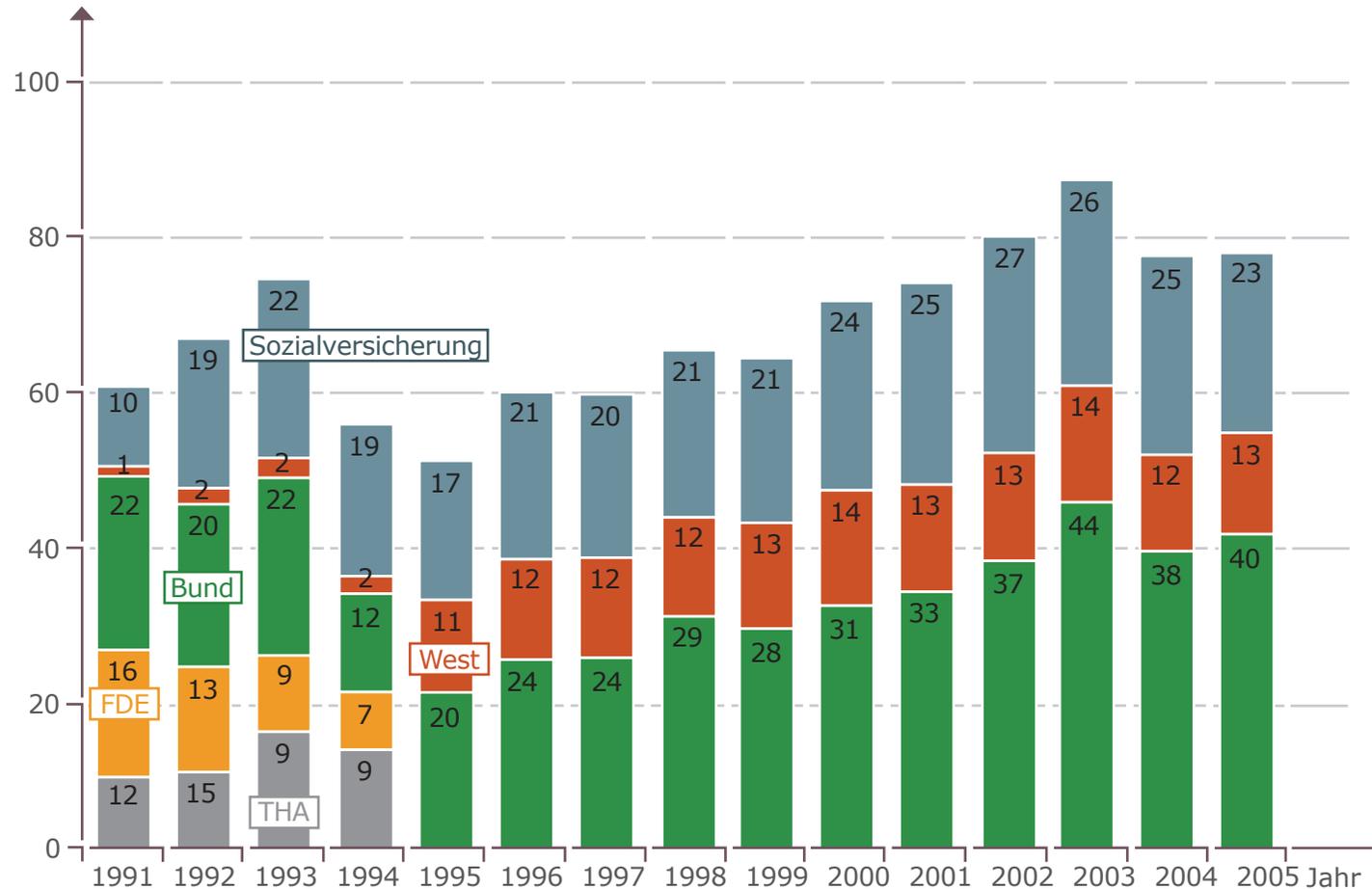




## Finanzausgleich/Finanztransfers Ostdeutschland

Zahlungsströme zugunsten der neuen Länder  
Nettozahlungen an die neuen Länder (mit Berlin) nach Herkunft der Mittel  
Angaben in Mrd. Euro



\* FDE = Fonds Deutsche Einheit, THA = Treuhandanstalt

Quelle: Blum 2009, S. 85

Lizenz: Creative Commons by-nc-nd/3.0/de; Bundeszentrale für politische Bildung, 2010, [www.bpb.de](http://www.bpb.de)



# ■ Finanzausgleich/Finanztransfers Ostdeutschland

## 1. Die Idee des Ausgleichs

Unter „Finanzausgleich“ wird im Folgenden ausschließlich der in Fachkreisen so genannte „ergänzende aktive Finanzausgleich“ verstanden. Dieser beinhaltet Transferzahlungen zwischen öffentlichen Haushalten. Zumeist werden diese Transferzahlungen (oder „(Finanz)Zuweisungen“) von den Haushalten der „reicheren“ Gebietskörperschaften (Jurisdiktionen) an die „ärmeren“ Jurisdiktionen oder von den jeweils „höheren“ staatlichen Ebenen an die „unteren“ staatlichen Ebenen geleistet. Die Verteilung der Besteuerungskompetenzen sowie der Kompetenzen im Bereich der öffentlichen Aufgaben, die grundsätzlich auch zum Bereich des Finanzausgleichs zählen, werden im Folgenden nicht behandelt. Hinsichtlich des betrachteten Bereichs des (ergänzenden aktiven) Finanzausgleichs sind die wesentlichen Regelungsbereiche heute (wie bereits in der alten Bundesrepublik, und tendenziell auch in der Weimarer Republik) der Länderfinanzausgleich (LFA) und der Kommunale Finanzausgleich (KFA). Zu DDR-Zeiten existierten entsprechende Regelungen nicht.

## 2. Struktur und Entwicklung des kommunalen und des Länderfinanzausgleichs

Hinsichtlich des Länderfinanzausgleichs gibt es heute neben Transferzahlungen an alle „ärmeren“ Länder auch besondere Zuweisungen an die ostdeutschen Länder („Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen [SoBEZ] zum Ausgleich von teilungsbedingten Sonderlasten der neuen Länder“). Die Regelung zu den SoBEZ wurde im so genannten Solidarpakt II festgelegt, der die finanziellen Sonderleistungen für Ostdeutschland bis 2019 regelt.

Die übrigen LFA-Mittel werden teils von den „reicheren“ Ländern („Geberländern“), teils vom Bund finanziert. Diese Zuweisungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs sind erklärtermaßen Maßnahmen der bundesstaatlichen Ausgleichspolitik. Mit diesen sollen die Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur vermindert und/oder die Grundlagen für räumlich „gleichwertige“ Infrastrukturangebote gelegt werden.

Über den LFA hinaus gibt es indirekt wirkende interregionale Transfers, die zwar für die Entwicklung im Osten von Vorteil sind, aber grundsätzlich zumeist ohne die Zielsetzung geleistet werden, einen regionalen Ausgleich herzustellen. Hierzu gehören vor allem Leistungen der Sozialversicherungen, die an private Haushalte ohne Erwerbseinkünfte oder im Rahmen der Kranken- und Pflegeversicherung gezahlt werden – ohne Rücksicht auf den jeweiligen Wohnort. Die Abbildung „Zahlungsströme zugunsten der neuen Länder“ macht deutlich, dass diese Zahlungen seit 1991 einen großen Teil der Gesamttransfers in die Neuen Länder ausgemacht haben – deutlich mehr als von den westdeutschen Ländern (über das System des LFA) an den Osten gezahlt wurde (Hierzu und zu folgenden Ausführungen vgl. Blum 2009, S. 85).

In den Zahlungen des Bundes sind neben dem Bundes-Anteil zum Länderfinanzausgleich unter anderem auch die Löhne und Gehälter für Bedienstete des Bundes enthalten, die in Ostdeutschland ansässig sind; auch diese Zahlungen kommen der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Ländern zugute, indem sie zu Nachfrageeffekten (ökonomische Wirkungen der Nachfrage der Bundes-



## ■ **Finanzausgleich/Finanztransfers Ostdeutschland**

einrichtungen nach Gütern aller Art sowie der Konsumnachfrage der Bundesbediensteten) beitragen.<sup>1</sup>

Die Abbildung „Zahlungsströme zugunsten der neuen Länder“ zeigt auch, dass in den ersten Jahren nach dem Zusammenbruch der DDR in erheblichem Umfang Zahlungen von der Treuhandanstalt sowie über den „Fonds Deutsche Einheit“ (der zunächst als eine Art „Ersatz-LFA“ fungierte) an die Neuen Länder geflossen sind. Erst ab 1995 wurden die ostdeutschen Länder in den gesamtdeutschen Länderfinanzausgleich einbezogen. Weiterhin wird deutlich, dass ab dem Jahr 2003 der Anstieg der Gesamttransfers gebremst werden konnte; dies dürfte auf den damaligen allgemeinen wirtschaftlichen Aufschwung zurück zu führen sein (zu den Effekten ausgewählter Transfersysteme für die Wirtschaftsentwicklung in den Empfänger-Regionen sei hier exemplarisch verwiesen auf Rosenfeld, M.T.W. et al. 2007).

Der Kommunale Finanzausgleich (KFA) ist insoweit mit dem LFA verknüpft, als die Länder die ihnen zufließenden Mittel aus dem LFA in ihre Fonds aufnehmen, aus denen sich die laufenden (nicht-investiven) Zuweisungen (sog. „Schlüsselzuweisungen“) an die Kommunen speisen. Zudem werden LFA-Mittel auch zur Finanzierung von Investitionszuweisungen verwendet, die von den Ländern an die Kommunen gezahlt werden. In Ermangelung hin-

*1 Es sind „Zahlungsströme zugunsten der Neuen Länder“, die dem Aufbau Ost zugute kommen; anstelle einer Finanzzuweisung an ein Land kann der Zentralstaat in diesem Land auch eigene Ausgaben tätigen, die dem wirtschaftlichen Aufbau und indirekt auch dem Haushalt des Empfängerlandes zugute kommen.*

reichender Eigeneinnahmen sind die ostdeutschen Kommunen in erheblichem Maße von Zuweisungen abhängig; dies gilt für beide oben genannten Kategorien von Zuweisungen. Zwar lässt sich bei den Investitionszuweisungen seit dem Ende der 1990er Jahre ein permanenter Rückgang feststellen. Gleichwohl erreichten die Investitionszuweisungen an die ostdeutschen Kommunen auch im Jahr 2007 noch mehr als 250 Prozent des entsprechenden Niveaus im Westen. Insgesamt gesehen trugen die Zuweisungen der Länder an die ostdeutschen Kommunen (zur Finanzierung der Verwaltungs- plus der Vermögenshaushalte) im Jahr 2007 mit nahezu 56 Prozent zu den kommunalen Gesamteinnahmen bei (ohne Stadtstaaten - vgl. Anton, S./Diemert, D. 2008, S. 11). In den alten Bundesländern betrug der Vergleichswert lediglich knapp 34 Prozent.

### **3. Schwache Eigenfinanzierung und „Fiskalillusionen“ als anhaltende Strukturprobleme der Kommunen**

Nun gibt es auch in den alten Bundesländern zahlreiche Kommunen, denen es hinsichtlich ihrer Steuereinnahmen nicht besser als den meisten ostdeutschen Kommunen geht. Die dauerhafte Abhängigkeit von Zuweisungen sowie die nahezu flächendeckende Verbreitung dieser Finanzschwäche im Osten stellen allerdings ein gravierendes Strukturproblem dar. Es lässt sich vermuten, dass die Abhängigkeit ostdeutscher Kommunen von Zuweisungen zwar einerseits eine Folge der unverändert schwachen privatwirtschaftlichen Basis in den Neuen Ländern ist, andererseits aber auch ein Hemmnis für die weitere wirtschaftliche Entwicklung darstellt.

## ■ Finanzausgleich/Finanztransfers Ostdeutschland

Zuweisungen sind stets mit einer ganzen Reihe von Problemen verbunden. Unter anderem können sie auf der Seite der Bürger und der kommunalen Entscheidungsträger zu „Fiskalillusionen“ (zu diesem Begriff Dollery/Worthington 1996, ferner Oates 1988) führen: Da die Zuweisungen (anders als Abgaben) für die Kommunen scheinbar „kostenlos“ sind, wird einer ineffizienten Mittelverwendung und einer zu umfangreich geplanten lokalen Infrastruktur Vorschub geleistet. Dies ist insbesondere bei Investitionszuweisungen (die für den Bau oder Erhalt von kommunaler Infrastruktur bestimmt sind) zu erwarten, die fast ausschließlich zweckgebunden vergeben werden. Hierbei spielt auch die Tendenz der kommunalen Entscheidungsträger eine Rolle, nach Möglichkeit alle „Investitionszuweisungs-Töpfe“ der Landesebene zu nutzen – ungeachtet der zumeist erforderlichen Ko-Finanzierung der Investitionen aus kommunalen Eigenmitteln sowie der möglichen Folgekosten. Hierunter leiden die politische Kultur - gefördert wird eine Tendenz zur „Fördermentalität“- sowie das bürgerschaftliche Engagement. Abhilfe könnte hier unter anderem durch eine Reform der kommunalen Steuern geschaffen werden (so Reform der Gemeindefinanzen 2003).

Das Ausmaß der Zuweisungsvergabe an die Kommunen ist innerhalb der neuen Länder keineswegs einheitlich, wie ein Blick auf die Tabelle „Investitionszuweisungen an die ostdeutschen Gemeinden und Gemeindeverbände“ zeigt (hierzu und zum Folgenden auch Rosenfeld 2010).

Zum einen dürften sich hier die Unterschiede in der Steuerkraft

der Kommunen (entsprechend der Wirtschaftskraft) zwischen den ostdeutschen Ländern niederschlagen; je höher die Steuerkraft einer Kommune ist, desto eher ist diese dazu in der Lage, die erforderlichen Mittel zur Ko-Finanzierung der Investitionszuweisungen bereitzustellen. Zum anderen gibt es aber vermutlich auch unterschiedliche Verfahren („Regimes“) der Zuweisungsvergabe durch die Länder. So kann die Landesebene - anstelle einer Vergabe von Investitionszuweisungen an die Kommunen - in bestimmten Aufgabenbereichen selbst die Aufgabenverantwortung übernehmen und damit auch die Durchführung der erforderlichen Investitionen vollständig in Eigenregie tätigen.

### ■ Autor

Martin T.W. Rosenfeld, Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Abt. Stadtökonomik)

### ■ Literaturhinweise

Anton S./Diemert, D.: Gemeindefinanzbericht 2008, in: Der Städtetag, Jg. 2008, Heft 5, S. 5-84.

Blum, U.: Zahlungsströme zugunsten der Neuen Länder, in: U. Blum et al., Ostdeutschlands Transformation im Spiegel wirtschaftlicher und sozialer Indikatoren, IWH-Sonderheft 1/2009, Halle 2009.

Dollery, B. E./Worthington, A. C.: The Empirical Analysis of Fiscal Illusion, in: Journal of Economic Surveys, Jg. 10 (1996), S. 261-97.



## ■ **Finanzausgleich/Finanztransfers Ostdeutschland**

### ■ **Literaturhinweise**

Oates, W. E.: On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey, in: G. Brennan/B. S. Grewel; P. Groenwegen (Hrsg.), Taxation and Fiscal Federalism: Essays in Honour of Russell Mathews, Sydney 1988, S. 65-82.

Reform der Gemeindefinanzen – Ein Vorschlag der Bertelsmann-Stiftung (unter Mitwirkung von G. Färber, A. Fugmann-Heesing, M. Junkernheinrich), Gütersloh 2003.

Rosenfeld, M.T.W. et al.: Interregionale Ausgleichspolitik in Deutschland: Untersuchungen zu den Effekten ausgewählter Systeme zur Herstellung von „gleichwertigen Lebensverhältnissen“, Halle (IWH-Sonderheft 2/2007), 2007.

Rosenfeld, M.T.W.: Kommunal финанzen in Ostdeutschland – Entwicklung, strukturelle Probleme und mögliche Lösungsansätze, in: Wirtschaft im Wandel, Jg. 16 (2010), Themenheft II „20 Jahre Deutsche Einheit“.



## ■ **Finanzausgleich/Finanztransfers Ostdeutschland**

Investitionszuweisungen an die ostdeutschen Gemeinden und Gemeindeverbände\* im Ländervergleich in den Jahren 2005, 2006 und 2007  
Angaben in Euro pro Einwohner

Bundesland	2005	2006	2007
<b>Brandenburg</b>	270,5	259,8	257,4
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	199,2	190,4	187,2
<b>Sachsen</b>	213,4	193,1	230,2
<b>Sachsen-Anhalt</b>	238,3	228,9	210,8
<b>Thüringen</b>	194,9	207,8	184,1

\* Abzüglich der Investitionszuweisungen zwischen den Kommunen  
Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH