

# Fokus Volkswirtschaft

Nr. 83, 5. Februar 2015

## Sonderbedarfe der Bundesländer – Eine Simulation

Autoren:

Dr. Sascha Wolff, Telefon 069 7431-1780,

Dr. Mareike Köller, Telefon 069 7431-3567, [research@kfw.de](mailto:research@kfw.de)

Der Solidarpakt II läuft Ende 2019 im Rahmen des gesamtdeutschen Finanzausgleichs aus. Es wird aktuell über das Ob und Wie einer Fortführung des Solidaritätszuschlags und des Solidarpakts diskutiert. Für den Fall einer Fortsetzung des Solidarpakts steht im Raum, die Verteilung von Mitteln für Sonderbedarfe der Bundesländer nach neuen Kriterien vorzunehmen. Dies kann, muss aber nicht notwendigerweise im Rahmen eines zukünftigen Solidarpakts III geschehen.

Wir simulieren hier einige der möglichen Verteilungsschlüssel, nach denen auch zukünftig Sonderbedarfe der Bundesländer abgedeckt werden könnten. Die strukturschwachen Regionen in Ostdeutschland werden auch dann einen erheblichen Teil der Mittel beziehen. Würden die Mittel nach dem Schlüssel „strukturelle Arbeitslosigkeit“ zugewiesen, könnte NRW zu einem neuen großen Empfänger von SoBEZ-Mitteln werden. Käme es zu einem Mix aus mehreren Kriterien, würden mehr Bundesländer als bisher zu Begünstigten des Solidarpakts. Einer sinnvollen Auswahl der Kriterien kommt daher eine große Bedeutung zu.

Mit Ablauf des Jahres 2019 ändert sich die Finanzwelt der Bundesländer. So müssen ab 2020 alle Länder im Rahmen der Schuldenbremse in Verbindung mit dem europäischen Fiskalpakt ihre Haushalte strukturell ausgleichen. Zudem laufen drei Schlüsselgesetze aus oder müssen neu verhandelt werden: das Entflechtungsgesetz, das Maßstäbengesetz (MaßstG) sowie das Finanzausgleichs-

gesetz (FAG). Der Solidarpakt II ist im Rahmen des FAG ebenfalls bis Ende 2019 befristet. Allein 2013 lag die Umverteilungssumme bei insgesamt 27 Mrd. EUR. Dies entspricht 9 % der Länder-einnahmen.

### Solidarpakt II

Im Rahmen des Solidarpakts II gewährt der Bund den ostdeutschen Ländern einschließlich Berlins finanzielle Unterstützung in Form so genannter Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ). Diese sind im FAG kodifiziert. Die Stärkung des wirtschaftlichen Aufholprozesses der ostdeutschen Länder ist das Ziel dieses Instruments. Vieles ist damit erreicht worden, wie der Rückblick auf 25 Jahre Mauerfall im Herbst gezeigt hat.<sup>1</sup>

Die SoBEZ sind eingebettet in das vierstufige Gefüge des bundestaatlichen Finanzausgleichssystems:<sup>2</sup> (i) Verteilung der Gemeinschaftssteuern (Lohn- und Einkommenssteuer, Körperschaftssteuer und Kapitalertragsteuer) auf die jeweiligen Gebietskörperschaften, (ii) Umsatzsteuervorwegenausgleich, (iii) horizontaler Länderfinanzausgleich zwischen den Bundesländern (LFA i. e. S.) und (iv) Gewährung der Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) und der SoBEZ. Im Ergebnis dieses komplexen Verteilungssystems soll sich die Finanzkraft der Bundesländer einander sinnvoll angleichen.

Die SoBEZ werden von 2005–2019 (in Höhe von insgesamt rd. 126 Mrd. EUR) mit drei Zielen vergeben:

- **Deckung teilungsbedingter Sonderlasten<sup>3</sup>** der ostdeutschen Bundesländer

(rd. 105 Mrd. EUR). Diese Mittel dienen dem Abbau von Infrastrukturlücken sowie dem Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft. Der zu Grunde liegende Verteilungsschlüssel stützt sich auf den Stand der landesspezifischen Einwohnerzahlen zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung.<sup>4</sup>

- **Ausgleich von Sonderlasten durch strukturelle Arbeitslosigkeit<sup>5</sup>** und daraus entstehender überproportionaler Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige seit 2005 (rd. 13 Mrd. EUR). Empfangsberechtigt sind die ostdeutschen Bundesländer ohne Berlin.

- **Ausgleich überdurchschnittlicher Kosten politischer Führung** (rd. 8 Mrd. EUR). Empfangsberechtigt sind ostdeutsche Bundesländer, Berlin, Bremen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein.

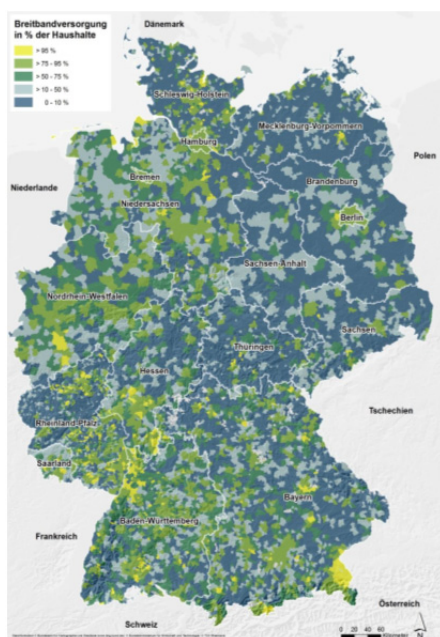
Die Gewährung von SoBEZ ist an rechtliche Voraussetzungen geknüpft, u. a.:<sup>6</sup>

- Empfangsberechtigt sind leistungsschwache Länder (i. d. R. ausgleichsberechtigte Bundesländer); bedarfsorientierte Herangehensweise
- Vorliegen einer regionalen Ungleichverteilung der Belastung
- Keine Finanzierung von kurzfristig auftretenden Sonderlasten
- Keine Abhilfe bei finanziellen Schwächen, die von den Ländern selbst verursacht wurden
- Zeitliche Befristung, degressive Ausgestaltung und regelmäßige Überprüfung der Vergabevoraussetzungen

### Solidarpakt III ?

25 Jahre nach dem Fall der Mauer sind die ökonomischen Unterschiede zwischen ost- und westdeutschen Bundesländern erheblich geringer – auch dank des Solidarpakts II. Verbleibende Leistungs- und Strukturgefälle, z. B. in der Steuerkraft und der Arbeitslosigkeit, sind

**Grafik 1: Breitbandverfügbarkeit  
≥ 50 Mbit/s in Deutschland**



Anmerkungen: Anteil der Personenhaushalte, die mit ≥ 50 Mbit/s versorgt werden können (Stand: Mitte 2014; alle Technologien; auf Gemeindeebene).

Quelle: TÜV Rheinland, BMVI, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie

international wenig auffällig aber immer noch deutlich. Gleichzeitig fallen einige westdeutsche Regionen im Vergleich zum bundesdeutschen Durchschnitt immer weiter ab, auch aufgrund der demografischen Entwicklung. Daher stehen in den laufenden Reformdiskussionen um die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen auch Ansätze für die zukünftige Verteilung der SoBEZ bzw. Sonderbedarfsmitteln zur Debatte. Weitgehende Einigkeit herrscht darüber, dass viele Regionen weiterhin Nachholbedarf haben, eine Verteilung „nach Himmelsrichtung“ aber immer weniger zeitgemäß erscheint.<sup>7</sup> Wir simulieren hier daher die Anwendung einiger Ersatzkriterien. Welche Auswirkungen hätten diverse neue Förderkriterien auf die Verteilung der Mittel auf die 16 deutschen Bundesländer? Außen vor bleibt dabei die Möglichkeit der Unterstützung strukturschwacher Regionen durch andere, bereits bestehende Finanzierungsbeteiligungen, insbesondere die Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) und „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK).

**Mögliche Verteilungskriterien**

In der Diskussion um Verteilungskriterien werden einerseits Kriterien eng an dem bisherigen Instrumentarium diskutiert, andererseits neue Bedarfe angesprochen<sup>8</sup>, insbesondere:

- Nachholbedarf Infrastruktur,
- Finanzkraft der Kommunen,
- Strukturelle Arbeitslosigkeit,
- Demografische Entwicklung,
- Wirtschaftskraft der Länder.

Für die nachfolgenden Simulationsrechnungen unter Anwendung dieser Verteilungskriterien auf die deutschen Bundesländer gelten folgende Annahmen (s. Anhang für weitere Details):

- Der Bund stellt ab 2020 für weitere 15 Jahre Sonderbedarfsmittel für die Bundesländer in Höhe von 126 Mrd. EUR bereit (wie bisher).
- Die Zuordnung der öffentlichen Aufgaben, die Steuerzuordnung sowie die Steuerverteilung entsprechen dem Status quo.
- Zur besseren Veranschaulichung wird auf eine degressive Ausgestaltung der zu verteilenden Sonderbedarfsmittel verzichtet.

**Infrastrukturücke**

Eine Infrastrukturücke / der infrastrukturelle Nachholbedarf ist zwar nicht mehr für die ostdeutschen Bundesländer allein begründbar, könnte aber als gesamtdeutsches Kriterium fungieren.<sup>9</sup>

Die Messung von Infrastrukturücken ist schwierig, da unterschiedliche Infrastrukturausstattungen auch unterschiedliche Bedarfe (z. B. ländlicher vs. städtischer Raum) widerspiegeln können. Eine von mehreren möglichen Hilfsgrößen zur Messung eines infrastrukturellen Nachholbedarfs ist der (fehlende) Versorgungsgrad der Haushalte mit Breitbandinfrastruktur (s. Grafik 1). Tabelle 1a zeigt das Ergebnis, wenn 126 Mrd. EUR nach diesem Kriterium auf alle Bundesländer verteilt würden. Grundsätzlich gilt bei den Simulationsrechnungen: Empfänger sind immer die Länder unter (oder über) dem Bundesdurchschnitt für das

gewählte Kriterium. Je weiter der landesspezifische Wert vom Durchschnitt entfernt ist, desto höher fällt die Mittelzuweisung aus.<sup>10</sup>

In dieser Beispielrechnung beziehen acht Länder, darunter die fünf ostdeutschen Sonderbedarfsmittel. Im Vergleich zum Vorgängerregime profitieren die ostdeutschen Bundesländer (mit Ausnahme Sachsens und Mecklenburg-Vorpommerns) sowohl absolut als auch pro Kopf. Die alten Empfängerbundesländer gewinnen oder verlieren nur leicht, wobei Bayern mit +7,5 Mrd. EUR (Anteil: 5,9 %) dabei aufgrund vieler ländlicher Gebiete mit geringer Breitbandausstattung zum Empfängerland würde. Die Stadtstaaten würden leer ausgehen.

**Infrastruktur zielgenauer förderbar**

Um Wachstum durch den Abbau von Infrastrukturdefiziten zu fördern, erscheinen Förderinstrumente, wie etwa die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), zielgerichteter. Hierbei wird nicht nur die wirtschaftsnahe Infrastruktur gefördert, sondern auch gewerbliche Investitionen, um die Investitionstätigkeit der Unternehmen in strukturschwachen Regionen zu stärken. Gefördert werden außerdem Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft von kleinen und mittleren Unternehmen. Vorhandene Infrastrukturbedarfe in strukturschwachen Gebieten können mit GRW-Mitteln u. a. zielgerichteter abgebaut werden als über die Gewährung von Sonderbedarfsmitteln. Zudem nimmt diese Art der Förderung bereits jetzt strukturschwache Gebiete in Gesamtdeutschland in den Fokus.<sup>11</sup>

**Kommunale Finanzkraft**

Auch 25 Jahre nach dem Mauerfall liegt das Pro-Kopf-Steueraufkommen ostdeutscher Kommunen noch immer deutlich unter demjenigen westdeutscher Gemeinden (s. Grafik 2).<sup>12</sup> Im Jahr 2013 betrug die kommunale Steuerkraft pro Einwohner (EW) der ostdeutschen Flächenländer im Schnitt lediglich rd. 60 % des westdeutschen Niveaus (mit Ausnahme Brandenburgs). Um dennoch eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen zu gewährleisten, muss-

Tabelle 1a: (Alternative) Verteilung von Sonderbedarfsmitteln über einen 15-jährigen Zeitraum ab 2020

Bundesland	Bisherige Verteilung			Infrastruktur		Kommunale Finanzkraft		Arbeitslosigkeit	
	Mrd. EUR	Prozent-Anteil	EUR pro Kopf	Prozent-Anteil	EUR pro Kopf	Prozent-Anteil	EUR pro Kopf	Prozent-Anteil	EUR pro Kopf
BW	--	--	--	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0
BY	--	--	--	5,9 %	596	0,0 %	0	0,0 %	0
BE	20,7	16,4 %	6.122	0,0 %	0	9,3 %	3.482	12,2 %	4.562
BB	18,4	14,6 %	7.501	19,5 %	10.059	10,9 %	5.625	9,5 %	4.866
HB	0,9	0,7 %	1.382	0,0 %	0	0,5 %	868	3,9 %	7.603
HH	--	--	--	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0
HE	--	--	--	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0
MV	13,7	10,9 %	8.558	9,5 %	7.500	9,9 %	7.829	5,8 %	4.562
NI	--	--	--	0,0 %	0	3,7 %	606	0,0 %	0
NRW	--	--	--	0,0 %	0	5,6 %	401	46,6 %	3.345
RP	0,7	0,5 %	173	6,4 %	2.033	3,9 %	1.242	0,0 %	0
SL	1,0	0,8 %	956	0,7 %	841	3,1 %	3.931	0,5 %	608
SN	32,0	25,4 %	7.907	20,6 %	6.414	22,9 %	7.136	10,7 %	3.345
ST	19,8	15,7 %	8.765	20,0 %	11.145	12,5 %	6.976	8,7 %	4.866
SH	0,8	0,6 %	284	0,0 %	0	4,9 %	2.198	0,0 %	0
TH	18,2	14,4 %	8.390	17,4 %	10.094	12,7 %	7.388	2,1 %	1.217
Gesamt	126,1	100,0 %		100,0 %		100,0 %		100,0 %	

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

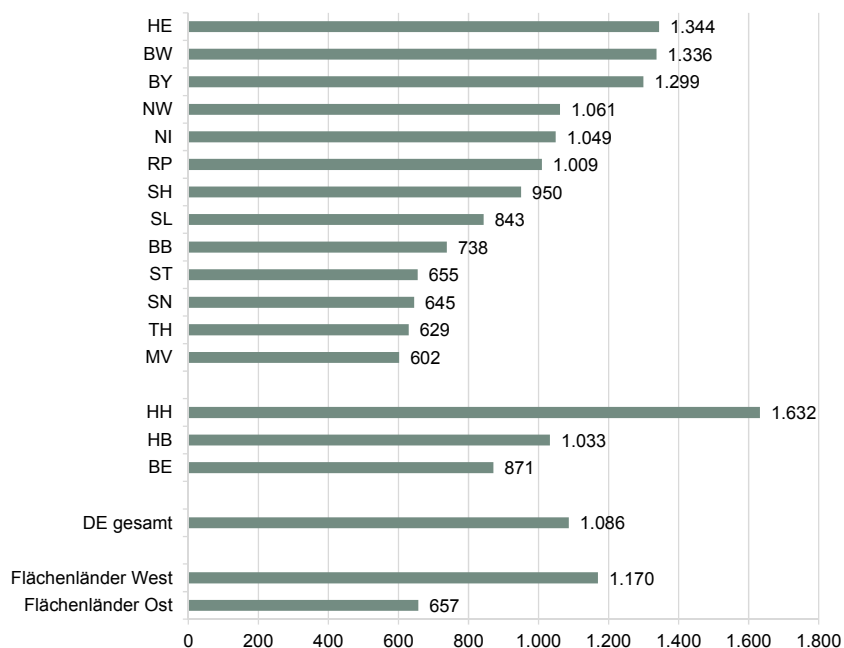
Quelle: Eigene Berechnungen. Datengrundlage: FAG, Statistisches Bundesamt, VGRL, BMF, Bundesagentur für Arbeit, BBSR.

ten die ostdeutschen Länder ihre Kommunen bisher im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs stärker unterstützen. Unter einer mehr oder minder geringen Steuerkraft leiden aber auch immer mehr Kommunen in bestimmten westdeutschen Bundesländern (v. a. Saarland, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, s. Grafik 2).

Von den Befürwortern eines Ausgleichs der unterschiedlichen Steuerkraft wird ferner das Argument ins Feld geführt, die kommunalen Aufgaben würden sich zwischen den Ländern nur wenig unterscheiden.<sup>13</sup> Aufgrund des bestehenden Kooperationsverbotes zwischen Bund und Kommunen (keine direkten Finanzhilfen) ist dies nur über die Länder realisierbar.

Verteilt man die Sonderbedarfsmittel nach diesem Kriterium (s. Anhang für die Berechnungsmethodik), so würden sämt-

Grafik 2: Finanzkraft der Kommunen 2013 in EUR je EW



Quelle: BMF (2014), Eigene Berechnungen.

liche ostdeutsche Bundesländer sowie Berlin weniger als bisher bekommen (siehe Tabelle 1a). Brandenburg erhält in unserer Simulation absolut 4,6 Mrd. EUR und pro Kopf fast 1.900 EUR (-25 %) weniger als bisher, Sachsen-Anhalt 4 Mrd. EUR bzw. pro Kopf rd. 1.800 EUR weniger (-20 %). Zu den eindeutigen Gewinnern würden bis auf Bremen alle bisherigen Empfängerländer unter den westdeutschen Bundesländern zählen. Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen (+4,7 bzw. +7 Mrd. EUR und pro Kopf +606 EUR bzw. +401 EUR) würden erstmalig Mittel erhalten.

**Kommunale Finanzkraft alternativ über LFA ausgleichbar**

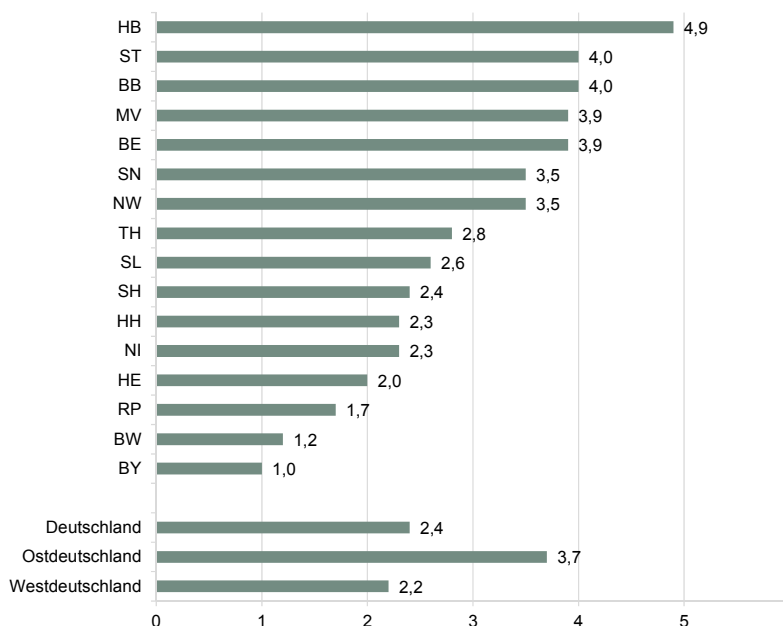
Der Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft muss nicht zwangsläufig über Sonderbedarfsmittel erfolgen. Die kommunalen Steuereinnahmen könnten alternativ auch in höherem Maß als bisher (64 %) im horizontalen LFA angerechnet werden. Der Ausgleich würde dann über horizontale Zahlungen zwischen den Ländern erfolgen, nicht mehr durch vertikale Bund-Länder-Transfers. Dabei wäre es jedoch wahrscheinlich, dass die Nettozahler (BY, BW und HE) noch höhere Zuweisungen zu leisten hätten, da diese auch eine hohe kommunale Finanzkraft haben.

**Strukturelle Arbeitslosigkeit**

Auch das Kriterium strukturelle Arbeitslosigkeit könnte als Sonderbedarf der Länder in Zukunft erneut von Relevanz sein. Obgleich die Arbeitslosigkeit in den ostdeutschen Ländern in den letzten Jahren merklich zurückgegangen ist, lag die Arbeitslosenquote 2013 im Durchschnitt noch immer gut 4 Prozentpunkte höher ist als im Westen der Republik (10 vs. 6 %). Aber auch die Stadtstaaten weisen im Vergleich zum bundesdeutschen Durchschnitt (6,9 %) überdurchschnittliche, zweistellige Arbeitslosenquoten auf. Nicht zu vergessen sind die z. T. hohen Unterschiede in der Arbeitslosigkeit innerhalb einzelner Bundesländer.<sup>14</sup>

Zur strukturellen Arbeitslosigkeit als einer Form von Arbeitslosigkeit werden von der amtlichen Statistik keine Daten bereitgestellt, daher verwenden wir hier die Langzeitarbeitslosigkeit als Nähe-

**Grafik 3: Langzeitarbeitslosenquote 2013 (in Prozent)**



Anmerkungen: Anteilige Langzeitarbeitslosenquote 2013 bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen (in Prozent)

Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

rungswert (s. Grafik 3).

Größter Empfänger eines solchen Verteilungsmechanismus wäre das einwohnerstarke NRW (s. Tabelle 1a; Berechnungsmethodik s. Anhang). Vom Ausgangsniveau „Null“ kommend, würde NRW über den angenommenen 15-jährigen Zeitraum mit rd. 59 Mrd. EUR fast die Hälfte an Sonderbedarfsmitteln erhalten. Bremen würde ebenso deutlich mehr erhalten (5 Mrd. EUR), pro Kopf sogar die meisten Mittel. Deutlich verlieren würden sämtliche ostdeutschen Bundesländer inklusive Berlin, nur leicht Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. Thüringen hat eine Langzeitarbeitslosenquote leicht über dem gesamtdeutschen Durchschnitt, aber deutlich unter dem Ostdurchschnitt; es würde im Vergleich zum Solidarpakt II – Niveau 86 % seiner Mittelzuweisungen verlieren.

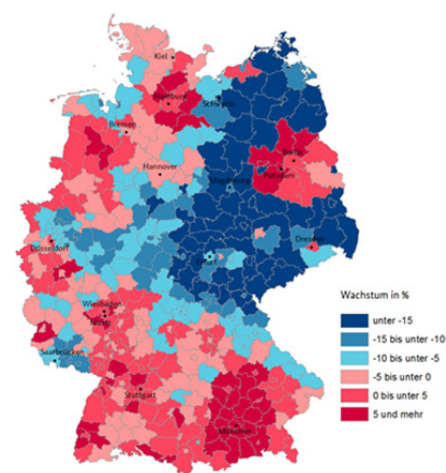
Die Abfederung der Folgen von struktureller Arbeitslosigkeit wäre aufgrund mangelnder Alternativen über die Gewährung von Sonderbedarfsmitteln geeignet. Haushaltssystematisch angemessener und zielgerichteter wäre die Übertragung von ALG-II-Leistungen (kommunale Trägerschaft) auf den Bund, sodass eine nachträgliche Umverteilung nicht mehr notwendig wäre.

**Demografischer Wandel**

Ein bisher noch unberücksichtigtes und damit neues Kriterium im Solidarpakt wäre die regional unterschiedliche demografische Entwicklung (s. Grafik 4).

Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung wirken sich dabei sowohl ausgabeseitig (Umbau- und Rückbau der Infrastruktur, Sozialausgaben, steigende Pensionsverpflichtungen etc.) als auch einnahmeseitig (weniger Steuerzahler) aus. Indirekte einnahmeseitige Auswir-

**Grafik 4: Bevölkerungsentwicklung 2009–2030 (in Prozent)**



Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung; Berechnungen: BiB

**Tabelle 1b: (Alternative) Verteilung von Sonderbedarfsmitteln über einen 15-jährigen Zeitraum ab 2020**

Bundesland	Bisherige Verteilung			Demogr. Entwicklung		Wirtschaftskraft		Drittmix aus Infrastruktur, AL & demogr. Entw.	
	Mrd. EUR	Prozent-Anteil	EUR pro Kopf	Prozent-Anteil	EUR pro Kopf	Prozent-Anteil	EUR pro Kopf	Prozent-Anteil	EUR pro Kopf
BW	--	--	--	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0
BY	--	--	--	0,0 %	0	0,0 %	0	2,0 %	199
BE	20,7	16,4 %	6.122	0,0 %	0	4,9 %	1.843	4,1 %	1.521
BB	18,4	14,6 %	7.501	8,0 %	4.096	12,7 %	6.524	12,3 %	6.350
HB	0,9	0,7 %	1.382	0,0 %	0	0,0 %	0	1,3 %	2.534
HH	--	--	--	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0
HE	--	--	--	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0
MV	13,7	10,9 %	8.558	10,7 %	8.410	9,1 %	7.158	8,7 %	6.843
NI	--	--	--	6,2 %	1.011	13,4 %	2.178	2,0 %	326
NRW	--	--	--	1,9 %	136	0,0 %	0	16,0 %	1.151
RP	0,7	0,5 %	173	0,0 %	0	6,3 %	1.994	2,1 %	678
SL	1,0	0,8 %	956	5,7 %	7.244	0,8 %	1.033	2,3 %	2.907
SN	32,0	25,4 %	7.907	21,7 %	6.770	19,9 %	6.201	17,8 %	5.532
ST	19,8	15,7 %	8.765	25,1 %	14.032	12,4 %	6.901	18,0 %	10.041
SH	0,8	0,6 %	284	0,0 %	0	8,6 %	3.852	0,0 %	0
TH	18,2	14,4 %	8.390	20,6 %	11.998	11,9 %	6.920	13,4 %	7.786
Gesamt	126,1	100,0 %		100,0 %		100,0 %		100,0 %	

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

kungen ergeben sich aufgrund des Einwohnerchlüssels in den Finanzausgleichssystemen. Die regional differenziert verlaufende demografische Entwicklung rechtfertigt damit Sonderbedarfe bestimmter Bundesländer, die mittels SoBEZ abgedeckt werden könnten.

Aufgrund des erwarteten starken Bevölkerungsrückgangs würden bei den ostdeutschen Bundesländern lediglich Sachsen-Anhalt (+5.345 EUR pro Kopf) und Thüringen (+3.658 EUR pro Kopf) im Vergleich zur bisherigen Regelung profitieren (s. Tabelle 1b; zur Berechnungsmethodik s. Anhang). Ebenso kann das Saarland zusätzliche Einnahmen verbuchen. Die restlichen ostdeutschen Länder (BB, MV und SN) müssten im Vergleich zur alten Regelung jedoch Einbußen hinnehmen, da sie weniger stark vom Bevölkerungsrückgang betroffen sind. Im Gegensatz dazu würden die Stadtstaaten und viele westdeutsche Bundesländer (z. B. BW, BY, RP, HE oder auch SH) als „Demografiegewinner“ komplett leer ausgehen, da sie weniger

stark schrumpfen oder wie Hamburg sogar wachsen (+6,9 % von 2012–2013).

#### Demografischer Wandel im LFA?

Alternativ könnte die Berücksichtigung des demografischen Wandels auch im Länderfinanzausgleich i. e. S. erfolgen. Anstelle der Einwohnerzahl eines Jahres wäre dann eine Demografiekomponente denkbar, wie sie bereits in bestimmten kommunalen Finanzausgleichssystemen existiert. Diese legt den Transferzahlungen einen gleitenden Durchschnitt der Einwohnerentwicklung über einen längeren Zeitraum zu Grunde. Im Ergebnis sinken die Zuweisungen gemäßiger ab und nicht im Gleichlauf mit dem Bevölkerungsverlust.<sup>15</sup>

#### Wirtschaftskraft der Länder

Auch die unterschiedliche Wirtschaftskraft der Länder als Messgröße für existierende wirtschaftliche Disparitäten käme als mögliches Kriterium infrage. Es gibt zwar bereits einen Ausgleich wirtschaftlicher Unterschiede in indirekter

Form über den Ausgleich der Finanzkraftunterschiede der Länder im Rahmen des Umsatzsteuer- und Länderfinanzausgleichs, jedoch bleiben danach noch deutliche Unterschiede zwischen den Ländern bestehen.

Ein Blick auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf veranschaulicht die großen regionalen Unterschiede (s. Grafik 5). Auch hier wird das noch immer herrschende Ost-West-Gefälle deutlich. Mit einem Betrag von fast 24.000 EUR pro Kopf beläuft sich der Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer auf gut 66 % des Westniveaus und 72 % des Gesamtdeutschen. Aber auch die Unterschiede zwischen den alten Flächenländern sind z. T. beträchtlich.

Das Ergebnis unserer Verteilungsrechnung sieht wie folgt aus (s. Tabelle 1b; zur Berechnungsmethodik s. Anhang): Insgesamt erhalten weiterhin 10 Bundesländer Unterstützung, noch immer alle ostdeutschen Bundesländer. Berlin sowie sämtliche ostdeutsche Länder müs-

sen Einnahmerückgänge hinnehmen, diese sind im Vergleich zu anderen Kriterien jedoch moderat. Besonders stark verlieren naturgemäß das wirtschaftlich starke Sachsen, das knapp 7 Mrd. EUR weniger erhalten würde sowie die Stadtstaaten, die bei diesem Kriterium kaum Mittel erhalten würden.

Empfänger sind in der Tendenz die eher ländlich geprägten westdeutschen Bundesländer, die auch im Länderfinanzausgleich Gelder erhalten. Absoluter Gewinner wäre Niedersachsen mit rd. 17 Mrd. EUR, da es unter dem jetzigen Regime keine Mittel bekommt.

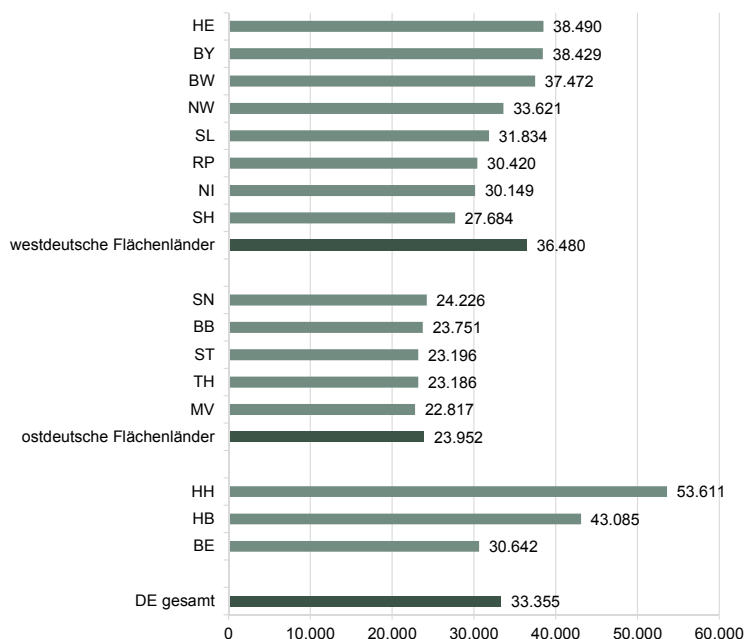
### Wirtschaftliche Disparitäten auch über andere Instrumente abzumildern

Auch die Abfederung von Sonderlasten aufgrund regionalwirtschaftlicher Unterschiede muss nicht zwingend über die Gewährung von Sonderbedarfsmitteln im Rahmen eines möglichen Solidarpakt III laufen. Ebenso kommen die Gemeinschaftsaufgaben (nach Art. 91a–e GG) und dabei insbes. die GRW oder auch die Gewährung gezielter Bund-Länder-Finanzhilfen (nach Art. 104b GG) infrage. Bei letzterem Förderinstrument, wie auch bei den Sonderbedarfsmitteln / SoBEZ, gelten jedoch strenge rechtliche Auflagen. Letztlich stehen aber bei beiden Förderinstrumenten die Länder in der Pflicht. Sie müssen die Mittelverteilung so steuern, dass es auch tatsächlich zu einer Verbesserung der Situation in den strukturschwachen Regionen kommt.

### Kombination aus mehreren Kriterien

Die Struktur der Bevölkerung, der Erwerbsfähigen und die Ausstattung mit Infrastruktur bestimmen mit über die zukünftige Entwicklung einer Region und tragen damit ganz entscheidend zur Entwicklung der Finanzkraft und Wirtschaftskraft bei. Bei der Kriterienauswahl erscheinen daher aufgrund ihrer strukturellen Bedeutung insbesondere die drei Kriterien Infrastrukturbedarf, demografischer Wandel und strukturelle Arbeitslosigkeit als besonders geeignet für einen neuen Verteilungsschlüssel im Rahmen eines möglichen Solidarpakts III. Jedenfalls sofern diese Bedarfe in Zukunft nicht bereits über andere Instrumente (GRW, LFA) hinreichend abgedeckt

Grafik 5: Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Bundesländer im Jahr 2013



Anmerkung: BIP pro Kopf 2013 in jeweiligen Preisen.

Quelle: VGRL, Statistisches Bundesamt.

werden.

Die bisher dargestellten monetären Auswirkungen stellen Extremfälle dar, die bei einer 100 %-Ausrichtung auf ein einzelnes Kriterium auftreten würden. Gewichtet man alle drei Kriterien gleich (jeweils 1/3), würden insgesamt 12 Bundesländer erstmals von einer derart ausgestalteten Verteilung der Sonderbedarfsmittel profitieren. Mit Ausnahme Sachsen-Anhalts (+1.276 EUR pro Kopf) hätten sämtliche anderen ostdeutschen Bundesländer im Vergleich zum Vorgängerregime Einbußen hinzunehmen. Diese würden jedoch nach diesem Verteilungsmechanismus insgesamt nach wie vor die meisten Mittel bekommen (absolut betrachtet). Von den westdeutschen Flächenländern wäre das Saarland größter Gewinner (+1.951 EUR pro Kopf), gefolgt von NRW (+1.151 EUR pro Kopf). Erstmals nichts mehr bekommen würde Schleswig-Holstein. Unter den Stadtstaaten profitiert lediglich Bremen (+1.152 EUR pro Kopf).

### Fazit

Der Solidarpakt II läuft Ende 2019 aus. Die Diskussionen über eine Fortführung des Solidaritätszuschlags und des Solidarpakts sind in vollem Gange. Eine Variante besteht auch darin, den Solidari-

tätszuschlag in die Einkommenssteuer zu integrieren. Für den Fall einer Fortsetzung des Solidarpakts werden neue Verteilungsschlüssel diskutiert. Unsere Simulationsrechnungen zeigen, dass neue Verteilungsschlüssel für die Gewährung von Sonderbedarfsmitteln an die Länder erhebliche Auswirkungen auf deren Einnahmen haben können.

Die Größenordnungen legen einen Mix aus mehreren Kriterien nahe. Davon könnten auch strukturschwache Regionen in Westdeutschland profitieren. Die ausgewählten Kriterien sollten die Grundlage für einen wirtschaftlichen Aufholprozess bzw. zur Abfederung besonders relevanter struktureller Schwächen bilden. Daher erscheinen die demografische Entwicklung, die strukturelle Arbeitslosigkeit sowie der Infrastrukturbedarf für die Ausgestaltung eines möglichen, zukünftigen Solidarpakts III als besonders geeignet.

Nicht zu vergessen ist, dass ein möglicher, zukünftiger Solidarpakt nicht losgelöst vom Finanzausgleichssystem betrachtet werden kann. Solange keine Klarheit über die Neuordnung der vorherigen Stufen des Bundesfinanzausgleichsystems besteht, können hier lediglich grundsätzliche Überlegungen an-

gestellt und deren Auswirkungen aufgezeigt werden, um Sensitivitäten aufzuzeigen.

Wichtig ist daher das Ergebnis der Reformbemühungen um den bundesstaatlichen Finanzausgleich im Rahmen der laufenden Föderalismusreform III. Die Neugestaltung des Maßstäbe- und Finanzausgleichsgesetzes eröffnet die zu-

sätzliche Möglichkeit die Aufgaben- und damit die Ausgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen an einigen Punkten auf den Prüfstand zu stellen. Das Ausgleichssystem könnte optimal reformiert werden, wenn klar wäre, welche Gebietskörperschaft für welche Aufgaben verantwortlich und damit auch zur Finanzierung heranzuziehen sein sollte. Dann könnte auch die Steuerau-

tonomie der Länder gestärkt werden. Im horizontalen LFA könnten dann auch die kommunalen Steuereinnahmen vollständig berücksichtigt werden und die demografische Entwicklung darin Berücksichtigung finden. Dann noch abzufedernde Sonderbedarfe könnten über das existierende Instrumentarium (inkl. der Gewährung von Sonderbedarfsmitteln) erfolgen. ■

<sup>1</sup> Vgl. Borger, K. und M. Müller (2014), In der Normalität angekommen – Deutschland 25 Jahre nach dem Mauerfall, Fokus Volkswirtschaft, Nr. 73, September 2014.

<sup>2</sup> Für detaillierte Informationen zum bundesstaatlichen Finanzausgleichssystem siehe z. B. Lenk, T. (2013), Bundesstaatlicher Finanzausgleich, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), unter: <http://www.kas.de/wfi/de/71.12934/>, abgerufen am: 26.09.2014.

<sup>3</sup> Die SoBEZ zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten bilden den sogenannten Korb I des Solidarpakt II. Hinzukommt Korb II mit weiteren 51 Mrd. EUR. Diese sind im Rahmen von Gemeinschaftsaufgaben (i. e. GRW, GAK), Finanzhilfen und für EU-Strukturfondsmittel und Investitionszulagen zu nutzen.

<sup>4</sup> Kitterer, W. (2002), Die Ausgestaltung der Mittelzuweisungen im Solidarpakt II, Finanzwissenschaftliche Forschungsbeiträge Nr. 02-1, Universität zu Köln, S. 8.

<sup>5</sup> Vgl. FAG (2001), § 11, Abs. 3(a) und Abs. 4.

<sup>6</sup> Vgl. Art. 107 Abs. 2 GG, MaßStG (2001), §§ 10–12, zuletzt geändert durch Art. 8 G. v. 29.05.2009.

<sup>7</sup> Vgl. bspw. Eichel, H., Fink, P. und H. Tiemann (2013), Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs, in: WISO direkt – Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, S. 1; Lenk, T. (2014), Solidarpakt III: Indikatoren der Ressourcensteuerung, in: Junkernheinrich, M. und J. Lange (Hrsg.), Förderale Finanzen – Auf dem langen Weg zu einer Reform, Reihe Loccum Protokolle Band 16/14. Rehburg-Loccum, S. 122.

<sup>8</sup> Von den bisherigen Kriterien werden die Kosten der politischen Führung nicht näher analysiert, da es auch im bisherigen System nur ein Randthema mit geringer Mitteleinsatz ist (rd. 0,5 Mrd. EUR p. a.) sowie als Verteilungskriterium einer zeitlichen Befristung nicht standhält. Ebenfalls das Kriterium „Verschuldung“, das in einigen Berichten angesprochen wird, wird verworfen, da die Voraussetzung fehlender eigener Verursachung nicht gegeben ist. Einhellige Meinung in der Literatur ist, dass die Verschuldung der Länder (und Kommunen) auch Folge politischer Entscheidung ist und damit selbst (mit)verursacht ist. Auch aus Gründen der Anreizkompatibilität bietet sich zur Lösung der Verschuldung eher ein Entschuldungsfonds an. (Vgl. Lenk T. (2014), S. 132).

<sup>9</sup> Vgl. Ragnitz, J. (2014), Was rechtfertigt einen Solidarpakt III und welche Ansatzpunkte hierfür gibt es?, in: Junkernheinrich, M. und J. Lange (Hrsg.), Förderale Finanzen – Auf dem langen Weg zu einer Reform, Reihe Loccum Protokolle Band 16/14. Rehburg-Loccum, S. 142; IWH;DIW; ifo Dresden; IAB; HoF; RWI (2011), Wirtschaftlicher Stand und Perspektiven für Ostdeutschland. Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, IWH-Sonderheft 2/2011. Halle, S. 6.

<sup>10</sup> Die genaue Methodik der Simulations- / Verteilungsrechnungen und der dabei verwendeten Verteilungskriterien wird ausführlich im nachstehenden Anhang beschrieben.

<sup>11</sup> Für detaillierte Informationen zur GRW vgl.: <http://www.bmw.de/DE/Themen/Wirtschaft/Regionalpolitik/gemeinschaftsaufgabe.did=151112.html>, abgerufen am: 12.11.2014.

<sup>12</sup> Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Abrechnung des BMF zum Finanzausgleich für das Jahr 2013 (Steuerkraft Gemeinden geht zu 100 % ein). Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2014) (BMF), Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2013, unter: [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Foederale\\_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/Vorlaufige-Abrechnung-des-Laenderfinanzausgleichs-fuer-das-Jahr-2013.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/Vorlaufige-Abrechnung-des-Laenderfinanzausgleichs-fuer-das-Jahr-2013.pdf?__blob=publicationFile&v=1), abgerufen am: 10.10.2014.

<sup>13</sup> Vgl. Ragnitz, J. (2014), S. 143.

<sup>14</sup> NRW ist hierfür ein gutes Beispiel. Während Gelsenkirchen im Herzen des Ruhrgebiets eine Arbeitslosenquote von 14,4 % aufweist, betrug diese in Düsseldorf im Jahr 2013 „nur“ rund 8,8 %.

<sup>15</sup> Vgl. Lenk et al. (2012), Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen, Leipzig, Kapitel 6 und 7.

## Anhang

### Berechnungsmethodik der verwendeten Verteilungskriterien

#### Infrastrukturücke / Infrastrukturbedarf

Der Infrastrukturbedarf wird in der vorliegenden Analyse hilfsweise über den Versorgungsgrad (s. Grafik 1) oder besser gesagt den Nichtversorgungsgrad der deutschen Haushalte mit Breitbandinfrastruktur abgebildet. Grund dafür ist die Datenverfügbarkeit. Datengrundlage zur Operationalisierung des Infrastrukturbedarfs ist die Anzahl der Personenhaushalte (differenziert nach Bundesländern), die nicht mit einer Bandbreite von 50 Mbit/s versorgt werden können (Stand: Mitte 2014). Dies entspricht einem 100 %-Ausbauziel an flächendeckender Grundversorgung. Im aktuellen Koalitionsvertrag ist bis 2018 ein 80 %-iges Ausbauziel vorgesehen.

Der Nichtversorgungsgrad mit Breitbandinfrastruktur von 50 Mbit/s und mehr für Gesamtdeutschland bildet bei den Verteilungsrechnungen die „Messlatte“. Für diese Berechnungen wird der Durchschnittswert auf 100 normiert. Ausgehend davon erhalten nur jene Bundesländer finanzielle Unterstützung, die über dem Bundesdurchschnitt liegen. Damit soll, wie auch bei allen nachfolgend dargestellten Kriterien, dem Grundgedanken der Gewährung von SoBEZ / Sonderbedarfsmitteln, i. e. die Abfederung von Sonderlasten (hier in Form eines Infrastrukturbedarfs, i. e. der Unterversorgung mit Breitbandinfrastruktur), Rechnung getragen werden. Bezüglich der zu berechnenden prozentualen Anteile, die letztlich für die Mittelverteilung auf die jeweiligen Länder ausschlaggebend sind, wurde zudem die Bundeslandgröße berücksichtigt. Dies geschieht, wie auch bei allen anderen gewählten Verteilungsindikatoren, mittels der Einwohnerzahl. Hintergrund dieser Überlegung ist der Grundsatz des deutschen Finanzausgleichsystems, wonach von einem gleichen Finanzbedarf je Einwohner in allen Bundesländern auszugehen ist. Schließlich werden die berechneten Abweichungen vom Bundesdurchschnitt in Prozentpunkten als Gewichte herangezogen, um die prozentualen Anteile der betreffenden Bundesländer an der zu verteilenden Gesamtsumme an Sonderbedarfsmitteln (unter Berücksichtigung der Bundeslandgröße mittels entsprechender Einwohnerzahl) zu bestimmen.

Quelle: TÜV Rheinland (2014), Bericht zum Breitbandatlas Mitte 2014 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), Berlin.

#### Kommunale Finanzkraft

Das Kriterium unterproportionale kommunale Finanz- / Steuerkraft wird mittels der kommunalen Pro-Kopf-Steuerkraft 2013 auf Bundeslandebene operationalisiert (s. Grafik 2). Der für Gesamtdeutschland ermittelte Durchschnittswert bildet wiederum die Bezugsgröße (für die weiteren Berechnungen auf 100 normiert). Ausgehend davon, erhalten lediglich die Kommunen jener Länder finanzielle Mittel, die unter dem Bundesdurchschnitt liegen. Ansonsten gleichen sich die notwendigen Verteilungsrechnungen mit jenen des zuvor beschriebenen Indikators, d.h. sie erhalten umso mehr, je weiter ihr Wert vom Durchschnittswert abweicht.

Quelle: BMF (2014).

#### Strukturelle Arbeitslosigkeit

Das Kriterium strukturelle Arbeitslosigkeit wird über die Langzeitarbeitslosenquote operationalisiert (s. Grafik 3 sowie die Ausführungen im Text). Hierbei werden bundeslandspezifische Daten des Jahres 2013 verwendet. Die durchgeführten Verteilungsrechnungen ähneln jenen der oben beschriebenen Indikatoren. Hier erhalten nur diejenigen Bundesländer finanzielle Unterstützung in Form von SoBEZ, deren Langzeitarbeitslosenquote den bundesdeutschen Durchschnitt übersteigt.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

#### Demografische Entwicklung

Die regional unterschiedliche demografische Entwicklung wird über bundeslandspezifische Bevölkerungsprognosen von 2012–2030 operationalisiert. Die gesamtdeutsche Entwicklung über diesen Zeitraum hinweg dient dabei als „Orientierungsgröße“. Nur jene Bundesländer, die überdurchschnittlich stark (negativ) von dieser gesamtdeutschen Entwicklung abweichen, erhalten per Annahme auch finanzielle Unterstützung. Alle weiteren notwendigen Berechnungen gleichen jenen der bereits beschriebenen Indikatoren.

Quelle: Statistisches Bundesamt, 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 1-W1.

#### Wirtschaftskraft

Die unterschiedliche Wirtschaftskraft der Bundesländer als möglicher Verteilungsindikator wird hier über das BIP pro Kopf abgebildet (Datengrundlage: 2013). Der gesamtdeutsche Wert bildet wiederum die „Messlatte“ und wird für die weiteren Berechnungen auf 100 normiert. Hier erhalten letztlich nur die Bundesländer finanzielle Unterstützung in Form von SoBEZ, deren Pro-Kopf-BIP unter dem gesamtdeutschen Wert liegt. Alle weiteren Berechnungen gleichen jenen der bereits vorgestellten Indikatoren.

Quelle: VGRL, Statistisches Bundesamt.