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung hervorgeht – herangezogen werden. Hierbei ist jedoch darauf Rücksicht zu nehmen, daß dieser

Indikator in den letzten Jahren insbesondere in den neuen Bundesländern erheblichen Veränderungen unterworfen war.

Das Standardbetriebseinkommen ist ein unter Verwendung von statistischen Quellen berechnetes Einkommen zur Kennzeichnung der wirtschaftlichen Größe der Betriebe. Die Berechnung stützt sich auf die einzelnen betrieblichen Produktionszweige ermittelten Standarddeckungsbeiträge je Erzeugungseinheit (Fläche in ha, Tiere in Stück). Dieser Standarddeckungsbeitrag ist die mittels standardisierter Verfahren errechnete Differenz zwischen der jeweiligen geldlichen Leistung (erzeugte Menge mal zugehöriger Preis) und den zurechenbaren (veränderlichen) Kosten. Das so berechnete Standardbetriebseinkommen entspricht – vom Konzept her – etwa der in Rahmen der VGR berechneten Nettowertschöpfung zu Faktorkosten. Bei dem Indikator „Standardbetriebseinkommen“ wird nicht auf eine Durchschnittsgröße o.ä. – mittels derer man Aussagen über die Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe treffen könnte –, sondern auf die Summe der Standardbetriebseinkommen aller Betriebe in einem Bundesland zurückgegriffen.

Unter AK-Einheiten wird die Maßeinheit für die Arbeitsleistung einer im Berichtszeitraum mit betrieblichen Arbeiten vollbeschäftigten und nach ihrem Alter voll leistungsfähigen Person verstanden. Diese Maßeinheit errechnet sich aus der je Arbeitskraft für den Arbeitsbereich „Betrieb (ohne Haushalt des Betriebsinhabers)“ angegebenen Arbeitsleistung, die an der Arbeitszeit (Zahl der Wochen, Zahl der durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitsstunden) gemessen wird. Dabei wird die an der betrieblichen Arbeitszeit gemessene Arbeitsleistung einer mit betrieblichen Arbeiten vollbeschäftigten Arbeitskraft im Alter von 16 Jahren bis unter 65 Jahren mit 1,0 AK-Einheiten, im Alter von 15 Jahren mit 0,5 AK-Einheiten, im Alter von 65 oder mehr Jahren mit 0,3 AK-Einheiten bewertet. Der Betriebsinhaber selbst und die 65 Jahre und älteren ständig familienfremden Arbeitskräfte erhalten keinen altersabhängigen Abzug. Entsprechend wird die Arbeitsleistung jeder mit betrieblichen Arbeiten teilbeschäftigten Arbeitskraft an der durchschnittlichen Arbeitsleistung der vollbeschäftigten männlichen Arbeitskräfte gemessen und mit Bruchteilen einer AK-Einheit bewertet. Der von uns konstruierte Indikator AK-Einheiten bezieht sich stets auf die AK-Einheiten im jeweiligen Bundesland.

Eine Aufteilung der Mittel in Grund- und Sonderbedarf erscheint bei der gegebenen Verteilungsstruktur unvermeidlich, insofern können die oben bereits diskutierten

Integrationsmöglichkeiten voll ausgeschöpft werden. Im Rahmen der kombinierten Indikatoren sind vielfältige Kombinationsmöglichkeiten denkbar. Um diese einzugrenzen, werden im folgenden nur solche dargestellt, die die Varianz der Abweichungen vom Status quo minimieren. Die entsprechenden Gewichtungen der Einzelindikatoren, die diese Bedingung erfüllen, kann im Anhang der Tabelle 3.4.4.1.-1 entnommen werden.

In dieser Tabelle können die Streuwirkungen der verschiedenen Indikatoren über die 16 Bundesländer jeweils im Verhältnis zum Status quo abgelesen werden. In den Modellen der Einzelindikatoren, aber auch bei dem Kombinationsindikator „AK zu 50 % und Fläche zu 50 %“ wird eine insgesamt unbefriedigende Anpassung erreicht. In der Ländergruppenanalyse verlieren hier insbesondere die ostdeutschen Flächenländer, während die westdeutschen Flächenländer deutliche Gewinne zu verzeichnen haben (siehe Anhang-Tabelle 3.4.4.1.-2). Als jeweils größter Verlierer erweist sich das Land Brandenburg, wobei sich die Verluste je nach Modell zwischen - 161,66 Mio. DM (AK-Einheiten) und - 87,58 Mio. DM (Flächenindikator) bewegen.

Eine deutlich verbesserte Anpassung an die Streuwirkungen im Status quo wird bei allen Indikatormodellen erreicht, wenn die oben beschriebene Aufteilung nach allgemeinem Bedarf und Sonderbedarf vollzogen wird. Es verbleibt allerdings die Tatsache, daß Brandenburg auch in diesen Modellen ausnahmslos der größte Verlierer ist. Die Verluste von mindestens 30 Mio. DM und deutlich mehr deuten daraufhin, daß Brandenburg bei der Verteilung der Mittel der GA „Agrarstruktur“ so stark begünstigt ist, daß kein Indikatormodell diese Begünstigung voll zu berücksichtigen vermag.

3.4.4.2. Kompensation über Umsatzsteueranteile

Die Kompensation über eine Erhöhung der Umsatzsteueranteile wird in der Anhang-Tabelle 3.4.4.2.-1 über alle 16 Bundesländer wiedergegeben. Hier verzeichnet NW – analog zur GA „Wirtschaftsstruktur“ wegen seiner hohen Bevölkerungszahl – mit + 313,77 Mio. DM den größten Gewinn, während BB mit - 180,8 Mio. DM den maximalen Verlust einfährt. In der Analyse der Ländergruppen (siehe Anhang-Tabelle 3.4.4.2.-2) zeigen sich die nun schon bekannten Umverteilungswirkungen zu lasten der ostdeutschen Flächenstaaten (- 549,67 Mio. DM) und vor allem zugunsten der finanzstarken westdeutschen Flächenstaaten (+ 386,47 Mio. DM) und Berlin

(+ 110,96 Mio. DM). Außerdem treten die ebenfalls bekannten Rückwirkungen über den LFA in engeren Sinne und die BEZ auf (+ 18,55 Mio. DM). Auch diese Verteilungswirkungen sind wie bei der GA „Wirtschaftsstruktur“ nicht akzeptabel.

3.4.4.3. Kompensation über Geldleistungsgesetze

Bei der GA „Agrarstruktur“ ist – im Gegensatz zur GA „Wirtschaftsstruktur“ – die Kompensation über die Ausgaben für die Geldleistung „Wohngeld“ in vollem Ausmaß möglich. In der Anhang-Tabelle 3.4.4.3.-1 sind die Streuwirkungen im einzelnen dargestellt. Bei einem Kompensationsbetrag von 2.039,75 Mio. DM reicht die Spanne der Gewinne und Verluste über die Länder von + 426,59 Mio. DM (NW) bis zu – 180,95 Mio. DM (BB). In der Ländergruppenanalyse (siehe Anhang-Tabelle 3.4.4.3.-2) zeigen sich ähnliche Wirkungen wie bei der Erhöhung der Umsatzsteueranteile: die ostdeutschen Flächenländer verlieren wiederum (- 534,64 Mio. DM), während bei dieser Kompensation auch die westdeutschen Stadtstaaten deutliche Gewinne (+ 117,07 Mio. DM) verzeichnen. Auf diese schlechten Streuwirkungen deutete bereits der oben gezeigte Korrelationskoeffizient der GA „Agrarstruktur“ mit der Geldleistung „Wohngeld“ hin (- 0,29, siehe Tabelle 32). Mit dem Hinweis auf ähnlich schlechte Korrelationskoeffizienten bei den Geldleistungen „Ausbildungsförderung“ (- 0,39) und „Unterhaltsvorschuß“ (0,30) sowie deren nicht ausreichendes Volumen erledigt sich eine nähere Analyse der Ergebnisse der im Anhang aufgeführten Tabellen.

3.4.4.4. Kompensation über Finanzhilfen

Die Kompensation der GA „Agrarstruktur“ über die FH „Wohnungsbau“ kann über eine Aufstockung der Finanzierungsquote des Bundes von 33 % auf ca. 57 % erreicht werden. Die Spanne der Gewinne und Verluste über die Länder reicht von + 266,73 Mio. DM (NW) bis zu - 149,29 Mio. DM (BB; siehe Anhang-Tabelle 3.4.4.4.-1). In der Ländergruppenanalyse (Anhang-Tabelle 3.4.4.4.-2) verlieren die ostdeutschen Flächenländer stark (- 361,36 Mio. DM), schwächer die finanzschwachen westdeutschen Flächenländer (- 61,14 Mio. DM), während die finanzstarken Flächenländer sowie die Stadtstaaten deutlich gewinnen. Auch hier erweist sich die Streuwirkung als unbefriedigend.

Die Kompensation über die FH „Investitionsförderungsgesetz“ ist aufgrund des hohen Finanzierungsanteils des Bundes (90 %) nicht ausreichend, um den Wegfall der GA „Agrarstruktur“ voll zu kompensieren. Ebenfalls reicht die FH „Städtebau“ allein genommen nicht aus (siehe Anhang-Tabelle 3.4.4.4.-3). Mit der Kombination beider FH erfolgt allerdings eine Überkompensation (mit 259,6 Mio. DM). Die Spanne der Gewinne und Verluste über die Länder liegt zwischen + 447,41 Mio. DM (SN) und - 310,4 Mio. DM (BY). Die Ländergruppenanalyse zeigt (siehe Anhang-Tabelle 3.4.4.4.-4), daß die westdeutschen Flächenländer starke Verluste erleiden, während die ostdeutschen Länder, Berlin und die westdeutschen Stadtstaaten die Gewinner wären. Eine solche Verteilung der Mittel aus der dann ehemaligen GA „Agrarstruktur“ dürfte kaum auf politische Akzeptanz treffen.

3.4.5. Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken“

3.4.5.1. Indikatorgestützte Zuweisungen

Für die Verteilung der GA „Hochschule“ über die Bundesländer bieten sich vier verschiedene Grundindikatoren sowie ein Kombinationsindikator an. Bei den Indikatoren handelt es sich um folgende Arten:

- Zahl der Studierenden,
- die über 100 % des Bundesdurchschnitts liegende Zahl der Studierenden,
- Einwohner,
- veredelte Einwohner (durch eine unterschiedliche regionale Gewichtung),
- Kombinationsindikator für Grund- und Sonderbedarf,
- flächenbezogene Studienplätze,
- Hauptnutzfläche und
- Kombinationsindikator.

In der Anhang-Tabelle 3.4.5.1.-1 sind die Wirkungen der Indikatoren jeweils bei isolierter Anwendung oder bei Aufspaltung in Grund- und Sonderbedarf über die Bundesländer wiedergegeben. Gerade für die Ostländer erweist sich die Anwendung der Einzelindikatoren als wenig günstig, was insbesondere für die Studierendenindikatoren gilt. Hier treten in der Ländergruppenbetrachtung (siehe Anhang-Tabelle 3.4.5.1.-2) deutliche Verluste auf (mit - 272 bzw. - 453 Mio. DM).

Erwartungsgemäß begünstigt die Aufspaltung in Grund- und Sonderbedarfe die NBL. Insbesondere der Kombinationsindikator aus Studierenden und Einwohnern bei Aufspaltung in Grund- und Sonderbedarf liefert eine sehr gute Anpassung an den Status quo, so daß der Verlust der NBL mit nur - 16 Mio. DM gering ausfällt, zumal Berlin zugleich + 16 Mio. DM gewinnt. Auch Brandenburg verliert bei einem solchen Verteilungsmodus lediglich - 4 Mio. DM.

Des weiteren ist ein Indikator anhand des Nutzflächendefizits, das sich aus der Differenz zwischen der Soll-Hauptnutzfläche 2002 und der Hauptnutzfläche des Jahres 1997 errechnet, ermittelt worden. Hierbei hat NW mit - 45 Mio. DM den größten Verlust und BB mit + 31 Mio. DM den höchsten Gewinn zu erwarten (siehe Anhang-Tabelle 3.4.5.1.-3). Ferner ist der Indikator Studienplätze in zwei Variationen simuliert worden; zum einen ein Studienplatzdefizit, das analog zum Hauptnutzflächendefizit berechnet wird, und zum anderen können die Zuweisungen nach Studienplätzen pro 1.000 Einwohnern erfolgen. Bei ersterem ist wiederum NW mit einem Verlust im Vergleich zum Status quo in Höhe von - 112 Mio. DM am stärksten betroffen. Den höchsten Gewinn realisiert HH mit + 34 Mio. DM. Nimmt der Indikator bezug auf die Anzahl der Studienplätze pro 1.000 Einwohner, ist BW mit - 277 Mio. DM am stärksten negativ betroffen, BB hingegen erfährt einen Gewinn von + 403 Mio. DM.

Darüber hinaus ist die Kombination anhand eines Überlastkoeffizienten denkbar, der die Anzahl der Studienplätze in Beziehung zu den tatsächlich Studierenden setzt. Bei dem Kriterium der Zuweisungen nach der überdurchschnittlichen Last erhalten lediglich die Länder NW, BY, HE, HH und HB Zuweisungen.

Diese vier Indikatoren können zu einem Kombinationsindikator verschmolzen werden. Dabei kann mittels linearer Optimierungsverfahren die Varianz der Gewinne und Verluste pro Einwohner minimiert werden. In diesem Fall ginge das Hauptnutzflächendefizit zu 24 %, das Studienplatzdefizit zu 75 % und die Studienplätze pro Einwohner zu 1 % in den Gesamtindikator ein. Daraus resultiert der größte Verlust mit - 97 Mio. DM in NW und der höchste Gewinn mit + 30 Mio. DM in HH. In bezug auf die Verteilungssituation zwischen den Ländergruppen (siehe Anhang-Tabelle 3.4.5.1.-4) würden vor allem die ostdeutschen Flächenländer (+ 68 Mio. DM) und die westdeutschen Stadtstaaten (+ 47 Mio. DM) deutlich

gewinnen, finanzschwache westdeutsche Flächenländer moderat (- 8 Mio. DM) und finanzstarke Flächenländer mit - 92 Mio. DM deutlich verlieren.

3.4.5.2. Kompensation über Umsatzsteueranteile

In der Anhang-Tabelle 3.4.5.2.-1 wird die Umverteilungswirkung des Wegfalls der GA „Hochschule“ bei Kompensation über eine Erhöhung der Umsatzsteueranteile dargestellt. Bei einem Kompensationsvolumen von 1,8 Mrd. DM ergibt sich eine Spanne der Gewinne und Verluste über die Bundesländer von + 127,07 Mio. DM (NW) bis - 48,54 Mio. DM (BW). Obwohl neben BW auch noch die Westländer SH, SL und HB verlieren, treten bei den NBL und Berlin durchweg hohe Verluste auf. Folglich zeigt sich auch in der Ländergruppenanalyse (siehe Anhang-Tabelle 3.4.5.2.-2) insbesondere eine Umverteilungswirkung in Richtung auf die finanzstarken Flächenländer. Brandenburg erleidet dabei einen Verlust von - 28,51 Mio. DM. Wiederum erweist sich die Kompensation über die Umsatzsteueranteile als nicht adäquat.

3.4.5.3. Kompensation über Geldleistungsgesetze

Allein ausreichend für eine vollständige Kompensation ist wiederum die Geldleistung „Wohngeld“. Eine Aufstockung der Finanzierungsquote des Bundes von 50 % auf ca. 76 % erweist sich hier als ausreichend (siehe Anhang-Tabelle 3.4.5.3.-1). Die Spanne der Gewinne und Verluste über die Länder reicht von + 226,64 Mio. DM (NW) bis - 151,67 Mio. DM (BW). Neben BW verliert auch BY in starker Weise, während die anderen westdeutschen Länder nur geringfügig verlieren bzw. mehr oder weniger stark gewinnen (siehe Anhang-Tabelle 3.4.5.3.-2). Die NBL verlieren ausnahmslos in mittlerer Stärke, während Berlin leichte Gewinne verzeichnet. Die Verteilungswirkungen innerhalb der Gruppen, aber auch über die Gruppen hinweg sind insgesamt unbefriedigend, was wiederum auf die geringe Korrelation im Hinblick auf die Streuwirkungen erklärt werden kann (0,30; siehe Tabelle 32).

Wie bereits erwähnt erweisen sich Kompensationen über die Geldleistungen „Ausbildungsförderung“ und „Unterhaltsvorschuß“ als nicht ausreichend. Folglich verlieren in der Einzelanalyse alle Bundesländer (insgesamt - 896,06 Mio. DM bzw. - 997,20 Mio. DM, die vom Bund anderweitig zu kompensieren wären). Im Vergleich über die Ländergruppen zeigt sich allerdings, daß für die ostdeutschen Flächenländer die

Kompensation über die Geldleistung „Unterhaltsvorschuß“ deutlich günstiger ausfiele. Bei einem Korrelationskoeffizienten von 0,71 (siehe Tabelle 32) ist auch die gesamte Streuung günstiger. Eine Kombinationslösung mit der Geldleistung „Ausbildungsförderung“ würde die GA „Hochschule“ zwar leicht überkompensieren, das Ergebnis würde sich aber dann verschlechtern, da der Korrelationskoeffizient für die Geldleistung „Ausbildungsförderung“ lediglich 0,31 beträgt.

3.4.5.4. Kompensation über Finanzhilfen

Auf die Kompensation der GA „Hochschule“ über eine Erhöhung der Finanzierungsquoten des Bundes bei den Finanzhilfen kann verzichtet werden, da die Korrelationskoeffizienten keine besseren Ergebnisse als bei den Geldleistungsgesetzen erwarten lassen.

3.4.6. Finanzhilfe Wohnungsbauförderung

Bei den Finanzhilfen geht es wie bereits erwähnt zum einen um die Analyse der Auswirkungen verschiedener Indikatoren auf die Verteilung über die Bundesländer im Vergleich zum jeweiligen Status quo als auch um die Kompensation über eine Erhöhung der Umsatzsteueranteile. Des weiteren beschränkt sich die Analyse auf Kompensationen über Modifikationen bei den Geldleistungsgesetzen, da eine gegenseitige Kompensation von einzelnen Finanzhilfen nicht untersucht werden soll.

3.4.6.1. Indikatorgestützte Zuweisungen

Bei der FH „Wohnungsbau“ bieten sich grundsätzlich drei Indikatoren an:

- Wohnfläche pro Einwohner,
- Zahl der Gebäude pro Einwohner und
- Wohnungen pro Einwohner,

wobei jeweils ein Sonderbedarf für die NBL berücksichtigt wird. Der Grundbedarf wird anhand von Pro-Kopf-Zuweisungen, die sich aus den durchschnittlichen Zuweisungen an die alten Bundesländer ermitteln lassen, abgedeckt. Der Sonderbedarf wird dann mittels der Indikatoren verteilt. Dabei erweist sich bereits auf den ersten Blick die Wohnfläche überlegen, da die Wohnungen und die Zahl der Gebäude pro Einwohner die Wohnungsgröße vernachlässigen.

In der Anhang-Tabelle 3.4.6.1.-1 ist bei einem Mittelvolumen von 2.856,2 Mio. DM die Spanne der Gewinne und Verluste über die Bundesländer dargestellt, die von + 35,19 Mio. DM (MV) bis - 33,53 Mio. DM (BE) reicht. Insgesamt ist diese Spanne relativ gering, so daß die Verteilung des Status quo recht gut nachgebildet wird. Im Vergleich der Ländergruppen (siehe Anhang-Tabelle 3.4.6.1.-2) bestätigt sich dieser positive Eindruck. Während die NBL leichte Gewinne verzeichnen (+ 24,95 Mio. DM), verlieren moderat Berlin und leicht die finanzstarken Flächenländer (- 10,25 Mio. DM).

Die beiden anderen Indikatoren weisen gegenüber dem Status quo eine deutlich höhere Streuung auf (siehe Anhang-Tabelle 3.4.6.1.-3 bis 6). Bei den Gebäudeindikator verlieren außerdem in der Ländergruppenbetrachtung die NBL - 249,42 Mio. DM und noch stärker bei dem Wohnungsindikator mit - 298,57 Mio. DM. Da der Wohnflächenindikator bereits argumentativ überlegen erscheint, sollten die anderen Indikatoren nicht angewendet werden.

3.4.6.2. Kompensation über Umsatzsteueranteile

Angesichts des zu kompensierenden Mittelvolumens von 2.856,2 Mio. DM erweist sich die Streuwirkung einer alternativen Umsatzsteuerlösung insbesondere gegenüber den bisher gemachten Erfahrungen als recht moderat. Die Spanne der Gewinne und Verluste über die Länder bewegt sich zwischen + 65,87 Mio. DM (NW) und - 88,61 Mio. DM (SN; siehe Anhang-Tabelle 3.4.6.2.-1). Der Vergleich über die Ländergruppen belegt allerdings erneut, daß die Umsatzsteuerlösung die NBL eindeutig benachteiligt. Der Verlust der NBL beläuft sich auf - 263,68 Mio. DM, während Berlin einen Gewinn von + 17,67 Mio. DM realisieren könnte (siehe Anhang-Tabelle 3.4.6.2.-2). Der Verlust Brandenburgs läge bei - 44,24 Mio. DM. Insgesamt erscheint diese Streuwirkung als nicht akzeptabel.

3.4.6.3. Kompensation über Geldleistungsgesetze

Wie bei den vorherigen Kompensationslösungen über die Geldleistungsgesetze ist auch der Ersatz der FH „Wohnungsbau“ zur Gänze nur über eine Aufstockung der Finanzierungsquote des Bundes möglich, wobei eine Anhebung von 50 % auf ca. 91 % erforderlich wäre (siehe Anhang-Tabelle 3.4.6.3.-1). Nicht zuletzt Aufgrund der schlechten Korrelation zwischen beiden Größen (Korrelationskoeffizient - 0,03) ist

allerdings die Spanne der Gewinne und Verluste über die Länder mit + 223,86 Mio. DM (NW) bis - 146,05 Mio. DM (BY) noch deutlich größer als bei der Umsatzsteuerlösung. Wegen der unbefriedigenden Verteilungswirkungen innerhalb der Westländer, aber auch der starken Verluste der NBL (- 242,63 Mio. DM; siehe Anhang-Tabelle 3.4.6.3.-2) dürfte diese Kompensationslösung nicht adäquat erscheinen.

Die Kompensation über die anderen beiden Geldleistungen für Ausbildungsförderung und Unterhaltsvorschuß reicht quantitativ nicht aus. Eine Kombinationslösung aus beiden scheidet allein deshalb aus, weil die Korrelation zwischen der FH „Wohnungsbau“ und der Geldleistung „Ausbildungsförderung“ mit einem Koeffizienten von - 0,05 (siehe Tabelle 32) so schlecht ist, so daß auch diese Kombinationslösung keine akzeptable Streuwirkung liefern könnte.

3.4.7. Finanzhilfe Städtebausanierung

3.4.7.1. Indikatorgestützte Zuweisungen

Bei der FH „Städtebau“ bietet sich als Verteilungsmaßstab die Indikatoren der Verwaltungsvereinbarung an, die in ihrer Struktur in der Anhang-Tabelle 3.4.7.1.-1 aufgeführt sind. Bei einem Finanzvolumen von 798,1 Mio. DM resultiert aus diesem Indikatorenansatz eine Spanne der Gewinne und Verluste über die Länder von + 57,8 Mio. DM (BE) bis zu - 20,3 Mio. DM (SN).³⁴ Die Analyse nach Ländergruppen (siehe Anhang-Tabelle 3.4.7.1.-2) zeigt einen angesichts des geringen Mittelvolumens beträchtlichen Verlust der NBL von - 117,97 Mio. DM, wobei die Streuwirkung insbesondere Berlin (mit + 69,08 Mio. DM) begünstigt. Brandenburg würde bei einer solchen Lösung immerhin - 15,8 Mio. DM einbüßen.

3.4.7.2. Kompensation über Umsatzsteueranteile

Angesichts des geringen Finanzvolumens ist die Streuwirkung dieser Kompensationslösung gegenüber dem Status quo beträchtlich. Die Spanne der Gewinne und Verluste der Länder bewegt sich zwischen + 135,48 Mio. DM (NW) und - 167,2 Mio. DM (SN; siehe Anhang-Tabelle 3.4.7.2.-1). Angesichts der Tat

³⁴ Der Vergleich der Ergebnisse aus der Verwaltungsvereinbarung mit unserer Nachbildung ist aufgrund mangelnder neuerer Daten lediglich eingeschränkt möglich.

sache, daß in der Ländergruppenbetrachtung die NBL (- 479,58 Mio. DM) und Berlin (- 15,74 Mio. DM; siehe Anhang-Tabelle 3.4.7.2.-2) einen beträchtlichen Teil des Fördervolumens einbüßen würden, erscheint diese Lösung als völlig indiskutabel.

3.4.7.3. Kompensation über Geldleistungsgesetze

Wegen des geringen Finanzierungsvolumens ist eine Kompensation der FH „Städtebau“ durch eine Anhebung der Finanzierungsquoten bei der Geldleistung „Wohngeld“ von 50 % auf ca. 62 %, bei der Geldleistung „Ausbildungsförderung“ von 50 % auf ca. 96 % und bei der Geldleistung „Unterhaltsvorschuß“ von 50 % auf 100 % möglich (siehe Anhang-Tabelle 3.4.7.3.-1). Ein Blick auf die Analyse nach Ländergruppen reicht allerdings bereits aus (siehe Anhang-Tabelle 3.4.7.3.-2), um festzustellen, daß derartige Kompensationen eindeutig zu lasten der NBL gehen. Dabei sind die Umverteilungswirkungen ähnlich inakzeptabel wie bei der Umsatzsteuerlösung.

3.4.8. Finanzhilfe Gemeindeverkehrsfinanzierung

3.4.8.1. Indikatorgestützte Zuweisungen

Bislang werden die Mittel zur Gemeindeverkehrsfinanzierung anhand der in den einzelnen Bundesländern zugelassenen Kraftfahrzeuge auf die einzelnen Länder verteilt. Dabei werden die Kfz in den neuen Ländern mit einem Gewichtungsfaktor von 1,25 multipliziert, die Kfz der Stadtstaaten mit 1,35. Eine Verteilung der Mittel der FH „Gemeindeverkehrsfinanzierung“ anhand der Einwohnerzahlen der Länder erscheint bei einer an der Systematik orientierten Sichtweise dem bisherigen Verteilungsmodus anhand der Kfz überlegen. Die bisherige Regelung krankt an den existierenden Zusammenhängen zwischen Siedlungsdichte und Kfz-Zahl pro Einwohner sowie zwischen regionalem Volkseinkommen und Kfz-Bestand, der die direkte Verbindung zwischen Kfz-Bestand und notwendigen Verkehrsinvestitionen fragwürdig erscheinen läßt. Beide Zusammenhänge werden in der bisherigen Regelung ansatzweise und überaus grob ausgeglichen: Die „Kfz-Veredelung“ für die Stadtstaaten läßt sich nur über durch die Siedlungsdichte verursachte unterschiedliche Anteile von ÖPNV und Individualverkehr begründen; da allerdings die Siedlungsdichte in den Stadtstaaten unterschiedlich hoch ist, erscheint ein einheitlicher Veredelungsfaktor äußerst fragwürdig. Ebenso ist der Veredelungs-

faktor für die neuen Länder nicht über einen pauschal bestimmten „Nachholbedarf“ begründbar.

Das Argument kann also nur der für die Verkehrsförderung allgemein notwendige Bedarf sein; dieser ist aber nicht notwendigerweise mit der Kfz-Zahl verknüpft, sondern orientiert sich an der Zahl der Einwohner. Diesem Vorschlag steht auch die Quelle der Gelder (Abgaben des Straßenverkehrs) nicht entgegen, wie aus den verschiedenen nicht nur auf den Individualverkehr ausgerichteten Verwendungszwecken ersichtlich wird.

Gegen die Verwendung der Einwohnerzahlen als Verteilungskriterium für die Gelder der Gemeindeverkehrsfinanzierung spricht allerdings aus Sicht der NBL die Dynamik der Zuweisungen. Da im Zusammenhang mit einer Steigerung des Wohlstandes der Bürger der NBL ein Anstieg der zugelassenen Kfz relativ zu den alten Ländern zu erwarten ist, muß bei einer Beibehaltung der Veredlungsfaktoren von einem steigenden Anteil der neuen Länder an der Finanzhilfe ausgegangen werden. Dieser Anstieg ist bei einer Umstellung auf die Einwohnerzahlen, die den Status quo weitgehend konservieren würde, nicht zu erwarten. Von der Aufkommensdynamik her ist die bisherige Verteilungswirkung für die NBL ausgesprochen positiv und sollte, wenn keine Änderung der Veredlungsfaktoren zu erwarten ist, nicht in Frage gestellt werden.

Die derzeitige Verteilung der FH „Gemeindeverkehrsfinanzierung“ über die Bundesländer ist in der Anhang-Tabelle 3.4.8.1.-1 wiedergegeben, wobei sich die Zahlungen des Bundes im Mittelwert 1995 bis 1998 auf 4.330,08 Mio. DM belaufen. Die Struktur des Indikators „Kfz-Daten“ ist dort im einzelnen dargestellt. Die Spanne der Gewinne und Verluste über die Länder reicht von + 33,1 Mio. DM (NI) bis - 68,23 Mio. DM (NW).

Angesichts des Mittelvolumens ist diese Spanne die niedrigste in den bisher analysierten Indikatormodellen; die Abbildung des Status quo gelingt also mehr als befriedigend. In der Ländergruppenanalyse erfolgt eine moderate Umverteilung von den finanzstarken Flächenländern und Berlin auf die finanzschwachen westdeutschen Flächenländer, die Stadtstaaten und die NBL. Brandenburg würde mit einem Gewinn von + 19,6 Mio. DM profitieren. Diese Ergebnisse spiegeln die zukünftige Entwicklung der Zahlungen im Rahmen der FH „Gemeindeverkehrs

finanzierung“ wider, da hier Daten vom Frühjahr diesen Jahres verwendet wurden, die künftig Grundlage der Berechnungen sein werden.

3.4.8.2. Kompensation über Umsatzsteueranteile

Die Lösung über die Erhöhung der Umsatzsteueranteile führt bei der FH „Gemeindeverkehrsfinanzierung“ führt im Verhältnis zum Status quo zu den bisher geringsten Streuwirkungen (siehe Anhang-Tabelle 3.4.8.2.-1), die bei einer Umsatzsteuerlösung beobachtet werden konnten. Die Spanne der Gewinne und Verluste über die Länder bewegt sich lediglich zwischen + 77,08 Mio. DM (BE) und - 47,48 Mio. DM (BY). Die Einzelanalyse wie die Ländergruppenanalyse (siehe Anhang-Tabelle 3.4.8.2.-2) belegt allerdings, daß die NBL ausnahmslos leichtere Verluste erleiden. Wenn eine Umsatzsteuerlösung überhaupt in Betracht gezogen werden sollte, wäre sie noch am ehesten bei der FH „Gemeindeverkehrsfinanzierung“ akzeptabel. In diesem Falle würde Brandenburg allerdings einen Verlust von - 10,61 Mio. DM zu verbuchen haben.

3.4.8.3. Kompensation über Geldleistungsgesetze

Die FH „Gemeindeverkehrsfinanzierung“ ist volumenmäßig zu groß, um durch die Ausdehnung der Bundesfinanzierung bei den Ausgaben einzelner Geldleistungsgesetze kompensiert werden zu können. Zugleich ist die Streuung der Gewinne und Verluste bei einer Kompensation über die Geldleistung „Wohngeld“ über die Länder mit + 87,58 Mio. DM (BE) und - 404,05 Mio. DM (BY) bei einem Gesamtverlust der Länder von - 862,5 Mio. DM weitaus höher (siehe Anhang-Tabelle 3.4.8.3.-1) als bei der Umsatzsteuerlösung. Diese schlechte Streuwirkung wird verursacht durch die negative Korrelation der Geldleistung „Wohngeld“ mit der FH „Gemeindeverkehrsfinanzierung“ (-0,09; siehe Tabelle 32). Da die Korrelation der übrigen Ausgaben für die Geldleistungsgesetze ähnlich schlecht ausfällt, kann auf eine eingehendere Analyse verzichtet werden.

4. Zusammenfassung

Gerade die Untersuchung der finanzwirtschaftlichen Konsequenzen der Kompensationsmodelle hat eindringlich verdeutlicht, daß es einfache Lösungen im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich im weitesten Sinne nicht gibt. Auch wenn vor allem

Effizienzgesichtspunkte für einen Abbau von Gemeinschaftsaufgaben und anderen Mischfinanzierungstatbeständen sprechen, verbleiben dennoch gewichtige Argumente, einen derartigen Abbau mit großer Vorsicht anzugehen.

Im gegebenen institutionellen Rahmen erfüllt der Bund durchaus wichtige Koordinierungsfunktionen zum einen auf der Bund-Länder-Ebene, aber zum anderen auch gegenüber der EU, wobei er vor allem auch die Interessen der Bundesländer zu vertreten hat. So lange eine stärkere Ausgleichsintensität aufgrund erheblicher wirtschaftlicher Leistungsunterschiede zwischen den Ländern erforderlich bleibt, können nur schwerlich andere Ausgleichsinstrumente gefunden werden, die eine kontrollierte Angleichung der Wirtschaftskraft gewährleisten. Die mit der Mischfinanzierung verbundene Bund-Länder-Koordination sorgt zugleich für eine gewisse Kontrolle des Wettbewerbs zwischen den Ländern in bezug auf wichtige Politikfelder und die Einbringung nur zentral verfügbarer Informationen und Kompetenzen. Ohne eine derartige Koordination ist vor allem bei den derzeitigen Unterschieden in der Wirtschaftskraft die Gefahr eines Subventionswettkampfs unter den Ländern nicht auszuschließen, der letztendlich nur zu Ungunsten der finanzschwachen Länder ausgehen kann. Darüber hinaus wären dezentrale Koordinationsmechanismen zu schaffen, so daß auf der Ebene der einzelnen Länder entsprechende Verwaltungen aufgebaut und Kompetenzen geschaffen werden müßten. Auch wenn Wettbewerb auf lange Sicht mit großer Wahrscheinlichkeit effizienzsteigernd wirkt, verbleibt dennoch die Tatsache, daß auf kurze Sicht den Ländern zunächst einmal zusätzliche Ausgabenbelastungen entstehen würden.

Wenn man also die kompetitiven Elemente im Finanzausgleich stärken wollte, dann müßte weniger an einen Abbau der Mischfinanzierungstatbestände, als vielmehr an eine grundlegende Reform des LFA im engeren Sinne gedacht werden. Denn nicht einmal eine Erhöhung der Autonomie in bezug auf eigene Ländersteuereinnahmen würde bei dem existierenden LFA i.e.S. wesentliches verändern, da das System der derzeitigen marginalen Abschöpfungs- und Zuweisungsquoten den Aufkommenserfolg eines Landes mehr oder weniger willkürlich auf die anderen Länder umverteilt, ohne daß wesentliche Steuermehreinnahmen bei dem agierenden Land verblieben.

Auch die oben zitierten „Ressortbrüderschaften“ (siehe 2.1.2.) mögen natürlich negative Effizienzwirkungen entfalten; aber die Neigung der Ressorts, die Gemein

schaftsaufgaben und Finanzhilfen als bewährtes Instrumentarium zu betrachten, hat durchaus einen rationalen Hintergrund. Denn sowohl die GA als auch die FH bewirken eine Zweckbindung der Mittel in durchaus wichtigen Politikbereichen, die es ermöglicht, bei einer gewissen Planungssicherheit auch mittel- und langfristige Strategien zu entwickeln, die gerade im Zusammenhang mit dem Abbau von Wirtschaftskraftunterschieden auf der Länderebene bedeutsam sind. Obwohl hier die Kofinanzierungsverpflichtung ein gewisses Problem bedeuten kann, sind die Mittel dennoch einer ansonsten völlig freien Verwendungskonkurrenz entzogen, die gerade in Zeiten einer allgemein zunehmenden Mittelknappheit häufig zu Lasten von investiven Aufgaben gehen.

Bei einer stärkeren Angleichung der Wirtschaftskraft der Länder wäre es allerdings nur natürlich, wenn dann auch vor allem die Gemeinschaftsaufgaben „Wirtschaftsstruktur“ und „Agrarstruktur“ in ihrem Aufgabenumfang schrittweise zurückgeführt würden. Wegen der vorrangigen Bedeutung der GA „Hochschule“ für die universitäre Ausbildungs- und Forschungsqualität und damit die allgemeine Wettbewerbsfähigkeit eines Landes nicht zuletzt aufgrund ihrer insgesamt erfolgreichen Wirkungen kann diese GA von entsprechenden Überlegungen ausgenommen werden, wenn hier die Möglichkeiten der Verwaltungsvereinfachungen voll ausgeschöpft werden. Insbesondere hinsichtlich der FH „Wohnungsbau“ und der FH „Städtebau“ wäre ebenfalls ein allmählicher Abbau im Wachstumsprozeß sinnvoll.

Ein solcher schrittweiser Abbau ließe sich vor allem dann vollziehen, wenn wirtschaftliche Indikatoren herangezogen werden, bei deren Angleichung über die Bundesländer sich das Mittelaufkommen für den einzelnen Mischfinanzierungsstatbestand verringert. Eine solche Tendenz ergibt sich unter der Voraussetzung einer im Zeitablauf verminderten Disparität z.B. bei den Schlüsseln BIP und Beschäftigung bei der GA „Wirtschaftsstruktur“ und würde auch bei der Verwendung der Schlüssel Standardbetriebseinkommen und Wertschöpfung der GA „Agrarstruktur“ resultieren. Bei den übrigen GA und FH müßte gegebenenfalls neben einem Verteilungsindikator über die Bundesländer noch ein zusätzlicher Abbauindikator, der die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit reflektiert, implementiert werden.

Für die Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung und Forschungsförderung nach Art. 91 b GG gilt für den Bereich der Forschungsförderung ähnliches wie für die GA „Hochschule“, während die Bildungsplanung bereits vom Volumen her gesehen

weniger ins Gewicht fällt und angesichts der unter 2.2.2. geäußerten Kritik bei beabsichtigten Kürzungsvorhaben seitens des Bundes insgesamt zur Disposition gestellt werden könnte. Demgegenüber sind die Zahlungen des Bundes an Dritte (WGL und Helmholtz-Gesellschaft) für die NBL und insbesondere Brandenburg von besonderem Gewicht, so daß diese Bereiche von möglichen Kompensationen ausgenommen werden sollten.

Betrachtet man im nächsten Schritt die in ihren finanzwirtschaftlichen Folgen dargestellten indikatorgestützten Kompensationslösungen beispielsweise über eine Erhöhung der BEZ näher, ist zunächst einmal die Frage nach ihrer politischen Akzeptanz zu stellen. Sicherlich gibt es hier einige Indikatoren, für die allein schon ihre inhaltliche Rationalität spricht. Aber wie im einzelnen aufgezeigt, gibt es keine isolierten Indikatoren, die eine Mittelverteilung über die Länder erzeugen, welche den Status quo auch nur annähernd in befriedigender Weise widerspiegelt. So ist zwangsläufig auf Kombinationsindikatoren oder gar optimierte Indikatorkombinationen zurückzugreifen, die wiederum ein strategisches Verhaltensmoment für die Länderverhandlungen eröffnen. Wenn dann sechzehn Länder sechzehn jeweils für sich optimierte indikatorgestützte Kompensationsmodelle vorlegen, dürfte ein ausreichendes Potential für politische Auseinandersetzungen geschaffen worden sein. Ob eine Mehrheit der Länder bereit ist, beispielsweise zwei- bis dreistellige Millionenverluste als Preis für eine sinnvolle Kompensationslösung zu zahlen, kann erst in einer konkreten Verhandlungssituation getestet werden. Die Spanne der Gewinne und Verluste über die Bundesländer ist bei den meisten indikatorgestützten Zuweisungsmodellen so groß, daß eine Einigung als extrem schwierig erscheinen muß.

Betrachtet man die Situation Brandenburgs, so muß konstatiert werden, daß beinahe ausnahmslos der Status quo günstiger ist, als es die simulierten indikatorgestützten Kompensationsmodelle sind. Das trifft insbesondere auf die GA „Wirtschaftsstruktur“ und die GA „Agrarstruktur“ zu. Ähnlich, wenn auch noch etwas stärker begünstigt durch die Verteilungen des Status quo ist unter den NBL nur noch das Land Sachsen. Bei der GA „Hochschule“ führt allerdings ein Kombinationsindikator aus Studierenden und Einwohnern zu einer durchaus befriedigenden Verteilungswirkung über die Länder. Eine ähnlich gute Anpassung gewährleistet der Indikator Wohnfläche für die FH „Wohnungsbau“, wobei Brandenburg einen moderaten Gewinn von 25,85 Mio. DM realisieren würde. Entsprechendes gilt auch für den

Indikator „Kfz-Daten“ bei der FH „Gemeindeverkehrsfinanzierung“, bei dem Brandenburg auf der Basis von 1999er Daten mit 19,6 Mio. DM profitieren würde.

Neben einer Kompensation über indikatorgestützte Zuweisungen werden für die Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen die Kompensation über die Umsatzsteueranteile und eine Erhöhung der Beteiligungsquote des Bundes an den Ausgaben für die Geldleistungsgesetze betrachtet; zusätzlich können die Gemeinschaftsaufgaben auch durch die Erhöhung der Beteiligungsquote des Bundes an den Finanzhilfen kompensiert werden. Die Lösungen über die Erhöhung der Umsatzsteueranteile führt insbesondere bei den finanzschwachen Länder einschließlich der NBL zu beinahe ausnahmslos starken Verlusten. Sie erweisen sich daher als völlig inakzeptabel. Nur bei der Finanzhilfe „Gemeindeverkehrsfinanzierung“ ist die Streuwirkung über die Bundesländer relativ eng am Statuts quo, so daß hier eine entsprechende Kompensation in Erwägung gezogen werden könnte.

Ähnlich schlecht wie in den Fällen der Kompensation über die Umsatzsteueranteile sind die Kompensationslösungen über die Geldleistungsgesetze in der Lage, den Staus quo in befriedigender Weise abzubilden. Ohne zusätzliche Ausgleichsmaßnahmen sind also kompensierende Erhöhungen der Beteiligungsquoten des Bundes an den Ausgaben für die Geldleistungsgesetze nicht in der Lage, einzelne Gemeinschaftsaufgaben oder Finanzhilfen zu ersetzen und zugleich eine befriedigende Verteilung über die Bundesländer zu bewirken.

Die Kompensation einzelner Gemeinschaftsaufgaben durch einzelne oder kombinierte Finanzhilfen ist ohne Berücksichtigung eines Sonderbedarfs für die NBL unbefriedigend, aber auch die Verteilungswirkungen innerhalb der anderen Ländergruppen erscheinen überwiegend als nicht akzeptabel. Nur im Falle der GA „Wirtschaftsstruktur“ ließe sich bei Differenzierung nach Grund- und Sonderbedarf sowie bei einem optimierten Kombinationsindikator und bei einer Differenzierung der Beteiligungsquoten des Bundes zugunsten der Ostländer eine halbwegs befriedigende Anpassung an den Status quo erreichen, wobei Brandenburg immerhin noch einen Betrag von 23,8 Mio. DM einbüßen würde.

Wie bei den indikatorgestützten Zuweisungslosungen stellt sich auch bei den aufgezeigten Kompensationslösungen über Finanzhilfen und Geldleistungsgesetze die Frage nach der politischen Akzeptanz. Insbesondere bei denjenigen Ländern, die größere Mittelverluste zu befürchten haben, dürfte angesichts der derzeitigen

Auseinandersetzungen über verschiedene Komponenten des Finanzausgleichs im weitesten Sinne die Bereitschaft eher gering sein, sich auf derartige Lösungen einzulassen. Erschwerend kommt noch hinzu, daß auch eine Zusammenfassung mehrerer Kompensationslösungen zu einem Paket die Streuwirkungen insgesamt nicht verringern, da der Status quo ganz eindeutig einige Bundesländer begünstigt, so daß bei diesen auch Paketlösungen hohe Mittelverluste bedingen.

Aufgrund der spezifischen Situation des Landes Brandenburg führen die meisten Kompensationslösungen zu starken Mittelverlusten. Trotzdem wäre die Unterstützung rationaler Indikatoransätze insbesondere dann vorteilhaft, wenn über die indikatorgestützte Zuweisung eine langfristige Absicherung der Mittel erreicht werden kann, so daß insgesamt die Planungssicherheit erhöht wird. Werden dabei Indikatoren angewendet, die bei Verbesserung der Wirtschaftskraft des Landes rückläufige Zuweisungen auslösen, wäre sicherlich auch die Zustimmung des Bundes und der alten Bundesländer leichter zu erreichen.

Abschließend sei noch kurz ein weitergehender Reformansatz angedeutet. Würde man unterstellen, daß die Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen in den alten Bundesländern weitestgehend ihre notwendige Ausgleichsfunktion erfüllt haben, dann könnte der unter 3.3.1.3. beschriebene Grundbedarf, der sowohl in den GA als auch FH enthalten ist, in die Umsatzsteuerverteilung integriert werden. Was verbliebe, wäre der Sonderbedarf der NBL, welcher der Sonderbedarfs-BEZ „teilungsbedingte Sonderlasten“ zugeschlagen werden könnte. Im Sinne einer längerfristigen Absicherungsstrategie vorzuziehen wäre allerdings die (in unter 3.3.2.5. dargestellte) Integration der Sonderbedarfe in die Finanzkraft- und Ausgleichsmeßzahl. Eine solche Lösung hätte ebenfalls einen eingebauten Automatismus in dem Sinne, daß eine Angleichung der Wirtschaftskraft der NBL zu einer Verringerung des Mitteltransfers beiträgt, zugleich den NBL aber eine langfristige Planungssicherheit verschafft wird. Der Abbau der Mitteltransfers könnte die Akzeptanz seitens des Bundes und der alten Länder erhöhen. Als Nachteil ist hier allerdings die notwendige Anpassung des Grundgesetzes zu vermerken. Insbesondere wenn eine Neuordnung des LFA i.e.S. anstehen sollte, wäre eine derartige Lösung intensiver zu diskutieren.

5. Literatur

- Andel, N. (1998): Finanzwissenschaft, 4. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck Verl.
- Arndt, H.-W. (1997): Finanzausgleich und Verfassungsrecht, Mannheim.
- Arnim H.H. v. (1990): Finanzzuständigkeit. Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Hrsg. von Isensee, J. und P. Kirchhof. Band 4. Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung. Heidelberg: C.F. Müller Juristischer Verl., S. 987-1019.
- Blümel, W. (1990): Verwaltungszuständigkeit. In: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Hrsg. von Isensee, J. und P. Kirchhof. Band 4. Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung. Heidelberg: C.F. Müller Juristischer Verl., S. 857-963.
- Bundesratsdrucksache 391/84 (1984): Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Krankenhausfinanzierung, Bonn.
- Bundesratsdrucksache 275/98 (1998): Verordnung des Bundesministeriums der Finanzen: Erste Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 1998, v. 25.03.1998
- Geske, O.-E. (1998): Eine neue Finanzverfassung zur Wiederherstellung eines strikten Konnexitätsprinzips? In: Wirtschaftsdienst 9/1998, S. 556 – 564.
- Häde, U. (1996): Finanzausgleich. Tübingen: Mohr Siebeck Verl.
- Heun, W. (1999): Normenkontrollantrag an das Bundesverfassungsgericht, Göttingen.
- Homburg, S. (1994): Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs. In: Finanzarchiv NF., Band 51, S. 314 – 330.
- Kolms, H. (1976): Finanzwissenschaft IV: Öffentlicher Kredit, Öffentlicher Haushalt, Finanzausgleich 2. Aufl. Berlin/New York: Walter de Greyter.
- Korioth, S. (1997): Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Laufer, H. und U. Münch (1997): Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland. München: Bayerische Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit.
- Lenk, T. (1999): Bei der Reform der Finanzverfassung die neuen Bundesländer nicht vergessen! In: Wirtschaftsdienst 3/1999, S. 164 – 173
- Männle, U. (1998): Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz. Tagungs- und Materialienband zur Fortentwicklung des deutschen Föderalismus. Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Band 15, Baden-Baden: Nomos.

- Münch, U. (1999): Entwicklung und Perspektiven des deutschen Föderalismus. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, B 13/1999, S. 3 – 11.
- Peffekoven, R. (1994): Reform des Finanzausgleichs – eine vertane Chance. In: Finanzarchiv NF., Band 51, S. 281 – 311.
- Petersen, H.-G. (1988): Finanzwissenschaft II. Stuttgart u.a.O.: Kohlhammer Verl.
- Petersen, H.-G. und K. Müller (1999): Volkswirtschaftspolitik. Volkswirtschaftslehre im Überblick, Band III (hrsg. V. H. Luckenbach). München: Franz Vahlen Verlag.
- Reformkommission Soziale Marktwirtschaft (1998): Reform der deutschen Finanzverfassung. In: Orientierungen 77/1998, S. 70 – 81.
- Renzsch, W. (1999): „Finanzreform 2005“ – Möglichkeiten und Grenzen. In: Wirtschaftsdienst 3/1999, S. 156-163.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Jahresgutachten 1990/1991.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Jahresgutachten 1992/1993.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Jahresgutachten 1997/1998.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Jahresgutachten 1998/1999.
- Selmer, P. (1994): Die gesetzliche Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen. In: Finanzarchiv NF. Band 51, S. 331 – 357.
- Störmann, W. und A. Ziegler (1997): Die wirtschaftliche Förderung in den neuen Bundesländern nach 1998. In: Wirtschaftsdienst 9/1997, S. 513 – 519.
- Wendt, R. (1990): Finanzhoheit und Finanzausgleich. In: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Hrsg. von Isensee, J. und P. Kirchhof. Band 4. Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung. Heidelberg: C.F. Müller Juristischer Verl., S. 1021 – 1089.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1993): Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 47, Bonn.

Also published in this series:

Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge

Nr. 1	7/95	H.-G. Petersen	Economic Aspects of Agricultural Areas Management and Land/Water Ecotones Conservation
Nr. 2	7/95	H.-G. Petersen	Pros and Cons of a Negative Income Tax
Nr. 3	7/95	C. Sowada	Haushaltspolitische Konsequenzen steigender Staatsverschuldung in Polen
Nr. 4	8/95	C. Bork	Die Elektrizitätswirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland - Das Tarifpreisgenehmigungsverfahren und seine Auswirkungen auf eine potentielle Netzübernahme nach Ablauf von Konzessionsverträgen
Nr. 5	10/95	H.-G. Petersen	Transformation Process After Five Years: Behavioral Adaptation and Institutional Change - The Polish Case
Nr. 6	11/95	C. Bork K. Müller H.-G. Petersen S. Wirths	Wider den Sachzeitwert - Untersuchung zur Frage des angemessenen Übernahmepreises von Elektrizitätsversorgungsnetzen
Nr. 7	1/96	C. Sowada	Sozialpolitik im Transformationsprozess am Beispiel Polens
Nr. 8	4/96	K. Müller T. Nagel H.-G. Petersen	Ökosteuerreform und Senkung der direkten Abgaben: Zu einer Neugestaltung des deutschen Steuer- und Transfersystems
Nr. 9	6/96	H.-P. Weikard	The Rawlsian Principles of Justice Reconsidered
Nr. 10	9/96	H.-G. Petersen	Effizienz, Gerechtigkeit und der Standort Deutschland
Nr. 11	10/96	H.-P. Weikard	Sustainable Freedom of Choice - A New Concept
Nr. 12	2/97	C. Bork K. Müller	Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Reform der Rentenbesteuerung mit einem Kommentar von H.-P. Weikard zu Rentenbesteuerung und Korrespondenzprinzip
Nr. 13	2/97	C. Bork	Ein einfaches mikroökonomisches Gruppensimulationsmodell zur Einkommensbesteuerung
Nr. 14	3/97	H.-G. Petersen	Das Neuseeland Experiment: Ist das die zukünftige Entwicklung des deutschen Sozialstaats?
Nr. 15	4/97	H.-P. Weikard	Contractarian Approaches to Intergenerational Justice
Nr. 16	8/97	H.-G. Petersen C. Bork	Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Steuerreformgesetzes (StRG) 1999 der Fraktionen CDU/CSU und F.D.P.
Nr. 17	10/97	H.-P. Weikard	Property Rights and Resource Allocation in an Overlapping Generations Modell
Nr. 18	10/97	C. Sowada	Wieviel Staat braucht der Markt und wieviel Staat braucht die Gerechtigkeit? Transformation des polnischen Sozialversicherungssystems im Lichte der deutschen Erfahrungen
Nr. 19	12/97	C. Bork K. Müller	Effekte der Verrechnungsmöglichkeit negativer Einkünfte im deutschen Einkommensteuerrecht
Nr. 20	01/98	C. Bork H.-G. Petersen	Ein Vergleich möglicher Datensätze zur Eignung für steuerpolitische Simulationsrechnungen

Nr. 21	02/98	S. Gabbert H.-P. Weikard	Food Deficits, Food Security and Food Aid: Concepts and Measurement
Nr. 22	01/99	H.-G. Petersen C. Bork	Finanzpolitischer Reformbedarf jenseits der Besteuerung Konsequenzen für die Aufgabenseite
Nr. 23	02/99	C. Sowada	Soziale Reformen in Polen. Zwischen Bewahrung und Neuanfang.
Nr. 24	06/99	G. Leßmann	Zur Theorie der Einstellungen zur Staatstätigkeit – Möglichkeiten und Grenzen der Erfassung -
Nr. 25	07/99	H.-G. Petersen	The German Tax and Transfer System: A Problem Oriented Overview
Nr. 26	07/99	C. Bork H.-G. Petersen	Revenue and Distributional Effects of the Current Tax Reform Proposals in Germany – An Evaluation by Microsimulation
Nr. 27	11/99	H.-G. Petersen	Arbeit organisieren – Sozialstaat erneuern
Nr. 28	11/99	U. Paschen	Die Regionalisierte Ökologische Gesamtrechnung: Mittel zur Darstellung regionaler umweltökonomischer Tatbestände -Hintergrund, Konzeption und Anwendungsmöglichkeiten im Rahmen des interdisziplinären GRANO-Projektes

Specials Series:

Industrial and Social Policies in Countries in Transition

No. S-1	12/97	H.-P. Weikard	Industrial Policies and Social Security: Investigating the Links
No. S-2	06/98	H.-G. Petersen C. Sowada	On the Integration of Industrial and Social Policy in the Transition Process
No. S-3	06/98	B. Czasch A. Balmann M. Odening T. Sobczak M. Switlyk	Die Umstrukturierung landwirtschaftlicher Unternehmen beim Übergang zur Marktwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung des Faktors Arbeit
No. S-4	06/98	R. Bakardjieva C. Sowada	Soziale Sicherung in Bulgarien 1991-1997. Entwicklung - Stand - Perspektiven
No. S-5	06/98	R. Bakardjieva	Der Privatisierungsprozeß in Bulgarien - Strategien, Widersprüche und Schlußfolgerungen
No. S-6	06/98	M. Bednarski	Privatisation Policy and Industrial Policy in Poland in the Period of Transformation
No. S-7	06/98	G. D. Demopoulos E. K. Fratzekos	Macroeconomic Developments and Problems in the Transition Process of the Bulgarian Economy
No. S-8	10/98	P. Kurowski	Scope and Forms of State Support to Enterprises in Poland in Period of Transition
No. S-9	11/98	S. Golinowska	Public Social Expenditures in Poland in the Period of Transition

No. S-10	03/99	M. Switlyk	The Economic Standing of the Partnership Companies which Lease Agricultural Real Estate from the Agricultural Property Agency of the State Treasury in Gorzów Voivodeship in 1996 and 1997
No. S-11	05/99	B. Czasch A. Balmann M. Odening	Organisation und Effizienz landwirtschaftlicher Unternehmen während der Umstrukturierung des Agrarsektors - Eine empirische Analyse für Brandenburg -
No. S-12	06/99	M. Bednarski P. Kurowski	Industrial Policy and Social Strategy at the Corporate Level in Poland: Qestionnaire Results
No. S-13	06/99	H.-G. Petersen A. Naydenov	The Tax and Social Contribution System in Bulgaria: Formal Structure and Possible Impacts
No. S-14	07/99	R. Bakardjieva C. Sowada	The Employment Crisis, Pensions and Poverty in Bulgaria 1990-1998. Trends Consequences – Preventative measures
No. S-15	07/99	R. Rusielik T. Sobczak M. Switlyk	Organisation and Efficiency of Agricultural Enterprises in Transformation: An Empirical Analysis of the Gorzów Voivodeship
No. S-16	07/99	R. Bakardjieva C. Sowada	Privatisation in Bulgaria. Strategies, Methods, Results and Conclusions
No. S-17	07/99	A. Christev H.-G. Petersen	Privatisation and Ownership: The Impact on Firms in Transition Survey Evidence from Bulgaria
No. S-18	07/99	A. Christev H.-P. Weikard	Social Benefits and the Enterprise: Some Recent Evidence from Bulgaria and Poland
No. S-19	07/99	A. Christev F. FitzRoy	Employment and Wages in Transition: Panel Evidence from Poland