

Florian Wanke

Streitfragen und Entscheidungsprozesse im föderalistischen Finanzausgleich der BRD seit 1990 in den neuen Ländern

Diplomarbeit

BEI GRIN MACHT SICH IHR WISSEN BEZAHLT



- Wir veröffentlichen Ihre Hausarbeit, Bachelor- und Masterarbeit
- Ihr eigenes eBook und Buch - weltweit in allen wichtigen Shops
- Verdienen Sie an jedem Verkauf

Jetzt bei www.GRIN.com hochladen
und kostenlos publizieren



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de/> abrufbar.

Dieses Werk sowie alle darin enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsschutz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlanges. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen, Auswertungen durch Datenbanken und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme. Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe (einschließlich Mikrokopie) sowie der Auswertung durch Datenbanken oder ähnliche Einrichtungen, vorbehalten.

Impressum:

Copyright © 2006 GRIN Verlag
ISBN: 9783638594066

Dieses Buch bei GRIN:

<https://www.grin.com/document/67882>

Florian Wanke

Streitfragen und Entscheidungsprozesse im föderalistischen Finanzausgleich der BRD seit 1990 in den neuen Ländern

GRIN - Your knowledge has value

Der GRIN Verlag publiziert seit 1998 wissenschaftliche Arbeiten von Studenten, Hochschullehrern und anderen Akademikern als eBook und gedrucktes Buch. Die Verlagswebsite www.grin.com ist die ideale Plattform zur Veröffentlichung von Hausarbeiten, Abschlussarbeiten, wissenschaftlichen Aufsätzen, Dissertationen und Fachbüchern.

Besuchen Sie uns im Internet:

<http://www.grin.com/>

<http://www.facebook.com/grincom>

http://www.twitter.com/grin_com

Philipps-Universität Marburg
Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und Philosophie
Institut für Politikwissenschaft

**Streitfragen und Entscheidungsprozesse
im föderalistischen Finanzausgleich
der Bundesrepublik Deutschland seit 1990
unter besonderer Berücksichtigung
der Einbeziehung der neuen Länder**

Diplomarbeit

im Fach Politikwissenschaft

vorgelegt von

Florian Wanke

im Februar 2006

Inhaltsverzeichnis

1. EINLEITUNG.....	8
1.1 Der Finanzausgleich – ein Dauerthema im vereinten Deutschland	8
1.2 Föderalistischer Finanzausgleich – eine Begriffsklärung	9
1.3 Vorüberlegungen: Theorien zum deutschen Föderalismus	11
1.3.1 Föderalismus und Föderalismusmodelle	11
1.3.2 Die Theorie der Politikverflechtung	12
1.3.3 Die These des Strukturbruchs zwischen Bundesstaat und Parteiensystem	13
1.3.4 Die Theorie des dynamischen Föderalismus	14
1.4 Fragestellung	15
1.5 Aufbau der Arbeit.....	17
2. DIE AUSGANGSLAGE - FINANZAUSGLEICH IN DER BRD VOR 1990.....	17
2.1 Der Finanzausgleich im System der Finanzverfassung.....	17
2.1.1 Finanzverfassung und Finanzausgleich bis 1969.....	18
2.1.2 Der Finanzausgleich nach der Finanzreform von 1969	20
2.2 Die Systematik des Finanzausgleichs vor der Einheit	22
2.2.1 Vertikale Steuerverteilung: Streit um die Umsatzsteuer	22
2.2.2 Horizontale Steuerverteilung	23
2.2.2.1 <i>Prinzipien der Verteilung</i>	23
2.2.2.2 <i>Der Umsatzsteuervorwegausgleich</i>	23
2.2.3 Länderfinanzausgleich	24
2.2.3.1 <i>Finanzkraftermittlung: Gemeindefinanzen und Sonderlasten</i> ...	24
2.2.3.2 <i>Ermittlung der Ausgleichsmesszahl: Einwohnerveredelung</i>	25
2.2.3.3 <i>Ausgleichstarif: Anreizprobleme im Länderfinanzausgleich</i>	25
2.2.4 Bundesergänzungszuweisungen	26
2.2.4.1 <i>Ergänzung des horizontalen Ausgleichs</i>	27
2.2.4.2 <i>Berücksichtigung von Sonderlasten: Kleinheit und Haushaltsnotlagen</i>	27
2.3 Fazit.....	28

3. VERLAUF UND ERGEBNISSE DER AUSEINANDERSETZUNGEN UM DEN FINANZAUSGLEICH SEIT DER VEREINIGUNG	29
3.1 Finanzausgleichsfragen in den Einheitsverhandlungen 1990	29
3.1.1 Der Weg zur Einheit: die beiden Staatsverträge	29
3.1.2 Verlauf der Verhandlungen	30
3.1.2.1 Die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion.....	30
3.1.2.2 Der Einigungsvertrag	34
3.1.3 Das Ergebnis: Suspendierung von Teilen der Finanzverfassung bis 1995	37
3.1.4 Streit um die Lastenverteilung – Bewertungen der Übergangsregelung ..	38
3.1.5 Finanznot der neuen Länder – Nachverhandlungen	41
3.2 Die Integration der neuen Länder in den Finanzausgleich (1993)	44
3.2.1 Rahmenvorgaben – das Urteil des Bundesverfassungsgerichts 1992	45
3.2.2 Reformüberlegungen der Länder	46
3.2.2.1 Das Modell Baden-Württembergs.....	47
3.2.2.2 Das Modell Bayerns.....	48
3.2.2.3 Das Modell Bremens.....	49
3.2.2.4 Das Modell Hessens.....	49
3.2.2.5 Das Modell von Rheinland-Pfalz.....	50
3.2.2.6 Der Vorschlag des Saarlands.....	50
3.2.3 Die Position des Bundes	51
3.2.4 Verhandlungsverlauf	53
3.2.5 Das Ergebnis: Gesamtdeutscher Finanzausgleich und Solidarpakt.....	59
3.2.6 Auswirkungen und Bewertungen.....	62
3.3 Reform des Finanzausgleichs (2001)	64
3.3.1 Neue Diskussionen – Reformverlangen der Geberländer.....	64
3.3.2 Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes 1999	67
3.3.3 Vorschläge und Verhandlungsverlauf	68
3.3.4 Das Ergebnis: Finanzausgleich und Solidarpakt II	72
3.3.4.1 Der Solidarpakt II.....	72
3.3.4.2 Das Maßstäbengesetz	73
3.3.4.3 Der neue Finanzausgleich	74
3.3.4.4 Neuregelung für die Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“	76

3.3.4.5	<i>Auswirkungen für Bund und Länder – Modellrechnungen für 2005</i>	76
3.3.5	Zwischen Kontinuität und Reform – Bewertung der Neuregelungen	76
3.4	Zusammenfassung: Entwicklung des Finanzausgleich seit der Vereinigung	78
4.	DER FINANZAUSGLEICH ZWISCHEN SOLIDARITÄT UND KONKURRENZ	79
4.1	Argumentationsbasis im Streit der Länder – Leitbilder zum Finanzausgleich	80
4.1.1	Das Ziel einheitlicher Lebensbedingungen	81
4.1.2	Plädoyer für Autonomie und Vielfalt – das konkurrenzföderalistische Leitbild	83
4.2	Zentrale Streitfragen im föderativen Finanzausgleich	86
4.2.1	Ausgleichsintensität und Sonderbedarfe	86
4.2.2	Sonderbedarfe	87
4.2.3	Einwohnerwertung	88
4.2.4	Haushaltsnotlagen	88
4.2.5	Länderneugliederung	89
4.3	Die Berücksichtigung der neuen Länder und ihrer Probleme im Finanzausgleich	91
4.4	Verlust der Solidargemeinschaft durch Überforderung der Ausgleichsinstrumente?	95
5.	ENTSCHEIDUNGSPROZESSE IM FINANZAUSGLEICH – FÖDERALISMUSTHEORETISCHE FOLGERUNGEN	98
5.1	Auswirkungen des Finanzausgleichs auf die föderale Ordnung Deutschlands	98
5.2	Merkmale der Entscheidungsprozesse – Akteure und Interessenkonstellationen	101
6.	SCHLUSSBEMERKUNG – PERSPEKTIVEN FÜR DEN FINANZAUSGLEICH	104

7. ANHANG.....	108
8. LITERATURVERZEICHNIS	111
8.1 Zitierte Dokumente.....	111
8.2 Verwendete Fachliteratur.....	114

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Belastung der alten Länder in 1995 durch die Neuordnung des Finanzausgleichs und den Vorschlag des Bundes (im Vergleich zur Fortgeltung des Status quo).	60
Abbildung 2: Entwicklung der Verschuldung der Länderhaushalte in Ost- und Westdeutschland (ohne Berlin) seit 1991	93
Abbildung 3: Entwicklung des BIP (seit 1992) und der Arbeitslosenquoten (seit 1991) in Ost- und Westdeutschland im Vergleich.....	94
Abbildung 4: Zahler und Empfänger im Finanzausgleich unter den alten Ländern (ohne Berlin) 1990: Ausgleichsbeiträge (-) und -zuweisungen (+)	110
Abbildung 5: Verschuldung der Länder (mit Gemeinden) 1994 und 2004.....	110

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Stimmenverteilung im Bundesrat Anfang 1993	54
Tabelle 2: Stimmenverteilung im Bundesrat Anfang 2001	69
Tabelle 3: Entwicklung des Volumens des Finanzausgleichs 1988 bis 2005	78
Tabelle 4: Ergebnisse des Finanzausgleichs im Jahr 1995	108
Tabelle 5: Ergebnisse des Finanzausgleichs im Jahr 2000	109

Abkürzungsverzeichnis

BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BZ	Berliner Zeitung
DDR	Deutsche Demokratische Republik
Einigungsvertrag	Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag)
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz)
FeBEZ	Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen
FKPG	Gesetz über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte (Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms)
FMK	Konferenz der Finanzminister und Finanzsenatoren der Länder
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
MaßstG	Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz)
MPK	Ministerpräsidentenkonferenz
SFG	Gesetz zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ (Solidarpaktfortführungsgesetz)
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
StaatsVG	Gesetz zu dem Vertrag vom 18. Mai 1990 über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik (Staatsvertragsgesetz)
SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
SZ	Süddeutsche Zeitung

Abkürzungen der Ländernamen in Tabellen und Abbildungen

BB	Brandenburg
BE	Berlin
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
HB	Bremen
HE	Hessen
HH	Hamburg
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SA	Sachsen-Anhalt
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
TH	Thüringen

1. EINLEITUNG

1.1 *Der Finanzausgleich – ein Dauerthema im vereinten Deutschland*

Die Überwindung der Teilung Deutschlands im Jahre 1990 stellte das politische System Deutschlands vor große Herausforderungen. Die DDR trat einem Bundesstaat bei, dessen Verfassung den föderalen Staatsaufbau als unveräußerliches Strukturmerkmal festlegt (Art. 79 Abs. 3 GG). Die Ausprägungen des „kooperativen Föderalismus“ (Kommission für die Finanzreform: 20) sahen sich zwar verschiedentlich Kritik ausgesetzt, insgesamt jedoch galt das politische System der „alten“ Bundesrepublik gerade mit seiner föderalen Struktur als bewährtes und stabiles Erfolgsmodell. Zentrales Merkmal war dabei die enge Verflechtung von Bund und Ländern, die vor allem darauf beruhte, dass in vielen Bereichen der Bund die Gesetzgebungskompetenz inne hatte, die Länder aber über den Bundesrat Einfluss auf die Gesetzgebung nehmen konnten und im Regelfall über die Verwaltungskompetenz verfügten. Zugrunde lag dieser Aufgabenteilung das Streben nach möglichst einheitlichen Lebensbedingungen im gesamten Staatsgebiet. Diesem Zweck diente auch der Finanzausgleich, der die zwischen den zehn Ländern der Bundesrepublik¹ bestehenden Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit auszugleichen bestrebt war.

Die Aufteilung der Finanzmittel auf die Gebietskörperschaften ist für einen Bundesstaat von zentraler Bedeutung, da die Verfügung über Ressourcen eine Vorbedingung für die Wahrnehmung von Kompetenzen und Handlungsspielräumen darstellt. Dieser Bedeutung entsprechend waren die föderalen Finanzbeziehungen in der Bundesrepublik von Beginn an – etwa bei den Beratungen im Parlamentarischen Rat – heftig umstritten. Die Entwicklung des Finanzausgleichssystems war am Ziel ausgerichtet, auch finanzschwache Länder mit den notwendigen Finanzmitteln auszustatten. Das Volumen der Transfers im Finanzausgleich blieb in der alten Bundesrepublik jedoch relativ begrenzt (vgl. Mäding 1995: 103f.), da die Länder – gerade im internationalen Vergleich – ziemlich homogen waren.

Der Beitritt der fünf neuen Bundesländer auf dem Gebiet der ehemaligen DDR stellte daher eine enorme Herausforderung gerade auch für die föderalen Finanzbeziehungen dar. Die ausgeprägte strukturelle Schwäche der Wirtschaft der neuen Länder und die massiven Probleme der Transformation des realsozialistischen Systems in eine marktwirtschaftliche Ordnung begründeten einen enormen Finanzbedarf der neuen Länder.

Neben die Frage, wie die zur Entfaltung eigener Staatlichkeit nötige Finanzausstattung der neuen Länder sichergestellt werden kann, trat in den letzten 15 Jahren zudem das Problem

¹ West-Berlin nahm wegen seiner besonderen Lage nicht am Finanzausgleich teil.