

Kitterer, Wolfgang

Working Paper

Die Ausgestaltung der Mittelzuweisungen im Solidarpakt II

Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge, No. 02-1

Provided in Cooperation with:

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

Suggested Citation: Kitterer, Wolfgang (2002) : Die Ausgestaltung der Mittelzuweisungen im Solidarpakt II, Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge, No. 02-1, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/23247>

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.

FINANZWISSENSCHAFTLICHE
DISKUSSIONSBEITRÄGE
NR. 02 - 1

**Die Ausgestaltung der Mittelzuweisungen
im Solidarpakt II**

von

WOLFGANG KITTERER

Köln, Juni 2002

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der
Universität zu Köln

Direktoren:

Prof. Dr. Wolfgang Kitterer (geschäftsführend)
Prof. Dr. Clemens Fuest
Prof. Dr. Karl-Heinrich Hansmeyer
Prof. Dr. Klaus Mackscheidt

Anschrift des Verfassers:
Seminar für Finanzwissenschaft
Universität zu Köln
Albertus-Magnus-Platz
50923 Köln
Tel.: 0221/470-3366
Fax: 0221/470-5033
e-mail: kitterer@wiso.uni-koeln.de

ISSN 0945-490X
ISBN 3-923342-51-9

Gliederung

1. Einführung.....	1
2. Die Mittelverwendung im Solidarpakt I.....	3
3. Maßstäbe zur Begründung und Verwendung von Bundesergänzungszuweisungen.....	7
3.1. Die gesetzlichen Grundlagen.....	7
3.2. Ökonomische Aspekte der Mittelverwendung.....	9
4. Ist Konvergenz beeinflussbar?	12
4.1. Ergebnisse theoretischer Modelle.....	12
4.2. Empirische Ergebnisse	14
5. Schwerpunkte der Mittelverwendung – Zwischen Effizienz und Verteilung	16
Literatur	19

Abstract

Durch den Solidarpakt II werden den neuen Ländern von 2005 bis 2019 Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen in Höhe von insgesamt 105 Mrd. € zur Verfügung gestellt. Sie sollen der Deckung ihres infrastrukturellen Nachholbedarfs dienen. Der Beitrag zeigt, dass eine solche investive Mittelverwendung weder in der Vergangenheit durchsetzbar war noch durch die verfassungsrechtlichen Maßstäbe in Zukunft gesichert ist. Die Analyse der Theorie und Empirie räumlicher Anpassungsprozesse ergibt außerdem, dass eine Steuerung der Konvergenz von Regionen durch Finanzausgleichsmaßnahmen nur in sehr begrenztem Umfang möglich ist und einen regionenspezifischen Einsatz der Mittel erfordert. Ihr Erfolg hängt auch davon ab, inwiefern der Politik die Balance zwischen Wachstums- und Verteilungsorientierung gelingt.

1. Einführung

Im Sommer des vorigen Jahres wurde der Solidarpaket II beschlossen.¹ Er stand, wie sein Vorgänger, das Föderale Konsolidierungsprogramm (Solidarpaket I), in einem komplizierten Geflecht zwischen verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Bund-Länder-Finanzausgleich und politischen Verhandlungsmechanismen mit sehr differenzierten Interessenlagen und ökonomischen Erfordernissen. Das Bundesverfassungsgericht hatte mit seinem Urteil vom November 1999 einen massiven Anstoß gegeben, Umfang und Struktur des deutschen Finanzausgleichssystems zu überdenken bzw. „das verfassungsrechtlich nur in unbestimmten Begriffen festgelegte Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem entsprechend den vorgefundenen finanzwirtschaftlichen Verhältnissen und finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen durch anwendbare, allgemeine, ihn selbst bindende Maßstäbe gesetzlich zu konkretisieren und zu ergänzen.“²

Diese Auflage des Bundesverfassungsgerichts hat der Gesetzgeber, wenn auch widerwillig, durch das im Juli des vorigen Jahres beschlossene Maßstabegesetz erfüllt.³ In enger Verbindung dazu wurde fünf Monate später das Solidarpaketfortführungsgesetz (SFG) beschlossen.⁴ Dort ist das neue Finanzausgleichsgesetz enthalten, das wiederum die allgemeinen Kriterien des Maßstabegesetzes – durchaus in der vom Verfassungsgericht gewünschten logischen und zeitlichen Reihenfolge – in Form von „in Zahlen gefassten Zuteilungs- und Ausgleichsfolgen“⁵ konkretisiert. Das Finanzausgleichsgesetz schließlich regelt die in den Bund-Länder-Verhandlungen als Korb I bezeichneten Bestandteile des Solidarpaketes II (vgl. Übersicht 1). Es handelt sich dabei im wesentlichen um den Betrag von 105 Mrd. € den der Bund den ostdeutschen Ländern einschließlich Berlins in Form von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten (Infrastrukturücke, unterproportionale Finanzkraft) für 15 Jahre (2005-2019) zur Verfügung stellt.⁶ Der Korb II, in dessen Rahmen sich der Bund verpflichtet hat, dem Aufbau Ost hohe Priorität beizumessen und mit einem Finanzvolumen von 51 Mrd. € im Vergleich zu den westdeutschen Ländern überproportionale Leistungen für die ostdeutschen Länder zu gewährleisten, ist dagegen bisher nicht gesetzlich kodifiziert worden.

Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf die Frage, wie die Mittelzuweisungen des Solidarpaketes II, im wesentlichen die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ), gestaltet sein sollen.⁷ Da mittlerweile zehn Jahre Erfahrung mit dem Solidarpaket I gesammelt werden konnten, liegt es nahe, zunächst der Frage nachzugehen, welche Lehren man daraus für den Solidarpaket II gewinnen konnte (Abschnitt 2). Im Anschluss daran soll geprüft werden, inwiefern das Urteil des Bundesverfassungsgerichts und das Maßstabegesetz, das die Kriterien für den Finanzausgleich konkretisieren sollte, Maßstäbe für die Verwendung der Mittelzuweisungen im Solidarpaket II enthält und wie diese aus ökonomischer Sicht zu beurteilen sind (Abschnitt 3). Da die Förderung des Aufholprozesses zwischen den alten und

¹ Vgl. Bundesrat 485/01 (Beschluss).

² Bundesverfassungsgericht (1999), Tz. 273.

³ Vgl. Maßstabegesetz (2001). Der Widerwille gründete sich auf die umstrittene Rechtskonstruktion des Maßstabegesetzes sowie auf die Trennung in ein ‚abstraktes‘ Maßstabegesetz und ein ‚konkretes‘ Finanzausgleichsgesetz, die in der Praxis als kaum durchführbar angesehen wird. Vgl. Deutscher Bundestag 14/6533, S. 17, und Linck (2000).

⁴ Vgl. Solidarpaketfortführungsgesetz (2001).

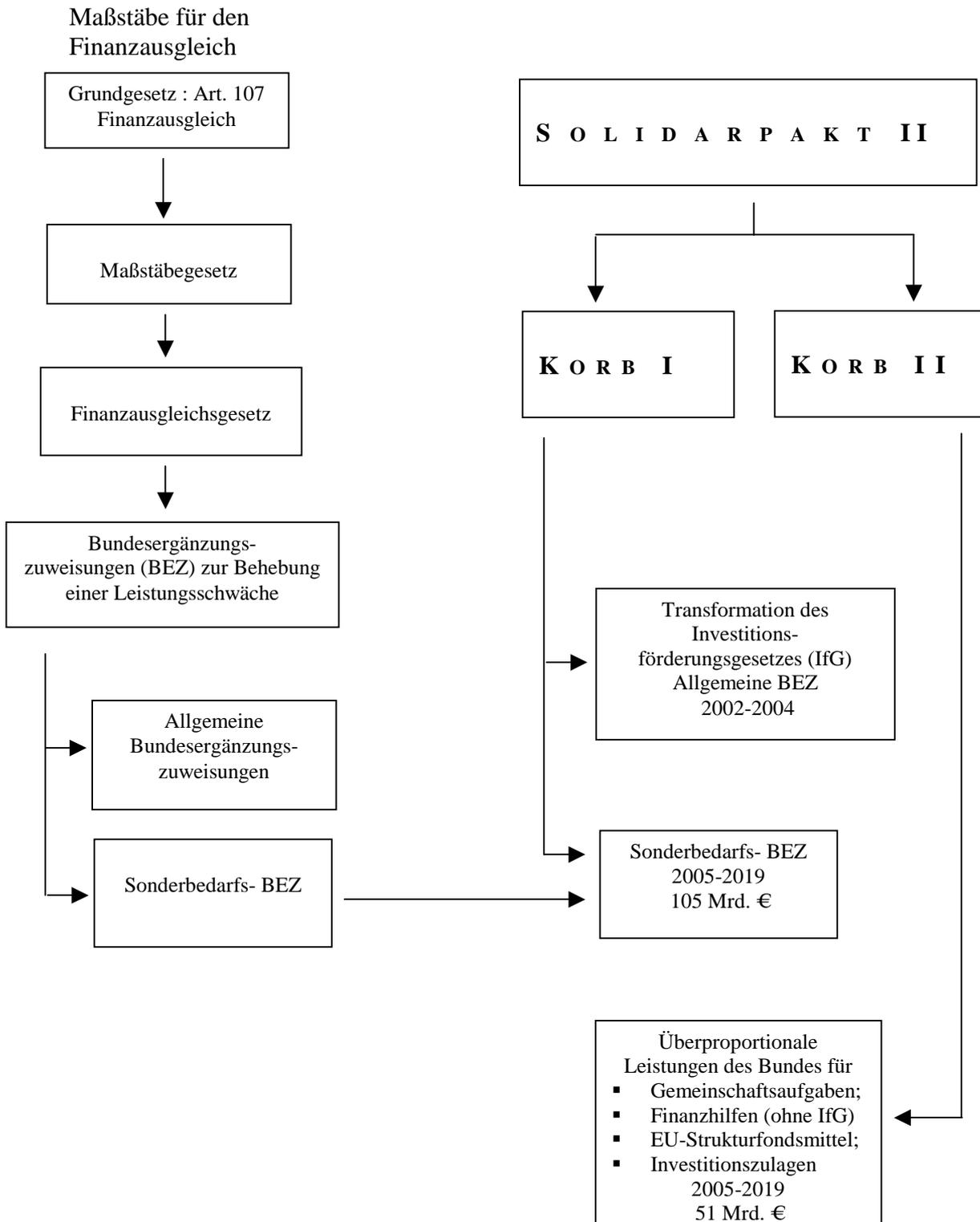
⁵ Bundesverfassungsgericht (1999), Tz. 273.

⁶ Vgl. Solidarpaketfortführungsgesetz (2001), Art. 5, § 11 Abs. 3.

⁷ Eine kurze Skizze zu dieser Problematik hat der Verfasser auf dem Policy-Workshop „Infrastrukturaufbau und Umsetzung des Solidarpaketes II: Herausforderungen für die neuen Länder und den Bund“ am 30. und 31. Mai 2002 im Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), vorgetragen.

den neuen Ländern die zentrale Motivation für den Solidarpakt II darstellt, wird in Abschnitt 4 erörtert, wie die Konvergenz zwischen Regionen und insbesondere der Versuch, sie durch interregionale Transfers zu fördern, theoretisch und empirisch zu beurteilen ist. Im abschließenden Abschnitt 5 werden daraus einige Schlussfolgerungen für die Schwerpunkte der Mittelverwendung gezogen. Zugleich wird dort auf einige föderale und gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen für eine Umsetzung des Solidarpaktes II eingegangen.

Übersicht 1: Maßstäbengesetz und Solidarpakt II



2. Die Mittelverwendung im Solidarpakt I

Zu Beginn der neunziger Jahre hatte man den „Fonds Deutsche Einheit“, die Treuhandanstalt und den Kreditabwicklungsfonds als Übergangsinstrumente geschaffen, um die finanziellen Belastungen, die sich aus der deutschen Einheit ergaben, in Grenzen zu halten. Mit dem 1993 beschlossenen Föderalen Konsolidierungsprogramm (Solidarpakt I) wollte man diesen Interimszustand beenden. Ein gesamtdeutscher Finanzausgleich wurde eingeführt, der gewährleisten sollte, dass sich die Wirtschaftsstrukturen in den neuen Ländern an das westliche Niveau anpassen können, dass eine Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse erreicht wird, dass eine dauerhafte Grundlage für die Finanzierung des Aufholprozesses in Deutschland geschaffen wird und dass die öffentlichen Haushalte als Grundlage einer gesunden gesamtwirtschaftlichen Entwicklung konsolidiert werden.⁸

Nach den Berechnungen des Bundesfinanzministeriums sollten die Transferleistungen den neuen Ländern (einschließlich ihrer Gemeinden) ein Ausgabenniveau von 105 Prozent des Niveaus in den alten Ländern gestatten. Noch wesentlich größere Spielräume sollten die ostdeutschen Länder im Investitionsbereich erhalten. Da ihre Versorgungslasten und ihre Zinsausgaben wesentlich niedriger lagen als bei den Gebietskörperschaften im Westen, sollte es ihnen möglich sein, den konsumtiven Anteil ihrer Ausgaben niedrig zu halten und statt dessen „investive Ausgaben im Umfang von etwa 180 vH des West-Niveaus zu tätigen.“⁹

Betrachtet man die tatsächliche Entwicklung, so kann man feststellen, dass die Prognosen deutlich übertroffen wurden, ohne dass man daraus allerdings unmittelbar positive Schlussfolgerungen ableiten könnte. Das Niveau der öffentlichen Gesamtausgaben in Ostdeutschland betrug in den vergangenen Jahren nicht nur 105 Prozent, sondern grob zwischen 110 und 120 Prozent des Ausgabenniveaus in den Haushalten der westdeutschen Länder und Gemeinden (vgl. Abb. 1). Die Investitionsausgaben in den Haushalten der neuen Länder erreichten nicht nur das 1,8-fache, sondern sogar fast das Zweieinhalbfache des westdeutschen Niveaus (vgl. Abb. 2).

Bei genauerem Hinsehen wird das Bild jedoch durch mehrere Einschränkungen getrübt. In beiden Teilen Deutschlands sind die öffentlichen Investitionen seit Jahren rückläufig, wenn auch im Osten etwas weniger als im Westen. Die Investitionsausgaben (je Einwohner) sind in den westdeutschen Flächenländern in den Jahren 1992 bis 2000 um fast 30 Prozent, in Ostdeutschland um gut 20 Prozent gesunken.¹⁰ Die Hoffnung, in den neuen Ländern könne sich die Investitionstätigkeit besser entfalten, weil beispielsweise die Zinslasten wesentlich geringer sind, hat sich als eine grobe Täuschung erwiesen. Innerhalb von nur acht Jahren haben sich die neuen Länder derart hoch verschuldet, dass ihre Zinsausgaben je Einwohner das westdeutsche Niveau inzwischen sogar übersteigen (vgl. Abb. 3). Von der im Föderalen Konsolidierungsprogramm verkündeten Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auf allen Ebenen kann nicht die Rede sein.

⁸ Vgl. Finanzbericht 1994, S. 11.

⁹ Ebenda.

¹⁰ In den westdeutschen (ostdeutschen) Flächenländern betragen die öffentlichen Investitionsausgaben 1992 1.612 (3.398) DM je Einwohner, 2000 1.148 (2.691) DM je Einwohner. Quelle: Statistisches Bundesamt (lfd. Jahrgänge).

Abb. 1: Einnahmen und Ausgaben je Einwohner im Vergleich
Neue Flächenländer; alte Flächenländer = 100

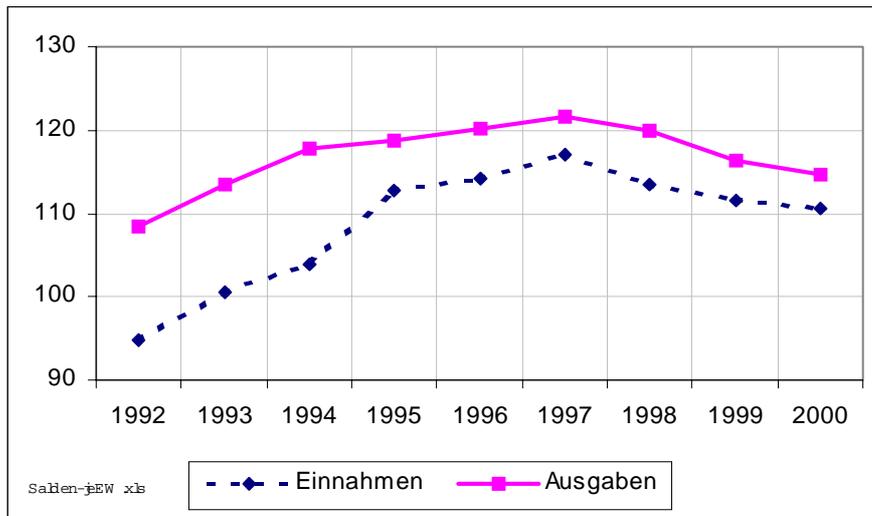


Abb. 2: Investitionsausgaben je Einwohner im Vergleich
Neue Flächenländer; alte Flächenländer = 100

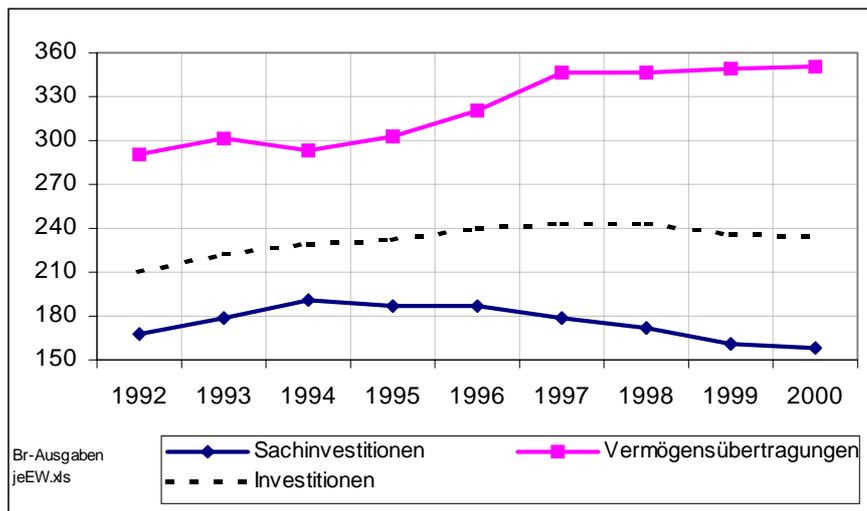
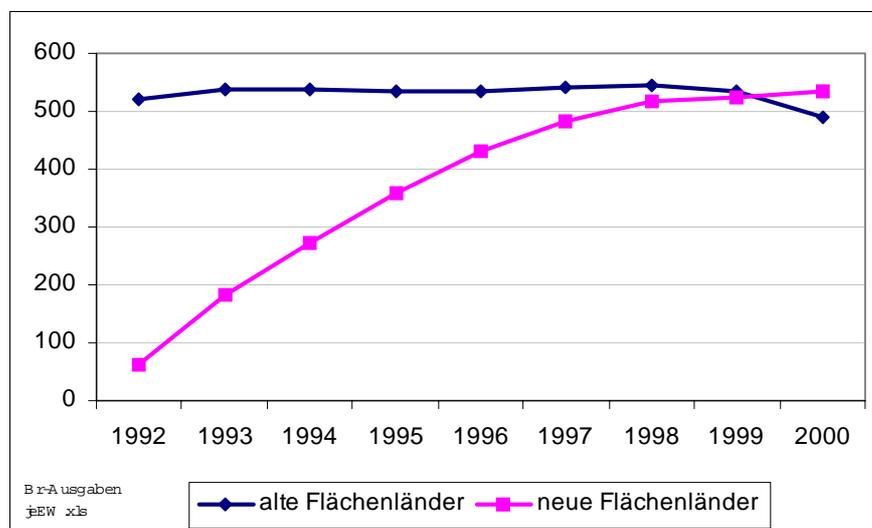


Abb. 3: Zinsausgaben (DM je Einwohner)



Das Bemühen, die konsumtiven Ausgaben in Grenzen zu halten, ist insgesamt gescheitert (vgl. Tabelle 1). Mehr als 50 Prozent der in die neuen Länder transferierten Mittel flossen in Sozialleistungen. Auch von den ungebundenen Zuweisungen im Finanzausgleich, die mehr als ein Viertel der Transferleistungen ausmachten, wurde der größte Teil für konsumtive Zwecke verwandt. Insgesamt wird man daher davon ausgehen müssen, dass bestenfalls ein Drittel bis ein Viertel der Transferleistungen für investive Zwecke verwendet wurde.¹¹

Tabelle 1: Verwendungsstruktur der Transferleistungen 1991-1999 in %

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Wirtschaftsnahe Infrastruktur	12,3	9,9	8,6	10,0	13,1	13,1	13,1	12,8	12,5
Wirtschaftsförderung	2,5	4,8	7,6	7,5	8,0	6,9	6,3	6,3	5,8
Sozialleistungen	45,4	54,0	54,0	53,8	49,4	50,3	50,0	49,4	51,7
Ungebundene Zuweisungen	28,1	22,4	20,1	19,5	23,8	24,3	24,8	25,6	24,4
Nicht zuzuordnen	11,7	9,0	9,6	9,2	5,7	5,4	5,8	5,8	5,6
Summe	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Quelle: Busch (2002), S. 262.									

Selbst die Tatsache, dass die Investitionsausgaben je Einwohner in den öffentlichen Haushalten – von ihrer bereits erwähnten insgesamt rückläufigen Entwicklung abgesehen – im Vergleich zu Westdeutschland unerwartet hoch ausfallen, bedarf einer weiteren Differenzierung. Der weitaus größere Teil dieser Investitionsausgaben bestand nicht in Sachinvestitionen, sondern in Vermögensübertragungen. Sie dienten der Förderung privater Investitionen und dem Aufbau der gewerblichen Wirtschaft.

Selbstverständlich war es notwendig, neben der Beseitigung von Engpässen in der öffentlichen Infrastruktur auch die Bildung und Entwicklung des privaten Kapitalstocks zu unterstützen. Im Laufe der Zeit hat sich jedoch aus dem Subventionsinstrument ein zweischneidiges Schwert entwickelt. Einerseits ist deutlich zu erkennen, dass sich regionale Wachstumspole gebildet haben, deren wirtschaftliches Potential das westdeutscher Regionen zum Teil sogar übertrifft.¹² Andererseits ist der Aufholprozess seit einigen Jahren ins Stocken gekommen.¹³ Die zögernde gesamtwirtschaftliche Entwicklung zeigt, dass sich die privaten Investitionen keineswegs in einer Breite und Stabilität entwickelt haben, die notwendig ist, um einen selbsttragenden Prozess in den neuen Ländern einzuleiten.

¹¹ Zu den Abgrenzungsproblemen bei der statistischen Ermittlung der Verwendungsstruktur vgl. Busch (2002), S. 259-271.

¹² Vgl. Jahresgutachten 2000/01, Ziffer 177.

¹³ Vgl. Jahresgutachten 1999/2000, Ziffer 132; Sinn (2000), S. 15.

Die Ursache dafür liegt paradoxerweise auch in einer überhöhten Subventionierung des Faktors Kapital. Sie entstand aus dem Bemühen, privates Kapital anzulocken und regional zu binden, in der Hoffnung, dass auf diese Weise ausreichend neue Arbeitsplätze geschaffen würden. Als die Wachstumsdynamik Mitte der neunziger Jahre nachließ, verlagerte sich die unternehmensbezogene Förderpolitik des Staates mehr und mehr auf arbeitsmarkt- und ausgleichspolitische Zielsetzungen.¹⁴ In dem fortgesetzten Versuch, die Freisetzung von Arbeitskräften zu verhindern und durch Arbeitsbeschaffungs- und betriebliche Fördermaßnahmen den Übergang in neue Beschäftigungen zu erleichtern, entstanden kapitalgebundene subventionierte Arbeitsplätze, deren Existenz zu wenig am Markt und zu sehr an den hohen Subventionen ausgerichtet war. Zu viele Arbeitskräfte wurden mit einem hohen Aufwand in transfergestützten Verwendungen gehalten, deren Produktivität nicht ausreicht, um der überregionalen und internationalen Konkurrenz gewachsen zu sein.¹⁵ Diese Fehllenkung von Kapital zeigt, dass eine staatliche Förderpolitik, die in zunehmendem Maße von arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen und von der Sorge um ein zu niedriges Einkommens- und Beschäftigungsniveau in den neuen Ländern geleitet wird, sich auf Dauer gegen ihre selbst gesetzten Ziele richtet.

Die Erfahrungen mit dem Solidarpakt I müssten daher zu Vorsicht mahnen, die Steuerungsmöglichkeiten der Finanzpolitik, insbesondere der von ihr so hoch gehandelten Transfer- und Ausgleichsmechanismen, nicht zu überschätzen. Jedenfalls kann man die bisherige Strategie in ihrer Gesamtheit nicht als besonders erfolgreich bezeichnen. Damit soll keineswegs behauptet werden, dass der Aufbau Ost ein Misserfolg sei oder dass die deutsche Wiedervereinigung insgesamt „ökonomisch misslungen“ sei, wie Hans-Werner Sinn es plakativ ausgedrückt hat.¹⁶ Man kann sich durchaus dem Urteil anschließen, dass das, was in Ostdeutschland bisher erreicht worden ist, sich in der Tat beachtlich ausnimmt:¹⁷ die Wirtschaft hat an Wettbewerbsfähigkeit gewonnen, bei der Umweltsanierung sind große Fortschritte erzielt worden, der Kapitalstock ist weitgehend erneuert.

Aber Ökonomen sind angehalten, das Verhältnis von Einsatz und Resultat kritisch zu würdigen, und so muss es doch erstaunen, dass der Erfolg, gemessen an dem riesigen Transfervolumen des Solidarpaktes I, relativ begrenzt ist. Im folgenden Abschnitt soll daher überprüft werden, inwiefern das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom November 1999, das sich daran anschließende Maßstäbengesetz und die Regelungen des Solidarpaktes II institutionelle Vorkehrungen enthalten, die geeignet sind, die Fehlentwicklungen der Vergangenheit zu vermeiden und insbesondere die notwendige investive Orientierung der Ausgaben, die bei der Umsetzung des Solidarpaktes I weder im Umfang noch in der Struktur adäquat war, in Zukunft zu sichern.

¹⁴ Vgl. Ostdeutschland-Bericht (1999), S. 434. Vor dieser Entwicklung ist schon früher gewarnt worden. Vgl. Jahresgutachten 1996/97, Ziffer 184.

¹⁵ Vgl. Jahresgutachten 1999/2000, Ziffer 251, sowie die eingehenderen Analysen von Klodt (2000) und Sinn (2000).

¹⁶ Vgl. Sinn (2000), S. 10.

¹⁷ Vgl. Pohl (2002).

3. Maßstäbe zur Begründung und Verwendung von Bundesergänzungszuweisungen

3.1. Die gesetzlichen Grundlagen

Die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) stehen in dem vierstufigen Gefüge des föderalen Verteilungs- und Ausgleichsystems – das mit der primären Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern beginnt, eine erste vorläufige Korrektur durch den Umsatzsteuervorwegausgleich vornimmt, sodann in den eigentlichen horizontalen Länderfinanzausgleich mündet, um mit dem Instrument der Bundesergänzungszuweisungen abzuschließen, – an einer hervorgehobenen und zugleich sehr kritischen Stelle.

Die ersten Stufen des Finanzausgleichs – der Umsatzsteuervorwegausgleich und der horizontale Länderfinanzausgleich – sind ihrem Wesen nach auf einen *Finanzkraftausgleich* ausgerichtet, der die Steuerkraftunterschiede der gleichrangigen Teilnehmer einer Solidargemeinschaft angemessen ausgleichen soll. Das Verfassungsgericht hat klargestellt, dass in diesem System keine Sonderbedarfe, und zwar weder solche, die durch besondere Ausgabenlasten vorgegeben sind, noch solche, die aus der Setzung eigener Prioritäten der Länder herrühren, berücksichtigt werden dürfen.¹⁸ Dies ist auch aus ökonomischer Sicht vernünftig, weil jeder Versuch, strukturellen Besonderheiten durch Finanztransfers Rechnung zu tragen bzw. Strukturprobleme gleich welcher Art mit diesem Instrument zu lösen, von vornherein mit einer systematischen Schwäche behaftet ist. Mit der bloßen Umverteilung von Finanzierungsmitteln wird nämlich in der Regel nur eine schlechte und auf Dauer nicht haltbare Symptomtherapie betrieben, die den ursächlichen ökonomischen Problemen nicht gerecht werden kann.¹⁹

Während der horizontale Finanzausgleich also eng an den allgemeinen Steuerkraftausgleich gebunden ist, knüpfen die Bundesergänzungszuweisungen, die als vertikales Element auf der letzten Stufe des Finanzausgleichs eingeführt werden, an der Leistungsschwäche eines Landes an.²⁰ Dieser Begriff ist im Gegensatz zur Finanzkraft nicht aufkommens-, sondern bedarfsorientiert. Er bezeichnet, wie das Verfassungsgericht es ausdrückt, „eine Relation zwischen Finanzaufkommen und Ausgabenlasten der Länder.“²¹ Die Verfassung selbst enthält keine weiteren Vorschriften darüber, in welcher Weise die Ergänzungszuweisungen gestaltet sein sollen. Der Gesetzgeber ist daher frei, die Finanzkraft leistungsschwacher Länder entweder allgemein anzuheben (allgemeine Bundesergänzungszuweisungen) oder Sonderbedarfe einzelner Länder zu berücksichtigen (Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen) oder beides miteinander zu verbinden.²²

Auch wenn man in die Selbstdisziplin einer Solidargemeinschaft großes Vertrauen setzt, kann man sich unschwer vorstellen, dass das Instrument der Bundesergänzungszuweisungen gegenüber dem möglichen strategischen Verhalten ihrer Mitglieder sehr anfällig ist. Einzelne Länder könnten alle möglichen Sonderbedarfe erdenken und nicht nur solche geltend, sondern auch andere streitig machen, um sich im Verteilungskampf um die gemeinsamen Finanzierungsmittel zu positionieren.

¹⁸ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1987), S. 400-402. Das Gericht hat gleichwohl die Einwohnerwertung der Stadtstaaten (wegen ihrer strukturellen Eigenart) und Seehafenlasten (als historisch begründete Ausnahme) als Sonderbedarfe zugelassen.

¹⁹ Vgl. dazu die eingehende Analyse von Peffekoven (1990).

²⁰ Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG lässt es zu, „dass der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen) gewährt.“

²¹ Bundesverfassungsgericht (1987), S. 402.

²² Bundesverfassungsgericht (1987), S. 403f.

Es ist daher weise, dass das Verfassungsgericht an die Kriterien für den Einsatz dieses Instrumentes besonders hohe Ansprüche stellt, die es bereits in seinem Urteil von 1986 ausführlich erörtert hatte.²³ Die Bundesergänzungszuweisungen dürfen den horizontalen Länderfinanzausgleich, wie der Begriff es schon nahelegt, nicht ersetzen, sondern nur ergänzen. Gleichwohl müssen sie nicht geringfügig bleiben, sondern können im Verhältnis zum Länderfinanzausgleich auch ein beträchtliches Volumen erreichen. Sie dürfen allerdings weder dazu dienen, finanziellen Schwächen abzuweichen, die die Länder selbst zu verantworten haben, noch auf Sonderlasten abzielen, die lediglich kurzfristigen Charakter haben. Sie müssen in der Sache benannt und begründet werden. Sie dürfen sogar an Länder vergeben werden, deren Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich den Länderdurchschnitt erreicht oder überschreitet. In diesem Fall unterliegen sie jedoch einer besonderen Begründungspflicht, die die außergewöhnlichen Gegebenheiten darlegt und sollten zudem zeitlich begrenzt sein. Im übrigen müssen alle Länder gleich behandelt werden. Die spezifizierten Sonderlasten müssen also bei allen Ländern berücksichtigt werden, bei denen sie vorliegen. Schließlich muss auch in angemessenen Abständen überprüft werden, ob und in welchem Umfang die Sonderlasten noch bestehen.

Das Maßstäbengesetz geht in seinem Abschnitt 5, in dem Kriterien und Grundsätze für den Einsatz von Bundesergänzungszuweisungen festgelegt werden, nicht sehr weit über die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes hinaus. Immerhin präzisiert der Gesetzgeber in § 12 Abs. 3 MaßstG, dass die Vergabe von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu befristen ist und dass diese im Regelfall degressiv ausgestaltet sein sollen. In § 12 Abs. 4-6 MaßstG werden außerdem Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für drei Fälle ausdrücklich benannt. Es handelt sich um Sonderlasten, die aus extremen Haushaltsnotlagen, aus dem starken infrastrukturellen Nachholbedarf und der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft in den neuen Bundesländern (einschließlich Berlin) sowie aus besonderen Kosten politischer Führung entstehen.

Zwar ist das Maßstäbengesetz hinsichtlich der Benennung und Begründung teilungsbedingter Sonderlasten relativ konkret. Es enthält aber keinen Hinweis auf die Verwendung der Mittelzuweisungen. Die Aufzählung der Argumente – infrastruktureller Nachholbedarf und unterproportionale Finanzkraft der Kommunen – erfüllt lediglich die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Benennungs- und Begründungspflicht. Im übrigen sind die Sonderbedarfs-BEZ „zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs bestimmt, also nicht an bestimmte Verwendungszwecke gebunden.“²⁴

In § 11 Abs. 3 des neuen Finanzausgleichsgesetzes werden die Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten zahlenmäßig quantifiziert, in einem Zeitraum von 15 Jahren – beginnend mit 10,5 Mrd. € im Jahre 2005 bis 2,1 Mrd. € im Jahre 2019 – auch degressiv gestaltet und schließlich auf die ostdeutschen Länder (einschließlich Berlin) verteilt. Der Länderschlüssel für die Sonderbedarfs-BEZ stützt sich auf den Stand der Einwohnerzahlen zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung.²⁵ Den begünstigten Ländern ist zur Auflage gemacht worden, dem Finanzplanungsrat jährlich Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“ vorzulegen. Dort sollen sie über den Einsatz der Mittel und die damit erzielten Erfolge berichten. Insbesondere sollen sie darlegen, welche Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke erzielt worden sind, ob die erhaltenen Mittel zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten eingesetzt wurden, wie sich die Länder- und

²³ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1987), S. 402-406. Ergänzend dazu Bundesverfassungsgericht (1999), Tz. 296-300 und Tz. 328-334.

²⁴ Deutscher Bundestag 14/5951, S. 73.

²⁵ Deutscher Bundestag 14/7063, S. 31.

Kommunalhaushalte finanzwirtschaftlich entwickeln und inwieweit die Nettoneuverschuldung begrenzt worden ist. Die Bundesregierung soll eine Stellungnahme zu diesen Berichten erarbeiten, die dann, zusammen mit den Länderberichten, dem Finanzplanungsrat zur Erörterung vorgelegt wird.

Dieser Katalog von Auflagen vermittelt den Eindruck, als seien einige institutionelle Vorkehrungen getroffen worden, um die zielgerichtete Verwendung der eingesetzten Mittel zu kontrollieren. In der Tat ist dies auch die Absicht, die mit den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ verfolgt wird, und dies erscheint umso notwendiger als die Sonderbedarfs-BEZ zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten trotz der sowohl im Maßstäbengesetz (§ 12 Abs. 5) als auch im Finanzausgleichsgesetz (§ 11 Abs. 3) explizit formulierten Zielsetzungen (Ausgleich des infrastrukturellen Nachholbedarfs und der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft) *in Form ungebundener Mittel* an die neuen Länder (einschließlich Berlin) vergeben werden. Die Verwendung der Mittel unterliegt also *keiner Zweckbindung*, weder einer aufgabenbezogenen noch einer instrumentalen.

Diese Offenheit der Mittelverwendung liefert auch den Hintergrund dafür, dass die ostdeutschen Länder sich nicht nur zur Berichterstattung über den „Aufbau Ost“ und zur „Erörterung“ der Fortschritte im Finanzplanungsrat bereit erklärt haben, sondern dass sie darüber hinaus, „die politische Verantwortung für den Erfolg der Mittelverwendung“²⁶ übernommen haben. Was immer dies bedeuten mag, so signalisiert ein so allgemein ausgehandelter politischer Kompromiss nur eine äußerst lose Bindung an einen zielgerichteten, transparenten und effizienten Einsatz der Mittelzuweisungen im Solidarpaket II. Dieser hat eine Gesamtlaufzeit von 15 Jahren. Die „Verantwortlichen“ können stets auf vielseitige (strukturelle, gesamtwirtschaftliche und föderale) Störfaktoren verweisen. Wie die Erfahrung immer wieder zeigt, können sie außerdem innerhalb der Ländergemeinschaft und im Verhältnis zwischen Bund und Ländern komplexe strategische Kompensationsgeschäfte nutzen, um sich trotz gewisser Fehlschläge Verständnis und Zustimmung zu verschaffen. Berücksichtigt man zudem die Erfahrungen mit dem Solidarpaket I, dessen Mittelverwendung in einem konsumtiven Übergewicht bei zunehmender Verschuldung endete, und dessen geringe Effizienz schließlich auch noch mit dem Abschluss des Solidarpaketes II belohnt wurde, so liegt die vorsichtige Vermutung nahe, dass die finanziellen, rechtlichen und institutionellen Regelungen des Solidarpaketes II nur sehr schwache Rahmenbedingungen für einen Erfolg setzen.

3.2. Ökonomische Aspekte der Mittelverwendung

Wie mit dem Föderalen Konsolidierungsprogramm in den neunziger Jahren soll auch mit dem Solidarpaket II in den kommenden zwei Jahrzehnten erreicht werden, dass sich die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in ganz Deutschland angleichen. Der Gesetzgeber hat zu diesem Zweck bewusst das Finanzausgleichsgesetz als zentrales Instrument ausgewählt. Er will damit „für alle Gebietskörperschaften eine aufgabengerechte Finanzausstattung in Einklang mit den föderalen Grundprinzipien der Eigenständigkeit und Solidarität“ gewährleisten.²⁷ Aus ökonomischer Sicht ist dies ein Zielkomplex mit hohen Anforderungen, dessen instrumentelle Umsetzung alles andere als einfach ist.

²⁶ Ebenda sowie Deutscher Bundestag 14/6577, S. 2.

²⁷ Deutscher Bundestag 14/7256, S. 1.

Die verfassungsrechtlich gesicherte Autonomie der Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern (Art. 109 Abs. 1 GG) und die Solidarität unter den föderalen Gliedstaaten sind als Leitlinien des politischen Handelns von hohem Wert. Sie rechtfertigen für sich genommen durchaus ein hohes Ausgleichsvolumen. Andererseits darf nicht übersehen werden, dass sowohl das Volumen als auch die Art des Ausgleichs entscheidende Weichenstellungen für das Gelingen des Aufholprozesses beinhalten. Die Ursachen der starken Finanzkraftdisparitäten zwischen den alten und den neuen Ländern sind struktureller Natur. Nicht nur die Wirtschaftskraft des privaten Sektors ist in beiden Teilen Deutschlands sehr unterschiedlich. Auch die Finanzkraft der öffentlichen Gebietskörperschaften und die Ausstattung mit öffentlicher Infrastruktur sind nicht vergleichbar.

Das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner erreichte im Jahr 2000 in Ostdeutschland nur knapp zwei Drittel des Westniveaus (vgl. Tabelle 2). Die Arbeitslosenquote ist in den neuen Ländern immer noch mehr als doppelt so hoch wie in den alten Ländern. Die Steuereinnahmen in den ostdeutschen Länderhaushalten erscheinen mit fast 85 % des Westniveaus relativ hoch. Die Ursache dafür liegt jedoch nicht in der originären Steuerkraft der Länder, sondern hauptsächlich in der Umsatzsteuerverteilung, die bereits gewichtige Umverteilungselemente enthält. Ein Teil des den Ländern insgesamt zustehenden Umsatzsteueraufkommens (maximal 25 %) wird im sogenannten Umsatzsteuervorwegausgleich an die finanzschwachen Länder verteilt, um deren Finanzkraft auf 92 % des Länderdurchschnitts anzuheben. Dieses Verfahren und die Verteilung der restlichen Umsatzsteuer nach Einwohnern begünstigt die ostdeutschen Länder, deren örtliches Umsatzsteueraufkommen wegen des niedrigeren Konsumniveaus relativ gering ist. Dort wo das ausgleichende System der Umsatzsteuerverteilung nicht greift, werden die eklatanten Steuerkraftunterschiede deutlicher sichtbar. Dies trifft auf die Gemeinden zu, die an der Umsatzsteuer nur geringfügig beteiligt sind und deren Umsatzsteueranteile zudem nicht nach Einwohnern verteilt werden. Das Steueraufkommen der ostdeutschen Gemeinden betrug im Jahr 2000 590 DM je Einwohner, während die westdeutschen Gemeinden ein Aufkommen von 1.438 DM je Einwohner, d.h. fast das Zweieinhalbfache erzielten.

Tabelle 2: Wirtschafts- und Steuerkraft
Vergleich Ostdeutschland (2000)

	Westdeutschland (ohne Berlin)	Ostdeutschland (ohne Berlin)	Vergleich Westdeutschland = 100
Bruttoinlandsprodukt ¹⁾	-	-	61,7
Arbeitslosenquote ¹⁾ (%)	7,5	16,7	222,7
Steuereinnahmen (DM je Einwohner)			
a) Länderhaushalte	4.241	3.589	84,6
b) Gemeindehaushalte	1.438	590	41,0

1) einschließlich Berlin

Quellen: Finanzbericht 2002; Gemeinschaftsdiagnose 2002.

Weder der horizontale Länderfinanzausgleich noch ein einfacher vertikaler Finanzausgleich ohne Zweckbindung sind geeignet, solche strukturellen Verwerfungen zu überbrücken.²⁸ Ausgleichssysteme dieser Art sind dafür vorgesehen, ein gewisses Maß an Streuung der Finanzkraft in einer föderalen Solidargemeinschaft auszugleichen, deren Mitglieder sich auf einem grundsätzlich vergleichbaren wirtschaftlichen Entwicklungsniveau befinden. Sie sind nicht dafür gedacht, die struktur- und raumordnungspolitischen Disparitäten zwischen den alten und neuen Ländern zu überwinden.

Für solche wirtschaftspolitischen Aufgaben stehen andere Instrumente zur Verfügung, wie beispielsweise die Gemeinschaftsaufgaben, die Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG und die Bundesergänzungszuweisungen. Angesichts der Tatsache, dass die Mischfinanzierung seit langem umstritten ist, hatte der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen Anfang der neunziger Jahre vorgeschlagen „Bundesergänzungszuweisungen neuer Art“ einzuführen. Ihre Vergabe sollte an Verwendungsaufgaben und – möglicherweise nach der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder gestaffelten – Beteiligungsaufgaben gebunden sein. Der Bindungsgrad sollte aber nicht bis zur Festlegung von einzelnen Investitionen reichen, sondern zwischen ungebundenen Transfers und objektgebundenen Zweckzuweisungen angesiedelt sein.²⁹ Ein erweitertes Konzept sieht vor, die Vergabe von Bundesergänzungszuweisungen an das Indikatorensystem der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ zu koppeln.³⁰

All diese Vorschläge laufen darauf hinaus, die Effizienz des Instrumenteneinsatzes zu verbessern. Durch die Wahl geeigneter Indikatoren soll die Diagnose der Strukturprobleme verbessert werden. Die Zweckbindung zielt darauf ab, die Ursachen der Strukturprobleme in Angriff zu nehmen. Die Eigenbeteiligung setzt Anreize dafür, dass die zugewiesenen Mittel besser in die landesspezifischen Prioritäten eingebunden werden.

Es ist offensichtlich, dass man den zielgerichteten Mitteleinsatz zweckgebundener Zuweisungen mit Eigenbeteiligung gegen die Einschränkung der Haushaltsautonomie der Empfängerländer abwägen muss. Sie lässt sich theoretisch nur rechtfertigen, wenn externe Effekte eintreten.³¹ In der Tat wird man aus verschiedenen Gründen davon ausgehen müssen, dass die Ausgabenentscheidungen einzelner Länder eine überregionale Bedeutung gewinnen oder gar die Gesamtheit der Länder bzw. den Bund tangieren. Aufgrund des starken Steuerverbundes und des auch in Zukunft relativ hohen Ausgleichsniveaus im System des Finanzausgleichs werden Fehlentscheidungen der Empfängerländer in hohem Maße auf die Solidargemeinschaft überwältigt.³² Die Erfahrungen mit dem Solidarpaket I, dessen Mittelzuweisungen, wie oben dargestellt wurde, zum großen Teil für konsumtive Zwecke verwendet wurden, sprechen jedenfalls nicht dafür, dass sich die Politiker in Zukunft weitsichtig und ökonomisch rational verhalten, indem sie der investiven Mittelverwendung den Vorrang geben. Dies wird besonders dann schwierig, wenn die wachstumspolitische Orientierung mit kurzfristigen beschäftigungs- und sozialpolitischen Zielsetzungen in Konflikt gerät (vgl. Abschnitt 5).

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass eine ausgewogene Entwicklung der Infrastruktur in Ostdeutschland eine überregionale Abstimmung des Mitteleinsatzes notwendig macht,

²⁸ Vgl. dazu auch Kitterer (1994), S. 84.

²⁹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), S. 111f. und S. 119-121.

³⁰ Vgl. a.a.O., S. 121, sowie Huber/Lichtblau (2000), S. 41ff.

³¹ Aus theoretischer Sicht sollten die Zuweisungen nicht durch Förderhöchstsummen begrenzt sein. Vgl. Baretta u.a. (2000), Anhang 4.

³² Vgl. Peffekoven (1994), S. 301.

wobei die Interessen der verschiedenen Länder gegeneinander abzuwägen sind. Die Diskussion von Förderberichten der ostdeutschen Länder im Finanzplanungsrat wird dies nicht leisten können. Eigentlich wäre es sogar sinnvoll gewesen, auf die spezifische Ostförderung, jedenfalls in der vorgegebenen Größenordnung, zu verzichten und wirtschaftsschwache Regionen in den alten und den neuen Ländern gleich zu behandeln. Dies wäre im Rahmen der bereits erwähnten Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und mit Hilfe der dort verwendeten ausgefeilten Indikatoren durchaus möglich gewesen.³³

Wenn der regionale Förderschwerpunkt auch finanziell noch für eine geraume Zeit im Osten liegen sollte, so ist es doch sehr unwahrscheinlich, dass die Ausdifferenzierung von Regionen in Deutschland während der fünfzehnjährigen Laufzeit des Solidarpaktes II ein Muster entstehen lässt, dass eine unterschiedliche Anwendung von Förderkriterien rechtfertigt.³⁴ Ob daher die ausschließliche Konzentration derart umfangreicher Mittel auf die ostdeutschen Länder mit dem Argument des infrastrukturellen Nachholbedarfs einer verfassungsrechtlichen Überprüfung standhalten würde, ist fraglich. Eine Ungleichbehandlung des regionalen Bedarfs an Infrastruktur in Ost und West ist jedenfalls auf eine so lange Dauer ökonomisch nicht sinnvoll.³⁵

4. Ist Konvergenz beeinflussbar?

Der Einsatz enormer staatlicher Mittel, um die Angleichung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse zwischen Regionen zu erreichen, die sich im Einkommensniveau und in der Wirtschaftsstruktur strukturell stark unterscheiden, setzt die meist stillschweigend als selbstverständlich hingegenommene Vermutung voraus, dass interregionale Transfers den gegenseitigen Anpassungsprozess fördern bzw. beschleunigen. Dies ist weder theoretisch noch empirisch gesichert. Die Antworten auf die Frage, welche Faktoren die räumlichen Anpassungsprozesse von Wirtschaftsregionen bestimmen und in welcher Richtung sie wirken, sind vielfältig und umstritten. Es gibt Theorien, die Konvergenz voraussagen, aber auch solche, die Divergenz zulassen.

4.1. Ergebnisse theoretischer Modelle

In der neoklassischen Wachstumstheorie (auf der Basis des Solow-Modells) ergibt sich aus dem Austausch von Gütern und Faktoren zwischen verschiedenen Regionen ein Anpassungsprozess, der darauf hinwirkt, dass sich die Pro-Kopf-Einkommen aneinander angleichen. Solange die mobilen Faktoren ungehemmt dorthin wandern können, wo sie die größten Erträge erzielen, und solange keine starren Preise (insbesondere nicht starre Nominallöhne) die Flexibilität der Märkte behindern, gibt es daher keinen Anlass für ein

³³ Vgl. Koller/Schwengler/Zarth (2001). In die Abgrenzung der Fördergebiete im Rahmen dieser Gemeinschaftsaufgabe geht auch ein Indikator ein, der die sachkapital-, humankapital- und haushaltsorientierte Infrastruktur enthält. Vgl. dazu Zarth/Crome (1999).

³⁴ Vgl. Jahrgutachten 2000/01, Ziffer 177.

³⁵ Da der Begriff der „Gleichbehandlung“ sowohl aus rechtlicher als auch aus ökonomischer Sicht mit vielfältigen Facetten behaftet ist, die hier nicht ausführlich behandelt werden können, sei nur ein einschränkender Zusatz angedeutet: Es ist aus regionalpolitischer Sicht nicht sinnvoll, z.B. Wachstumszentren und Peripherie mit der gleichen Infrastruktur auszustatten. Die Gleichbehandlung kann sich außerdem auch auf eine Mindestausstattung oder auf die Beseitigung von Infrastrukturengpässen beschränken.

staatliches Ausgleichssystem, weil der Markt für eine optimale räumliche und zeitliche Verteilung der Ressourcen sorgt. Selbst ein eigenständiger öffentlicher Kapitalstock kann aufgebaut werden, indem der Staat von den steigenden privaten Erträgen einen Teil abzweigt und sie für die komplementären notwendigen öffentlichen Investitionen nutzt.

Dieser Anpassungsprozess kann allerdings beschleunigt werden, wenn die struktur- und finanzschwächere Region die Finanzierung der öffentlichen Investitionen nicht aus eigenen Steuermitteln leisten muss, sondern durch interregionale Transfers aus der kapitalreicheren Region die öffentliche Infrastruktur schneller ausbauen kann. Dadurch wird zugleich ein schnellerer Abbau der regionalen Disparitäten erreicht. Das ist aber nicht kostenlos möglich. Wie Kellermann (1998) in einem neoklassischen Wachstumsmodell dargelegt hat, kann zwar ein horizontaler Finanzausgleich mit investiver Zweckbindung die Konvergenz zwischen ärmeren und reicheren Regionen beschleunigen. Es entstehen dadurch jedoch kurzfristig Verluste, die erst mittelfristig durch Produktivitätsgewinne kompensiert werden. Im langfristigen Gleichgewicht ergibt sich dadurch weder ein zusätzliches Einkommen noch ein Wohlfahrtsgewinn.

Im Gegensatz zur neoklassischen Wachstumstheorie zeigt sich in den Modellen der neuen Wachstumstheorie, dass endogene Innovations- und Wachstumsprozesse auch zu divergierenden regionalen Einkommensentwicklungen bzw. zu regionalen Konzentrationsprozessen führen können.³⁶ Sie werden durch zunehmende Skalenerträge bzw. Wissens- und Informationsexternalitäten im Produktionsbereich ausgelöst. In diesem Zusammenhang gewinnen die Subventionierung von Forschung und Entwicklung sowie öffentliche Investitionen in die Humankapitalbildung eine besondere Bedeutung.

Zu ähnlichen Ergebnissen gelangen die Modelle der sogenannten „new economic geography“.³⁷ Sie erklären regionale Agglomerations- und Konzentrationsprozesse, die traditionsgemäß auch in der Regionalökonomie untersucht werden.³⁸ Die räumlichen Konzentrationsprozesse werden durch zentrifugale Kräfte (z.B. regionale Produktions- und Informationsexternalitäten) und zentripetale Kräfte (z.B. Transportkosten) und durch Selbstorganisationsprozesse bestimmt. Die Akkumulation und Diffusion von Wissen sowie die Vielfalt des Güterangebots spielen in diesem Zusammenhang eine besondere Rolle, weil sie in Ballungsräumen (Zentren) wirksamer zur Geltung kommen als in Randregionen (Peripherie). Allerdings ist es auch möglich, dass durch bestimmte Impulse neue Agglomerationen entstehen oder dass alte Regionen an Gewicht verlieren.

³⁶ Vgl. dazu insbesondere Romer (1990), Grossman/Helpman (1995) und Aghion/Howitt (1992).

³⁷ Die Entwicklung dieser Theorie ist insbesondere durch den Ansatz von Krugman (1991) ausgelöst worden und hat sich so stark entfaltet, dass sie bereits in Überblicksartikeln (u.a. Ottaviano/Puga, 1998, Schmutzler, 1999) zusammengefasst worden ist.

³⁸ Vgl. dazu beispielsweise Bröcker (1994) und Lammers/Stiller (2000).

4.2. Empirische Ergebnisse

Die Modelle der Wachstumstheorie und der „new economic geography“ sind vielfach empirisch überprüft worden.³⁹ Die Ergebnisse sind auch hier differenziert. Zum Teil bestätigen sie die Tendenz zur Beseitigung räumlicher Einkommensdisparitäten durch Konvergenz. In anderen Fällen werden aber auch divergente räumliche Entwicklungen festgestellt. In vielen empirischen Untersuchungen des neoklassischen Wachstumsansatzes für die Regionen entwickelter Länder zeigen sich verhältnismäßig stabile Werte für die Aufholprozesse zwischen Regionen mit unterschiedlicher Wirtschaftskraft. Die Konvergenzgeschwindigkeit, die mit der sogenannten Beta-Konvergenz gemessen wird, ist mit einem Wert um 2 % relativ gering, so dass die Zeiträume, in denen die Anpassung stattfindet, mit einer Halbwertszeit von etwa 35 Jahren verhältnismäßig lang sind.⁴⁰ Andere Untersuchungen weisen dagegen nach, dass die Konvergenzraten meist unterschätzt werden, weil sie die Heterogenität der Regionen nicht berücksichtigen.⁴¹ Funke/Strulik (1999) ermitteln in ihrer Untersuchung der westdeutschen Länder ebenfalls eine höhere Anpassungsgeschwindigkeit, jedoch nähert sich jedes Land im Laufe der Zeit einem eigenen langfristigen Wachstumsgleichgewicht, so dass sich das Verhältnis von armen und reichen Ländern kaum verändert.⁴²

Zu der Vielfalt der Ergebnisse gehört auch, dass die empirische Diagnose von divergenter oder konvergenter räumlicher Entwicklung von der räumlichen Abgrenzung selbst abhängt. So stellt beispielsweise Thomas (1997, S. 139 und S. 147) fest, dass der Abbau regionaler Disparitäten in der Europäischen Union auf der Länderebene wesentlich stärker ausgeprägt ist als auf der regionalen Ebene. Auch ist es keineswegs ausgeschlossen, dass die Pro-Kopf-Einkommen bestimmter Volkswirtschaften *konvergieren*, während die Regionen innerhalb der Länder *divergieren* (Martin, 1998; Keilbach, 2000).

Die empirischen Studien fördern außerdem Ergebnisse zutage, welche die eigenständige Bedeutung agglomerierter Städte und Regionen und deren Bedeutung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in einem neuen Licht erscheinen lassen. Man findet eine Reihe empirischer Belege dafür, dass es eine positive Beziehung zwischen dem Agglomerationsgrad und dem Wachstum von Volkswirtschaften gibt (Martin/Ottaviano, 1996; Henderson, 2000). Ballungszentren haben also nicht nur selbst eine hohe Wirtschaftskraft, sondern strahlen auch auf das Umland und die gesamte Volkswirtschaft aus. Dies ist sicherlich einer der Gründe dafür, warum man in den letzten Jahren häufiger auf die Empfehlung stößt, die Wirtschaftsförderung stärker auf Wachstumspole zu konzentrieren, und

³⁹ Für Deutschland liegen z.B. die Untersuchungen von Herz/Röger (1995), Bode (1998), Kellermann (1998), Büttner (1999) und Keilbach (2000) vor.

⁴⁰ Die Beta-Konvergenz gibt grob gesagt an, mit welcher Geschwindigkeitsrate sich das Pro-Kopf-Einkommen einer Region an das Durchschnittseinkommen anpasst. Einen Überblick über die empirischen Schätzungen zur Konvergenz von Regionen in den USA, Kanada und Europa geben Barro/Sala-i-Martin (1995) in den Kapiteln 10-12. Auf eine Reihe von Konvergenzuntersuchungen für Deutschland verweist Kellermann (1998), S. 101.

⁴¹ Vgl. Barrel/te Velde (2000), S. 273. Herz/Röger (1995) ermitteln für 75 Raumordnungsregionen in Westdeutschland für den Zeitraum von 1957-88 eine Halbwertszeit von 16 Jahren, für den Zeitraum von 1970-88 jedoch eine Halbwertszeit von 37 Jahren. Thomas kommt in seiner Untersuchung europäischer Länder zu dem Ergebnis, dass die empirisch ermittelten Konvergenzraten bei einem höheren Disaggregationsniveau deutlich ansteigen. Die damit verbundene stärkere Heterogenität der Länder hat aber auch zur Folge, dass die geschätzten Konvergenzraten relativ instabil sind bezüglich Variationen der zugrundeliegenden Zeiträume. Vgl. Thomas (1997), S. 135-140.

⁴² De la Fuente (2000, S. 40) weist auf ähnliche Ergebnisse einer Reihe internationaler Untersuchungen hin.

sie durch den Ausbau einer interregionalen und internationalen Verkehrsinfrastruktur an das gesamtdeutsche und europäische Transportnetz anzuschließen.⁴³

Empirische Analysen, die den Einfluss von interregionalen Transfers bzw. des Finanzausgleichs auf die Wirtschaftskraft und das Einkommensgefälle zwischen Regionen explizit in die Untersuchungen einbeziehen, sind rar. Selbst bei gezielteren Instrumenten erscheint Skepsis angebracht. So wird beispielsweise der Beitrag der Strukturfondsmittel zur Konvergenz der Regionen in Europa selbst von der EU-Kommission kritisch eingeschätzt. Es zeigt sich nämlich, dass diese Ausgaben die Varianz der regionalen Wachstumsraten kaum verändert haben.⁴⁴ Auch die Ergebnisse der Standard-Konvergenzuntersuchungen für Westdeutschland sprechen trotz des hohen Ausgleichsniveaus des deutschen Finanzausgleichssystems nicht für einen kräftigen positiven Einfluss auf die Beseitigung von regionalen Disparitäten zwischen den Ländern.⁴⁵

In ihrer Untersuchung der deutschen Verhältnisse kommt die OECD zu der Schlussfolgerung, dass das Finanzausgleichssystem in Deutschland langfristig wenig Erfolg gezeigt habe. Nur eines der Länder sei von einem Empfängerstatus in den Geberstatus gewechselt. Sowohl die Streuung der realen Pro-Kopf-Einkommen als auch der Arbeitslosenraten habe sich in den letzten 27 Jahren kaum verändert.⁴⁶ Für die letzten zehn Jahre gilt allerdings ein differenzierteres Bild: Der Aufholprozess Ostdeutschlands ist zunächst sehr erfolgreich verlaufen, dann allerdings seit Mitte der neunziger Jahre ins Stocken gekommen.⁴⁷ Immerhin betrug die Konvergenzrate Ostdeutschlands 1991-1999 „nicht weniger als knapp 9 %“⁴⁸ und lag damit deutlich über den Standardergebnissen von 2%. Andererseits ist auf einem stärkeren Disaggregationsniveau auch eine Zunahme der kleinräumigen regionalen Disparitäten festzustellen, die sich im Zeitablauf sogar vertiefen.⁴⁹

Die theoretischen und empirischen Analysen mahnen zwar zur Skepsis gegenüber den Gestaltungsmöglichkeiten der Anpassungsprozesse durch Maßnahmen des Finanzausgleichs. Insgesamt sind jedoch gerade die Vertreter der neuen ökonomischen Geographie mit wirtschaftspolitischen Empfehlungen zurückhaltend. Das hängt zum Teil damit zusammen, dass die Ergebnisse der dynamischen Theorien in starkem Maße von den jeweiligen Anfangsbedingungen abhängen und dass in den meisten Modellen multiple Gleichgewichte und Randlösungen möglich sind. Auf die Realität umgesetzt, bedeutet dies, dass man wenig Anhaltspunkte dafür hat, eindeutige langfristige Trends in der regionalen Entwicklung feststellen zu können und dass historische Situationen und Zufälligkeiten sowie lokale Gegebenheiten keine untergeordnete Rolle spielen. Aber auch die Fülle zum Teil gegenläufiger positiver und negativer Externalitäten und Unteilbarkeiten (z.B. durch Infrastrukturnetze und Wissensdiffusion), die für die Bildung und ökonomische Entwicklung von Wachstumszentren von großer Bedeutung sind, macht eine Ableitung normativer

⁴³ Vgl. z.B. Klemmer (1990), S. 561; Ostdeutschland-Bericht (1999), S. 443f.; Jahresgutachten 1999/2000, Ziffern 148-149; Lammers (2001), S. 131.

⁴⁴ Vgl. European Commission (1996), S. 11. Neuere Schätzungen sind etwas optimistischer. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die Verminderung der regionalen Disparitäten in der Europäischen Union zu einem Drittel auf den Einsatz der Mittel des Strukturfonds zurückzuführen ist. Vgl. Moucque (2000), S. 13.

⁴⁵ Vgl. z.B. Lammers (1994), Seitz (1995). Auch die empirische Untersuchung von Funke/Strulik (1999) zeigt, wie bereits erwähnt, kaum Veränderungen zwischen armen und reichen Ländern in Deutschland.

⁴⁶ Vgl. OECD (1998), S. 80-87. Nach Lammers (1994, S. 183) haben sich die regionalen Unterschiede in Westdeutschland seit den achtziger Jahren wieder vergrößert. „Ein echter regionaler Konvergenzprozeß in dem Sinne, daß sich die Wirtschaftskraft der Regionen angleicht und dann überall mit gleicher Rate zunimmt, hat also nicht stattgefunden.“

⁴⁷ Vgl. Sinn (2000).

⁴⁸ Vgl. Blien u.a. (2001), S. 35.

⁴⁹ Vgl. a.a.O., S. 61.

Konsequenzen sehr schwer. „Which externalities matter more? ... nobody knows, and nobody will know until there has been a lot of hard empirical work on the matter.“⁵⁰ Aus den genannten Gründen wird daher die Notwendigkeit positiver und empirischer Analysen vor die Entwicklung normativer Theorien gesetzt.

Andererseits machen die theoretischen und empirischen Untersuchungen immer deutlicher, dass die Politik bei ihrem Mitteleinsatz ihr besonderes Augenmerk auf bestimmte Einflussfaktoren richten muss. Dazu gehören z.B. die Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur, das sektorspezifische Humankapital bzw. das Potential an hoch qualifizierten Arbeitskräften sowie ein optimales regionenspezifisches Angebot an öffentlichen Leistungen. Insgesamt veranschaulichen die Ergebnisse der neuen Wachstumstheorie und der neuen ökonomischen Geographie die mannigfaltige Bedeutung der Regionen für die Entwicklung der Volkswirtschaften. Zunehmende Integrationstendenzen mindern die Bedeutung der Staatsgrenzen und bedingen eine Stärkung des Wettbewerbs der Regionen. Daraus wird auch die Forderung abgeleitet, regionale Verantwortlichkeiten und föderale Strukturen zu stärken, damit die innerstaatlich und national überschreitenden ökonomischen Verflechtungsbereiche besser genutzt werden können.⁵¹ Dieser Gedanke geht natürlich weit über die bloße Verausgabung und Verwaltung zentral zugewiesener Finanzierungsmittel hinaus. Er erfordert eine ausgewogene und kreative Nutzung spezifischer lokaler und regionaler Potentiale und Entwicklungsbedingungen. „Details matter“.

5. Schwerpunkte der Mittelverwendung – Zwischen Effizienz und Verteilung

Gerade vor dem Hintergrund der Skepsis, welche die Erfahrungen des Solidarpaktes I sowie die dargestellten theoretischen Überlegungen und empirischen Ergebnisse der Konvergenzstudien in berechtigter Weise gegenüber den Möglichkeiten und Erfolgsaussichten der Steuerung regionaler Anpassungsprozesse vermitteln, ist es notwendig, dass die neuen Länder die Mittel, die ihnen durch den Finanzausgleich im allgemeinen und durch die Bundesergänzungszuweisungen im besonderen zur Verfügung gestellt werden, so gezielt und effizient wie möglich einsetzen.

Freilich beginnt das Effizienzproblem bereits bei der Mittelverteilung selbst. Die Aufteilung der Bundesergänzungszuweisungen auf die einzelnen Länder stützt sich, wie bereits erwähnt, auf den Stand der Einwohnerzahlen zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung. Zielgerichteter wäre es gewesen, wenn man statt dessen für die Zuteilung auf die neuen Länder stärker bedarfs- oder wirtschaftskraftbezogene Indikatoren benutzt hätte. Die Bindung der Mittelverwendung an die Deckung des infrastrukturellen Nachholbedarfs und an den Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft ist – abgesehen davon, dass sie nur einen rein politischen Charakter hat – grob und seltsam.

Die Tatsache, dass die Kommunen in den neuen Ländern eine äußerst schwache Steuerkraft haben, ist angesichts der vorliegenden Daten unbestreitbar. Richtig ist auch, dass dies ein Konstruktionsfehler ist, der die notwendigen Investitionen im kommunalen Bereich verhindert. Jedoch ist es nicht in erster Linie die Pflicht des Bundes, eine ausreichende Versorgung der Kommunen mit ausreichender Finanzkraft zu garantieren, sondern vorrangige Aufgabe der Länder über das Instrument des – immer wieder auch von ihnen selbst so viel beschworenen – aufgabengerechten Finanzausgleichs.

⁵⁰ Fujita/Krugman/Venables (1999), S. 349.

⁵¹ Vgl. Lammers (1999), S. 27.

Das mit den Bundesergänzungszuweisungen nunmehr auf lange Zeit etablierte vertikale Zuweisungssystem wird die von den Kommunen so heftig beklagte Praxis des Bundes und der Länder, Aufgaben auf die Gemeinden zu verlagern, ohne ihnen die entsprechenden finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen, nur symptomatisch behandeln. Notwendig ist eine grundlegende Reform des Gemeindefinanzierungssystems und eine strengere Fassung des Konnexitätsprinzips. Der Solidarpaket versetzt die Länder über viele Jahre hinweg in eine relativ bequeme Position und gibt ihnen keinen Anreiz zu einer grundlegenden Erneuerung des Aufgaben- und Finanzierungssystems auf Gemeindeebene und zu einer echten Stärkung der kommunalen Autonomie.

Die Bindung der Bundesergänzungszuweisungen an den infrastrukturellen Nachholbedarf ist im Prinzip richtig, aber eben auch von einer solchen Allgemeinheit, dass sie manchen zu irrigen Schlussfolgerungen verführen kann. Wenn auf Nachholbedarf bei öffentlichen Investitionen gepocht wird, ja sogar behauptet wird, es sei unbedingt notwendig, mit staatlich finanzierten infrastrukturellen Programmen in Vorleistung zu treten, um das gesamtwirtschaftliche Entwicklungspotential zu stärken und das Wachstum zu fördern, sollte nicht übersehen werden, dass private Investitionen – jedoch selbst tragende und nicht solche, die aus permanenten öffentlichen Subventionen gespeist werden – für das Wachstum der Wirtschaft nicht minder wichtig und für die Schaffung von dauerhaften Arbeitsplätzen unentbehrlich sind. Es geht also um eine kluge zeitliche und sachliche Abstimmung der Entwicklungsmöglichkeiten von öffentlichen und privaten Investitionen.

Aus diesem Grunde ist auch der Vorschlag des Sachverständigenrates, die aus den Zuweisungsmitteln finanzierten Investitionen nicht auf die in den Länderverfassungen festgelegten Kreditgrenzen anzurechnen, problematisch.⁵² Die vielfach verbreitete Auffassung, öffentliche Investitionen könnten im Prinzip mit Krediten finanziert werden, weil den zukünftigen Zinslasten auch entsprechende Erträge gegenüberstehen, ist ökonomisch nicht vollständig durchdacht. Aus volkswirtschaftlicher Sicht sind öffentliche Investitionen nur sinnvoll, solange sie rentabler sind als private Investitionen. Daher ist es unbedingt notwendig, das richtige Gleichgewicht zu finden. Zu bedenken ist außerdem, dass die Staatshaushalte in den nächsten Jahrzehnten hohen Belastungen aus der demographischen Entwicklung ausgesetzt sein werden, so dass auch aus dieser Sicht eine Schuldenfinanzierung öffentlicher Investitionen nicht zu empfehlen ist.

Hinsichtlich der konkreten Gestaltung der öffentlichen Mittelverwendung sind Empfehlungen für eine Schwerpunktbildung angesichts der differenzierten theoretischen und empirischen Ergebnisse nicht einfach. Im Prinzip müssen auch die öffentlichen Ausgaben den Notwendigkeiten regionaler und überregionaler Muster folgen. Die regionale Entwicklung in Ostdeutschland ist offensichtlich durch eine zweigleisige Entwicklung geprägt. Wirtschaftszweige, die überwiegend lokale oder regionale Märkte bedienen (der Handel, das Baugewerbe und die Finanzdienstleistungen) sind gewachsen und haben die Regionen entsprechend mitgezogen. Dagegen sind Wirtschaftszweige, die dem Druck einer viel größeren Konkurrenz standhalten müssen, weil sie hauptsächlich überregional gehandelte Produkte anbieten, stark geschrumpft. Da wegen der Abschwächung der heimischen Nachfrage seit Mitte der neunziger Jahre die Beschäftigung im regional ausgerichteten Sektor mittelfristig nicht mehr stark expandieren kann, liegen die Hoffnungen auf eine Verbesserung der Wachstumsaussichten insbesondere auf dem überregionalen Sektor.⁵³

⁵² Vgl. Jahresgutachten 2000/01, Ziffer 407.

⁵³ Vgl. Blien u.a. (2001), S. II und S. 63.

Es kommt also nicht darauf an, z.B. weiterhin flächendeckend und gleichzeitig Gewerbegebiete zu fördern sowie hohe Subventionen in stagnierende Branchen und suboptimale Standorte zu investieren. Auch hat es sich herausgestellt, dass nicht der generelle Ausbau überregionaler Verkehrsnetze Wirtschaftswachstum erzeugt hat. Vielmehr waren auch die Impulse der Verkehrsinfrastruktur branchenbezogen und regional wirksam.

Insgesamt muss daher in Zukunft darauf geachtet werden, die Abhängigkeit der Wirtschaftsentwicklung von lokalen und regionalen Bedingungen stärker im Blickfeld zu behalten und gleichzeitig die Konkurrenzfähigkeit überregionaler Sektoren zu verbessern.⁵⁴ Eine Strategie flächendeckender öffentlicher Investitionen wäre falsch. Sektor- und regionalspezifische Infrastrukturprofile versprechen mehr Erfolg. Der Schwerpunkt dieser Maßnahmen sollte in den Bereichen der intraregionalen Vernetzung sowie der Ausbildung, Forschung und Innovation liegen.

Die Möglichkeiten der effizienten Gestaltung der aus dem Solidarpakt II fließenden Mittelzuweisungen und der Erfolg des instrumentalen Mitteleinsatzes hängen in entscheidendem Maße auch davon ab, inwieweit der Politik die richtige Mischung zwischen Effizienz und Verteilung gelingt. Sie wird es dabei nicht leicht haben. Die Empfehlung, insbesondere Wachstumspole auszustatten und zu fördern, kann zu Konflikten mit peripheren Regionen führen, die sich vernachlässigt fühlen, wenn ihnen die Politik nicht hinreichend deutlich machen kann, dass die Schwerpunktförderung allen dient. Wendet sie sich dann allerdings zu sehr dem Ausgleichsziel zu, verliert sie an Chancen, das Wachstumsziel zu erreichen.

Noch schwieriger und aus ökonomischer Sicht kostspieliger wird der Aufholprozess, wenn er sich in die Länge zieht, weil das Netz gesamtwirtschaftlicher Bedingungen sich nicht flexibel genug anpasst. Je weniger es gelingt, die Lohnpolitik, die Arbeitsmarktordnung und wesentliche Teile unseres Sozialstaates den Erfordernissen einer dezentralen und durch den internationalen Wettbewerb bestimmten Wachstumsdynamik anzupassen, desto häufiger werden die Politiker in den neuen Ländern sich verpflichtet fühlen, kompensatorischen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Maßnahmen sowie einer konsumtiven Mittelverwendung den Vorrang zu geben. Die wachstumsorientierte Mittelverwendung, die einen längeren Atem braucht, gerät dann in Gefahr, dem kurzfristigen Erfolgsdenken zu geopfert zu werden.

Dass dieses Problem für den Aufholprozess in Ostdeutschland von so großem Gewicht ist, liegt daran, dass die neuen Länder gezwungen waren, mit der Vereinigung den gesamten Bestand an Rahmenbedingungen und Regulierungen eines rigiden westdeutschen Rechts- und Sozialsystems zu übernehmen, obwohl ihre ungünstige Ausgangssituation eine viel stärkere und flexiblere Anpassung an die Bedingungen einer globalisierten Wirtschaft erfordert hätte. Diesen Reformstau aufzulösen, ist jedoch eine Aufgabe, die gewiss nicht allein, und vielleicht noch am allerwenigsten, von den ostdeutschen Ländern zu lösen ist. Es wäre jedenfalls nicht sehr fair, den Anstoß für grundlegende Reformen gerade denen zu überlassen, die die schwächste Ausgangsposition haben. Solche Reformen sind eine gesamtdeutsche, eine gesellschaftspolitische Aufgabe.⁵⁵

⁵⁴ Vgl. Milbradt (1999), S. 193.

⁵⁵ Vgl. auch Milbradt (1999), S. 196ff.

Literatur

- Agion, Philippe, Peter Howitt (1992)**, A Model of Growth through Creative Destruction, in: *Econometrica*, Vol. 60, S. 323-351.
- Baretti, Christian, u.a. (2000)**, Chancen und Grenzen föderalen Wettbewerbs, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, 1, München.
- Barrel, Ray, Dirk te Velde (2000)**, Catching-up of East German Labour Productivity in the 1990s, in: *German Economic Review*, Vol. 1, Issue 3, S. 271-297.
- Barro, Robert, Xavier Sala-i-Martin (1995)**, *Economic Growth*, New York u.a.O. (McGraw-Hill).
- Blien, Uwe, u.a. (2001)**, Neue Bundesländer, Einflussfaktoren der Regionalentwicklung, Studie von IAB/DIW im Auftrag der KfW, November, Nürnberg/Berlin.
- Bode, Eckardt (1998)**, Lokale Wissensdiffusion und regionale Konvergenz in Deutschland, Tübingen (Mohr/Siebeck).
- Bröcker, Johannes (1994)**, Die Lehren der neuen Wachstumstheorie für die Raumentwicklung und die Regionalpolitik, in: Uwe Blien, Hayo Herrmann und Martin Koller (Hrsg.), *Regionalentwicklung und regionale Arbeitsmarktpolitik*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 184, S. 29-50.
- Bundesrat**, Drucksache 485/01 (Beschluss) vom 13.07.01.
- Bundesverfassungsgericht (1987)**, Urteil des zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 24.6.86 zum Finanzausgleichsgesetz, in: *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, Bd. 72, Tübingen (Mohr/Siebeck), S. 330-436.
- Bundesverfassungsgericht (1999)**, Urteil zum Länderfinanzausgleich vom 11. November 1999, verfügbar im Internet unter http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/frames/fs199991111_2bv000298.
- Busch, Ulrich (2002)**, *Am Tropf – Die ostdeutsche Transfergesellschaft*, Berlin (trafo verlag).
- Büttner, Thiess (1999)**, *Agglomeration, Growth, and Adjustment, A Theoretical and Empirical Study of Regional Labor Markets in Germany*, Heidelberg (Physica).
- de la Fuente, Angel (2000)**, Convergence across countries and regions: Theory and empirics, in: *EIB Papers*, Vol. 5, No.2, S. 25-45.
- Deutscher Bundestag**, Drucksache 14/5951 vom 07.05.2001.
- Deutscher Bundestag**, Drucksache 14/6533 vom 02.07.2001.
- Deutscher Bundestag**, Drucksache 14/6577 vom 04.07.2001.
- Deutscher Bundestag**, Drucksache 14/7063 vom 09.10.2001.
- Deutscher Bundestag**, Drucksache 14/7256 vom 1.11.2001.
- European Commission (1996)**, *Economic Evaluation of the Internal Market*, European Economy, Reports and Studies, No.4.
- Finanzbericht 1994**, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Bonn, 19. August 1993.
- Finanzbericht 2002**, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Berlin, 10. August 2001.
- Fujita, Masahisa, Paul Krugman, Antony J. Venables, (2000)**, *The Spatial Economy - Cities, Regions, and International Trade*, 2. Printing, Cambridge, Mass., und London (MIT Press).
- Funke, Michael, and Holger Strulik (1999)**, Regional Growth in West Germany: Convergence or Divergence?, in: *Economic Modelling*, Vol. 16, S. 489-502.
- Gemeinschaftsdiagnose 2002** der AG deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, Hamburg 2002.
- Grossman, Gene M., Helpman, Elhanan (1995)**, *Innovation and Growth in the Global Economy*, 5. Printing, Cambridge (MIT Press).
- Henderson, Vernon (2000)**, The Effects of Urban Concentration on Economic Growth, NBER Working Paper 7503.

- Herz, Bernhard, und Werner Röger, (1995)**, Economic Growth and Convergence in Germany, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 131, S. 132-143.
- Huber, Bernd und Karl Lichtblau (2000)**, Ein neuer Finanzausgleich, Reformoptionen nach dem Verfassungsgerichtsurteil, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, hrsg. vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 257, Köln (Deutscher Instituts-Verlag).
- Jahresgutachten 1996/97** des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Reformen voranbringen, Stuttgart (Metzler/Poeschel) 1996.
- Jahresgutachten 1999/2000** des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wirtschaftspolitik unter Reformdruck, Stuttgart (Metzler-Poeschel) 1999.
- Jahresgutachten 2000/01** des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Chancen auf einen höheren Wachstumspfad, Stuttgart (Metzler-Poeschel) 2000.
- Keilbach, Max (2000)**, Spatial Knowledge Spillovers and the Dynamics of Agglomeration and Regional Growth, Heidelberg (Physica).
- Kellermann, Kersten (1998)**, Die interregionale Konvergenz der Arbeitsproduktivitäten. Eine analyse unter besonderer Berücksichtigung von öffentlichen Inputfaktoren und des Finanzausgleichs, Berlin (Duncker und Humblot).
- Kitterer, Wolfgang (1994)** unter Mitarbeit von Kersten Kellermann, Stefan Klusewitz und Dirk Massierer, Finanzausgleich im vereinten Deutschland, Neugestaltung der Finanzbeziehungen zur Stärkung des Föderalismus unter besonderer Berücksichtigung des Landes Bremen, Schriftenreihe des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften Kiel, Heidelberg (Decker/Schenk).
- Klemmer, Paul (1990)**, Modernisierung der ostdeutschen Wirtschaft als regionalpolitisches Problem, in: Wirtschaftsdienst, 70. Jg., Heft 11, S. 557-561.
- Klodt, Henning (2000)**, Industrial Policy and the East German Productivity Puzzle, in: German Economic Review, Vol. 1, Issue 3, S. 315-333.
- Koller, Martin, Barbara Schwengler und Michael Zarth, (2001)**, Zielerreichungsanalyse bei den Fördergebieten der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft und Finanzen des Saarlandes, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, BeitrAB 243, Nürnberg.
- Krugman (1991)**, Increasing Returns and Economic Geography, in: Journal of Political Economy, Vol. 99, S. 483-499.
- Lammers, Konrad (1994)**, Regionale Struktur- und Wachstumsunterschiede in der Bundesrepublik - Wo steht Ostdeutschland?, in: Die Weltwirtschaft, Heft 2, S. 177-193.
- Lammers, Konrad (1999)**, Europäische Integration und räumliche Entwicklungsprozesse: Wo bleibt die nationale Ebene?, HWWA-Diskussionspapier, 75, Hamburg.
- Lammers, Konrad (2001)**, Eine neue Förderpolitik für Ostdeutschland, in: Wirtschaftsdienst, 81. Jg., Heft 3, S. 130-131.
- Lammers, Konrad, und Silvia Stiller, (2000)**, Regionalpolitische Implikationen der neuen ökonomischen Geographie, HWWA Discussion Paper, No. 85, Hamburg.
- Linck, Joachim (2000)**, Das „Maßstäbengesetz“ zur Finanzverfassung – ein dogmatischer und politischer Irrweg, Anmerkungen zum FAG-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 53, Heft 8, S. 325-329.
- Martin, Philippe (1998)**, Can Regional Policy Affect Growth and Geography in Europe, in World Economy, Vol. 21, S. 757-774.
- Martin, Philippe, Ottaviano, Gianmarco I.P. (1996)**, Growth and Agglomeration, CEPII, Document de travail, No. 96-14, Paris.
- Maßstäbengesetz (2001)**, Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 47, vom 12. September 2001.

- Milbradt, Georg (1999)**, Eine kritische Würdigung des ostdeutschen Aufholprozesses – Ausblick auf die Zukunft, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Bd. 25, Heft 2, S. 183-198.
- Moucque (2000)**, A survey of socio-economic disparities between the regions of the EU, in: EIB Papers, Vol. 5, No. 2, S. 13-24.
- OECD (1998)**, Reforming the Federal Fiscal System, in: OECD Economic Surveys, Germany, Paris, S. 70-96.
- Ostdeutschland-Bericht (1999)**, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Institut für Wirtschaftsforschung, Halle, Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, Neunzehnter Bericht, DIW-Wochenbericht, 66. Jg., Nr. 23/99.
- Ottaviano, Gianmarco I.P., Diego Puga (1998)**, Agglomeration in the Global Economy: A Survey of the 'New Economic Geography', in: The World Economy, Vol. 21, No.6, S. 707-731.
- Peffekoven, Rolf (1990)**, Finanzausgleich und Sonderbedarfe – Thema und vier Variationen, in: Franz Xaver Bea und Wolfgang Kitterer (Hrsg.), Finanzwissenschaft im Dienste der Wirtschaftspolitik, Dieter Pohmer zum 65. Geburtstag, Tübingen, S. 323-341.
- Peffekoven, Rolf (1994)**, Reform des Finanzausgleichs – eine vertane Chance, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 51, Heft 3, S. 281-311.
- Pohl, Rüdiger (2002)**, Wirtschaftliche Aussichten der Neuen Bundesländer, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, 41. Jg., Nr. 3.
- Romer, Paul M. (1990)**, Endogenous Technological Change, in: Journal of Political Economy, Vo. 98, October, Part II, S. S71-S102.
- Schmutzler, Armin (1999)**, The New Economic Geography, in: Journal of Economic Surveys, Vol. 13, No. 4, S. 355-379.
- Seitz, Helmut (1995)**, Konvergenz: Theoretische Aspekte und empirische Befunde für westdeutsche Regionen, in: Konjunkturpolitik, Vol. 41, Heft 2, S. 168-198.
- Sinn, Hans-Werner (2000)**, Zehn Jahre deutsche Wiedervereinigung – Ein Kommentar zur Lage der neuen Länder, in: ifo Schnelldienst, 53. Jg., Nr. 26/27, S. 10-22.
- Solidarpaktfortführungsgesetz (2001)**, Bundesgesetzblatt Jg. 2001, Teil I, Nr. 74, vom 27. Dezember 2001.
- Statistisches Bundesamt (lfd. Jahrgänge)**, Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 3.1. Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts.
- Thomas, Ingo P. (1997)**, Ein Finanzausgleich für die Europäische Union? Eine allokatorentheoretische und fiskalföderalistische Analyse, Kieler Studien, hrsg. von Horst Siebert, Bd. 285, Tübingen (Mohr/Siebeck).
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992)**, Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 47, Bonn
- Zarth, Michael, und Barbara Crome (1999)**, Die regionale Infrastrukturausstattung als Indikator für die Auswahl regionalpolitischer Fördergebiete, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 32. Jg., Heft 4, S. 618-630.