

WISO
DISKURS

17/2017

David Bauer, Joachim Ragnitz, Felix Rösel

**ZUR NEUREGELUNG DES
FINANZAUSGLEICHS:
EIN BEITRAG ZUM ABBAU
REGIONALER UNGLEICHHEIT?**

**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u.a. Archiv und Bibliothek.

Die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik verknüpft Analyse und Diskussion an der Schnittstelle von Wissenschaft, Politik, Praxis und Öffentlichkeit, um Antworten auf aktuelle und grundsätzliche Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu geben. Wir bieten wirtschafts- und sozialpolitische Analysen und entwickeln Konzepte, die in einem von uns organisierten Dialog zwischen Wissenschaft, Politik, Praxis und Öffentlichkeit vermittelt werden.

WISO Diskurs

WISO Diskurse sind ausführlichere Expertisen und Studien, die Themen und politische Fragestellungen wissenschaftlich durchleuchten, fundierte politische Handlungsempfehlungen enthalten und einen Beitrag zur wissenschaftlich basierten Politikberatung leisten.

Über die Autoren

David Bauer ist Doktorand an der Dresdner Niederlassung des ifo Instituts und forscht in den Bereichen Öffentliche Finanzen und Industrieökonomik.

Joachim Ragnitz (Projektleiter) ist stellvertretender Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts; seine bevorzugten Forschungsgebiete sind der regionale Strukturwandel in Deutschland und die Öffentliche Finanzwirtschaft.

Felix Rösel ist Post-Doc an der Dresdner Niederlassung des ifo Instituts und forscht in den Bereichen Öffentliche Finanzen, Politische Ökonomie und Gesundheitsökonomie.

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

Dr. Philipp Fink leitet in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik den Arbeitsbereich Klima-, Umwelt-, Energie- und Strukturpolitik.

David Bauer, Joachim Ragnitz, Felix Rösel

ZUR NEUREGELUNG DES FINANZAUSGLEICHS: EIN BEITRAG ZUM ABBAU REGIONALER UNGLEICHHEIT?

3	VORWORT
4	ZUSAMMENFASSUNG
5	1 EINLEITUNG
6	2 REGIONALE DISPARITÄTEN IN DEUTSCHLAND
8	3 STATUS QUO UND NEUREGELUNG DER BUND-LÄNDER-FINANZBEZIEHUNGEN
8	3.1 Bisherige Regelung des Länderfinanzausgleichs
8	3.2 Die geplante Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
10	4 ANALYSE
13	5 ALTERNATIVEN
13	5.1 Vorschlag von Eichel et al. (2013)
13	5.2 SoBEZ nach unterproportionaler Wirtschaftskraft
15	6 FAZIT
15	Literaturverzeichnis
16	7 ANHANG
18	Literaturverzeichnis
20	Abkürzungsverzeichnis
20	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

VORWORT

Das Grundgesetz fordert durch den Artikel 72 Absatz 2 die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland. Doch wie der sozioökonomische Disparitätenbericht der Friedrich-Ebert-Stiftung zeigt, ist dieses Ziel in weite Ferne gerückt. Denn aufgrund unterschiedlicher Wirtschaftskraft existieren große regionale Unterschiede in Bezug auf Einkommen, Arbeitslosigkeit und Armut in Deutschland. Das soziale und wirtschaftliche Gefälle verläuft zwischen Süden und Norden sowie zwischen Westen und Osten. Diese Unterschiede manifestieren sich letztendlich in einer unterschiedlichen Finanzausstattung der Kommunen.

Das System des Finanzausgleichs soll eigentlich diesen Entwicklungen entgegenwirken, indem es die unterschiedliche Finanzkraft ausgleicht und so für die gleichen finanziellen Voraussetzungen zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben sorgt. Allerdings stellen die zunehmenden regionalen Disparitäten die Effektivität des bestehenden Systems des Länderfinanzausgleichs infrage. Denn vor allem hoch verschuldete Kommunen befinden sich in einem Teufelskreis bestehend aus geringem Wirtschaftswachstum, hohen Sozialausgaben, hohen Schulden und geringen öffentlichen Investitionen. Auch nach dem Finanzausgleich sind sie nicht in der Lage, sich aus dieser Situation zu befreien.

Nach schwierigen Verhandlungen haben Bund und Länder sich Ende 2016 auf eine Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen geeinigt. Der bestehende Finanzausgleich soll grundsätzlich reformiert werden. So soll die wichtige Säule des Finanzausgleichs der Länder untereinander (horizontaler Finanzausgleich) wegfallen. Dafür beteiligt sich der Bund stärker finanziell. Das Team um Joachim Ragnitz vom ifo Dresden hat den Kompromiss zur Neuordnung des Finanzausgleichs im Hinblick auf seine mögliche Wirkung, die sozialen und wirtschaftlichen Disparitäten zu reduzieren, untersucht.

Die Ergebnisse sind ernüchternd. Die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wirkt zwar anfangs den regionalen Disparitäten leicht entgegen. Allerdings vergrößert sich der Abstand zwischen reichen und armen Ländern im Zeitverlauf. Denn die durch den Finanzausgleich umverteilten Finanzmittel steigen langsamer an als die Wirtschaftskraft insgesamt. Damit verringert sich auch das Potenzial des Finanzausgleichs zur Reduzierung regionaler Disparitäten. Die

Autoren der Studie zeigen zudem auf, dass der Vorschlag der FES zur Reform des Finanzausgleichs aus dem Jahr 2013 wirkungsvoller und nachhaltiger regionale Disparitäten bekämpft. Da mit einer Rückabwicklung der beschlossenen Neuordnung nicht zu rechnen ist, sollte, nach Meinung der Autoren, zumindest die unterproportionale Wirtschaftskraft bei der Verteilung der Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen des Bundes stärker berücksichtigt werden.

In jedem Fall zeigt die vorliegende Studie, dass das System des Finanzausgleichs alleine nicht ausreicht, die soziale und wirtschaftliche Ungleichheit in Deutschland zu bekämpfen. Neben strukturpolitischen Instrumenten, müssen verschuldete Kommunen finanziell entlastet werden, damit sie ihre Aufgaben bewältigen können. Sie müssen wieder investieren, um ihre Zukunft gestalten zu können.

DR. PHILIPP FINK

Referent Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Friedrich-Ebert-Stiftung

ZUSAMMENFASSUNG

Im Oktober 2016 haben sich Bund und Länder auf eine grundsätzliche Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen verständigt. Im Mittelpunkt steht dabei der verfassungsrechtlich gebotene Ausgleich der unterschiedlichen Steuerkraft zwischen den Bundesländern. Der Reformvorschlag sieht hierbei zahlreiche Änderungen der gegenwärtig bestehenden Ausgleichsregelungen vor, durch die insbesondere die Mechanik der Umverteilung zwischen den Ländern grundlegend verändert wird. Die langfristigen Auswirkungen dieser neuen Regelungen sind bisher allerdings unbekannt.

Auf Basis einer eigenen Wachstums- und Steuereinnahmeprojektion untersuchen wir in dieser Studie daher die langfristige Dynamik des neuen Finanzausgleichsmodells. Der Sensitivität der neuen Finanzausgleichsregelungen gegenüber regionalen Disparitäten kommt dabei besondere Aufmerksamkeit zu. Wie wir zeigen können, wirkt das neue Modell der Entwicklung regionaler Disparitäten leicht entgegen: Ein gegenüber dem Bundesdurchschnitt unterproportionaler Zuwachs der Wirtschaftskraft je Einwohner_in von 1.000 Euro geht im Durchschnitt mit einem Anstieg der Nettzahlungen aus dem Länderfinanzausgleich von 55 bis 70 Euro je Einwohner_in einher. Allerdings wachsen die Ausgleichszahlungen langsamer als die Wirtschaftskraft, wodurch sich wiederum das Potenzial des Finanzausgleichs zur Reduzierung regionaler Disparitäten verringert.

Um im Rahmen des neuen Länderfinanzausgleichs den Abbau regionaler Disparitäten nochmals voranzutreiben, wäre daher innerhalb der geplanten Neuregelung beispielsweise eine Verteilung der für unterproportionale Gemeindefinanzkraft und Forschungsförderung geschaffenen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) nach unterproportionaler Wirtschaftskraft zu erwägen. Das Reformmodell von Eichel et al. (2013), das im Vergleich zur geplanten Neuregelung insbesondere auf die Ausgabenunterschiede zwischen den Ländern zielt, würde vor allem höher verschuldete Länder besserstellen.

1

EINLEITUNG

Bund und Länder haben sich am 14.10.2016 auf eine grundsätzliche Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen verständigt. Die Neuregelung soll den Anschluss zu den bestehenden Regelungen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bilden, die mit dem 31.12.2019 außer Kraft treten. Hierzu zählen etwa das Finanzausgleichsgesetz, das Maßstäbengesetz und das Entflechtungsgesetz. Die vereinbarte Neuregelung entspricht mit wenigen Änderungen einem Vorschlag der Ministerpräsidentenkonferenz vom 3.12.2015.

Der nunmehr zwischen Bund und Ländern abgestimmte Reformvorschlag sieht zahlreiche Änderungen an den gegenwärtig bestehenden Ausgleichsregelungen vor, die wir nachfolgend im Vergleich zum bis 2019 bestehenden Finanzausgleichssystem grob umreißen (Kapitel 3). Vorab veranschaulichen wir in Kapitel 2 zunächst aber die bestehenden regionalen Disparitäten in Deutschland in Bezug auf die Sozialausgaben und öffentlichen Schulden.

Auf Basis einer eigenen Wachstums- und Steuereinnahmenprojektion untersuchen wir in Kapitel 4 dann die langfristige Dynamik des neuen Finanzausgleichsmodells mit Blick auf die Ausgleichszahlungen in den Jahren 2020 und 2030. Wir zeigen hierbei einerseits, dass das neue Modell der weiteren Entwicklung regionaler Disparitäten zumindest leicht entgegenwirkt. Weil die Ausgleichszahlungen andererseits aber langsamer als die Wirtschaftskraft wachsen, verringert sich wiederum das Potenzial des Finanzausgleichs zur Reduzierung dieser Disparitäten.

In Kapitel 5 diskutieren wir daher zwei alternative Vorschläge zur Neuregelung des Länderfinanzausgleichs, die die Rolle regionaler Disparitäten nochmals verstärkt in den Blick nehmen. Der von Eichel et al. (2013) erarbeitete Vorschlag zielt im Unterschied zur getroffenen Neuregelung dabei weniger auf die Zahl der Einwohner_innen als „Bedarfsträger“ ab, sondern nimmt stattdessen die Ausgabenunterschiede zwischen den Ländern in Blick. Unsere Analyse zeigt, dass das Reformmodell von Eichel et al. (2013) im Vergleich zur

geplanten Neuregelung höher verschuldete Länder besserstellen würde. Eine weitere Möglichkeit, im Rahmen des neuen Länderfinanzausgleichs regionale Disparitäten nochmals verstärkt zu adressieren, bestünde zudem in einer Verteilung der für unterproportionale Gemeindefinanzkraft und Forschungsförderung geschaffenen SoBEZ nach unterproportionaler Wirtschaftskraft. Auch diesen Ansatz wollen wir abschließend kurz darstellen.

2

REGIONALE DISPARITÄTEN IN DEUTSCHLAND

Finanzausgleichssysteme verfolgen in der Regel vor allem das Ziel, regionale Ungleichheiten bzw. Disparitäten zu reduzieren. Abbildung 1 zeigt für das Jahr 2015 zwei bereits von Ragnitz et al. (2014) diskutierte Indikatoren regionaler Disparitäten in Deutschland.¹ Beide Indikatoren weisen eine hohe Koinzidenz auf.

Auf der x-Achse sind die im Jahr 2015 von Ländern und Gemeinden geleisteten Sozialausgaben nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) II (Kosten der Unterkunft) und SGB XII (Nettoausgaben der Sozialhilfe) je Einwohner_in dargestellt. Diese weisen eine deutliche Spanne zwischen rund 350 Euro je Einwohner_in in Bundesländern wie Baden-Württemberg und Sachsen bis hin zu rund 900 Euro je Einwohner_in in den Stadtstaaten Bremen und Berlin auf. Die Pro-Kopf-Sozialausgaben variieren damit zwischen den Bundesländern um mehr als das 2,5-Fache.

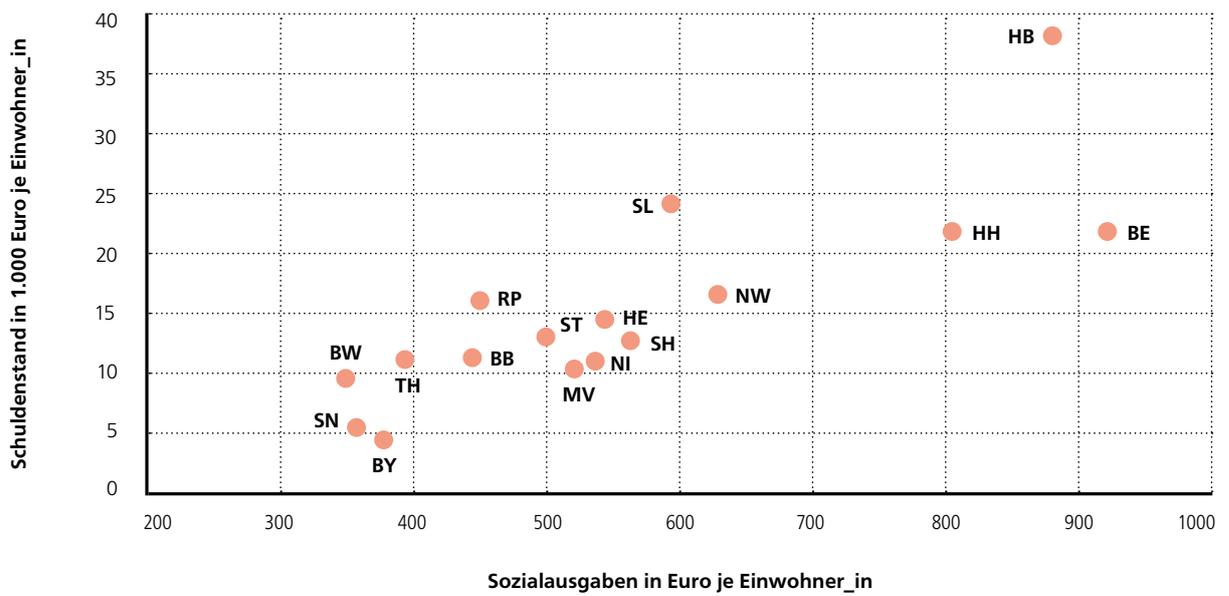
Ein nochmals größeres Gefälle besteht beim Schuldenstand je Einwohner_in (aggregierte Landes- und Gemeindeebene, y-Achse in Abbildung 1). Dieser variiert um mehr als das Achtfache zwischen den geringer verschuldeten Ländern Bayern und Sachsen sowie dem Stadtstaat Bremen.

Es bestehen damit in Deutschland spürbare Disparitäten in zentralen fiskalischen Variablen, die auf unterschiedliche Ausgabebedarfe je Einwohner_in hindeuten könnten. Der Finanzausgleich, der lediglich auf eine Nivellierung der Pro-Kopf-Einnahmen zwischen den Ländern hinwirkt, kann dies infolge der Orientierung an normierten Bedarfen nicht ausreichend berücksichtigen.

¹ Für eine weitere Darstellung und Diskussion der regionalen Disparitäten in Deutschland vgl. Albrecht et al. (2016).

² Die verwendeten Abkürzungen in der Abbildung bezeichnen die 16 Bundesländer: BB – Brandenburg, BE – Berlin, BW – Baden-Württemberg, BY – Bayern, HB – Bremen, HE – Hessen, HH – Hamburg, MV – Mecklenburg-Vorpommern, NI – Niedersachsen, NW – Nordrhein-Westfalen, RP – Rheinland-Pfalz, SH – Schleswig-Holstein, SL – Saarland, SN – Sachsen, ST – Sachsen-Anhalt, TH – Thüringen.

Abbildung 1
Sozialausgaben und Schuldenstand nach Ländern, 2015²



Anmerkungen: Sozialausgaben: Summe der Ausgaben für Kosten der Unterkunft nach SGB II und Nettoausgaben nach SGB XII (jeweils Jahr 2015, keine Berücksichtigung von Erstattungen durch den Bund, Kosten der Unterkunft: Hochrechnung der Jahresausgaben auf Basis von Dezember 2015). Schuldenstand je Einwohner_in zum 31.12.2015 (aggregierte Landes- und Gemeindeebene, öffentlicher Bereich)

Quelle: Eigene Darstellung.

3

STATUS QUO UND NEUREGELUNG DER BUND-LÄNDER-FINANZBEZIEHUNGEN

3.1 BISHERIGE REGELUNG DES LÄNDER-FINANZAUSGLEICHS

Die bis zum Jahr 2019 geltenden Regelungen zum Länderfinanzausgleich stellen ein vierstufiges Verteilungs- und Ausgleichssystem dar, das in Abbildung 2 vereinfacht dargestellt ist.³

Die erste Stufe, die auch als primärer vertikaler Finanzausgleich bezeichnet wird, beinhaltet die Aufteilung des Steueraufkommens auf Bund, Länder und Gemeinden. Auf der zweiten Stufe erfolgt der sogenannte primäre horizontale Finanzausgleich. Dieser teilt die der Ländergesamtheit zugewiesenen Steuern nach Arten auf die einzelnen Länder auf. Darin ist auch der Anteil an der Umsatzsteuer enthalten, der an die Länder fließt. Durch eine steuerkraftbasierte Vorabverteilung eines Teils des Länderanteils an der Umsatzsteuer (Umsatzsteuervorwegausgleich) wird hier bereits eine deutliche Nivellierung der Pro-Kopf-Steuererinnahmen der Länder vorgenommen.

Eine weitere Angleichung der Steuereinnahmen unter den Ländern findet im sekundären horizontalen Finanzausgleich, der dritten Stufe des Länderfinanzausgleichs, statt. Diese Stufe bildet bis dato den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne. Hierbei wird zunächst ein fiktiver Bedarf für jedes Land auf Grundlage seiner Bevölkerungszahl errechnet. Dieser wird anschließend mit der tatsächlichen Steuerkraft des Landes verglichen. Übersteigt der Bedarf des Landes seine Steuerkraft, wird ein Teil des Unterschiedsbetrags ausgeglichen. Die dafür notwendigen Mittel werden von den Ländern aufgebracht, deren Steuerkraft ihren Bedarf übersteigt.

Auf der vierten Stufe des Länderfinanzausgleichs wird schließlich die Finanzkraft der Länder weiter angehoben, deren Einnahmen im Länderfinanzausgleich auch nach der dritten Stufe noch immer erheblich unter dem Bundesdurchschnitt liegen. Dies erfolgt durch die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (BEZ). Da die dafür benötigten

Mittel vom Bund bereitgestellt werden, wird diese Stufe auch als sekundärer vertikaler Finanzausgleich bezeichnet. Die vertikalen Transfers der vierten Stufe umfassen auch Zuweisungen für besondere Bedarfe (SoBEZ) wie beispielsweise erhöhte Kosten politischer Führung.

3.2 DIE GEPLANTE NEUREGELUNG DER BUND-LÄNDER-FINANZBEZIEHUNGEN

Die nunmehr geplante Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sieht im Vergleich zum bestehenden System insbesondere folgende Änderungen vor:⁴

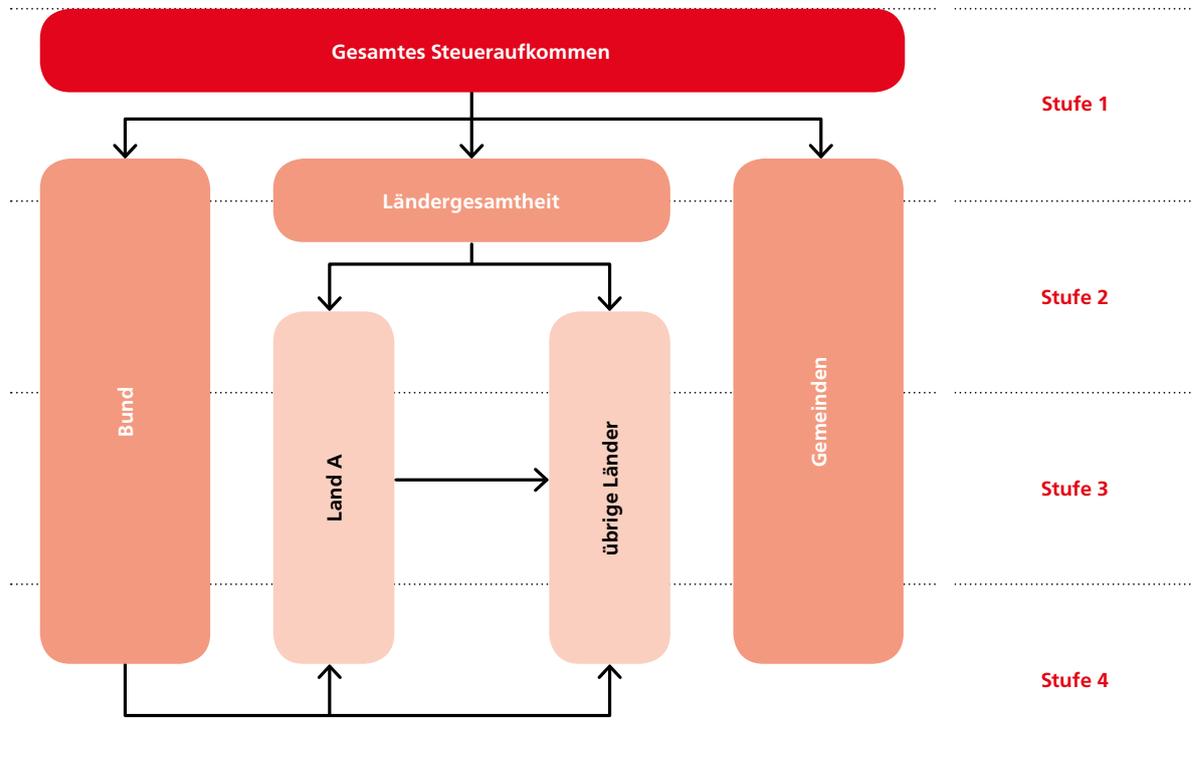
- Integration von „Umsatzsteuervorwegausgleich“ und Länderfinanzausgleich im engeren Sinne in einer einzigen Ausgleichsstufe mit Verteilung der Länderanteile an der Umsatzsteuer nach Einwohnerzahl und anschließendem linearen Ausgleichstarif von 63 Prozent der Ausgleichsmesszahl;
- Anrechnung der Förderabgabe zu 33 Prozent (bisher: 100 Prozent) sowie der Gemeindefinanzkraft zu 75 Prozent (bisher: 64 Prozent);
- neue Ausgleichstarife bei der Gewährung von allgemeinen BEZ sowie der neu geschaffenen SoBEZ für unterproportionale Gemeindefinanzkraft und Forschungsförderung;⁵
- Gewährung von Sanierungshilfen des Bundes an die Bundesländer Bremen und Saarland in Höhe von jeweils 400 Millionen Euro jährlich.

⁴ Siehe die Gesetzesentwürfe der Bundesregierung in den BR-Drs. 769/16 sowie 814/16.

⁵ Die jeweiligen Ausgleichsquoten betragen bei den allgemeinen BEZ 80 Prozent der Fehlbeträge an 99,75 Prozent der Ausgleichsmesszahl, bei den Gemeindefinanzkraftzuweisungen 53,5 Prozent der Fehlbeträge an 80 Prozent der Gemeindefinanzkraft sowie bei den Forschungsförderungs-SoBEZ 35 Prozent der an 95 Prozent des durchschnittlich von den Ländern vereinnahmten Forschungs-Nettozuflusses bestehenden Fehlbetrages; als Forschungs-Nettozufluss wird dabei der Nettozufluss je Einwohner_in an Forschungsfördermitteln des Bundes in der von der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz für das dem Ausgleichsjahr sieben Jahre vorausgehende Jahr festgestellten Höhe definiert.

³ Die nachfolgenden Ausführungen beruhen im Wesentlichen auf Ragnitz et al. (2014).

Abbildung 2
Wirkungsweise des Länderfinanzausgleichs (Status quo)



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Wesentlichen entfallen damit die in Abbildung 2 als horizontaler Pfeil zwischen „Bundesland A“ und „übrige Länder“ dargestellten direkten Zahlungen, die die Zahlerländer aus bereits etablierten Einnahmen zu bestreiten hatten. Die Neuregelung beinhaltet überdies weitere Elemente wie zum Beispiel eine Erhöhung der SoBEZ für überproportionale Kosten der politischen Führung an Brandenburg, eine Beibehaltung der SoBEZ für strukturelle Arbeitslosigkeit sowie Vereinbarungen bezüglich des Bundesprogramms Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) und der Finanzhilfen des Bundes für Seehäfen. Die bis 2019 mehreren Ländern gewährten Konsolidierungshilfen laufen wie geplant aus.

Schließlich erfolgt eine „teildynamisierte“ Neuordnung von Teilen des Umsatzsteueraufkommens vom Bund an die Länder (2,6 Milliarden Euro als nominaler Fixbetrag, weitere Teile „dynamisch“ bzw. abhängig vom Aufkommen der Umsatzsteuer, zum Beispiel im Jahr 2019 ca. 1,42 Milliarden Euro).

Insgesamt führt die beabsichtigte Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu einer Umverteilung vom Bund an die Länder in Höhe von 9,5 Milliarden Euro, bezogen auf

das Jahr 2019. Wichtiger ist indes, dass die Mechanik der Umverteilung zwischen den Ländern grundlegend verändert wird. Insbesondere die langfristigen Auswirkungen dieser Regelungen sind bisher unbekannt und sollen in diesem Beitrag näher untersucht werden.⁶

⁶ Büttner/Görbert (2016) untersuchen die neuen Mechanismen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Eine Bewertung der Neuregelungen aus unterschiedlichen Blickwinkeln findet sich in Ausgabe 24 (2016) des *ifo Schnelldienstes*.

4

ANALYSE

Im Zentrum unserer Analyse steht die Sensitivität der neuen Finanzausgleichsregelungen gegenüber regionalen Disparitäten, die sich insbesondere in Wirtschaftskraftunterschieden manifestieren. Wir projizieren für die Jahre 2020 und 2030 die Wirtschaftskraft der einzelnen Länder, das hieraus abgeleitete Steueraufkommen sowie schließlich die Nettoausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich entsprechend der geplanten Neuregelung.

Im Einzelnen wird zunächst mittels eigener Projektionsrechnungen das Bruttoinlandsprodukt (BIP) unter Normalauslastung der Volkswirtschaft (Produktionspotenzial) für die einzelnen Bundesländer bis zum Jahr 2030 ermittelt. Die Projektionsrechnung beruht dabei auf der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (Variante G1-L1-W2) des Statistischen Bundesamtes (2015). Aus dem BIP leiten wir das originäre Steueraufkommen der Länder und der Gemeinden ab. Außerdem projizieren wir ausgehend hiervon das Aufkommen der Umsatzsteuer sowie der Förderabgabe (zum Vorgehen siehe ausführlich Lenk et al. 2016).⁷

Auf Basis der Projektionsergebnisse berechnen wir anschließend die im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs geleisteten Nettozahlungen für alle Länder für die Jahre 2020 und 2030.⁸ Allerdings bleiben hierbei mögliche Rückkopplungseffekte von Länderfinanzausgleich und BIP unberücksichtigt. Infolge der zusätzlichen jährlichen Zahlungen des Bundes von rund 10 Milliarden Euro werden alle Länder – auch die finanzstarken – bessergestellt. Können die finanzstarken Länder ihre zusätzlichen Einnahmen zur Generierung weiterer Wachstumsimpulse einsetzen, könnte dies bestehende Disparitäten zusätzlich verstärken. Die Verwendung der zusätzlichen Mittel steht im Ermessen der Länder.

Um die Sensitivität des neuen Finanzausgleichs auf regionale Disparitäten zu testen, stellen wir das projizierte Wirt-

schaftswachstum zwischen 2020 und 2030 (Zuwachs des BIP je Einwohner_in) den Änderungen in den Nettozahlungen im Finanzausgleich je Einwohner_in im gleichen Zeitraum gegenüber. Ein unterproportionaler BIP-Anstieg entspricht einem Zurückbleiben hinter dem bundesweiten Wachstumstrend; überproportionale Steigerungen implizieren überdurchschnittliche Wohlstandszuwächse.

Wir untersuchen, wie die Nettozahlungen im Länderfinanzausgleich auf diese Entwicklungen „reagieren“ bzw. einer möglichen Disparitätenbildung entgegenwirken. Dies wäre dann der Fall, wenn ein unterproportionaler Anstieg der Wirtschaftskraft mit steigenden Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich einherginge (und umgekehrt). Wir testen, ob ein solcher Zusammenhang besteht und ob dieser statistisch signifikant ist.

Abbildung 3 zeigt das Kernergebnis der Analyse. Stadtstaaten, Flächenländer und Bund sind hierbei jeweils getrennt dargestellt. Auf der horizontalen Achse ist der Zuwachs des BIP je Einwohner_in zwischen 2020 und 2030 im Vergleich zum bundesdurchschnittlichen Zuwachs abgetragen. Werte größer null stellen einen überproportionalen Anstieg der Wirtschaftskraft dar, Werte kleiner null implizieren unterdurchschnittliche BIP-Zuwächse. Überdurchschnittliche Zuwächse lassen sich für Baden-Württemberg, Bayern und Hessen sowie Bremen und Hamburg beobachten. Für alle anderen Länder ergibt unsere Projektionsrechnung einen unterdurchschnittlichen Zuwachs des BIP je Einwohner_in.

Auf der vertikalen Achse wird die Entwicklung der Nettozahlungen aus dem Länderfinanzausgleich abgetragen. Wir stellen hierbei dar, wie sich die Nettozahlungen je Einwohner_in aus Umsatzsteuerumverteilung, allgemeinen BEZ sowie SoBEZ für unterproportionale Gemeindefinanzkraft und Forschungsförderung zwischen 2020 und 2030 entwickeln.⁹

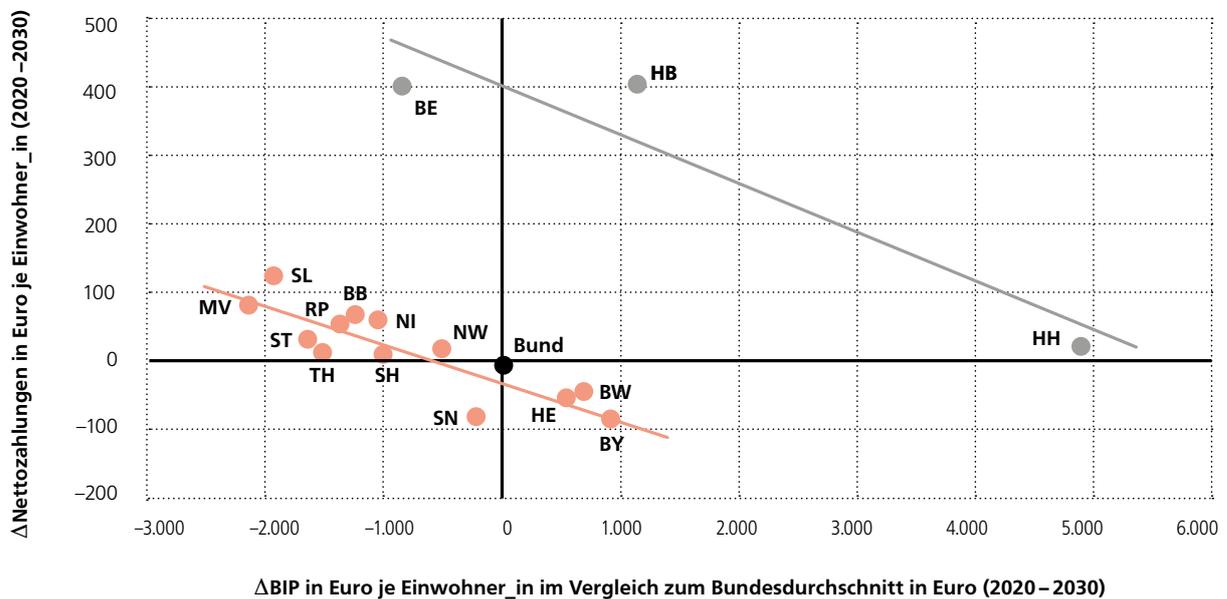
Mit Ausnahme von Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Sachsen projizieren wir für alle Länder einen Anstieg der Nettozahlungen je Einwohner_in aus dem Länderfinanzaus-

⁷ Wir aktualisieren den Datensatz dahingehend, dass wir das jeweilige Steueraufkommen ab 2015 mit den von Lenk et al. (2016) ermittelten Wachstumsraten fortschreiben.

⁸ Die im Beschluss der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 14.10.2016 in Berlin ausgewiesenen Forschungsförderungs-SoBEZ schreiben wir mit dem Umsatzsteueraufkommen fort.

⁹ Wir berücksichtigen hierbei nicht die SoBEZ für erhöhte Kosten politischer Führung und strukturelle Arbeitslosigkeit sowie die Sanierungshilfen für Saarland und Bremen, die sich im Zeitverlauf nicht ändern.

Abbildung 3
**Änderung von Wirtschaftskraft und Nettozahlungen aus dem Länderfinanzausgleich
entsprechend der geplanten Neuregelung von 2020 auf 2030¹⁰**



Anmerkungen: In der Darstellung wird der projizierte Zuwachs des BIP je Einwohner_in zwischen 2020 und 2030 im Vergleich zum Zuwachs im Bundesdurchschnitt (horizontale Achse) gegen den projizierten Zuwachs der Nettozahlungen je Einwohner_in aus Länderfinanzausgleich (Umsatzsteuerumverteilung, allgemeine BEZ sowie SoBEZ für unterproportionale Gemeindefinanzkraft und Forschungsförderung) im gleichen Zeitraum (vertikale Achse) abgetragen. Die eingezeichneten Geraden beschreiben den jeweiligen Trend für Flächenländer und Stadtstaaten.

Quelle: Eigene Darstellung.

gleich zwischen 2020 und 2030. Dies kann einerseits eine Zunahme der empfangenen Zahlungen bedeuten. Beispielsweise nehmen die empfangenen Zahlungen in Mecklenburg-Vorpommern um rund 80 Euro je Einwohner_in zu. Auch die Nettozahlungen von Hamburg steigen an; in diesem Fall bedeutet das einen Rückgang der geleisteten Zahlungen. Die Nettozahlungen des Bundes stagnieren im Projektionszeitraum weitgehend.

Die eingezeichneten Geraden in Abbildung 3 stellen nunmehr einen Zusammenhang zwischen Wirtschaftskraftentwicklung und Änderung der Nettozahlungen im Projektionszeitraum her. Hierbei zeigt sich sowohl für die Stadtstaaten als auch für die Flächenländer ein deutlich negativer Zusammenhang: Ein gegenüber dem Bundesdurchschnitt unterproportionaler Zuwachs der Wirtschaftskraft von 1.000 Euro je Einwohner_in geht im Durchschnitt mit einem Anstieg der Nettozahlungen aus dem Länderfinanzausgleich von ca. 55 Euro je Einwohner_in (Flächenländer) bzw. ca. 70 Euro je Einwohner_in (Stadtstaaten) einher.

Die betragsmäßig sehr hohen Korrelationskoeffizienten von $-0,87$ (Flächenländer) und $-0,93$ (Stadtstaaten) untermauern den Zusammenhang. Die Korrelationskoeffizienten sind auf dem Ein-Prozent-Niveau statistisch signifikant. Auch zwischen der Entwicklung der Bevölkerungszahl und den

Pro-Kopf-Nettozahlungen im Länderfinanzausgleich ergibt sich ein negativer Zusammenhang (hier nicht dargestellt). Der neue Länderfinanzausgleich wirkt damit der Entwicklung regionaler Disparitäten leicht entgegen. Tabelle 1 stellt die Projektionsergebnisse noch einmal übersichtlich dar.

Schließlich kann das Umverteilungsvolumen des neu gestalteten Länderfinanzausgleichs in Relation zum BIP gesetzt werden. Dieses Verhältnis gibt Auskunft darüber, welcher Teil der jährlichen Wirtschaftskraft zum Ausgleich der Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern aufgebracht wird. Abbildung 4 zeigt, dass in unserer Simulation der relative Anteil des Länderfinanzausgleichs am BIP zwischen 2020 und 2030 von rund 0,66 Prozent auf etwa 0,60 Prozent zurückgeht. Im Ergebnis steigen die durch den Finanzausgleich umverteilten Mittel damit langsamer an als die Wirtschaftskraft insgesamt, wodurch sich auch das Potenzial des Finanzausgleichs zur Reduzierung regionaler Disparitäten verringert.

¹⁰ Die verwendeten Abkürzungen in der Abbildung bezeichnen die 16 Bundesländer: BB – Brandenburg, BE – Berlin, BW – Baden-Württemberg, BY – Bayern, HB – Bremen, HE – Hessen, HH – Hamburg, MV – Mecklenburg-Vorpommern, NI – Niedersachsen, NW – Nordrhein-Westfalen, RP – Rheinland-Pfalz, SH – Schleswig-Holstein, SL – Saarland, SN – Sachsen, ST – Sachsen-Anhalt, TH – Thüringen.

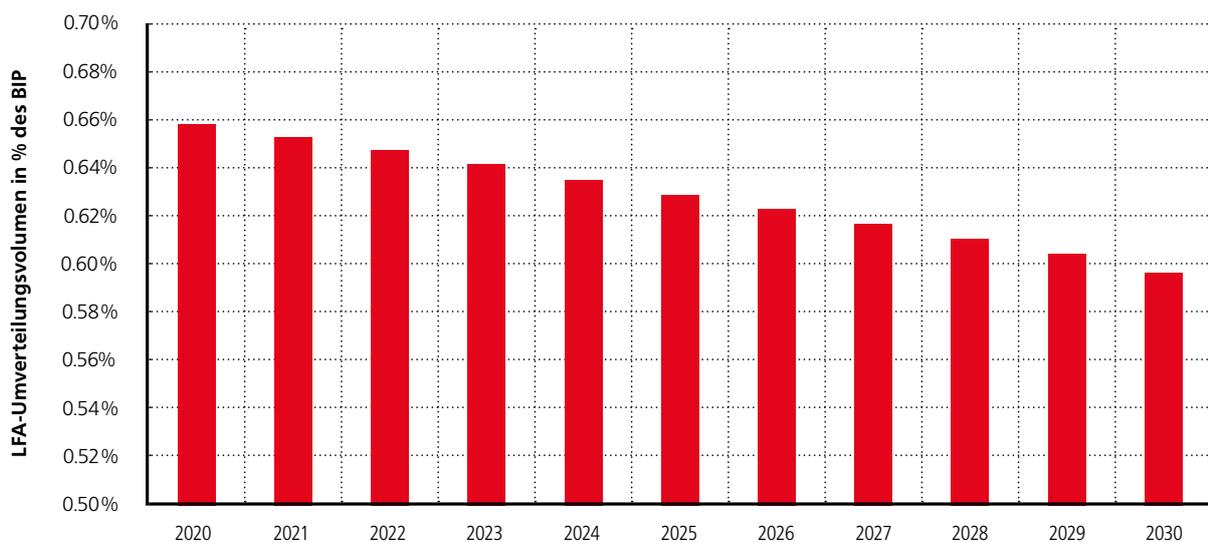
Tabelle 1
**Änderung von Wirtschaftskraft und Nettozahlungen aus dem Länderfinanzausgleich
 entsprechend der geplanten Neuregelung von 2020 auf 2030**

	Δ Einnahmen aus Länderfinanzausgleich in Euro je Einwohner_in (2020–2030)	Δ BIP in Euro je Einwohner_in gegenüber Bundesdurchschnitt (2020–2030)
Baden-Württemberg	-47	638
Bayern	-84	908
Brandenburg	62	-1.281
Berlin	401	-864
Bremen	407	1.122
Hamburg	24	4.860
Hessen	-51	539
Mecklenburg-Vorpommern	80	-2.183
Niedersachsen	61	-1.065
Nordrhein-Westfalen	24	-556
Rheinland-Pfalz	55	-1.373
Saarland	128	-1.975
Sachsen	-80	-226
Sachsen-Anhalt	29	-1.653
Schleswig-Holstein	7	-1.011
Thüringen	14	-1.556
Bund	-7	0

Anmerkungen: In der Tabelle wird der projizierte Zuwachs des BIP je Einwohner_in zwischen 2020 und 2030 im Vergleich zum Zuwachs im Bundesdurchschnitt (horizontale Achse) sowie der projizierte Zuwachs der Nettozahlungen je Einwohner_in aus Länderfinanzausgleich (Umsatzsteuerumverteilung, allgemeine BEZ sowie SoBEZ für unterproportionale Gemeindefinanzkraft und Forschungsförderung) im gleichen Zeitraum dargestellt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 4
Anteil des Finanzausgleichs am Bruttoinlandsprodukt



Anmerkungen: In der Abbildung wird das Gesamtvolumen der Nettozahlungen aus Länderfinanzausgleich (Umsatzsteuerumverteilung, allgemeine BEZ sowie SoBEZ für unterproportionale Gemeindefinanzkraft und Forschungsförderung) in Relation zum BIP dargestellt.

Quelle: Eigene Darstellung.

5

ALTERNATIVEN

Im Folgenden diskutieren wir zwei alternative Vorschläge zur Neuregelung des Länderfinanzausgleichs, die die Rolle regionaler Disparitäten nochmals verstärkt in den Blick nehmen.

5.1 VORSCHLAG VON EICHEL ET AL. (2013)

Ein Vorschlag zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, der explizit auf eine Reduzierung regionaler Disparitäten abzielt, wurde von Eichel et al. (2013) vorgelegt. Dieser zielt – im Gegensatz zur getroffenen Neuregelung des Finanzausgleichs – weniger auf die Zahl der Einwohner_innen als „Bedarfsträger“ ab, sondern nimmt stattdessen die Ausgabenunterschiede zwischen den Ländern in Blick. Im Folgenden vergleichen wir diesen von Ragnitz et al. (2014) hinsichtlich seiner Auswirkungen quantifizierten Vorschlag mit der geplanten Neuregelung des Länderfinanzausgleichs. Zu Vergleichszwecken werden dabei die Regeln des neuen Finanzausgleichs auf das Basisjahr 2011 bezogen.

Der Vorschlag von Eichel et al. (2013) beinhaltet die vollständige Übernahme aller Ausgaben der Länder und Gemeinden nach SGB II und XII durch den Bund (ca. 30,9 Milliarden Euro) bei gleichzeitiger Umsatzsteuerneuzuordnung in Höhe von 20,9 Milliarden Euro von den Ländern an den Bund. Als Differenz ergeben sich rund 10 Milliarden Euro Nettobelastung für den Bund (siehe Ragnitz et al. 2014: „Maximalkonzept Sz3“). Eine Anwendung der geplanten Neuregelungen des Finanzausgleichs hätte im Jahr 2011 ebenfalls zu einer Nettobelastung des Bundes in Höhe von rund 10 Milliarden Euro geführt.

Abbildung 5 zeigt in den Balken die Differenz in den Nettozahlungen je Einwohner_in der Länder zwischen beiden Modellen. Wir berücksichtigen analog zu Abbildung 3 hierbei ausschließlich die allgemeinen BEZ sowie die SoBEZ für unterproportionale Gemeindefinanzkraft und Forschungsförderung.¹¹

¹¹ Keine Berücksichtigung finden die SoBEZ für die neuen Länder, die einen in beiden Modellen bestehenden Sonderbedarf abbilden würden. Gleichfalls sind die SoBEZ für die erhöhten Kosten politischer Führung und struktureller Arbeitslosigkeit sowie die Sanierungshilfen zeit- und modellunabhängig und werden daher hier nicht berücksichtigt.

Der Vorschlag von Eichel et al. (2013) würde insbesondere die Stadtstaaten sowie Länder mit überdurchschnittlich hohen Sozialausgaben (Nordrhein-Westfalen, Saarland) besserstellen. Schlechter würden sich dagegen die ostdeutschen Länder sowie Bayern und Baden-Württemberg stellen.

Die Differenz beider Modelle korrespondiert mit dem Schuldenstand je Einwohner_in: Höher verschuldete Länder könnten sich durch den Vorschlag von Eichel et al. (2013) besonders stark verbessern; der Korrelationskoeffizient beträgt 0,83. Aufgrund der hohen räumlichen Koinkidenz von öffentlichen Schulden und Sozialausgaben würden vom Vorschlag von Eichel et al. (2013) zudem auch insbesondere Länder mit hohen Sozialausgaben je Einwohner_in profitieren.

Die Korrelation der in Abbildung 5 gezeigten Differenz in den Nettozahlungen und den Sozialausgaben je Einwohner_in beträgt hierbei 0,92 (nicht näher grafisch dargestellt). Der Vorschlag von Eichel et al. (2013) würde insofern den in Abbildung 1 dargestellten Disparitäten stärker entgegenwirken als die vereinbarte Neuregelung, die weiterhin zentral auf der Einwohnerzahl als eher abstraktem Bedarfsindikator beruht.

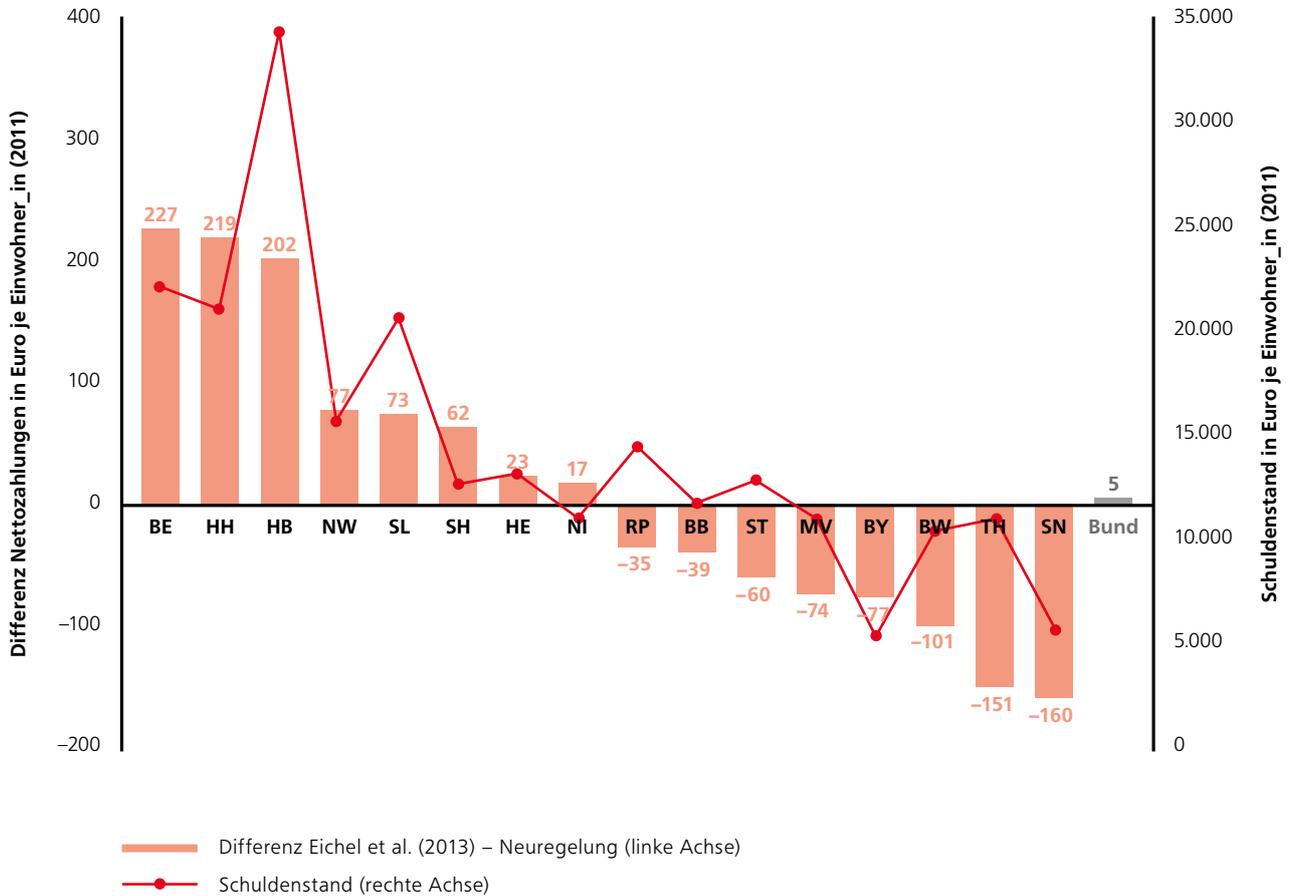
5.2 SoBEZ NACH UNTERPROPORTIONALER WIRTSCHAFTSKRAFT

Eine weitere Möglichkeit zur stärkeren Berücksichtigung regionaler Disparitäten innerhalb der geplanten Neuregelung wäre eine Verteilung der neu eingeführten Forschungsförderungs-SoBEZ nach unterproportionaler Wirtschaftskraft. Investitionen in Forschung und Entwicklung fördern die Wirtschaft nachhaltig und wären damit ein ideales Instrument zum langfristigen Abbau von Disparitäten.

Für den Bund wäre beispielsweise ein Ausgleich von 0,1 Prozent des Fehlbetrags an 99,75 Prozent der Wirtschaftskraft (BIP je Einwohner_in) anstelle der bisher geplanten Ausgestaltung der Forschungsförderungs-SoBEZ etwa aufkommensneutral. Allerdings wird aufgrund des geringen Volumens der Forschungsförderungs-SoBEZ die Gesamtverteilung durch den Länderfinanzausgleich nur unwesentlich verändert.

Als weitergehende Alternative wäre daher eine vollständige Ersetzung von Forschungsförderungs-SoBEZ und SoBEZ für unterproportionale Gemeindefinanzkraft durch SoBEZ zu

Abbildung 5
Vergleich des Vorschlags von Eichel et al. (2013) mit der geplanten Neuregelung des Länderfinanzausgleichs¹²



Anmerkungen: Die Balken zeigen die Differenz in den Nettozahlungen der Länder zwischen dem Vorschlag von Eichel et al. (2013) und der geplanten Neuregelung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2011. Die gewählte Variante des Vorschlages von Eichel et al. (2013) beinhaltet die vollständige Übernahme sämtlicher Ausgaben der Länder und Gemeinden nach SGB II und XII durch den Bund (ca. 30,9 Milliarden Euro) bei gleichzeitiger Umsatzsteuerneuzuordnung von 20,9 Milliarden Euro von den Ländern an den Bund (Ragnitz et al. 2014: „Maximalkonzept Sz3“). Keine Berücksichtigung finden die SoBEZ für die neuen Länder, erhöhte Kosten politischer Führung und struktureller Arbeitslosigkeit sowie Sanierungshilfen. Die Punkte zeigen den Schuldenstand je Einwohner_in zum 31.12.2011 (aggregierte Landes- und Gemeindeebene, öffentlicher Bereich).

Quelle: Eigene Darstellung.

erwägen, die 2,1 Prozent des Fehlbetrags an 85 Prozent der Wirtschaftskraft (BIP je Einwohner_in) ausgleichen (Wirtschaftskraft-SoBEZ).

Dies wäre für den Bund ebenfalls etwa aufkommensneutral, könnte den Beitrag des Finanzausgleichs zum Abbau regionaler Disparitäten jedoch weiter erhöhen. Ein unterproportionaler Zuwachs des BIP je Einwohner_in eines Flächenlandes von 1.000 Euro zwischen 2020 und 2030 würde durch höhere Nettozahlungen im Länderfinanzausgleich von rund 60 Euro je Einwohner_in kompensiert werden (beschlossene Regelung: 55 Euro je Einwohner_in).

In jedem Fall bleiben jedoch die Verteilungseffekte innerhalb der Länder unklar. Eine zielgerichtete weitere Verteilung

auf Ebene der Gemeinden und Gemeindeverbände bleibt den kommunalen Finanzausgleichssystemen der Länder vorbehalten, die an die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs anzupassen wären.

¹² Die verwendeten Abkürzungen in der Abbildung bezeichnen die 16 Bundesländer: BB – Brandenburg, BE – Berlin, BW – Baden-Württemberg, BY – Bayern, HB – Bremen, HE – Hessen, HH – Hamburg, MV – Mecklenburg-Vorpommern, NI – Niedersachsen, NW – Nordrhein-Westfalen, RP – Rheinland-Pfalz, SH – Schleswig-Holstein, SL – Saarland, SN – Sachsen, ST – Sachsen-Anhalt, TH – Thüringen.

6

FAZIT

Nach wie vor bestehen in Deutschland deutlich spürbare Disparitäten in zentralen fiskalischen Variablen zwischen den Bundesländern. Die zwischen Bund und Ländern im Oktober 2016 abgestimmte Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen wirkt der Entwicklung solcher regionalen Disparitäten leicht entgegen. Zu diesem Ergebnis kommt unsere Untersuchung der langfristigen Dynamik des neu gestalteten Länderfinanzausgleichs.

Auf Basis einer eigenen Wachstums- und Steuereinnahmeprojektion konnten wir zeigen, dass zwar ein gegenüber dem Bundesdurchschnitt unterproportionaler Zuwachs der Wirtschaftskraft je Einwohner_in von 1.000 Euro im Durchschnitt mit einem Anstieg der Nettozahlungen aus dem Länderfinanzausgleich von 55 bis 70 Euro je Einwohner_in einhergeht. Weil die Ausgleichszahlungen zugleich aber langsamer wachsen als die Wirtschaftskraft, verringert sich wiederum das Potenzial des Finanzausgleichs zur Reduzierung regionaler Disparitäten.

Das Reformmodell von Eichel et al. (2013), das im Vergleich zur geplanten Neuregelung vor allem auf die Ausgabenunterschiede zwischen den Ländern zielt, könnte demgegenüber höher verschuldete Länder besserstellen. Um innerhalb des neu gestalteten Länderfinanzausgleichs regionale Disparitäten nochmals stärker in den Blick zu nehmen und ihren Abbau voranzutreiben, wäre eine Verteilung der neu geschaffenen SoBEZ für die Forschungsförderung nach unterproportionaler Wirtschaftskraft zu erwägen.

Inwieweit weitergehende Maßnahmen, zum Beispiel im Bereich der räumlichen Verteilung der Ausgaben des Bundes, bestehende regionale Disparitäten reduzieren könnten, bleibt der weiteren Forschung vorbehalten.

Literaturverzeichnis

- Albrech, Joachim; Fink, Philipp; Tiemann, Heinrich 2016: Ungleiches Deutschland: Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2015, Gute Gesellschaft – Soziale Demokratie #2017plus, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Büttner, Thiess; Görbert, Tobias 2016: Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs: Umverteilungs- und Verbleibeffekte, in: Wirtschaftsdienst 96 (11), S. 818–824.
- Eichel, Hans; Fink, Philipp; Tiemann, Heinrich 2013: Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Lenk, Thomas; Glinka, Philipp; Ragnitz, Joachim; Bauer, David; Frei, Xenia; Rösel, Felix; Steinbrecher, Johannes 2016: Auswirkungen des Modells der Ministerpräsidentenkonferenz zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vom 3. Dezember 2015, Gutachten im Auftrag der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag, Leipzig; Dresden.
- Ragnitz, Joachim; Eck, Alexander; Rösel, Felix; Steinbrecher, Johannes; Thater, Christian 2014: Wer bestellt, bezahlt! Berechnung des Vorschlags zur Neuordnung des Finanzausgleichs von Hans Eichel, Philipp Fink und Heinrich Tiemann, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Statistisches Bundesamt 2015: Bevölkerungsentwicklung in den Bundesländern bis 2060: Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung 2015, Wiesbaden.

7

ANHANG

METHODIK DER WACHSTUMS- UND STEUERPROJEKTION

Die Projektion des Steueraufkommens bis zum Jahr 2030 erfolgt in zwei Schritten und getrennt für jedes Land. Zunächst wurde der langfristige Wachstumspfad des nominalen Bruttoinlandsprodukts der einzelnen Länder bis zum Jahr 2030 geschätzt (Basisszenario).¹³ In einem zweiten Schritt wird aus dem BIP das Steueraufkommen für beide Szenarien bis zum Jahr 2030 abgeleitet.

WACHSTUMSPROJEKTION

Der langfristige Wachstumspfad des nominalen BIP für die einzelnen Länder wird über die länderspezifischen Produktionspotenziale bis zum Jahr 2030 geschätzt.¹⁴ Dabei orientiert sich die Schätzung dieser Produktionspotenziale methodisch an den in der Literatur verwendeten Ansätzen (vgl. zum Beispiel Holtemöller/Irrek 2012). Als geeignete Annäherung an die gesamtwirtschaftlichen Produktionsmöglichkeiten eines Landes wird die Cobb-Douglas-Produktionsfunktion mit konstanten Skalenerträgen herangezogen (Sachverständigenrat 2007). Sie besitzt die Form

$$Y_{it} = A_{it} \cdot L_{it}^{\alpha_i} \cdot K_{it}^{1-\alpha_i},$$

wobei Y_{it} den gesamtwirtschaftlichen Output des Landes i zum Jahr t beschreibt, der durch die Produktionsfaktoren Arbeit L_{it} und Kapital K_{it} erzeugt wird. Durch den Parameter A_{it} ist die Totale Faktorproduktivität (TFP) gekennzeichnet; ihre Veränderungsrate wird als technischer Fortschritt bezeichnet. Die Exponenten markieren mit α_i und $1 - \alpha_i$ die Produktionselastizitäten des Faktors Arbeit und Kapital in i . Sie geben jeweils an, um wie viel Prozent sich der Output bei einer einprozentigen Zunahme des Inputs eines Produktions-

faktors erhöht. Zur Ermittlung des nominalen BIP wird diese Funktion mit dem aktuellen Preisniveau bewertet.

Weil weitere Annahmen zugrunde gelegt werden, ist nicht für alle Parameter in der Cobb-Douglas-Produktionsfunktion eine Fortschreibung notwendig. So wird angenommen, dass die Gewinnmaximierung der Unternehmen unter vollständiger Konkurrenz stattfindet, was zur Folge hat, dass keines der Unternehmen groß genug ist, um einen Einfluss auf die Preise, Zinsen und Löhne nehmen zu können. Des Weiteren wird die Annahme getroffen, dass der Zinssatz im Modell über den Weltmarkt bestimmt wird, sodass der Kapitalstock zur Maximierung der Unternehmensgewinne eine endogene Größe darstellt.¹⁵ Durch diese Annahmen reduziert sich die Zahl der fortzuschreibenden Parameter, die den langfristigen Wachstumspfad des nominalen BIP determinieren, auf das Arbeitsvolumen L_{it} , die Produktionselastizitäten α_i bzw. $1 - \alpha_i$, die TFP A_{it} und das Preisniveau. Die fortgeschriebenen Parameter werden im oben umrissenen Wachstumsmodell zusammengeführt und hierdurch das Produktionspotenzial der einzelnen Länder ermittelt.

FORTSCHREIBUNG DES ARBEITSVOLUMENS

Das Arbeitsvolumen (gesamtwirtschaftliche Arbeitszeit in Stunden) kann mithilfe der Bevölkerungszahl N_{it} und der Erwerbstätigenzahl ET_{it} wie folgt umformuliert werden:

$$L_{it} = N_{it} \cdot \frac{ET_{it}}{N_{it}} \cdot \frac{L_{it}}{ET_{it}}.$$

Damit lässt sich das Arbeitsvolumen als Produkt aus der Bevölkerungszahl N_{it} , der Erwerbstätigenquote¹⁶ ET_{it}/N_{it} und der im Jahresdurchschnitt aufgebrauchten Arbeitszeit je Erwerbstätigen/Erwerbstätiger L_{it}/ET_{it} beschreiben.

Es wird der Bevölkerungsstand nach Altersgruppen und Geschlecht auf Basis der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (Variante G1-L1-W2) auf Länderebene be-

¹³ Hierbei wird das Produktionspotenzial als Bruttoinlandsprodukt unter Normalauslastung geschätzt.

¹⁴ Dieser Abschnitt basiert auf Eck et al. (2011).

¹⁵ Zwar ist das Lohnniveau für einzelne Unternehmen (exogen) gegeben, dennoch wird es in der gesamten Volkswirtschaft bestimmt.

¹⁶ Die Erwerbstätigenquote ist Zahl der Erwerbstätigen einer Bevölkerungsgruppe relativ zur Anzahl aller Personen derselben Gruppe.

stimmt (Statistisches Bundesamt 2015).¹⁷ Die Erwerbstätigenquoten stammen aus der amtlichen Statistik (Statistisches Bundesamt 2014); diese werden auf die jeweiligen Bevölkerungsgruppen angewendet. Der Bevölkerungsrückgang wie auch die gesetzlich vereinbarte Anhebung des Renteneintrittsalters bis zum Jahr 2029 auf 67 finden bei der Fortschreibung Berücksichtigung.¹⁸ Der Rückgang der verfügbaren Arbeitskräfte wird durch die Anhebung des Renteneintrittsalters nicht ausgeglichen, weswegen davon auszugehen ist, dass sich die verschiedenen Altersgruppen in Zukunft vermehrt am Arbeitsmarkt beteiligen werden; im Besonderen wird dies für die älteren Jahrgänge angenommen (vgl. Sachverständigenrat 2011). Anhand der Zahlen aus der amtlichen Statistik (Statistisches Bundesamt 2014) werden die im Durchschnitt geleisteten Jahresarbeitsstunden je Erwerbstätigen/Erwerbstätiger ermittelt (Arbeitskreis VGR der Länder 2015a). Zwischen 2000 und 2014 nehmen diese annähernd kontinuierlich ab. Die Fortschreibung der Jahresarbeitszeit folgt dem langjährigen Trend und ist unter anderem auch wegen der verstärkten Integration älterer Arbeitnehmer_innen sowie Frauen mit höherer Neigung zu Teilzeitarbeit rückläufig. Wiederrum fällt dieser Rückgang eher moderat aus.

FORTSCHREIBUNG DER PRODUKTIONS-ELASTIZITÄTEN

Die Produktionselastizität α des Faktors Arbeit entspricht bei der Cobb-Douglas-Produktionsfunktion der Lohnquote (vgl. Sachverständigenrat 2007). Diese variiert über die Zeit weder stark noch systematisch, weshalb vereinfachend für die Projektion angenommen wird, dass sie auch in Zukunft zeitinvariant ist. Hierbei wird der länderspezifische Durchschnitt der Lohnquote über die Jahre 2000 bis 2013 als Näherungswert für den Projektionszeitraum angesetzt. Im Bundesdurchschnitt beträgt die Produktionselastizität für den Faktor Arbeit in der Projektion etwa 0,7; für den Faktor Kapital folgt entsprechend ein Wert von circa 0,3 (Arbeitskreis VGR der Länder 2015b, 2015c).

FORTSCHREIBUNG DES TECHNISCHEN FORTSCHRITTS UND DER PREISSTEIGERUNGSRATE

Für die Fortschreibung des technischen Fortschritts werden die Durchschnittswerte für die westdeutschen und ostdeutschen Länder¹⁹ im Zeitraum von 2003 bis 2013 separat bestimmt und für jedes zugehörige Bundesland über den gesamten Projektionszeitraum als konstant angenommen. Das Jahr 2009 wird dabei aus der Berechnung ausgeschlossen, da in diesem Jahr ein starker Wachstumseinbruch zu verzeichnen ist, der das Ergebnis verzerren würde. Für Ostdeutschland ergibt sich ein TFP-Wachstum von etwa 1,1 Prozent,

¹⁷ Detailliertere Ergebnisse wurden vom Statistischen Bundesamt (2015) zur Verfügung gestellt.

¹⁸ Nicht berücksichtigt ist hierbei die vorzeitige abschlagsfreie Verrentung bei einer Rentenbeitragszeit von 45 Jahren (Art. 1 RV Leistungsverbesserungsgesetz), da hinsichtlich der Betroffenheit sowie dem Verhalten von Arbeitnehmer_innen weitere Annahmen notwendig wären.

¹⁹ Berlin wird hierbei den westdeutschen Ländern zugeordnet.

wohingegen sich in Westdeutschland eine Rate von ungefähr 0,7 Prozent ergibt.

Die Preissteigerungsrate wird auf die gleiche Weise wie der technische Fortschritt fortgeschrieben. Hierbei nehmen in den ostdeutschen Ländern (ohne Berlin) die Preise im Durchschnitt um circa 1,4 Prozent, in den westdeutschen Ländern um rund 1,2 Prozent zu, was sich um den Bundesdurchschnitt mit ebenfalls etwa 1,2 Prozent bewegt.

PROJEKTION DES STEUERAUFKOMMENS

Aus dem projizierten BIP wird das Steueraufkommen der einzelnen Länder bis zum Jahr 2030 abgeleitet. Die Berechnung erfolgt separat für die Steuern der Länder nach dem Aufkommen, die Gemeindesteuern sowie die Umsatzsteuer. Die Projektion des Aufkommens der Förderabgabe folgt aufgrund der spezifischen Eigenart dieser Abgabe einem anderen Vorgehen.

STEUERN DER LÄNDER NACH DEM AUFKOMMEN

Die Relation der Steuern der Länder nach dem Aufkommen zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (Steuerquote) war in der Vergangenheit weitgehend stabil (Bundesdurchschnitt: rund 4,5 Prozent). Das künftige Steueraufkommen eines Landes wird daher als Produkt des landesspezifischen, gleitenden Durchschnitts der Steuerquote der dem Projektionsjahr vorausgegangenen fünf Jahre mit dem projizierten Landes-BIP gebildet. Dies erscheint auch vor dem Hintergrund einer relativ konstanten Steuerquote des Gesamtstaates plausibel (siehe Eck et al. 2015). Eine Ausnahme bildet die Ermittlung der Steuerquote der ostdeutschen Flächenländer und des Saarlandes. Die Steuerquote der ostdeutschen Länder näherte sich in den vergangenen Jahren sukzessive der Quote der finanzschwachen, westdeutschen Länder an (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein). Diese Annäherung wird bis zum Jahr 2030 exponentiell fortgeschrieben. Saarland wird mit dem Trend der finanzschwachen, westdeutschen Länder fortgeschrieben.

GEMEINDESTEUERN

Die Ermittlung des landesspezifischen Aufkommens der Gemeindesteuern erfolgt analog. Auch das Verhältnis von Gemeindesteueraufkommen und nominalem BIP war in den vergangenen Jahren weitgehend stabil (Bundesdurchschnitt: rund 2,8 Prozent) und wird für die westdeutschen Länder mit dem gleitenden Durchschnitt der vorausgegangenen fünf Jahre fortgeschrieben. Die Steuerquote des Gemeindesteueraufkommens für die ostdeutschen Länder wird analog des Steueraufkommens der Länder als exponentielle Annäherung an die finanzschwachen Westländer fortgeschrieben.²⁰ Saarland wird mit dem Trend der finanzschwachen, westdeutschen Länder fortgeschrieben.

²⁰ Eine Ausnahme bildet BB, dessen „Steuerquote“ bereits die der finanzschwachen Westländer erreicht hat. Die „Steuerquote“ der Gemeindesteuern für BB wurde daher mit dem Wert der finanzschwachen Westländer angesetzt.

UMSATZSTEUER

Schließlich kann auch das gesamtdeutsche Aufkommen der Umsatzsteuer nach dem eingeführten Vorgehen ermittelt werden. Die Steuerquote der Umsatzsteuer betrug seit 2008 rund sieben Prozent des nominalen BIP. Für den Projektionszeitraum bis zum Jahr 2030 wurde die Umsatzsteuer als Produkt der Steuerquote der jeweils vorausgegangenen sieben Jahre und dem bundesweiten BIP fortgeschrieben.

FÖRDERABGABE

Das Aufkommen der Förderabgabe zwischen dem Jahr 2000 und 2014 entwickelte sich äußerst dynamisch und stark landesspezifisch. Die sehr spezifische Bemessungsgrundlage der Abgabe ist weitgehend vom BIP entkoppelt. Die Projektion der Förderabgabe folgt daher einer anderen Methodik als die Projektion des Steueraufkommens. Die Förderabgabe wird für den Projektionszeitraum mit dem aus einer linearen Einfachregression für jedes Land separat ermittelten Trend im nominalen Aufkommen zwischen 2000 und 2014 fortgeschrieben.

Literaturverzeichnis

Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR) der Länder 2015a: Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, Revision 2014 (WZ 2008), Reihe 1 Band 1, Stuttgart.

Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR) der Länder 2015b: Arbeitnehmerentgelt, Bruttolöhne und -gehälter in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, Revision 2014 (WZ 2008), Reihe 1 Band 2, Stuttgart.

Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR) der Länder 2015c: Entstehung, Verteilung und Verwendung des Bruttoinlandsprodukts in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, Revision 2014 (WZ 2008), Reihe 1 Band 5, Stuttgart.

Eck, Alexander; Steinbrecher, Johannes; Thater, Christian; Thum, Marcel 2011: Projektion der Einnahmen des sächsischen Landeshaushalts bis zum Jahr 2025, Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen, Dresden.

Holtemöller, Oliver; Irrek, Maïke 2012: Wachstumsprojektion 2025 für die deutschen Länder: Produktion je Einwohner divergiert, in: *Wirtschaft im Wandel* 18 (4), S. 132–140.

Sachverständigenrat (zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) 2007: *Das Erreichte nicht verspielen*, Jahresgutachten 2007/08, Wiesbaden.

Sachverständigenrat (zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) 2011: *Herausforderungen des demografischen Wandels*, Expertise im Auftrag der Bundesregierung, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2014: *Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Deutschland*, Fachserie 1 Reihe 4.1.1, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2015: *Bevölkerungsentwicklung in den Bundesländern bis 2060: Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorberechnung 2015*, Wiesbaden.

Abkürzungsverzeichnis

BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
SGB II	Sozialgesetzbuch (Kosten der Unterkunft)
SGB XII	Sozialgesetzbuch (Nettoausgaben der Sozialhilfe)
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

- 7 Abbildung 1
Sozialausgaben und Schuldenstand nach Ländern, 2015

- 9 Abbildung 2
Wirkungsweise des Länderfinanzausgleichs (Status quo)

- 11 Abbildung 3
Änderung von Wirtschaftskraft und Nettozahlungen aus dem Länderfinanzausgleich entsprechend der geplanten Neuregelung von 2020 auf 2030

- 12 Abbildung 4
Anteil des Finanzausgleichs am Bruttoinlandsprodukt

- 14 Abbildung 5
Vergleich des Vorschlags von Eichel et al. (2013) mit der geplanten Neuregelung des Länderfinanzausgleichs

- 12 Tabelle 1
Änderung von Wirtschaftskraft und Nettozahlungen aus dem Länderfinanzausgleich entsprechend der geplanten Neuregelung von 2020 auf 2030

Impressum:

© 2017

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Godesberger Allee 149/D-53175 Bonn

Fax 0228 883 9205, www.fes.de/wiso

Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-96250-003-0

Titelmotiv: © PixelPower – stock.adobe.com

Gestaltung: www.stetzer.net

Druck: www.bub-bonn.de

**ABTEILUNG WIRTSCHAFTS- UND SOZIALPOLITIK
WEITERE VERÖFFENTLICHUNGEN ZUM THEMA**

**Den Teufelskreis durchbrechen:
Neue Strukturpolitik als eine Antwort auf wachsende Disparitäten
WISO DIREKT – 2017**

**Ungleiches Deutschland – Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2015
Gute Gesellschaft – Soziale Demokratie #2017plus – 2016**

**Gemeinschaftsaufgabe „Regionale Daseinsvorsorge“
WISO DIREKT – 2016**

**Der Wert gleicher Lebensverhältnisse
Gute Gesellschaft – Soziale Demokratie #2017plus – 2015**

**Regionale Daseinsvorsorge:
Begriff, Indikatoren, Gemeinschaftsaufgabe
WISO DISKURS – 2015**

**Für eine Gemeinschaftsaufgabe zur Stärkung der
regionalen Daseinsvorsorge
WISO DIREKT – 2015**

**Wettbewerb der Ideen in den Regionen
WISO DISKURS – 2015**

**Wettbewerb der Ideen in den Regionen
WISO DIREKT – 2015**

**Wer bestellt, bezahlt! Berechnung des Vorschlags zur Neuordnung des
Finanzausgleichs von Hans Eichel, Philipp Fink und Heinrich Tiemann
WISO DIREKT – 2014**

**Wer bestellt, bezahlt! Für eine Reform des Finanzausgleichs zur
Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland
WISO DISKURS – 2014**

**Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs
WISO DIREKT – 2013**

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden
Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso

