ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Haseloff, Reiner; Lenk, Thomas; Glinka, Philipp; Wigger, Berthold U.; Thöne, Michael

Article

Solidarpakt Ost in der Kritik: Sollte die Wirtschaftsförderung Ost beendet werden?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Haseloff, Reiner; Lenk, Thomas; Glinka, Philipp; Wigger, Berthold U.; Thöne, Michael (2015) : Solidarpakt Ost in der Kritik: Sollte die Wirtschaftsförderung Ost beendet werden?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 68, Iss. 23, pp. 3-14

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/165678

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Solidarpakt Ost in der Kritik: Sollte die Wirtschaftsförderung Ost beendet werden?

Ende 2019 fällt die gesetzliche Grundlage für den Länderfinanzausgleich weg und zugleich läuft der Solidarpakt II aus. Sollte im Kontext der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen die Wirtschaftsförderung Ost beendet und in ein umfassendes Fördersystem für strukturschwache Regionen in Ost- und Westdeutschland integriert werden?

Reiner Haseloff*

Erreichtes festigen, Lücken schließen, den Aufholprozess nicht abreißen lassen

Wenn der Solidarpakt II bzw. die Diskussion über einen dritten Solidarpakt kritisiert werden, dann liegt das im Wesentlichen daran, dass nicht alle der mit dem Solidarpakt verbundenen Ziele bis 2020 erreicht werden. Er ist deswegen jedoch nicht gescheitert. Genauso wenig wie die »Wirtschaftsförderung Ost«, die als ein Teilbereich des Solidarpakts anzusehen ist, der jedoch darauf abzielt, langfristig so etwas wie den Solidarpakt abkömmlich zu machen und den Länderfinanzausgleich zu entlasten.

Es wird sicherlich niemand abstreiten, dass es ohne die Unterstützung der Länder, des Bundes sowie der Europäischen Union (Länderfinanzausgleich, Solidarpakt I und II, EU-Strukturfonds und viele weitere) nicht möglich gewesen wäre, eine im Wesentlichen marode und am Boden liegende Wirtschaft wieder aufzubauen. Allein im Rahmen des Solidarpakts II stehen für den Zeitraum zwischen 2005 und Ende 2019 neben Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich teilungsbedingter Lasten in Höhe von rund 105 Mrd. Euro (»Korb 1«) zusätzliche, vom bundesstaatlichen Finanzausgleich unabhängige Bundesmittel in Höhe von 51,5 Mrd. Euro zum gezielten Abbau struktureller Schwächen in Ostdeutschland zur Verfügung (»Korb 2«). Ostdeutschland verfügt heute über eine moderne und effiziente Verwaltung sowie über zukunftssichere Infrastrukturen, die wesentliche Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entfaltung von regionalen Potenzialen darstellen. Die Reindustrialisierung ist gelungen, die Länderhaushalte sind trotz hoher Schuldenbelastung in den meisten der neuen Länder ausgeglichen, die Arbeitslosigkeit hat sich in weiten Teilen Ostdeutschlands halbiert, und es ziehen mittlerweile wieder mehr Menschen nach Ostdeutschland als fortziehen. Das sind für mich deutliche Belege dafür, dass all die Hilfen merkliche Wirkungen entfacht haben.

Auch die ostdeutsche Wirtschaft hat sich in den vergangenen 25 Jahren sehr positiv entwickelt. Bedenkt man, dass das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner 1991 nur etwas mehr als ein Drittel des westdeutschen Niveaus betrug, war ein rasches Wirtschaftswachstum auch die Bedingung für ein gesellschaftliches Zusammenwachsen des wiedervereinigten Deutschlands. Gerade in den Jahren nach der Wiedervereinigung schien eine baldige Angleichung der Wirtschaftskraft Ostdeutschlands möglich zu sein. Doch in den vergangenen 15 Jahren ist der Angleichungsprozess ins Stocken geraten. Bei ähnlichen Wachstumsraten in Ost- und Westdeutschland wird sich auch zukünftig die Schere nicht schließen lassen. Worin besteht diese Schere?

Das BIP je Einwohner beträgt in den ostdeutschen Flächenländern nur etwa 71% des gesamtdeutschen Niveaus. Einen Teil dieser Differenz erklärt die über zwei Jahrzehnte andauernde Abwanderung insbesondere junger Menschen, die zu einer verhältnismäßig ungünstigen Altersstruktur in den neuen Ländern führte. Betrachtet man die Wirtschaftskraft je Erwerbstätigen, dann erreichen einige ostdeutsche Flächenländer wie Sachsen-Anhalt und Brandenburg zumindest Angleichungsraten an das gesamtdeutsche Niveau von 81 bzw. 84%. Ursächlich für den selbst bei dieser Betrachtung noch bestehenden Unterschied sind die vergleichsweise ungünstige Betriebsgrößen- und Branchenstruktur sowie auch die Tatsache, dass viele der in den vergangenen 25 Jahren entstandenen Betriebsstätten quasi als verlängerte Werkbänke westdeutscher

* Dr. Reiner Haseloff ist der Ministerpräsident des Landes Sachsen-Anhalt.

oder ausländischer Unternehmensverbünde oder Konzerne fungieren. Sie besitzen meist keine Forschungs- und Entwicklungseinheiten, keine Headquarter-Funktion und keine zentrale Vertriebsabteilung. Diese Betriebsstätten waren und sind enorm wichtig für Ostdeutschland, halfen sie doch maßgeblich beim Abbau der Arbeitslosigkeit mit. Dennoch gibt es in den neuen Bundesländern bis heute kein Unternehmen, das im deutschen Börsenleitindex DAX-30 notiert ist. Die Verlagerung von Unternehmenszentralen nach dem Zweiten Weltkrieg hatte eine nicht unbeträchtliche und noch immer andauernde Wirkung auf die Wirtschaftsstrukturen Ostdeutschlands. Dieses Fehlen von großen Unternehmenszentralen bzw. von Großbetrieben in hochproduktiven Branchen hat nicht nur eine geringere Wirtschaftskraft zur Folge, sondern auch geringere Steuereinnahmen. Und hierin bestand und besteht das Ziel des Solidarpaktes. Die ostdeutschen Länder sollten einerseits langfristig auf eine sichere finanzielle Grundlage gestellt werden, und es sollten Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit sich eine selbsttragende Wirtschaft entwickeln kann. Aber nach wie vor ist bei einer Pro-Kopf-Steuerkraft der ostdeutschen Flächenländer von 56% und der Gemeinden von 61% des gesamtdeutschen Durchschnitts eine flächendeckende Finanzschwäche im Osten offensichtlich. Diese Finanzschwäche, eine zum Teil weiterhin sehr hohe Verschuldung sowie die in Ostdeutschland frühzeitiger und intensiver zu spürenden Auswirkungen des demographischen Wandels werden einem weiteren Abbau der beschriebenen Unterschiede entgegenwirken.

Dass die regionalen Unterschiede in Deutschland nicht zu groß und bestenfalls sogar verringert werden, sollten wir weiterhin als Auftrag unseres Grundgesetzes verstehen. Letztlich war es neben der Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit eben dieses Streben nach der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, das dazu führte, dass der Bund in wesentlichen Bereichen Gesetzgebungskompetenz erhielt. Dies hat auch zur Folge, dass finanzschwache wie finanzstarke Länder die bundeseinheitlich festgelegten Standards umsetzen müssen, was vor allem in der Sozialpolitik für strukturschwache Länder und ihre Gemeinden zu höheren Haushaltsbelastungen führen kann als für wirtschaftsstarke Länder. Dies ist maßgeblich für die Ausgestaltung des Finanzausgleichs zwischen dem Bund und den Ländern, der damit unabdingbare Voraussetzung für die Finanzierung der Aufgabenerfüllung und Eigenstaatlichkeit der Länder ist.

Auch wenn vor gut 20 Jahren eine begriffliche Konkretisierung erfolgte und nunmehr bezüglich der Gesetzgebungskompetenz gleichwertige statt einheitliche Lebensverhältnisse als Verfassungsziel genannt werden, war und ist dieses Ziel prägend für den deutschen Föderalismus. Wenn die Fundamente unseres föderalen Systems und unserer Verfassung also nicht grundlegend in Frage gestellt werden, müssen auch nach 2019 viele Regionen in Ost wie West auf die solidarische Unterstützung wohlhabenderer Regionen Deutschlands sowie durch den Bund bauen können. Es geht daher nicht um eine reine Ostförderung. Viele der beschriebenen Problemlagen existieren auch in nord-, west- oder süddeutschen Regionen und machen zum Teil auch dort Ausgleichsprozesse notwendig. Allein die Kumulation der Herausforderungen in Ostdeutschland wird jedoch dazu führen, dass ein wesentlicher Teil von Transfermitteln weiterhin hierhin fließen wird, um damit Nachteile bei der Steuerkraft, der Wirtschaftskraft sowie aufgrund anderer struktureller oder demographischer Aspekte auszugleichen. In welcher Form dies erfolgen kann und sollte, ist jedoch umstritten. Es hat sich aber gezeigt, dass der Länderfinanzausgleich allein nicht in der Lage ist, diese Differenzen auszugleichen – was streng genommen auch nicht die Aufgabe dieses finanzkraftbezogenen und formelbasierten Ausgleichsinstruments ist. Daher bedurfte und bedarf es einer Sonderförderung wie den Solidarpakt.

Da eine nachhaltige Erhöhung der Steuerkraft nur über eine Zunahme von Wettbewerbsfähigkeit, Wirtschaftskraft und Einkommen möglich sein wird, ist hierfür die Wirtschaftsförderung weiterhin das erfolgversprechendste Instrument. Es kommt daher darauf an, rechtzeitig vor 2020 dessen Ausgestaltung weiterzuentwickeln, um es strukturschwachen Regionen zu ermöglichen, an der wirtschaftlichen Dynamik – jeweils im Rahmen der eigenen Branchenstrukturen – teilzuhaben. Die in Ostdeutschland vorhandenen Defizite an Metropolität, schlagkräftigen Unternehmensstrukturen und Unternehmensforschung lassen sich jedoch nicht von heute auf morgen überwinden. So wird beispielsweise Sachsen-Anhalt wohl auf absehbare Zeit nicht das neue Baden-Württemberg werden – es sollte aber die Chance haben, wirtschaftlich auf eigenen Füßen zu stehen und seinen Weg zu gehen.

Ziel muss es daher sein, ein gesamtdeutsches Fördersystem vorzuhalten, wie wir es heute mit Abstrichen bereits mit der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« (GRW) haben.

Im Juni 2015 hat sich der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium mit der Ausgestaltung der regionalen Wirtschaftsförderung befasst und u.a. empfohlen, dass die Förderung des Bundes zur Schaffung von Arbeitsplätzen und insbesondere zur Fortentwicklung der Infrastruktur künftig nur noch über die GRW erfolgen und nach bundesweit einheitlichen und geschärften Kriterien (betriebliche Investitionen, neue Arbeitsplätze sowie Ausbau der lokalen Infrastruktur) erfolgen sollte. Zudem solle, so der Wissenschaftliche Beirat, die Förderung dann auf Wachstumskerne konzentriert werden, da in entlegenen Gebieten selbst eine Dauersubvention nicht zur Ansiedlung von mehr Betrieben führen würde und daher abzulehnen sei.

Dem Anliegen kann in wesentlichen Teilen zugestimmt werden. Die Fördermittel würden in diesem Fall einer klaren Zweckbindung unterliegen und direkt an die gewerbliche Wirtschaft und Infrastruktur adressiert sein. Bundesweit einheitliche Kriterien und die Einbeziehung aller strukturschwachen Regionen würden zudem auch die gesellschaftliche Akzeptanz eines solchen Förderinstruments verbessern. Nichtsdestotrotz wirft der Vorschlag auch Fragen auf: Wie wird beispielsweise sichergestellt, dass die struktur- und meist finanzschwachen Bundesländer eine (andere Förderlinien zum Teil ersetzende) neue GRW kofinanzieren können? Worin bestehen die Anhaltspunkte, dass die bisherige Wirtschaftsförderung außerhalb von Ballungsräumen ins Leere gelaufen wäre? Meine Erfahrung ist hier vielmehr, dass es in der Regel nur eine Förderung gab, wenn sie im Zusammenhang mit einer Ansiedlung oder Erweiterung stand. Wir stellen außerdem fest, dass sich die meisten geförderten Investitionen ohnehin auf die großen städtischen oder industriellen Zentren konzentrieren – ohne dass es eine diesbezügliche Fokussierung in den Förderregeln gab. Zugleich gab es aber auch immer wieder erfolgreiche Projekte im ländlichen Raum. Tatsächlich weisen einige ostdeutsche Regionen gerade im ländlichen Raum eine – verglichen mit westdeutschen Verhältnissen – recht hohe Wirtschaftskraft auf. Von daher sehe ich keinen Anlass für einen derartigen Vorabausschluss ländlicher Gebiete von der Wirtschaftsförderung.

Stattdessen ist es sinnvoller, Innovationen bzw. Investitionen in neue Technologien oder Ideen sowie innovative Gründer und Unternehmer zukünftig noch stärker zu unterstützen. Die Wettbewerbsfähigkeit und somit die Wirtschaftskraft spürbar zu steigern wird zukünftig im Wesentlichen nur noch durch eine steigende Innovationskraft möglich sein. Das hieße einerseits, klassische Instrumente der Wirtschaftsförderung wie die GRW noch stärker hierauf zu fokussieren – ein Prozess, der in den neuen Ländern im Übrigen bereits begonnen wurde. Andererseits benötigt eine in dieser Form veränderte Wirtschaftsförderung aber auch entsprechende Rahmenbedingungen. Hierbei ist nicht allein die (Forschungs-)Infrastruktur gemeint, die in Ostdeutschland bereits ein gutes Niveau erreicht hat. Gegebenenfalls müssen neben der GRW andere Anreize zur Verstärkung betrieblicher Forschung und Entwicklung gesetzt werden. In diesem Zusammenhang wird beispielsweise immer wieder auch die Möglichkeit einer steuerlichen Forschungsförderung in strukturschwachen Regionen diskutiert.

Entscheidend wird jedoch sein, auf welchen Boden Investitionen in Innovation und innovative Produkte fallen. Die Förderkulisse wird auf eine derartige Investitions- bzw. Gründungsentscheidung deutlich weniger Einfluss haben als es beispielsweise bei Investitionen in die beschriebenen »verlängerten Werkbänke« der Fall gewesen ist. Nunmehr sind für Unternehmen sowohl bezogen auf ihr Geschäft und ihre Unternehmensführung als auch auf ihre Mitarbeiter beispielsweise die Eigenschaften des näheren Umfelds von zunehmender Bedeutung. Exemplarisch stellen sich Fragen wie: Gibt es dort bereits andere innovative Unternehmen derselben oder einer benachbarten Branche? Gibt es die benötigten hochqualifizierten Fachkräfte? Ist das Umfeld lebenswert, und entwickelt sich die Region ebenso dynamisch wie das investierende Unternehmen?

Dass ein Investor hierauf positive Antworten findet, hängt oftmals von einer erfolgreichen Arbeit in verschiedensten Politikfeldern ab. Hierzu zählt die klassische Wirtschaftspolitik genauso wie die Bildungs-, die Kultur-, die Wissenschafts-, die Infrastruktur-, die Arbeitsmarkt- und/oder die Kommunalpolitik. Dies sind nur ausgewählte Beispiele, die jedoch darstellen sollen, wie komplex die Herausforderungen sind, die bestehen, wenn man auch weiterhin zum Ziel hat, in Ostdeutschland eine sich langfristig selbsttragende Wirtschaftsstruktur zu etablieren.

Vermutlich werden die neuen Bundesländer auch in 15 Jahren nicht das gesamtdeutsche BIP je Einwohner erreicht haben. Das gilt jedoch auch für einige westdeutsche Flächenländer. Dieser Indikator verschleierte bereits in der Vergangenheit den industriellen Aufholprozess und seine unterschiedlichen regionalen Ausprägungen, denn parallel zum Schrumpfen der vereinigungsbedingt überhitzten Baubranche sowie des Rückbaus im öffentlichen Sektor fand in den ostdeutschen Ländern kontinuierlich eine Reindustrialisierung statt, die ebenfalls zu der derzeitigen Stärke der deutschen Wirtschaft beigetragen hat. Egal wie gut sich die Wirtschaft Ostdeutschlands entwickelt, in den Jahren bis 2030 werden allein die demographische Entwicklung und der damit einhergehende Anstieg des Anteils Älterer an der Gesamtbevölkerung die Entwicklung dieses Indikators hemmen. Das ist jedoch kein Grund zur Resignation. Bei näherer Betrachtung ging beispielsweise die positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt spätestens seit 2005 nicht unwesentlich auch auf einen Beschäftigungsaufbau im verarbeitenden Sektor zurück. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit ist insofern keineswegs nur demographisch bedingt und war trotz der stockenden Angleichung bei der Wirtschaftskraft möglich. Zudem hat sich die Welt in den vergangenen 50 Jahren nicht nur durch die politische Wende Ende der 1980er Jahre grundlegend verändert. Allein die technologischen Umbrüche, die beispielsweise die Computer- oder Kommunikationstechnik mit sich brachten, oder Entwicklungen wie die Globalisierung oder der Klimawandel führen wie in der Vergangenheit auch weiterhin immer wieder zum Entstehen neuer Branchen und damit neuer Chancen.

Ostdeutschland ist mit seinem Branchenmix und seinen Forschungskapazitäten besser aufgestellt, als es das vergleichsweise niedrige BIP signalisiert: Das Know-how im Bereich Ressourceneffizienz, Mobilität und anderen Zu-

kunftstechnologien kann sich zukünftig durchaus in neuen Produkten niederschlagen, die der Region ein eigenes Profil in der internationalen Arbeitsteilung geben könnten. Dazu bedarf es aber eines langen Atems und passfähiger Formen der Innovationsförderung für junge und kleine Unternehmen. Diese dürfen zudem beispielsweise nicht durch Defizite in der Breitband-Infrastruktur oder durch Fachkräfteengpässe gehemmt werden.

Die nächsten Jahre werden entscheidend sein: In Ostdeutschland ist die Abwanderung weitgehend gestoppt, die Arbeitslosenquoten sind meist einstellig, so dass es nicht mehr darum gehen kann, Jobs ohne Rücksicht auf Qualifikation und Nachhaltigkeit zu fördern. Die Städte wachsen wieder, was ihnen auch mehr Möglichkeiten gibt, ihren Wandel zu gestalten und ihr Profil zu stärken. Die Zahl der Unternehmen aus der Region, die sich mit innovativen Produkten auf den Weltmärkten behaupten können, wächst. Ostdeutschland hat das Potenzial, in 15 Jahren so weit zu sein, dass man nicht mehr vorwiegend von Unterschieden zwischen Ost- und Westdeutschland sprechen wird, sondern gegebenenfalls von solchen zwischen Nord- und Süddeutschland.

Hierfür müssen weiterhin strukturpolitische Förderinstrumente zur Verfügung gestellt werden, die jedoch nicht ausschließlich auf Ostdeutschland ausgerichtet werden sollten. Egal in welchem Teil Deutschlands: investive Aufwendungen wie die Förderung von Investitionen, Infrastruktur oder Bildung sind immer nachhaltiger als konsumtive Aufwendungen wie beispielsweise zur Milderung der Folgen von Arbeitslosigkeit, Abwanderung und Überschuldung. Ein Verzicht auf Instrumente zur Struktur- und Wirtschaftsförderung wie den Solidarpakt nach 2019 würde gegebenenfalls sogar das bisher Erreichte zunichtemachen und dann nachträgliche Kritik am Solidarpakt scheinbar selbst rechtfertigen. Soweit sollte es jedoch nicht kommen und Kritik am Solidarpakt und der »Wirtschaftsförderung Ost« vielmehr als Ansporn gewertet werden, die zukünftige gesamtdeutsche Strukturpolitik transparent und nachhaltig zu gestalten. In den vergangenen 15 Jahren wurde die Massenarbeitslosigkeit im Wesentlichen beseitigt und die Abwanderung aus Ostdeutschland gestoppt. Ziel der nächsten 15 Jahre muss es sein, in den strukturschwachen Regionen die Innovationskraft, die Wettbewerbsfähigkeit und – insbesondere bezüglich der ostdeutschen Länder und Kommunen – die regionale Steuerkraft maßgeblich zu steigern und eine gelingende Integration von zugewanderten Ausländern zu organisieren.

Thomas Lenk*

Philipp Glinka**

Solidarpakt in der Kritik: Sollte die Wirtschaftsförderung Ost beendet werden?

Die Mittel aus dem Solidarpakt II und die derzeit kontrovers geführte Diskussion über ihre weitere Zweckmäßigkeit sind im Kontext der übergeordneten Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu untersuchen. Denn die deutsche Finanzpolitik steht insgesamt vor entscheidenden Weichenstellungen. Zentral ist dabei zum einen die generelle Frage, wie künftig die zur Verfügung stehenden Finanzmittel auf die Gebietskörperschaften zugeordnet und verteilt werden sollen. Das ist vertikal zunächst auf der Grundlage der föderalen Aufgabenverteilung abzuwägen und zu beantworten, denn an ihr bemessen sich die erforderlichen Einnahmen zur angemessenen Aufgabenerfüllung. Im Rahmen der wissenschaftlichen und politischen Diskussion stehen die Ausgestaltungsdetails der primären Steuerzuordnung und der anschließenden finanzkraftbezogenen Ausgleichsstufen zur Debatte. Dem bundesstaatlichen Finanzausgleich und damit auch seinen einzelnen Stufen kommt dabei eine primär *distributive* Funktion zu. Zum anderen ist das ökonomisch vorangestellte Problem zu erörtern, wie eine Wirtschaftsförderung ausgestaltet werden sollte, die das zu verteilende Steueraufkommen insgesamt steigert und die bestehenden allokativen Divergenzen reduziert (vgl. dazu ausführlich Lenk 2014).

Aus beiden Überlegungen verdichtet sich die Fragestellung, ob und inwieweit es auch fortführend einer gesonderten Mittelbereitstellung für die ostdeutschen Länder bedarf, die derzeit aus dem seit 2005 geltenden Solidarpakt II geleistet und nach derzeitigem Gesetzesstand 2019 letztmalig gewährt wird. Denn die Mittel, die aus den beiden »Körben« des Solidarpakts zur Verfügung gestellt werden, unterliegen sowohl Allokations- als auch Distributionszielen und sind hinsichtlich ihrer weiterführenden Erforderlichkeit auch ver-

* Prof. Dr. Thomas Lenk ist Prorektor für Entwicklung und Transfer an der Universität Leipzig und Direktor des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management.
** Philipp Glinka ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig mit dem Forschungsschwerpunkt »Bund-Länder-Finanzbeziehungen.

schieden anhand dieser differenzierten Zielstellungen zu bewerten.

Die besondere Unterstützung der ostdeutschen Länder, die den Konvergenzprozess nach der deutschen Wiedervereinigung zum Ziel hatte, wird mitunter besonders kritisiert. Viele westdeutsche Länder verweisen ihrerseits auf bestehende Sonder- und Investitionsbedarfe, die durch die derzeitigen Regelungen nicht abgedeckt werden. Angesichts der bestehenden Debatte ist zunächst die wirtschaftliche und finanzielle Situation der Länder einem Vergleich zu unterziehen.

Wirtschaftliche und finanzielle Divergenz

Bei einem Blick auf die Wirtschaftskraft der einzelnen Länder zeigt sich der Osten Deutschlands auch 25 Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung stark unterdurchschnittlich. Dies ist besonders in den Flächenländern zu konstatieren. Seit dem Jahr 2005 hat sich die Wirtschaftskraft zwar dem Bundesdurchschnitt angenähert; jedoch weitaus weniger stark als vielfach prognostiziert. Insgesamt hat sich das BIP je Einwohner in den ostdeutschen Flächenländern seit Beginn des Solidarpaktes II von 68% auf 71,1% des Bundesdurchschnitts erhöht; in der Einzelbetrachtung verzeichnet Thüringen mit einer Erhöhung von 3,8 Prozentpunkten die stärkste Angleichung in diesem Zeitraum. Im Jahr 2013 weist Sachsen mit 74,2% innerhalb dieser Ländergruppe den höchsten Wert für das relative BIP auf. Damit liegt der Freistaat mehr als 9 Prozentpunkte hinter dem schwächsten westdeutschen Land Schleswig-Holstein (vgl. Statistisches Bundesamt 2015). Es zeichnet sich am Kriterium der Wirtschaftskraft also ein deutliches Bild: Der Aufholprozess der ostdeutschen Flächenländer stagniert weitgehend.

Aus dem wirtschaftlichen Rückstand resultiert eine unterdurchschnittliche primäre Einnahmenausstattung, die sogar noch deutlicher ausgeprägt ist. Vergleicht man die Pro-Kopf-Einnahmen der Länder bzw. der Gemeinden nach dem örtlichen Aufkommen und der geltenden Steuerzerlegung miteinander und setzt sie jeweils ins Verhältnis zum Bundesdurchschnitt, ergibt sich eine noch größere Spreizung zwischen dem stärksten und dem schwächsten Flächenland als bei der Wirtschaftskraft. Die Spreizung der Wirtschaftskraft beträgt – gemessen am BIP je Einwohner – 48,9 Prozentpunkte. Für das Jahr 2013 beträgt die Spreizung der ausgleichserheblichen Steuereinnahmen auf der Länderebene 75 Prozentpunkte; auf der Gemeindeebene 68 Prozentpunkte. Zurückzuführen ist dieser Überzeichnungseffekt vor allem auf den progressiven Einkommensteuertarif und die Ausgestaltung der Steuerzerlegungsregeln. Im Ergebnis verfügen die ostdeutschen Länder als Gruppe im Jahr 2013 über Einnahmen von rund 56% des Bundesdurchschnitts; die Gemeinden weisen einen Wert von 60,7% auf.[1] Damit ist neben dem wirtschaftlichen auch der finanzielle Rückstand der ostdeutschen Flächenländer erkennbar, was die bestehende Abhängigkeit von der bundesdeutschen Solidarität im Allgemeinen deutlich offenlegt.

Im Speziellen ist die Feststellung einer offenbar nachhaltigen wirtschaftlich und finanziell unterdurchschnittlichen Ausgangssituation jedoch nicht ausreichend, um die Erforderlichkeit von Mitteln aus einem fortgeführten Solidarpakt pauschal zu messen und zu bewerten. Denn die Mittel werden den ostdeutschen Ländern über zwei Körbe gewährt, die unterschiedliche Ansätze verfolgen. Die im Rahmen von Korb I gewährten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) i.H.v. 105,3 Mrd. Euro sind nach dem Maßstäbegesetz durch den »*… bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf …*« und die »*… unterproportionale(r) kommunale(r) Finanzkraft*« begründet; sie setzen also bei bestehenden Sonderbedarfen an und sind der Distribution zuzuordnen. Korb II enthält zusätzliche Mittel i.H.v. 51,4 Mrd. Euro für verschiedene Fördermaßnahmen im »Aufbau Ost«. Es handelt sich dabei um Mittel des Bundes und der EU. Diese Fördermittel werden zur Stärkung der ostdeutschen Wirtschaft eingesetzt und haben allokative Ziele.

Zukünftige Sonderbedarfe und Wirtschaftsförderung

Die Berücksichtigung von Sonderbedarfen ist generell auch in einem ab 2020 geltenden Finanzausgleich erforderlich, um dem grundgesetzlichen Anspruch der »gleichwertigen Lebensverhältnisse im Bundesgebiet« gerecht zu werden. Neben den rein finanzkraftbezogenen Ausgleichsstufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sind die SoBEZ ein sinnvolles, ergänzendes Element, das bestehende Sonderlasten berücksichtigt und finanziell ausgleicht. Überproportionale Belastungen sind für ihre Gewährung der zugrunde gelegte Maßstab; sie müssen auch weiterhin die notwendige gesetzliche Voraussetzung sein, damit sie ihren ergänzenden Zweck im Gefüge des Gesamtsystems erfüllen. Das legitimiert jedoch nicht zwangsläufig eine Fortführung des geltenden Solidarpakts, der sich ausschließlich auf die ostdeutschen Länder beschränkt. Im Zentrum der Überlegungen sollten folgende Fragen stehen, die nicht isoliert, sondern im Einklang miteinander überprüft werden müssen:

1. Welche konkreten Kriterien sind sachgerecht für die Identifizierung und den Ausgleich bestehender und künftiger Sonderbedarfe?
2. Inwieweit decken sich diese Kriterien mit denen des laufenden Solidarpakts II?
3. Ist eine Begrenzung des Empfängerkreises auf die ostdeutschen Länder auch weiterhin ökonomisch gerechtfertigt?

[1] Als Datengrundlage für die Berechnungen wurden die Abrechnungen des Länderfinanzausgleichs vom Bundesministerium der Finanzen herangezogen.

Bei der Betrachtung der SoBEZ-Kriterien von Korb I des Solidarpakts ergibt sich aus einer finanzwissenschaftlichen Perspektive ein sehr differenziertes Bild. Das Kriterium des infrastrukturellen Nachholbedarfs kann zwar als Sonderbedarfsmaßstab weiterhin sinnvoll sein, jedoch sind infrastrukturelle Defizite nicht mehr auf Ostdeutschland allein begrenzt. Angesichts bestehender Mängel in einigen westdeutschen Regionen scheint eine Ausweitung des Kriteriums auf das gesamte Bundesgebiet angemessen. Die Gewährung von Mitteln zur Schließung von Infrastrukturlücken muss zudem nicht an das Instrument der SoBEZ und das System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs geknüpft werden, sondern kann aus diesem auch ausgelagert und in ein übergreifendes Fördersystem integriert werden. Denkbar ist eine Ausweitung gezielter Maßnahmen in bestimmten Regionen, etwa in Form von Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG oder begründeter Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen nach Art. 104b GG, soweit die rechtlichen Voraussetzungen dies gestatten und eine Kofinanzierung trotz haushaltsbedingter Zwänge möglich ist. Auch der Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie hat in seiner jüngsten Publikation die Förderpolitik im Rahmen der »Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung« bekräftigt, die nach bundesweit anzuwendenden Kriterien gesteuert wird.

Bei der Betrachtung der kommunalen Finanzkraft zeigt sich hingegen nach wie vor ein deutliches Ost-West-Gefälle. Zwar sind im Vergleich zum Bundesdurchschnitt auch die Kommunen einiger westdeutscher Länder unterproportional mit finanziellen Mitteln ausgestattet; ihre Finanzkraft ist dennoch höher als die jedes ostdeutschen Landes. Diese kommunale Finanzkraftschwäche ist zunächst ein Einnahmeproblem und stellt grundsätzlich keinen Sonderbedarf dar. Sie wird derzeit jedoch zu einem signifikanten Teil nicht durch die finanzkraftbezogenen Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs erfasst und ausgeglichen. Die Einnahmenspreizung auf der Gemeindeebene bleibt zu 36% unberücksichtigt. Erst dieser nicht berücksichtigte Teil führt zu Sonderlasten der Länder, die eine unterproportionale kommunale Finanzkraft aufweisen. Diese Sonderlasten ergeben sich daraus, dass die Länder für eine aufgabenadäquate finanzielle Ausstattung der Kommunen verantwortlich sind. Korrespondierend zu den originären Einnahmeunterschieden der Kommunen, sind die Länder also unterschiedlich stark belastet. Ob ein zusätzlicher Ausgleich der darin begründeten Sonderlasten auch über das Jahr 2019 hinaus sinnvoll ist, hängt maßgeblich davon ab, wie hoch die Einbeziehung der ausgleichsrelevanten Gemeindeeinnahmen in den Länderfinanzausgleich zukünftig ausfällt. Die systemische Lösung einer vollständigen Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft ist sachlich eindeutig geboten.[2] Nach derzeitigem Verhandlungsstand ist eine 75%ige Einbeziehung als Kompromisslösung wahrscheinlich. Diese Erhöhung im Vergleich zum Status quo ist zwar zu begrüßen, gleichwohl ist jedoch auch der verbleibende Abschlag aus finanzwissenschaftlicher Sicht nicht nachzuvollziehen und nur im politisch-verhandlungsökonomischen Kontext plausibel. In diesem Fall bliebe die unterproportionale kommunale Finanzkraft als Sonderbedarfskriterium weiterhin relevant. Auch bei einer gesamtdeutschen Überprüfung dieses Kriteriums am Maßstab des Bundesdurchschnitts (soweit dies rechtlich zulässig ist) wären die ostdeutschen Länder weiterhin die größten Empfänger derart begründeter SoBEZ.

Die Mittel aus Korb II des Solidarpakts sind durch die ostdeutschen Länder bisher zu ca. 87% (des insgesamt bis 2019 zur Verfügung stehenden Volumens) abgerufen worden. Sie werden auf verschiedenen Politikfeldern eingesetzt. Hierzu zählen Fördermaßnahmen in den Bereichen Wirtschaft, Innovation, Forschung und Entwicklung, Bildung, Verkehr, Wohnungs- und Städtebau, Sport, aber auch Mittel aus den EU-Strukturfonds und zur Altlasten- und Standortsanierung. Die Mittel sollen die Stärkung der ostdeutschen Wirtschaftsstruktur so vorantreiben, dass sich im Ergebnis die einnahmeseitige Abhängigkeit von der Solidargemeinschaft reduziert. Ziel der Mittelbereitstellung durch Korb II war es, bis zum Jahr 2019 eine selbsttragende Wirtschaft in Ostdeutschland zu etablieren, die keiner weiteren Sonderförderung bedarf. Dieser Anspruch ist offenkundig nicht im erwarteten Maße erfüllt worden. Die Gründe dafür haben Ragnitz et al. (2015) in einer Untersuchung der strukturellen Gegebenheiten umfassend beschrieben. Die Handlungsmöglichkeiten der Politik scheinen deshalb zumindest kurz- und mittelfristig stark limitiert. Dennoch und gerade deshalb sind in Ostdeutschland gezielte Fördermaßnahmen mit langfristigen Wachstumseffekten weiterhin zwingend notwendig.

Gesamtdeutscher »Solidarpakt«

Die besonderen wirtschaftsstrukturellen Merkmale der ostdeutschen Länder sind aus ihrem historischen Gesamtkontext heraus erwachsen; entsprechend langfristig müssen förderpolitische Maßnahmen ausgerichtet sein. Grundsätzlich darf nicht von dem derzeitigen solidarischen Wesen der Finanzverfassung und des bundesstaatlichen Finanzausgleichs abgerückt werden. Jedoch bedarf es in einzelnen Ausgestaltungsdetails einer Modifizierung. Eine Fortführung des derzeitigen Solidarpakts im Allgemeinen und die der Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland im Speziellen sind deshalb differenziert zu beurteilen. Die Sonderbedarfe, die im Rahmen von Korb I des Solidarpakts berücksichtigt werden, sind (insbesondere im Bereich der Infrastruktur) zwar überwiegend, aber nicht mehr pauschal im Osten Deutschlands zu verorten. Eine Beschränkung des Empfängerkreises auf die ostdeutschen Länder wird damit der gesamtdeutschen Bedarfssituation nicht mehr vollständig gerecht

[2] Lenk et al. (2015) haben die Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den Länderfinanzausgleich eingehend untersucht. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass nur die vollständige Einbeziehung sachgerecht ist. Käme diese im Rahmen des Reformergebnisses zur politischen Umsetzung, wäre die unterproportionale kommunale Finanzkraft als Sonderbedarfskriterium obsolet.

und dürfte auch 25 Jahre nach der Wiedervereinigung politisch schwer zu rechtfertigen sein. Darüber hinaus ist ein Ausgleich dieser Sonderbedarfe über das Instrument der SoBEZ – in Abhängigkeit weiterer Reformelemente – kritisch zu hinterfragen und mit anderen gesetzlich zulässigen Möglichkeiten abzuwägen. Bestehende Infrastrukturlücken können auch über gezielte Förderprogramme außerhalb des bundesstaatlichen Finanzausgleichs reduziert werden; kommunale Finanzkraftschwächen sind als einnahmeseitiges Problem vollständig durch den Länderfinanzausgleich zu erfassen. Die geltenden Kriterien für SoBEZ sind generell auf ihre Fortführung hin zu überprüfen und zu modifizieren (vgl. hierzu vertiefend Lenk und Kuntze 2012).

Spezielle Fördermaßnahmen, wie sie derzeit u.a. mit Hilfe der Mittel aus Korb II des Solidarpakts durchgeführt werden, sind in den ostdeutschen Ländern weiterhin zwingend und in hohem Maße erforderlich, um diese langfristig in die ökonomische Lage zu versetzen, ihr Allokationsergebnis zu verbessern und somit die einnahmeseitige Abhängigkeit von der föderalen Solidargemeinschaft zu reduzieren. Diese förderpolitischen Maßnahmen müssen jedoch nicht im Rahmen eines geographisch begrenzten Solidarpakts konstituiert werden. Die Investitionsbedarfe sind regional verschieden und liegen teilweise auch in westdeutschen Regionen vor. Eine Förderung ist deshalb nur zweckmäßig, wenn sie stärker ausdifferenziert, nach bundesweit geltenden Kriterien vorgenommen und besonders in Ostdeutschland nach langfristigen Zielen ausgerichtet wird. Dies erfordert allein die langfristige Entstehung der wirtschaftsstrukturellen Gegebenheiten.

Literatur

Bundesministerium der Finanzen (2015), *Endgültige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Ausgleichsjahr 2013,* Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015), *Regionale Wirtschaftsförderung,* Berlin.

Lenk, Th. (2014), *Föderalismusreform III – kritische Analyse der föderalen Finanzbeziehungen und aktuell diskutierte Reformansätze,* ifst-Schrift Nr. 501, Institut für Finanzen und Steuern e.V., Berlin.

Lenk, Th., Ph. Glinka und M. Sunder (2015), *Gutachten zur Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft im Länderfinanzausgleich,* Leipzig, verfügbar unter: http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/2015-05-05_Lenk_Gutachten_Kommunale_Finanzkraft.pdf.

Lenk, Th. und M. Kuntze (2012), *Neuordnung der föderalen Finanzverfassung nach 2019 unter unter besonderer Berücksichtigung der Kommunen,* Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Ragnitz, J., A. Eck, C. Fritzsche, J. Kluge und F. Rösel (2015), *Analyse der finanzkraftbestimmenden Rahmenbedingungen und strukturellen Spezifika ostdeutscher Flächenländer,* Dresden.

Statistisches Bundesamt (2015), *VGR der Länder – Entstehung, Verteilung und Verwendung des BIP in den Ländern – Reihe 1 Band 5 – 2000 bis 2014,* Wiesbaden.

Berthold U. Wigger*

Solidarpakt Ost: Erst eins, dann zwei, dann drei, dann ...?

Die gegenwärtigen gesetzlichen Regelungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sind bis Ende 2019 befristet. Für die Zeit danach muss die Politik die Bund-Länder-Finanzbeziehungen neu regeln. Damit verbunden muss sie auch eine Antwort darauf finden, ob und in welchem Umfang die ostdeutschen Bundesländer und Berlin weiterhin gesondert im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs gefördert werden sollen.

Zwischen 1990 und 1994 nahmen die ostdeutschen Bundesländer nicht am bundesstaatlichen Finanzausgleich teil, sondern erhielten Leistungen aus dem Fonds »Deutsche Einheit«. Im Jahr 1995 wurden die ostdeutschen Bundesländer in den bundesstaatlichen Finanzausgleich einbezogen. Bestandteil des gesamtdeutschen Finanzausgleichs war der zwischen Bund und Ländern vereinbarte Solidarpakt I, auf dessen Grundlage die ostdeutschen Bundesländer und Berlin Ergänzungszuweisungen aus dem Bundeshaushalt von rund 10 Mrd. Euro pro Jahr erhielten. Diese Zuweisungen waren bis 2004 befristet und sollten der Bewältigung einigungsbedingter Sonderlasten und dem Ausgleich für finanzschwache Kommunen dienen. Indessen zeigte sich schon bald, dass der Rückstand der ostdeutschen gegenüber der westdeutschen Wirtschaft auch nach 2004 noch erheblich sein würde.

Bund und Länder schlossen deshalb im Jahr 2001 den Solidaritätspakt II, in dem sich der Bund verpflichtete, den ostdeutschen Ländern und Berlin in den Jahren von 2005 bis 2019 rund 105 Mrd. Euro als Ergänzungszuweisungen zur Verfügung zu stellen, um nach wie vor bestehende Lücken in der Infrastruktur zu schließen und die weiterhin geringe kommunale Finanzkraft auszugleichen, und weitere Transfers in Höhe von rund 50 Mrd. Euro für sonstige wirtschaftsfördernde Maßnahmen. In Erwartung eines Aufholprozesses Ostdeutschlands gegenüber Westdeutschland wurden die

* Prof. Dr. Berthold U. Wigger ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft und Public Management an dem Karlsruher Institut für Technologie (KIT).

jährlichen Transfers des Solidarpakts II degressiv gestaltet. Im Jahr 2005 betrugen sie insgesamt rund 16 Mrd. Euro; im Jahr 2019 werden sie nur noch knapp 3 Mrd. Euro betragen.

Unterschiede in Wirtschafts- und Finanzkraft bleiben bestehen

Freilich ist absehbar, dass die ostdeutschen Bundesländer auch 2020 die Wirtschafts- und Finanzkraft des westdeutschen Durchschnitts nicht erreicht haben werden. Vielmehr deutet alles darauf hin, dass Ostdeutschland auch in Zukunft hinter dem westdeutschen Niveau zurückbleiben wird. Zwar hat Ostdeutschland gegenüber Westdeutschland in den Einkommen nach der Wiedervereinigung zunächst erheblich aufgeholt. Dieser Aufholprozess ist aber in den letzten 15 Jahren erlahmt, so dass sich ein Rückstand in den ostdeutschen gegenüber den westdeutschen Einkommen verfestigt hat. Seit Jahren liegt das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner Ostdeutschlands einschließlich Berlins bei rund 70% des westdeutschen Durchschnitts und das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen bei rund 80%.

Soll der Osten angesichts einer geringeren Wirtschafts- und Finanzkraft auch nach 2019 neben den Mitteln aus einem regulären bundesstaatlichen Finanzausgleich besondere Ergänzungszuweisungen erhalten? Soll also den Solidarpakten I und II ein Solidarpakt III folgen? Für die Beantwortung dieser Frage ist nicht unerheblich, inwieweit sich die persistent geringere Wirtschaftskraft Ostdeutschlands mit Lücken in der Infrastruktur oder einem mangelnden Angebot an öffentlich bereitgestellten regionalen und kommunalen Gütern erklären lässt.

In den letzten 25 Jahren ist die öffentliche Infrastruktur Ostdeutschlands erheblich erweitert und verbessert worden. In vielen Bereichen ist sie besser als in Teilen Westdeutschlands. Einstmals heruntergekommene Städte sind umfassend saniert worden. Die Umweltsituation Ostdeutschlands hat sich deutlich verbessert. Die Lebenserwartung der Menschen in Ostdeutschland, zur Zeit der Wiedervereinigung deutlich geringer, hat sich inzwischen der westdeutschen Lebenserwartung angeglichen. Die institutionellen Rahmenbedingungen der ostdeutschen Wirtschaft unterscheiden sich nicht von denen der westdeutschen Wirtschaft. Das ostdeutsche Bildungssystem gilt in weiten Teilen als vorbildlich. In Schulleistungsvergleichen schneiden ostdeutsche Schüler im Durchschnitt weit besser ab als Schüler in den meisten westdeutschen Bundesländern.

Trotzdem ist ein Abstand in der Wirtschaftskraft zwischen Ost- und Westdeutschland nicht nur weiterhin beobachtbar, er scheint sich sogar verfestigt zu haben. Sollte deshalb die Sonderrolle Ostdeutschlands im bundesstaatlichen Finanzausgleich fortgesetzt werden? Bislang werden die Transfers für Ostdeutschland mit einem infrastrukturellen Nachholbedarf und mit einer geringen kommunalen Finanzkraft begründet, die zu einer Unterversorgung mit lokalen öffentlichen Gütern führt. Inzwischen hat sich aber die Auffassung durchgesetzt, dass andere Faktoren eine viel gewichtigere Rolle für die geringere Wirtschafts- und Finanzkraft Ostdeutschlands spielen.

Unterschiede in Unternehmensstruktur und Demographie

Ein wichtiger Faktor ist der Unterschied in der Unternehmensstruktur zwischen Ost- und Westdeutschland. Während große deutsche Unternehmen ihren Konzernsitz fast immer in Westdeutschland haben, wird die ostdeutsche Wirtschaft dominiert von kleineren Unternehmen, die weniger als westdeutsche Unternehmen wissensintensive Güter produzieren und in wettbewerbsintensiven Exportmärkten präsent sind. Entsprechend entstehen forschungs- und entwicklungsintensive Wertschöpfungsteile und daran gekoppelte hohe Einkommen viel mehr in Westdeutschland als in Ostdeutschland. Solche Unterschiede werden im Zeitablauf nicht automatisch kleiner. Wissensintensive Wertschöpfung begünstigt vielmehr weitere wissensintensive Wertschöpfung. Deshalb wird sich der Unterschied in der Unternehmensstruktur zwischen Ost- und Westdeutschland im Zeitablauf sogar eher noch vergrößern.

Ein zweiter wichtiger Faktor ist die unterschiedliche demographische Entwicklung in Ost- und Westdeutschland. Nach der Wiedervereinigung ging die Geburtenrate in Ostdeutschland zunächst drastisch zurück. Die in den Jahren nach der Wiedervereinigung geborenen Alterskohorten sind inzwischen im erwerbstätigen Alter. Es rücken deshalb in Ostdeutschland vergleichsweise wenige junge Personen in der Erwerbsbevölkerung nach. Hinzu kommt die Wanderung von Ost- nach Westdeutschland in den vergangenen 25 Jahren. Es waren vor allem jüngere Personen, die sich auf den Weg in den Westen gemacht haben. Beides, der Rückgang der Geburtenrate und die Abwanderung jüngerer Bevölkerungsschichten, hat dazu geführt, dass die ostdeutsche Erwerbsbevölkerung älter ist als in Westdeutschland und es ostdeutschen Unternehmen zunehmend schwerer fällt, aus dem Erwerbsleben ausscheidende Arbeitnehmer durch jüngere Arbeitnehmer zu ersetzen. Zudem waren es eher die besser ausgebildeten Personen in Ostdeutschland, die eine günstigere berufliche Perspektive in Westdeutschland sahen und Ostdeutschland verließen. Die ostdeutsche Erwerbsbevölkerung ist deshalb nicht nur altersmäßig nach oben verzerrt, sondern im Durchschnitt auch weniger gut ausgebildet.

Die Unterschiede in der Unternehmensstruktur und in der Demographie zwischen Ost- und Westdeutschland verstärken dabei einander. Weniger wissensintensiv produzierende Unternehmen sind für gut ausgebildete Personen weniger interessant. Zugleich werden wissensintensive, innovative Unternehmen nicht durch eine altersmäßig nach oben und ausbildungsmäßig nach unten verzerrte Erwerbsbevölkerung an-

gelockt. Dieser Zusammenhang wird nicht durch weitere Investitionen in die Infrastruktur aufgelöst; auch ein durch Transfers erweitertes Angebot an lokalen öffentlichen Gütern wird die beschriebenen Probleme in der Unternehmensstruktur und der Demographie nicht beseitigen. Selbst wenn die ostdeutschen Länder die Ergänzungszuweisungen in der Tat den vereinbarten Zwecken entsprechend verwenden – und nicht für wenig wachstumseffektive Strukturerhaltungsmaßnahmen –, so bleiben doch die demographischen Probleme und die Probleme einer wenig innovativen Unternehmensstruktur bestehen.

Ein dritter Solidarpakt?

Begründen deshalb die Unterschiede zwischen Ost und West auch in Zukunft eine Sonderstellung der ostdeutschen Länder im bundesstaatlichen Finanzausgleich? Zunächst ist zu berücksichtigen, dass die Finanzkraft der ostdeutschen Länder bereits durch den regulären Finanzausgleich angehoben wird und ein der durchschnittlichen Finanzausstattung aller Länder stark angeglichenes Niveau erreicht. Auch dem regulären Finanzausgleich liegt ein bundesstaatliches Solidaritätsargument zugrunde. Mit den Transfers aus dem Solidarpakt erreichen die ostdeutschen Länder sogar eine höhere Finanzausstattung pro Kopf der Bevölkerung als einige westdeutsche Länder.

Zudem führen die Unterschiede in der Unternehmensstruktur und in der Demographie zwar zu einem geringeren Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Ostdeutschland als in Westdeutschland. Das gilt aber nicht in gleichem Maße für die verfügbaren Einkommen. Aufgrund der umverteilenden Wirkungen des progressiven Steuersystems, der Leistungen der sozialen Sicherungssysteme und des geringeren Preisniveaus in Ostdeutschland liegen die realen verfügbaren Einkommen der ostdeutschen privaten Haushalte bei mehr als 90% des westdeutschen Durchschnitts.

Schließlich haben die ostdeutschen Länder eine eher kleinbetriebliche, wenig innovative Unternehmensstruktur und eine alters- und ausbildungsmäßig verzerrte Erwerbsbevölkerung nicht exklusiv. Auch in Westdeutschland gibt es Regionen mit vergleichbaren Strukturproblemen. Zwar sind in Westdeutschland derartige Strukturschwächen eher regional begrenzt und nicht mehr oder weniger flächendeckend wie in Ostdeutschland. Strukturschwache Regionen in Ostdeutschland erfordern deshalb aber keine grundsätzlich anderen wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen als in Westdeutschland.

Regionalförderung statt Solidarpakt

Sowohl in Ostdeutschland als auch in Westdeutschland sollten die Strukturprobleme mit den Instrumenten der Regionalpolitik angegangen werden. Dafür bereitgestellte finanzielle Mittel finden auf diese Weise eine zielgerechtere Verwendung als die bisherigen Transfers, denen es schon aufgrund der Ausgabenautonomie der Länder an einer problemadäquaten Schwerpunktsetzung mangelt. Regionalpolitik sollte dabei die Konsequenzen insbesondere des demographischen Wandels mildern, nicht aber den demographischen Wandel aufzuhalten versuchen. Letzteres wäre schon deshalb zum Scheitern verurteilt, weil es sich bei demographischen Entwicklungen um sehr langfristige Prozesse handelt, die die Politik nur bedingt beeinflussen kann.

So führt beispielsweise der Versuch, auf lokaler oder regionaler Ebene dem demographischen Wandel entgegenzuwirken, vor allem zu überhöhten öffentlichen Ausgaben in die Infrastruktur. Die Kommunen halten ihr öffentliches Infrastrukturangebot hoch, damit nicht sie die Abwanderung junger Bewohner trifft, sondern andere Kommunen. Bei insgesamt rückläufiger oder alternder Bevölkerung kann das aber nicht in jeder Kommune funktionieren. Vielmehr befinden sich die Kommunen in einem Dilemma: Insgesamt könnten die öffentlichen Finanzen geschont oder besser verwendet werden, wenn man sich gemeinsam auf ein geringeres öffentliches Infrastrukturangebot verständigt. Jede einzelne Kommune hat aber einen Anreiz, das eigene Angebot hochzuhalten. Gezielte Regionalförderung berücksichtigt dieses Dilemma und begleitet Schrumpfungsprozesse, statt sie aufzuhalten. Solche Schrumpfungsprozesse sind mit individuellen Härten verbunden, weil durch die Abwanderung soziale und familiäre Netzwerke wegbrechen. Hier sollte die Förderung ansetzen. Schließlich sollte es im Kern nicht darum gehen, Regionen an sich zu fördern, sondern die in den Regionen lebenden Menschen.

Fazit

In den vergangenen 25 Jahren wurden erhebliche Mittel für den Aufbau Ost aufgewendet. Gleichwohl sind Unterschiede in der Wirtschafts- und Finanzkraft zwischen Ost- und Westdeutschland bestehen geblieben. Diese Unterschiede begründen aber in Zukunft keine gesonderten Transfers für die ostdeutschen Länder im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Dem Solidarpakt II sollte deshalb nach Auslaufen der gegenwärtigen Finanzausgleichsregeln kein weiterer Solidarpakt folgen. Die bestehenden Unterschiede Ost- und Westdeutschlands gleichen langfristigen Disparitäten zwischen strukturschwachen und strukturstarken Regionen hinsichtlich Unternehmensstruktur und Demographie. Sie sollten deshalb nicht mit einer allgemeinen Finanzkrafterhöhung einzelner Länder angegangen werden, sondern zielgenauer mit den Instrumenten der Regionalpolitik. Diese sollte sich nicht an abstrakten Vorstellungen von prosperierenden Regionen orientieren, sondern an den Bedarfen der Menschen, die in diesen Regionen leben.

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, Demoskopen 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 Sozialisationen »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 Pfenning 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 anlief 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 Halbdekade 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 Erfolgschancen 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 Finanz*kraft* 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 Finanzkraftausgleichs 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 »Einwohnerveredelungen« 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 Finanzausgleichssystemen[1] 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 zunehmenden 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).