



Michael Thöne*

Solidarität 4.0 statt Solidarpakt III

25 Jahre deutsche Einheit

Am 3. Oktober 2015 haben wir 25 Jahre deutsche Einheit gefeiert. Wie jedes gute Jubiläum bietet auch dieser Jahrestag gute Gelegenheit, die Erfolge zu würdigen. Erreicht wurde sehr viel. Die deutsche Einheit ist ein großer Erfolg – größer, als dieser kleine Beitrag wird deutlich machen können. Zum Jahrestag wurde aber auch wieder viel von der – eigentlich schon zu Tode zitierten – »Mauer in den Köpfen« geschrieben. Echte und gefühlte Unterschiede zwischen Ost und West gibt es natürlich weiterhin. Über echte Unterschiede und unseren Umgang mit ihnen werden wir im Folgenden sprechen.

Unterschiede im Selbstverständnis und in den sogenannten »Befindlichkeiten« werden dagegen sehr viel häufiger beklagt als angebracht. Nicht, dass es diese Unterschiede nicht gäbe, Demoskopien und Soziologen bestätigen uns regelmäßig, dass sich weiterhin viele Menschen als »Ossis« und »Wessis« wahrnehmen. Aber diese Unterschiede sind nicht Anlass zur Klage. Vielmehr wäre es erstaunlich, und auch ein wenig erschreckend, wenn Menschen mit so unterschiedlichen Biographien und Sozialisierungen »konvergieren« würden.

Doch das ist eine Generationenfrage. Die Unterschiede kennen die Unter-Dreißigjährigen nicht mehr. Wer einmal mit seinen Kindern Billy Wilders geniale Komödie »Eins, zwei, drei« angeschaut hat, muss feststellen, dass er vor lauter Erklären-Müssen der ganzen Ost-West-Absurditäten die besten Pointen verpasst. Und wer einmal ernsthaft versucht hat, seinen erstaunten Studierenden die Funktionsweise und innere »Logik« einer sozialistischen Planwirtschaft zu erläutern, neidet der Jugend ihre Unbefangenheit. In dieser Perspektive ist deutlich, dass die deutsche Einheit jeden Pfening und jeden Cent, den wir hineingesteckt haben, wert ist. ... Was nicht heißt, dass jede Mark und jeder Euro gut angelegt oder für dieses Ergebnis notwendig waren.

Womit wir zu den realen Unterschieden kommen. 25 Jahre deutsche Einheit sind auch 25 Jahre des Aufbaus Ost und der finanziellen Aufbauhilfen über manche Transferkanäle und Steuervergünstigungen. Nach den ersten fünf bewegten Jahren standen und stehen hier die beiden großen Solidarpakte im Mittelpunkt. Solidarpakt I von 1995 und 2004 sollte die wesentliche Anpassung der ökonomischen und staatlichen Leistungsfähigkeit herbeiführen. Das konnte nicht klappen; im Nachhinein wissen wir, dass die Ambitionen deutlich zu hoch gesteckt waren. Die wirtschaftliche Konvergenz sollte sich dann im Laufe des Solidarpakts II einstellen, der 2005 anließ und noch bis 2019 gilt. Von Anfang an waren die spezifischen Bundesergänzungszuweisungen des Solidarpakts degressiv ausgestaltet. Die anfänglichen 10,5 Mrd. Euro im Jahr sanken bis 2008 nur leicht, danach auf vorbestimmten Pfad um durchschnittlich 740 Mio. Euro jährlich. 2019, im letzten Jahr des Solidarpakts II, erhalten die ostdeutschen Länder und Berlin zusammen noch 2,1 Mrd. Euro Sonderbedarfsergänzungszuweisungen zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft. Danach ist – nach aktueller Gesetzeslage – Schluss.

Vorkehrungen für die Zeit ab 2020 gibt es noch nicht. Seit rund zwei Jahren ringen Bund und Länderregierungen um eine Nachfolgelösung. Die ist nicht nur für Ostdeutschland notwendig, der gesamte Länderfinanzausgleich gilt nur bis einschließlich 2019. Für die Jahre ab 2020 muss eine neue Lösung gefunden werden. Im Jahr 2020 müssen die Länder ebenfalls erstmals die Schuldenbremse einhalten und ausgeglichene Haushalte vorweisen. Die Frage nach der Ausgestaltung einer etwaigen weiteren Finanzförderung für die ostdeutschen Länder muss in diesem Gesamtkontext beantwortet werden. Dort gehört die Frage zweifellos hin. Zweifelhaft allerdings ist, ob sie mit einem ehrlichen Blick aufs Ganze beantwortet werden wird.

Ein dritter Solidarpakt?

Braucht Deutschland einen Solidarpakt III, mit dem – wenn auch gewiss ohne diesen Namen – die Finanzierung des Prozesses der weiteren deutschen Einheit vorangetrieben wird? Die Befundlage ist gemischt:

- Die zum Zeitpunkt der deutschen Einheit erhoffte und mit den umfangreichen Transfers angestrebte wirtschaftliche Konvergenz von Ost- und Westdeutschland ist weiterhin in großer Ferne. In der ersten Halbddekade nach der Einheit wuchs die ostdeutsche Wirtschaft trotz (oder wegen) des Zusammenbruchs zahlreicher Betriebe und der ganzen Wirtschaftsform mit enormer Dynamik. Wer an lineare Trends glauben mochte, sah die Konvergenz in greifbarer Nähe. Doch schon seit 1996 kann von einem

* Dr. Michael Thöne ist Geschäftsführer des FiFo Köln – Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.

nennenswerten Aufholprozess nicht mehr die Rede sein. In diesem Jahr lag das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Ostdeutschland bei 68% des Westniveaus. Knapp 20 Jahre später liegt das BIP/pro-Kopf nach Berechnungen des ifo Dresden immer noch nicht höher als 70 bis 74%. Da die Westländer natürlich nicht zu wachsen aufhören, können sich diese Unterschiede, wenn überhaupt, nur sehr langsam schließen. Dieser Befund spräche sehr klar für weitere engagierte Förderungen des ökonomischen Aufholprozesses. Wenn denn die letzten 20 Jahre ein weniger nüchternes Bild der Erfolgchancen einer solchen Strategie vermittelten.

- Die jüngste Arbeitsmarktstatistik vom November 2015 meldet für Deutschland nicht nur die niedrigste Arbeitslosigkeit seit 1991. Auch im Ost-West-Vergleich ist das Bild wesentlich gemischter, als man dies über viele Jahre kannte. Zwar ist die durchschnittliche Arbeitslosigkeit im Osten weiterhin über dem Westniveau. Mit Blick auf die einzelnen Länder liegt die Arbeitslosenquote aber in Thüringen und Sachsen schon niedriger als in Nordrhein-Westfalen oder im Saarland. Auch bei den Stadtstaaten zeigen sich keine Ost-West-Muster mehr, das Land mit der höchsten Quote ist Bremen, dicht gefolgt von Berlin. Aber nur teils dürften die niedrigen Arbeitslosenquoten im Osten ein Zeichen der Normalisierung sein, teils hingegen ein Nebeneffekt der demographischen Schrumpfung.
- Schließlich stehen die ostdeutschen Länder auch bei den Staatsfinanzen recht gut da. Bevor mit den Sondereinflüssen des Flüchtlingszustroms des aktuellen Jahres auch die Länderfinanzen wieder unter Druck geraten sind, hatten sich insbesondere die Haushalte der ostdeutschen Länder in den letzten Jahren sehr erfreulich entwickelt. Im Jahr 2014 wiesen alle ostdeutschen Flächenländer und Berlin zum Teil erkleckliche positive Finanzierungssalden aus. Im Westen gelang das nur den finanzstarken Ländern Bayern, Baden-Württemberg und Hamburg.

Gerade die letztgenannte Entwicklung wird von beiden Seiten der aktuellen Verhandlungen um die Zukunft der Länderfinanzen sehr unterschiedlich ausgelegt. In den Augen der defizitären westdeutschen Länder, insbesondere vorgetragen von Nordrhein-Westfalen, beweisen die Überschüsse der ostdeutschen Regierungen, dass der Solidarpakt inzwischen eine Überkompensation bewirkt, die im Ergebnis den Westen benachteiligt. Für die ostdeutschen Länder hingegen sind die Überschüsse Beleg, dass sie sich früher und erfolgreicher den kommenden finanzpolitischen Herausforderungen gestellt und Ineffizienzen abgebaut haben. Auch weisen sie darauf hin, dass das bis 2019 fortschreitende Abschmelzen der Sonder-Bundesergänzungszuweisungen ohnehin bewirken werde, dass sie aus einer Situation temporärer Überschüsse wieder in deutliche Defizite abrutschen.

Vor diesem Hintergrund kann nicht mehr für eine explizite »Förderung nach Himmelsrichtung« plädiert werden. Einen

Solidarpakt III als spezifische Förderung der (ehedem) neuen Länder wird es nicht geben. Hierüber herrscht weitgehend Einigkeit. Und hier endet die Einigkeit auch wieder.

Es soll hier nicht versucht werden, die verschiedenen Diskussions- und Streitpunkte zwischen den Ländern fein zu entwirren und zu bewerten. Zum einen ist dies nicht komplett möglich, denn diese wichtigen Zukunftsfragen werden – und das ist dieses Mal neu – von Anfang an zwischen den beteiligten Regierungen im Geheimen verhandelt. Der Bevölkerung und auch den Parlamenten sollen erst fertige Kompromisse präsentiert werden. Partizipation unerwünscht. Zum anderen ist aus der Beobachtung des Teils der Debatte, die medial geführt wird, nicht zu erwarten, dass von den ausgetretenen Pfaden des deutschen Fiskalföderalismus weit genug abgewichen wird, um eine wirklich bedarfsgerechte und zukunftsfeste Lösung zu finden. Nach zwei Jahren politischer Auseinandersetzungen primär um Fragen, die symbolpolitisch unstrittig wichtig sind – d.h. die hitzige »NRW gegen alle«-Auseinandersetzung um die Zukunft des Umsatzsteuerausgleichs –, sind jetzt bald Kompromisse zu erwarten, die »schnell und schmutzig« sind. Alle Beteiligten können kurzfristig gesichtswahrend aus den Verhandlungen gehen, aber die strukturellen Probleme des Systems werden einmal mehr nicht angegangen – die wenigsten haben es überhaupt auf die Agenda geschafft.

Solidarität 4.0

Dass in kontroversen Verhandlungssituationen irgendwann Kompromisse geschlossen werden, die nicht in jeder Hinsicht systematischen Gestaltungsprinzipien folgen, ist natürlich nicht das Problem. Kompromisse sind unvermeidbar. Problematisch ist, dass die Kompromisse auf der Basis einer hergebrachten – und überholten – Systematik formuliert werden und dadurch an der nachhaltigen Zielerreichung vorbeigehen müssen. Konkret geht es um die alte Überzeugung – den *Glauben* –, die Finanzbeziehungen zwischen den Ländern müssten und sollten ausschließlich an der Finanzkraft orientiert sein.

Die Betonung der reinen Finanzkraftorientierung des deutschen Finanzausgleichs spielt eine wichtige Rolle im Narrativ der verfassungsseitigen Eigenständigkeit der Länder. Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive nuanciert sich diese Frage allerdings nicht entlang der Definition von Finanzkraft, denn ganz ohne Bedarfskennziffern ist kein Finanzausgleich rechenbar. Auch die elementarste Form eines reinen Finanzausgleichs nutzt einen Bedarfsindikator – die einfache Einwohnerzahl.

Dennoch: Ein Finanzausgleich, der im Idealfall nur Unterschiede der Pro-Kopf-Finanzkraft mindert, respektiert nach außen hin am ehesten deren Eigenständigkeit. Es wird nicht

gefragt, wofür die Mittel genutzt werden. Das funktioniert gut für Länder, die im Kern gleich sind. Wo allerdings objektiv unterschiedliche Finanzbedarfe befriedigt werden müssen, um die »gleichwertigen Lebensverhältnisse« des Grundgesetzes herzustellen, bewirkt die reine Finanzkraftorientierung eine fehlsteuernde Gleichbehandlung des Ungleichen. Das ist in Deutschland der Fall. Ob es bei einem zukünftigen Finanzausgleich besser wird, ist offen – und derzeit zweifelhaft.

Unter dem – gewiss plakativen – Label »Solidarität 4.0.« verstehen wir ein solidarisches Zueinanderstehen der Länder im Bund, das objektive und nicht von ländereigenen Prioritätsentscheidungen beeinflusste Unterschiede anerkennt und explizit zum Ausgleichsmaßstab macht. Derartige Unterschiede sollen sich überprüfbar in den staatlichen Aufgaben widerspiegeln – sei es als objektiv unterschiedlicher Aufwand bei der gleichen Aufgabe, sei es bei sachlichen Unterschieden in den Aufgaben selbst. Die pauschalen und seit vielen Jahrzehnten unveränderten »Einwohnerverordnungen« der Stadtstaaten-Einwohner auf 1,35 Flächenstaaten-Einwohner fallen nicht darunter. Zwar mögen die objektiven Bedarfe hier wirklich höher sein. Doch die Ursachen solcher Unterschiede werden im Maßstab nicht offengelegt und sind damit auch nicht überprüfbar.

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit wollen wir auf zwei besonders augenfällige Beispiele hinweisen, wo eine klarere Orientierung am Finanzbedarf eine systematischere Finanzierung staatlicher Leistungen gewährleisten kann.

Bildung: Obwohl die Länder mehr als 25% ihrer Mittel im Bildungsbereich verausgaben, werden im LFA keine bildungsorientierten Bedarfsindikatoren genutzt. Zu Recht weisen die ostdeutschen Länder darauf hin, dass sie in der sekundären und tertiären Bildung mehr Menschen ausbilden, als später dann bei ihnen bleiben werden. Sie »subventionieren« Bildung und Ausbildung für viele Menschen, die schließlich doch in den Westen abwandern, dort produktiv sind und Steuern zahlen. Die ostdeutschen Länder investieren hier in Köpfe, haben aber selbst nichts davon. In Staaten mit zeitgemäßen Finanzausgleichssystemen¹ wie auch in den moderneren der deutschen kommunalen Finanzausgleiche wäre eine solche Auslassung undenkbar. Diese offene Flanke des LFA-Systems wird mit den notwendigen bildungsorientierten Integrationsleistungen zugunsten von Flüchtlingen absehbar noch problematischer.

Kostenremanenzen: Die ostdeutschen Länder leiden in weit überdurchschnittlichem Maße unter dem demographischen Wandel. Neben den niedrigen Geburtenziffern und der zu-

nehmenden Alterung der Bevölkerung wirkt hier in vielen Regionen die Abwanderung junger Menschen verschärfend auf die ohnehin kontraktiven Trends. Der konventionelle Finanzausgleich unterstellt durch seine weitgehende Einwohnerorientierung implizit, dass das Angebot öffentlicher Leistungen proportional und ebenso schnell heruntergefahren werden kann, wie Einwohner verloren gehen. Objektiv ist das vielfach unmöglich. Schon 2012 hat das Verfassungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt den kommunalen Finanzausgleich dahingehend beanstandet, dass bei Bevölkerungsrückgang ungeprüft ein solcher proportionaler Rückgang kommunaler Aufgaben und Ausgabenlasten unterstellt wurde. Der Gesetzgeber wurde verpflichtet, den Einfluss des Bevölkerungsrückganges und von unvermeidbaren Kostenremanenzen bei den unterschiedlichen kommunalen Aufgaben zu untersuchen und beim kommunalen Finanzausgleich zu berücksichtigen. Das hat das Land inzwischen getan, die empirisch nachgewiesenen Kostenremanenzen werden im dortigen KFA berücksichtigt. Eine vergleichbare Diskussion ist für den bundesstaatlichen Finanzausgleich bis dato nicht geführt worden, obwohl es hier vom Anspruch her um die Gesamtheit der Landes- und kommunalen Aufgaben geht, also ein sehr viel breiteres Spektrum.

Diese beiden Beispiele können eine umfassende, an den objektiven Bedarfsunterschieden orientierte »Neuvermessung« des deutschen Fiskalföderalismus nicht ersetzen – sie sollen vielmehr dazu aufrufen.

Ein Bund-Länder-Finanzausgleich nach dem Muster der Solidarität 4.0, der wegen seiner besseren Bedarfsorientierung in der Lage ist, automatisch die Mittelverteilung so anzupassen, dass eine gleichmäßige Finanzierung der öffentlichen Leistungen nach Maßgabe (auch) der objektiven Unterschiede und ihrer Dynamik erfolgt, ist auch der beste Nachfolger für den Solidarpakt II. Er steht den ostdeutschen Ländern dort bei, wo ihre Finanzbedarfe objektiv überproportional sind. Er meidet aber zugleich den Zufluss von etwaigen »freien« überproportionalen Mitteln und damit eine wesentliche Streitquelle. Damit wäre allen Seiten gedient. Auch würde der Weg eingeschlagen in Richtung strukturell anpassungsfähiger und damit auch strukturell nachhaltiger öffentlicher Haushalte in Ost und West.

Nachbemerkung: Beim Abschluss des vorliegenden Beitrags war nicht absehbar, ob die festgefahrenen Verhandlungen zum kommenden LFA womöglich schon am nächsten Tag (3. Dezember 2015) zum Durchbruch kommen könnten oder weiterhin im Stillstand verharren. Je nach Ausgang dieses Tages versteht sich der Beitrag noch als Anregung oder schon als Prüfstein für die kommende Finanzausgleichsreform.

¹ Im deutsch-spanischen Finanzausgleichsvergleich tritt die Schwäche des deutschen Systems bei der aufgabenorientierten Finanzbedarfsbestimmung besonders deutlich hervor. Vgl. A. de la Fuente, C. Kastrop und M. Thöne, »Regional Financing in Germany and Spain: Comparative Reform Perspectives«, BBVA Research Working Paper, Madrid (erscheint im Januar 2016).