

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und Finanzausgleich

Martin T. W. Rosenfeld

Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)
und Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

**Raumwissenschaftliches Kolloquium 2007
zum Thema „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“**

Berlin, 1. Februar 2007

Anliegen:

- Der FA (im Sinne des LFA und des KFA) soll **heute** zur Verminderung interregionaler Disparitäten beitragen.
- Dieses Ziel ist **stets von neuem** gegen andere Ziele abzuwägen, insbesondere gegen das Wachstumsziel.
 - Sollte vor dem Hintergrund neuer Entwicklungen ein höheres Maß an Disparitäten zugelassen werden? (aktuelle Relevanz auch wegen „Föderalismus-Reform II“)
 - Wie steht es mit der Zielerreichung / sonstigen Effekten im Status quo?

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse (GLV) und „Interregionale Ausgleichspolitik“ (IRAP): heute noch zeitgemäß?

- IRAP bedeutet stets Umverteilung von Ressourcen.
- fehlende Experimentier- und Entdeckungsmöglichkeiten
- Schutz der Politiker und Bürokraten vor Konkurrenz
- Fehlende Ressourcen in Geberregionen können Gesamtwachstum bremsen.
- Aktuelle Tendenzen bewirken eine Zunahme der interregionalen Disparitäten.
- neue Sichtweise: Hilfe für periphere Regionen wird zunehmend als „Hilfe zur Selbsthilfe“ verstanden!

Übersicht: Die Position von LFA und KFA im System der Interreg. Ausgleichspolitik (IRAP)

Instrumente				Ist in Deutschland ein gezielter Einsatz im Rahmen der IRAP üblich?		
				ja	z. T.	eher nicht
Origin. Passiver u. Aktiver FA	Komp.-Verteilung für Aufgaben / Abgaben				x	
	Horiz. Verteilung der Steuererträge				x	
Ergänz. Aktiver FA / Intergov. Transfers	Vert. Zuw. von oben nach unten	Allg. Zuw.	BEZ	x		
			LSZ		x	
		Zweckgeb. Zuw.	GRW	x		
			Sonst.		x	
	Hor. Zuw.	Allg. Zuw. (LFA)		x		
		Zweckgeb. Zuw.				x

Fortsetzung Übersicht:

Instrumente		Ist in Deutschland ein gezielter Einsatz im Rahmen der IRAP üblich?		
		ja	z. T.	eher nicht
Paraf. Fa	Transfers der Gebietskörperschaften an die Paraf.			x
	Transfers innerhalb der Paraf.		x	
Steuern und sonstige Abgaben	von priv. Unternehmen			x
	von priv. Haushalten			x
Transfers (vom Staat einschl. Paraf.) an priv. Sektor	an priv. Untern., z. B. GRW-Transfers		x	
	an priv. Haushalte, z. B. passive AMP			x
Käufe des Staates bei Privaten				x
Staatliche Realtransfers von Bund / Land	an priv. Unternehmen		x	
	an priv. Haushalte			x

Allgemeine Anforderungen an einen „guten“ FA:

- Räumliche Umverteilung zugunsten „armer“ Regionen (zur Förderung? zur Kompensation?)
- Unterstützung (?) / Nichtbeeinträchtigung (?) des allgemeinen Wirtschaftswachstums
- Berücksichtigung der besonderen Funktion von Zentralen Orten („**Zentralitätstransfers**“)
- Ersatz für Anwendung des Konnexitätsprinzips („**Entgelttransfers**“)
- Effizienz der technischen Ausgestaltung

Im Folgenden:

Getrennte Betrachtung für LFA und KFA!

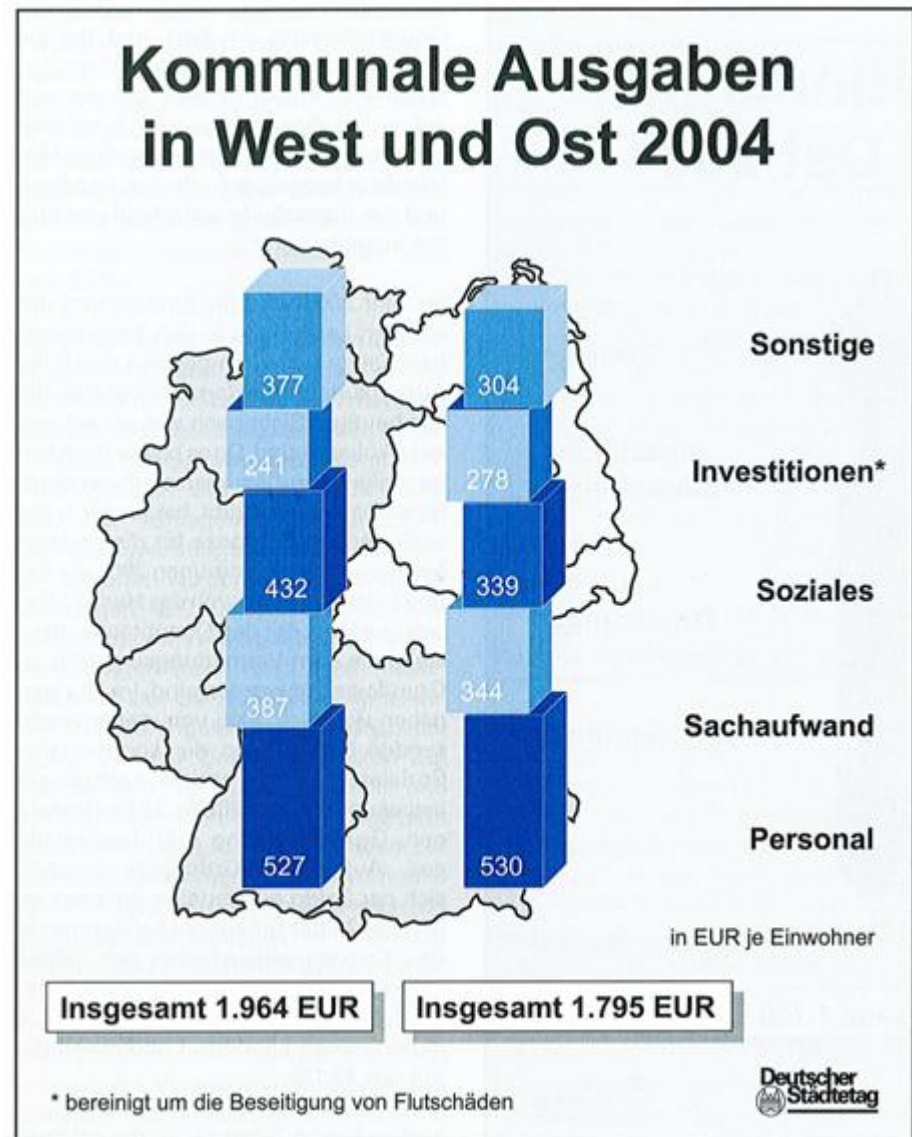
Ziel der GLV im LFA erreicht? Die Situation der Länderhaushalte vor / nach LFA

- Verluste und Gewinne im LFA im Jahr 2003, in Mio. Euro (ohne Berlin; nach *Eltges* 2006):

	Alte Länder	Neue Länder
Umverteilung der USt-Erträge	- 7.065	+ 7.065
FA unter den Ländern	- 6.610 + 1.120	+ 5.490
BEZ	+ 2.477	+ 12.737

- Haushaltsnotlagen in HB / Saarland dauern an?

Ziel der GLV im LFA
erreicht? Das Beispiel der
Kommunalausgaben



Ziel der GLV erreicht? Effekte für die Wirtschaftsentwicklung der Empfänger

- Ziel der wirtschaftlichen Förderung ist umstritten ...
- ... aber FA-Mittel fließen auch in Maßnahmen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur / in unternehmensbezogene Infrastruktur!
- anekdotische Evidenz: Nur Bayern wurde vom Nehmer- zum Geberland.
- Beispiel Ostdeutschland: keine positiven Effekte des LFA i. e. S. (Makroökonomische Studie von *Untiedt/Alecke*)
 - aber ohne die Transfers wäre die Situation ungünstiger, Langzeiteffekte sind möglich!

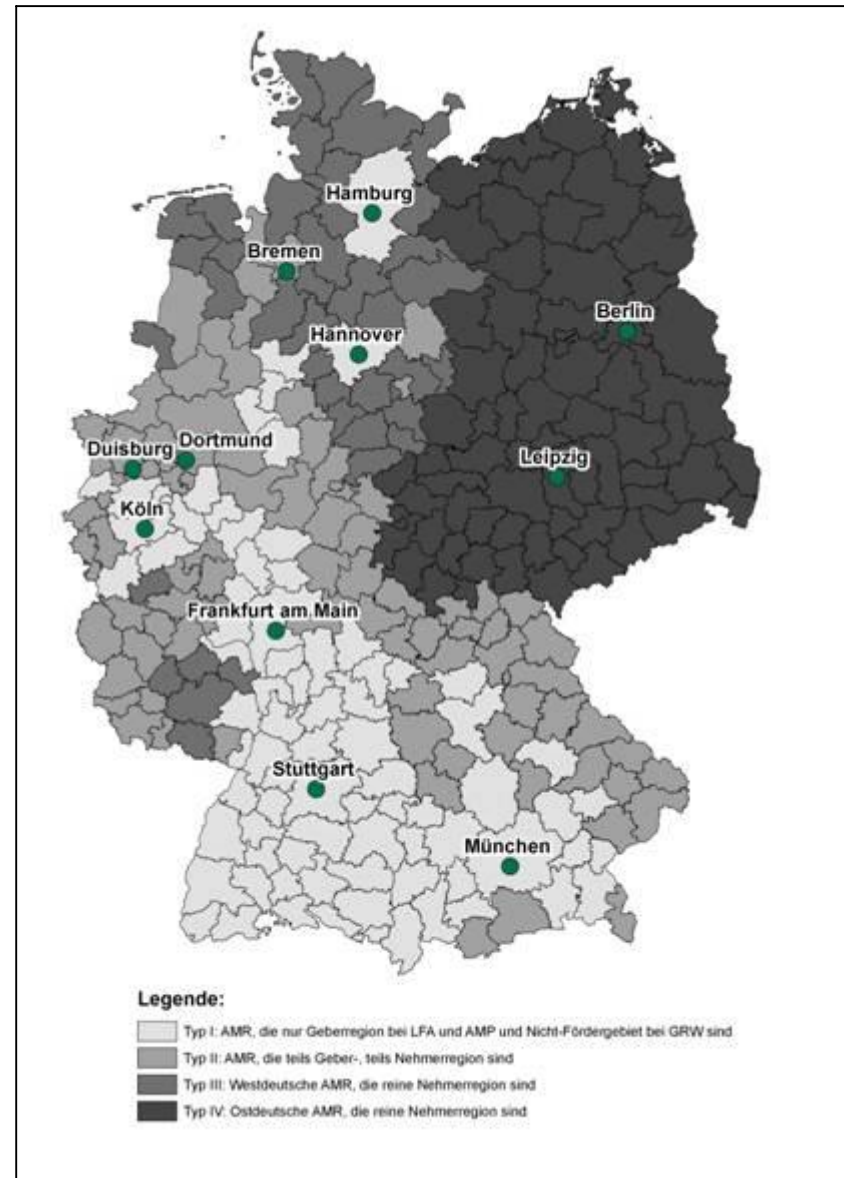
Ziel der GLV erreicht? Effekte für die Wirtschaftsentwicklung der Empfänger

- Beispiel Ostdeutschland: Fallstudien von IWH und IRS deuten an, dass externe Anstöße und allgemeine Faktorausstattung wichtiger als Fördermittel sind!
- Beispiel Ostdeutschland:
 - Kritik am fehlenden „investiven“ Einsatz der SOBEZ
 - Verwendung der SOBEZ für „laufende Zwecke“ kann Finanzkrisen provozieren, weil nach Auslaufen des Solidarpakts eine Deckungslücke entsteht!
- Gefahr der Transferabhängigkeit: Beispiel Schleswig-Holstein?

Kollision mit dem Wachstumsziel?

- Untersuchungen von *Baretti* zeigen negative Effekte des LFA auf die „Wachstumsanstrengungen“ der Geberländer.
- Vergleich zwischen Geberregionen und Wachstumsregionen (*Heimpold/Franz*) zeigt allerdings, dass das Wachstum der Geberregionen nicht nachhaltig gebremst wurde:

Betrachtung der 83 „reinen Geberregionen“ (Arbeitsmarkt- regionen vom Typ I)

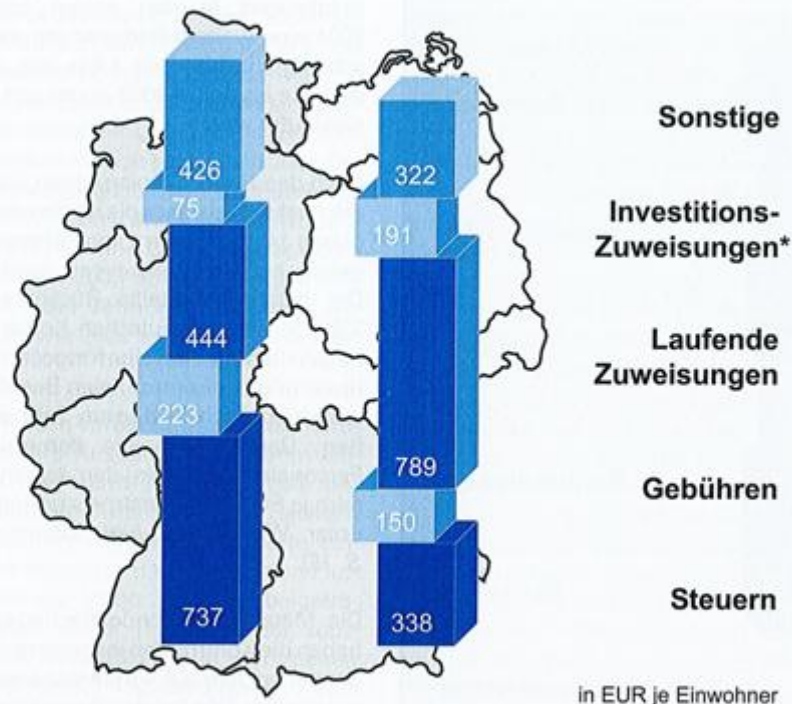


Zugehörigkeit der 83 „reinen Geberregionen“ zu verschiedenen Typen von Wachstumsregionen - (in %) -

	Typ „Aktiv wachsende Region“	Typ „Wohlhabende Region“
1992-1998	13,3	81,9
1998-2003	39,8	50,6

Ziel der GLV im KFA erreicht?
Transferabhängigkeit der
ostdeutschen Kommunen –
FA sollte eigentlich keine rein
fiskalische Funktion haben!

Kommunale Einnahmen in West und Ost 2004



Insgesamt 1.905 EUR

Insgesamt 1.790 EUR

* bereinigt um die Beseitigung von Flutschäden

Ziel der GLV im KFA erreicht? Effekte für die Wirtschaftsentwicklung der Kommunen

- Transferabhängigkeit im Osten senkt Anreize für Wirtschaftsförderung / bewirkt „Förder-Mentalität“!
- vertikale Ausrichtung der Transfers erschwert Ermittlung der Geber-Regionen
- Die Detailausgestaltungen der zentralen Indikatoren für „Finanzkraft“ und „Finanzbedarf“ bewirken jeweils – für sich genommen – Gewinne / Verluste für einzelne Regionstypen.
 - Wenn die Politik bestimmte räumliche Verteilungswirkungen will, müssten die Indikatoren entsprechend verändert werden!

Gewichtung der Einwohner gemäß der absoluten Zahl der Einwohner

Länder	Zahl der Einwohner		Bandbreite der Gewichtung (in %)		
	Minimum	Maximum	Minimum	Maximum	
Brandenburg	k.a. G	2.500	55.000	100.0	128.0
	k.f. S	-	-	140.0	140.0
Niedersachsen		10.000	500.000	100.0	180.0
Sachsen-Anhalt	k.a. G	8.000	50.000	100.0	125.0
	k.f. S	150.000	150.000	112.0	112.0
Baden-Württemberg	k.a. G	3.000	600.000	100.0	186.0
	k.f. S	-	-	100.0	100.0
Nordrhein-Westfalen		25.000	634.000	100.0	154.0
Sachsen	k.a. G	1.5000	55.000	100.0	162.5
	k.f. S	-	-	100.0	125.0

k.a. G = kreisangehörige (Städte und) Gemeinden

k.f. S = kreisfreie Städte

Bewertung:

- bekannte Kritik an der Einwohnergewichtung
- fehlende Transparenz und Systemhaftigkeit
(z. B. unterschiedliche Gewichtungen für k.a.G und k.f.S)
- Anreize für Schrumpfung (auf 50.000 / 55.000 Einwohner)
in Sachsen-Anhalt und Sachsen?

Einwohnergewichtung gemäß dem System der Zentralen Orte

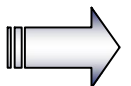
Länder	Bandbreite der Gewichtung (in %)	
	Minimum	Maximum
Brandenburg	103	118
Niedersachsen	-	-
Sachsen-Anhalt	4	8
Baden-Württemberg	-	-
Nordrhein-Westfalen	Gewichtung gemäß der Zahl der Arbeitnehmer in einer Kommune	
Sachsen	-	-

Bewertung:

- grundsätzlich ist Transparenz gegeben, aber Gewichtungen erscheinen willkürlich
- NRW-System ist geeignet, Spillovers zu berücksichtigen ...
- und setzt Anreize für Wirtschaftsförderung!

Zusatzbudgets für zweckorientierte Zuweisungen (z. T. Teilbudgets der allgemeinen Schlüsselmasse, z. T. totale Sonderbudgets)

- sind für zahlreiche Zwecke installiert worden
- offenbar zumeist Ausgleichsziel verfolgt
- erwartete Begünstigung von Städten vor allem in folgenden Fällen:



- Schulinvestitionen (Baden-Württemberg)
- Schulbetriebskosten (Brandenburg, Baden-Württemberg)
- Kosten für Theater / Orchester (Brandenburg, Nordrhein-Westfalen)
- Lasten durch Auftragsangelegenheiten (Sachsen)
- Sozialhilfelasten (Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Baden-Württemberg)
- Zahlungen für Städte Bonn und Potsdam (Nordrhein-Westfalen, Brandenburg)
- Stadterneuerung (Nordrhein-Westfalen)

Bewertung:

- wenig systemhaft
- wenig transparent
- Spillovers / Ballungsnachteile in Einzelfällen berücksichtigt
– aber „richtig“??
- Tendenz zu mehr Regulierungsdichte?

KFA-Zuweisungen als Entgelte für die Ausführung von übertragenen Aufgaben?

- gesonderte Transferkategorie würde Transparenz erhöhen, die Anreize von Bund und Ländern zur Lastenabwälzung senken und die Kommunen zur Einhaltung vorgegebener Kostenrahmen zwingen

Effizienz der Regelungen von LFA und KFA?

- fehlende Transparenz
- allgemeiner Eindruck des Förderdschungels, speziell beim KFA
 - Folge des Lobbyings, analog zu den Tax Benefits?
- Gesamteffekte ergeben sich erst aus Zusammenspiel der Einzelregelungen
- fehlende Konsistenz beim KFA, z. B. in Sachsen-Anhalt hinsichtlich der teils gegebenen, teils fehlenden Begünstigung von Kreisfreien Städten

Fazit / politische Schlussfolgerungen

- Vortrag brachte keine vollständige Analyse, schon gar nicht empirisch, nur erste Schlaglichter auf einzelne Effekte des FA
- Weitere Forschung erfolgt u. a. im Rahmen der LAG Sachsen/Sachsen-Anhalt/Thüringen der ARL („AG Gleichwertigkeit“).
- Mehr Transparenz / Entflechtung ist geboten!

Vorläufige Schlussfolgerungen für den LFA:

- Absenkung der Transfers zugunsten eines neuen „Allgemeinen Aufbaufonds“ („AAF“), aus dem Mittel (aktivierende Transfers) an benachteiligte Länder / Regionen fließen
- zeitliche Begrenzung der Transfers aus dem AAF erscheint zweckmäßig
- Länder / Regionen, denen die Krisenüberwindung nicht gelingt, erhalten längerfristig nur noch kompensatorische Transfers

Vorläufige Schlussfolgerungen für den KFA:

- Aufspaltung in verschiedene Fonds gemäß den verfolgten Zielsetzungen (Förderung und Aktivierung von Zentren sowie peripher gelegenen Kommunen / Förderung zentralörtlicher Funktionen / reine Kompensation / Entgelt für staatliche Anforderungen an die Kommunen)
- eindeutige Regelungen für die jeweils gewünschte Begünstigung einzelner Typen von Kommunen
- ggf. teilweise Übergang zu horizontalen Transfers
- Erhöhung der Steueranteile der Kommunen, speziell im Osten – auch auf Länderebene möglich!
- Eine nachhaltige Föderalismus-Reform muss vorrangig das Verhältnis zwischen Ländern und Kommunen neu ordnen!
- Und die Förderung der Zentren muss zunächst innerhalb der Kommunen beginnen!

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!