



**Überlegungen zur Ausgestaltung eines
Solidarpaktes II für die neuen Bundesländer**

Joachim Ragnitz

Dezember 2000

Nr. 130

Diskussionspapiere
Discussion Papers

Abteilung: Strukturwandel
Dr. Joachim Ragnitz
Telefon: (0345)77 53 – 860
jrg@iwh-halle.de

Diskussionspapiere stehen in der alleinigen Verantwortung der jeweiligen Autoren. Die darin vertretenen Auffassungen stellen keine Meinungsäußerung des IWH dar.

Hinweise und Kommentare zu den hier dargestellten Überlegungen sind willkommen.

INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG HALLE

Hausanschrift: Kleine Märkerstraße 8, 06108 Halle

Postanschrift: PF 11 03 61, 06017 Halle

Telefon: (0345)77 53-860

Telefax: (0345)77 53-876

Internet: <http://www.iwh-halle.de>

| | |
|---|----|
| 1. Einführung | 5 |
| 2. Reform des Finanzausgleichs und Solidarpakt II: Einige grundsätzliche Überlegungen | 7 |
| 3. Infrastruktureller Nachholbedarf als Begründung für einen Solidarpakt II | 9 |
| 4. Eine Bewertung der Forderungen der ostdeutschen Ministerpräsidenten | 13 |
| 5. Zusammenfassende Bewertung und Ausblick | 17 |
| Anhang: Eigenschaften verschiedener Formen von Zuweisungen | 19 |

Überlegungen zur Ausgestaltung eines Solidarpaktes II für die neuen Bundesländer

Dr. Joachim Ragnitz

Dezember 2000

Zusammenfassung

Aufgrund einer schwachen Wirtschaftskraft sind die ostdeutschen Länder und Gemeinden in hohem Maße auf finanzielle Leistungen des Bundes und der westdeutschen Länder angewiesen. Der sogenannte „Solidarpakt“, in dem diese Zahlungen institutionell geregelt sind, läuft zum Jahresende 2004 aus; derzeit wird über eine Verlängerung verhandelt. In dem vorliegenden Beitrag werden die Vorstellungen der ostdeutschen Länder zu einem „Solidarpakt II“ dargestellt und einer kritischen Bewertung unterzogen. Hauptergebnis ist, dass zwar grundsätzlich ein weiterhin hoher Bedarf an finanziellen Hilfen besteht, dass diese jedoch anders als bisher nicht als ungebundene, sondern als zweckgebundene Zuweisungen ausgestaltet werden sollten und stärker als bisher am tatsächlichen infrastrukturellen Nachholbedarf zu orientieren sind.

1. Einführung

Auch Ende des Jahres 2000 hat sich an der wirtschaftlichen Lage in Ostdeutschland nichts Durchgreifendes geändert. Seit 1996 wächst das reale Bruttoinlandsprodukt in den neuen Ländern (ohne Berlin) nur noch wenig, der Aufholprozess bei der Produktivität ist zum Stillstand gekommen, und auch die Zahl der Erwerbstätigen geht seit 1995 wieder zurück. Gerade weil die Produktivität erst zwei Drittel des westdeutschen Niveaus erreicht und die Unterbeschäftigtenquote nach wie vor bei nahezu 24 % liegt, sind hohe Transferleistungen nötig: Diese machten 1999 rund 144 Mrd. DM aus, etwa 33 % des ostdeutschen und immerhin 4½ % des westdeutschen Bruttoinlandsprodukts.

Hieran wird sich auch in naher Zukunft nichts Grundlegendes ändern. Um die mittelfristigen Perspektiven der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Ländern abzuschätzen, hat das IWH makroökonomisch gestützte Simulationsrechnungen durchgeführt.¹ Diese Rechnungen kommen zu dem Ergebnis, dass sich das Wirtschaftswachstum in den kommenden zehn Jahren in Ostdeutschland zwar weiter beschleunigen dürfte, gleichwohl reicht die jahresdurchschnittliche Wachstumsrate mit 4 % längst nicht an das heran, was zu Beginn der neunziger Jahre zu beobachten war. Da für Westdeutschland nur ein jahresdurchschnittliches BIP-Wachstum von 2½ % ermittelt wird, dürfte der Aufholprozess gleichwohl wieder an Fahrt gewinnen.

Die Produktivitätskonvergenz wird nach diesen Rechnungen nicht so groß sein, dass im Jahre 2010 bereits mit einer Angleichung der Einkommensverhältnisse an das westdeutsche Niveau gerechnet werden könnte: Der Abstand von jetzt noch einem Drittel könnte sich unter „guten“² Bedingungen in den nächsten 10 Jahren auf 15 bis 20 Prozentpunkte verringern. Freilich: Regionale Produktivitätsunterschiede in einer solchen Größenordnung sind durchaus als normal anzusehen; es gibt sie in Westdeutschland seit langem, so zwischen Rheinland-Pfalz und Hessen oder auch zwischen „armen“ Regionen wie dem Bayerischen Wald und „reichen“ Regionen wie dem Großraum München. Insoweit sollte dies kein Grund zu allzu großer Besorgnis sein.

¹ Vgl. DREGER, C./KOMAR, W./MÜLLER, G., Simulationsrechnungen zu den Auswirkungen einer Kürzung von Transferleistungen für die neuen Ländern, IWH-Sonderheft 2/2000, Halle.

² Hierzu gehört vor allem die weitere Annäherung der Erzeugerpreise; allein aus dem makroökonomischen Modell lässt sich nur eine Produktivitätskonvergenz von 56 % (alte VGR, Stundenproduktivität) auf 65 % im Jahre 2010 ableiten. Dies entspricht nach den Konventionen des ESVG einem Anstieg der relativen Produktivitäten von heute 66 % auf rund 75 %.

Zu berücksichtigen ist bei diesen Rechnungen allerdings, dass sie lediglich Simulationsrechnungen darstellen, die die Entwicklung unter der Annahme im Zeitablauf unveränderter Verhaltensweisen der Akteure ableiten. Zudem müssen Annahmen über weitere, modellexogene Rahmenbedingungen getroffen werden. Beide Voraussetzungen sind um so fragwürdiger, je länger der Simulationszeitraum gewählt wird. Insoweit sind die IWH-Ergebnisse nicht als „echte“ Prognose zu verstehen.

Hinzu kommt, dass die Rechnungen bereits im Jahre 1999 durchgeführt worden sind, somit nur den Rechenstand der VGR bis zum Jahre 1998 berücksichtigen konnten. Zum einen konnten damit die heute bekannten Entwicklungen der Jahre 1999 und 2000 nicht in die Rechnung einbezogen werden; dies gilt vor allem für den länger als erwartet anhaltenden Schrumpfungsprozess in der Bauwirtschaft. Deswegen muss insbesondere die Modellprognose für die Jahre 2000 und 2001 (hier wurden für die neuen Länder ungewöhnlich hohe BIP-Wachstumsraten ermittelt) ausgewiesen werden, inzwischen als überholt angesehen werden.

Zum anderen konnte auch die inzwischen erfolgte Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen nicht berücksichtigt werden. Unabhängig davon, dass das neue Zahlenwerk nur noch Aussagen über die ostdeutschen Flächenländer (also nicht mehr über den früheren Ostteil Berlins) zulässt, fallen die Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre in Ostdeutschland (und teilweise auch in Westdeutschland) deutlich niedriger aus als in der alten Rechnung. Der Angleichungsstand beim BIP je Einwohner wird hingegen höher ausgewiesen als zuvor.

Es ist ungewiss, wie sich diese Revision auf die Projektion der langfristigen BIP-Entwicklung in den neuen Ländern auswirken würde; da lange Zeitreihen nach der neuen Systematik nicht vorliegen, ist eine Aktualisierung der Simulationsrechnungen derzeit nicht möglich. Zu vermuten ist aber, dass neuerliche Rechnungen für Ostdeutschland wie auch für Westdeutschland einen niedrigeren BIP-Wachstumspfad ergeben würden. Rechnungen mit einem Strukturmodell zeigen, dass unter plausiblen Annahmen über die Entwicklung in den einzelnen Wirtschaftsbereichen ein Wachstum von rund 3½ % im Durchschnitt der nächsten 15 Jahre erreicht werden kann. Bei konstanter Beschäftigung würde dann auch das Produktivitätswachstum diesen Wert erreichen. Wird für das Produktivitätswachstum in Westdeutschland ein Wert von 2 % veranschlagt, so zeigt auch dies, dass ein rasches Aufholen bei der Produktivität kaum zu erwarten ist.

Vor diesem Hintergrund steht die derzeitige Diskussion um die Verlängerung des „Solidarpaktes“ für die neuen Länder. Dieser wurde 1993 geschlossen, um den ostdeutschen Bundesländern für die Jahre 1995-2004 eine angemessene Finanzkraft zu sichern und

sie in die Lage zu versetzen, die notwendigen Infrastrukturinvestitionen durchzuführen. Angesichts der auch in Zukunft wohl noch geringen Finanzkraft der ostdeutschen Länder – dies folgt aus den beschriebenen Simulationsrechnungen – und dem auch im Jahre 2005 noch nicht abgeschlossenen Bedarf an Infrastrukturinvestitionen – hierzu liegen eine Reihe von Gutachten führender Wirtschaftsforschungsinstitute vor – sind weitere Transferleistungen für die neuen Länder (unabhängig von dem Zuschussbedarf in der Sozialversicherung) unabdingbar. Im folgenden sollen einige Überlegungen zur möglichen Ausgestaltung eines solchen Solidarpaktes II dargelegt werden.

2. Reform des Finanzausgleichs und Solidarpakt II: Einige grundsätzliche Überlegungen

Die ostdeutschen Länder erfahren derzeit in finanzpolitischer Hinsicht eine Sonderbehandlung: Zwar sind sie seit 1995 gleichberechtigt in den Länderfinanzausgleich zwischen den Ländern einbezogen; darüber hinaus erhalten sie aber Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (Sonder-BEZ) in Höhe von 14 Mrd. DM jährlich sowie zweckgebundene Investitionshilfen nach dem Investitionsfördergesetz „Aufbau Ost“ in Höhe von 6,6 Mrd. DM pro Jahr. Beides trägt dazu bei, dass die ostdeutschen Länder und ihre Gemeinden über Einnahmen je Kopf verfügen können, die um 5 % (1999) über dem westdeutschen Wert liegen. Diese beiden Sonderleistungen werden indes nur befristet – bis zum Jahre 2004 – gewährt. Die ostdeutschen Länder streben an, noch in dieser Legislaturperiode, also bis zum Jahre 2002, eine Nachfolgeregelung (gemeinhin als „Solidarpakt II“ bezeichnet) hierfür zu finden.

Parallel zu den Verhandlungen über den Solidarpakt muss über die Fortsetzung der Länderfinanzausgleichs i.e.S. eine Einigung gefunden werden, die die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts einhält. Beides – Bundesergänzungszuweisungen und der Länderfinanzausgleich – sind zwar nicht unabhängig voneinander, sind aber im Zusammenhang der Finanzverfassung jeweils andersartig begründet:

- Aufgabe des Finanzausgleichs zwischen den Bundesländern ist es, regionale Finanzkraftunterschiede auszugleichen. Dementsprechend soll sich die Höhe der Ausgleichszahlungen allein an regionalen Finanzkraftunterschieden bemessen; allerdings

können in besonderen Fällen auch länderspezifische Mehrbedarfe berücksichtigt werden, wobei umstritten ist, was hierzu zu zählen ist.³

- Wesentliche Aufgabe der Bundesergänzungszuweisungen ist es demgegenüber, für Sonderbelastungen der leistungsschwachen Bundesländer einen Ausgleich zu schaffen.⁴ Im Falle Ostdeutschlands werden solche Sonderbelastungen derzeit in einem durch die deutsche Teilung verursachten Defizit an Infrastruktureinrichtungen sowie in einer niedrigen kommunalen Finanzkraft in den neuen Ländern gesehen.

Während der Länderfinanzausgleich aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts in seinen Grundsätzen neu zu regeln ist, geht es bei den Verhandlungen um den Solidarpakt II nicht mehr um die grundsätzliche Frage seiner Fortführung – diese wird inzwischen von allen Beteiligten als notwendig angesehen –, sondern nur noch um die Höhe und das zeitliche Profil künftiger Zahlungen. Interpretiert man Pressemitteilungen richtig, so scheinen die ostdeutschen Ministerpräsidenten allerdings beide Themen miteinander verknüpfen zu wollen. Dies erscheint nicht sachgerecht: Einerseits ist ein – teilungsbedingter – Sonderbedarf für die Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs irrelevant, andererseits ist die Höhe der Ergänzungszuweisungen weitgehend⁵ unabhängig von der Finanzkraft der Länder. Hinzu kommt, dass Verhandlungspartner bei den Ergänzungszuweisungen allein der Bund ist, die westdeutschen Länder also nicht in die Verhandlungen einbezogen werden müssen. Dies dürfte es erleichtern, ein für die ostdeutschen Länder befriedigendes Verhandlungsergebnis zu erreichen. Aus all diesen Gründen wären die ostdeutschen Länder gut beraten, beide Themen voneinander zu trennen.

Nur der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass die ostdeutschen Länder auch in der Wirtschaftsförderung und der Arbeitsmarktpolitik eine Sonderbehandlung erfahren, die zum Teil ebenfalls zum Solidarpakt hinzugezählt wird: In der Wirtschaftsförderung

³ Im gegenwärtigen Finanzausgleich werden darunter die sogenannten Hafencosten sowie die den Stadtstaaten durch Bereitstellung von Leistungen für das Umland entstehenden Mehrkosten gefasst. Ob dies auch nach einer die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts berücksichtigenden Neuregelung der Fall sein wird, ist ungewiss.

⁴ Darüber werden zur Verringerung von Finanzkraftunterschieden zwischen den Ländern Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen und – zugunsten finanzschwacher westdeutscher Bundesländer – Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen gewährt. Diese sind nach dem Bundesverfassungsurteil zum Länderfinanzausgleich nur noch unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Vgl. BVerfG, 2 BvF 2/98 vom 11.11.1999, Absatz 297.

⁵ Laut Urteil des Bundesverfassungsgerichts dürfen Bundesergänzungszuweisungen künftig nur noch an leistungsschwache Länder gezahlt werden, die wiederum eine Untergruppe der finanzschwachen Länder sind.

gelten wichtige Programme nur für die neuen Länder (Investitionszulagengesetz; bestimmte FuE-Programme), in anderen erhalten sie Sonderkonditionen (Regionalförderung, Existenzgründungs- und Mittelstandsförderung). In der Arbeitsmarktpolitik wiederum sind – ungeachtet der auch in einigen westdeutschen Arbeitsamtsbezirken hohen Arbeitslosigkeit – Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (ABM, FuU, SAM-OfW) auf die neuen Länder konzentriert. Auch über diese Sonderprogramme wird über kurz oder lang neu zu entscheiden sein; so sind wesentliche Maßnahmen der besonderen Wirtschaftsförderung für die neuen Länder ebenfalls bis zum Jahre 2004 befristet.

3. Infrastruktureller Nachholbedarf als Begründung für einen Solidarpakt II

Im folgenden soll allein auf die Problematik eines Solidarpaktes II – im Sinne der Bundesergänzungszuweisungen – eingegangen werden; die Finanzausgleichsproblematik im engeren Sinne sowie die Wirtschafts- und Arbeitsmarktförderung bleiben hier unberücksichtigt.

Die Länder begründen ihre Forderung nach einer Fortsetzung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach dem Jahre 2004 vor allem mit einem auch dann noch bestehenden „infrastrukturellen Nachholbedarf“. Zwar haben Bund, Länder und Gemeinden seit 1990 schätzungsweise 150 Mrd. DM in die Infrastruktur investiert. Allerdings macht schon der bloße Augenschein deutlich, dass in vielen Bereichen noch immer erhebliche Investitionen notwendig sind, wenn man ein dem Westen vergleichbares Ausstattungsniveau mit Infrastruktureinrichtungen erreichen will. Um derartige Ausstattungsdefizite zu quantifizieren, haben die ostdeutschen Länder (einschl. Berlin) im Sommer 1999 Gutachten bei verschiedenen Wirtschaftsforschungsinstituten in Auftrag gegeben.

Prinzipiell lassen sich dabei zwei Ansätze unterscheiden: Ein physischer Ansatz, bei dem die tatsächliche, physische Ausstattung mit Einrichtungen der Infrastruktur ermittelt wird, und ein monetärer Ansatz, bei dem der Investitionsbedarf aus Schätzungen des Infrastrukturkapitalstocks abgeleitet wird. Beide Ansätze sind mit Problemen verbunden:

- Die physischen Ansätze stoßen wegen des Fehlens einer umfassenden Infrastrukturstatistik schnell an Datenprobleme. Dementsprechend besteht die Gefahr, dass Schätzungen auf dieser Basis unvollständig und verzerrt sind. Als zweites Problem kommt hinzu, dass von den physischen Schätzungen nur unter bestimmten Annahmen über

die Erstellungspreise auf das notwendige Investitionsvolumen geschlossen werden kann.

- Kapitalstockdaten sind demgegenüber durch Fortschreibung relativ einfach zu ermitteln. Das wesentliche Problem dabei ist die Bestimmung des Anfangsbestandes. Zudem haben Kapitalstockangaben den Nachteil, dass sie nur mit Einschränkungen Aussagen über die tatsächliche Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen erlauben. Grund hierfür ist ebenfalls, dass der Erstellungspreis von Infrastruktureinrichtungen von den jeweiligen regionalen Gegebenheiten abhängig sein kann.

Beiden Ansätzen gemeinsam ist das Problem, dass zusätzlich Bedarfsschätzungen vorgenommen werden muss. Diese aber sind nur mit Hilfe normativer Überlegungen möglich und deshalb nicht unangreifbar. So ist es keineswegs gesichert, dass Ostdeutschland (bezogen auf die Zahl der Einwohner oder die Fläche) genau die gleiche Infrastrukturausstattung benötigt wie Westdeutschland; vielmehr kann der Bedarf – zum Beispiel aufgrund unterschiedlicher siedlungsstruktureller oder soziodemographischer Voraussetzungen – kleiner oder größer ausfallen als in den alten Ländern. So könnte es sein – um nur ein Beispiel zu nennen –, dass Ostdeutschland aufgrund seiner geringeren Bevölkerungsdichte mehr Straßen benötigt als Westdeutschland. Die Frage freilich, inwieweit das notwendige Angleichungsniveau tatsächlich 100 % betragen muss, wird von keinem der beteiligten Institute weiter verfolgt.⁶

Die beiden Gutachten, die in der Diskussion um den infrastrukturellen Nachholbedarf der neuen Länder die größte Rolle spielten, waren diejenigen des DIW und des RWI.⁷ Beide Institute wenden für ihre Abschätzungen den beschriebenen monetären Ansatz an.

- Das RWI geht von der Überlegung aus, dass für die Erstellung des *Bruttoinlandsprodukts* eine bestimmte Ausstattung mit Produktionsfaktoren (Arbeit, Kapital und Infrastruktur) benötigt wird, wobei die funktionale Beziehung zwischen Output und Inputfaktoren durch eine Produktionsfunktion vom Cobb-Douglas-Typ beschrieben werden kann. Aus dieser Funktion lässt sich ein Infrastrukturkapitalkoeffizient ableiten, der angibt, wie viel Infrastrukturkapital vorhanden sein muss, um ein bestimmtes

⁶ Das ifo-Institut versucht dies in seiner Studie dadurch zu berücksichtigen, dass die Infrastruktur nicht auf „pauschale“ Bezugsgrößen wie die Einwohnerzahl bezogen werden, sondern auf infrastrukturenspezifische Größen.

⁷ Vgl. zu beiden Gutachten die Zusammenfassung von DIW/RWI/IFLS/IFO-INSTITUT/IWH, Infrastruktureller Nachholbedarf in Ostdeutschland, Pressemitteilung der ostdeutschen Ministerpräsidenten vom 29.3.2000.

Produktionsniveau zu erreichen. Ausgehend von der Zielvorgabe einer vollständigen Angleichung der Pro-Kopf-Einkommen in Ost- und Westdeutschland ermittelt das RWI hieraus für das Jahr 2005 eine nominale Infrastrukturlücke von 180 bis 360 Mrd. DM. Hierin sind sämtliche Infrastruktureinrichtungen – also auch die im Aufgabenbereich des Bundes und der kommunalen Unternehmen stehenden Einrichtungen – enthalten. Davon entfallen auf Länder und Gemeinden 160 bis 320 Mrd. DM. Die große Spannbreite resultiert dabei aus den zugrundeliegenden Annahmen über die Entwicklung des Infrastrukturkapitalkoeffizienten.⁸

Eine Unterscheidung verschiedener Infrastrukturarten wird bei dieser Rechnung nicht vorgenommen. Es wird also unterstellt, dass eine Unterausstattung bei einigen Infrastruktureinrichtungen durch eine Überausstattung bei anderen ausgeglichen werden kann.

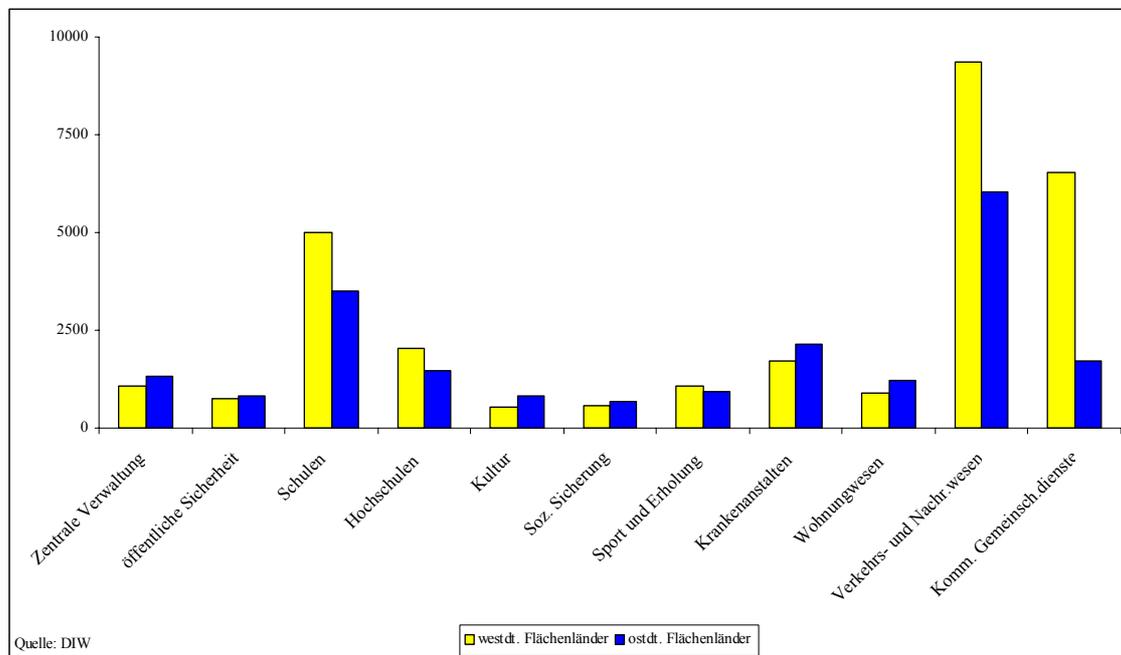
- Das DIW geht hingegen von der Überlegung aus, dass langfristig Ostdeutschland das gleiche Ausstattungsniveau mit Infrastrukturkapital je *Einwohner* erreichen sollte wie Westdeutschland. Ausgehend von einer Fortschreibung⁹ der öffentlichen Infrastrukturinvestitionen – ermittelt auf Basis der mittelfristigen Finanzplanungen der Länder – wird das zu erwartende Ausstattungsniveau im Jahre 2005 und damit auch die dann noch bestehende Infrastrukturlücke ermittelt. Der disaggregierte Ansatz erlaubt es dabei, sowohl eine Überausstattung als auch eine Minderausstattung bei einzelnen Infrastrukturbereichen zu identifizieren: So wird vom DIW für die neuen Länder eine leicht über westdeutschem Niveau liegende Ausstattung bei kulturellen und sozialen Infrastruktureinrichtungen ermittelt, während in den – quantitativ bedeutenderen – Bereichen Verkehr und kommunale Gemeinschaftsdienste deutliche Defizite bestehen (vgl. Abbildung).

Lässt man all jene Bereiche unberücksichtigt, bei denen im Jahre 2005 eine Überausstattung im Vergleich zu Westdeutschland vorhanden ist, so lässt sich das Infrastrukturdefizit (in Preisen des Jahres 2005) mit 280 Mrd. DM (nur Länder und Gemeinden) bzw. mit 330 Mrd. DM (einschließlich Bundesanteil) beziffern.

⁸ Die Untergrenze für die Infrastrukturlücke ergibt sich, wenn man den westdeutschen Infrastrukturkapitalkoeffizienten zugrundelegt; die Obergrenze resultiert entsprechend aus Zugrundelegung des derzeitigen ostdeutschen Infrastrukturkapitalkoeffizienten.

⁹ Der Anfangsbestand wurde auf Basis unveröffentlichter Informationen des Statistischen Bundesamtes ermittelt.

Abbildung:
Bruttoanlagevermögen nach Aufgabenbereichen 2005
- DM je Einwohner -



Auch wenn beide Rechnungen hinsichtlich Vorgehensweise und Abgrenzung nicht vergleichbar sind, kommen sie doch zu ähnlichen Ergebnissen; die in Ostdeutschland vorhandene Infrastrukturausstattung je Einwohner wird in beiden Studien auf 70 % des westdeutschen Wertes im Jahre 2005 geschätzt.¹⁰ Diese – rechnerische – Übereinstimmung ist allerdings nicht überzubewerten.

Die Gutachten der Institute werden von den ostdeutschen Ministerpräsidenten als Grundlage für ihre Forderungen herangezogen. Diese lassen sich in ihren wesentlichen Teilen wie folgt zusammenfassen:

- Über einen Zeitraum von 10 Jahren sollen, begründet durch den von den Instituten ermittelten infrastrukturellen Nachholbedarf in Höhe von 300 Mrd. DM, Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in gleicher Höhe wie bisher gewährt werden. Diese Mittel sollen als ungebundene Transfers zur Verfügung gestellt werden; eine degressive Ausgestaltung der Mittel wird abgelehnt.¹¹

¹⁰ Im Jahre 1992 betrug das öffentliche Bruttoanlagevermögen je Einwohner in den ostdeutschen Flächenländern nach DIW-Angaben demgegenüber nur knapp 40 % des westdeutschen Niveaus.

¹¹ Vgl. entsprechende Pressemeldung in der FAZ vom 30.3.2000 und vom 26.11.2000.

- Weiterhin wird die Fortführung der Sonderprogramme des Bundes zum Ausbau der Infrastruktur (IFG Aufbau Ost, Verkehrsprojekte „Deutsche Einheit“) sowie – wegen des nach wie vor bestehenden „Wachstums- und Einkommensrückstands“ Ostdeutschlands – der besonderen Wirtschaftsförderung (Investitionszulagen) und der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in den neuen Länder gefordert. Eine Konkretisierung dieser Forderungen ist bislang allerdings nicht erfolgt.¹²

4. Eine Bewertung der Forderungen der ostdeutschen Ministerpräsidenten

Grundsätzlich haben die Institute mit ihren Gutachten nachweisen können, dass noch ein erheblicher infrastruktureller Nachholbedarf in den neuen Ländern besteht. Man mag sich über Einzelheiten der Rechnungen streiten, am grundlegenden Ergebnis ändert sich hierdurch aber nichts. Dass dieser „Sonderbedarf“ von den ostdeutschen Ländern nicht allein getragen werden kann, ist ebenso offensichtlich: Unterstellt man, dass unter „normalen“ Bedingungen lediglich die durchschnittliche Investitionsquote der Länder und Gemeinden erzielt werden könnte, so würden selbst bei derzeitiger Einnahmensituation nur Investitionen von 13 Mrd. DM jährlich finanziert werden können. Dieser Betrag würde sich noch weiter vermindern, wenn man für die ostdeutschen Länder eine Finanzkraft von 95 % des gesamtdeutschen Durchschnitts (wie durch Zahlungen im Länderfinanzausgleich garantiert) unterstellen würde. Der infrastrukturelle Nachholbedarf könnte dadurch, wenn überhaupt, nur sehr langfristig abgebaut werden.

Die von den Ministerpräsidenten genannte Zahl von 300 Mrd. DM Nachholbedarf bei der Infrastruktur fällt zwar in den von den beiden Instituten genannten Bereich, liegt aber eher am oberen Ende des prognostizierten Investitionsbedarfs. Hinzu kommt, dass diese Summe in der Schätzung des DIW nur erreicht wird, wenn auch der Investitionsbedarf des Bundes mitberücksichtigt wird. Dies führt zu der Schlussfolgerung, dass die genannte Summe nur die Größenordnung des noch bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarfs ausdrücken soll, nicht aber als konkrete Forderung zu interpretieren ist. Offenbar geht es den Ministerpräsidenten mit der Angabe der genannten Summe also vor allem darum deutlich zu machen, dass noch erhebliche Investitionen in den neuen

¹² Sowohl hinsichtlich der Arbeitsmarktpolitik als auch hinsichtlich der besonderen Wirtschaftsförderung für die neuen Länder ist der Forderung der Ministerpräsidenten nicht zuzustimmen. Vgl. H. SCHNEIDER u.a., Die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern, IWH-Sonderheft 3/2000; J. RAGNITZ, Die Zukunft der Wirtschaftsförderung in den neuen Ländern, in: Wirtschaftsdienst, Heft 4/2000.

Ländern erforderlich sind, die von den Ländern aus eigener Kraft nicht in annehmbarer Frist finanzierbar sind. Hierfür spricht auch, dass die Verhandlungsposition der Ministerpräsidenten sich nur auf eine Fortsetzung der Bundesergänzungszuweisungen in bisherigem Umfang (14 Mrd. DM) (sowie ggf. die Finanzhilfen nach IFG Aufbau-Ost, 6,6 Mrd. DM) für die nächsten 10 Jahre bezieht – wollte man tatsächlich eine Infrastrukturlücke von 300 Mrd. DM in diesem Zeitraum schließen, so müssten deutlich mehr Mittel bereitgestellt werden.

Akzeptiert man allerdings die Grundannahme eines infrastrukturellen Nachholbedarfs in der genannten Höhe, ist auch die Forderung der Länder, die Mittelzuführung nicht degressiv auszugestalten, gerechtfertigt, denn der Nachholbedarf wird nach Lage der Dinge auch in vielen Jahren noch nicht abgebaut sein.¹³ Anders wäre es zwar, wenn man den Nachholbedarf niedriger einschätzen würde; selbst dann wäre aber im Interesse des Aufbaus Ost eher ein schnellerer als ein langsamerer Ausbau der (wirtschaftsnahen) Infrastruktur wünschenswert. Dies spräche dafür, zumindest am Anfang eher eine Aufstockung der Mittel für Infrastrukturinvestitionen vorzunehmen.¹⁴ Die Gefahr, dass die Mittel über Gebühr lange bezahlt würden, ist dabei gering zu achten, verlangt das Bundesverfassungsgericht doch eine regelmäßige Überprüfung ihrer Rechtfertigungsgründe. Der Sachverständigenrat schlägt hierfür beispielsweise eine Periode von 5 Jahren vor – ähnlich wie dies auch für den Solidarpakt I vereinbart worden war.¹⁵

Anders ist hingegen die Forderung der Ministerpräsidenten nach Fortführung von ungebundenen Transfers zu beurteilen.

Im derzeitigen System werden die den ostdeutschen Ländern und Gemeinden zufließenden Zuweisungen zu einem erheblichen Teil nicht für den Ausbau der Infrastruktur verwendet: Die Infrastrukturinvestitionen der ostdeutschen Länder und Gemeinden (ohne Berlin) betragen selbst bei wohlwollender Rechnung lediglich knapp 15 Mrd. DM, obwohl Bundesergänzungszuweisungen und zweckgebundene IFG-Mittel in Höhe von 16,7 Mrd. DM zur Verfügung stehen. Es ist zwar im derzeitigen System legitim, dass die Länder die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel auch zur Deckung

¹³ Insoweit ist auch der Forderung des SACHVERSTÄNDIGENRATES (JG 2001, Tz. 407) nach einer degressiven Ausgestaltung der Mittelzuflüsse nicht zuzustimmen.

¹⁴ Zu berücksichtigen ist, dass es selbst bei nominal gleichbleibenden Beträgen aufgrund von Preissteigerungen zu einer realen Verringerung der Transferzuflüsse käme. Eine zusätzliche Degression ist auch aus diesem Grund unbedingt erforderlich.

¹⁵ Offenbar ist diese Vereinbarung allerdings nicht eingehalten worden; jedenfalls ist in der Öffentlichkeit nichts darüber bekannt geworden, dass eine derartige Überprüfung stattgefunden hätte.

anderer Aufgaben einsetzen; es könnte aber zumindest den Intentionen der Transfergeber zuwiderlaufen.

Sicherlich haben die Zuweisungen das Ziel erreicht, die öffentlichen Investitionen in den neuen Ländern anzuregen: Während die ostdeutschen Länder (ohne Berlin) und Gemeinden über Pro-Kopf-Einnahmen von rund 105 % des Niveaus der westdeutschen Flächenländer und Gemeinden verfügen können, betragen die Infrastrukturinvestitionen je Einwohner beinahe das Doppelte des Pro-Kopf-Wertes in Westdeutschland. Dies wäre ohne die Zuweisungen nicht möglich gewesen – die Steuereinnahmen betragen, je Kopf der Bevölkerung, nur rund 75 % des westdeutschen Wertes. Trotzdem weisen die Haushalte der ostdeutschen Länder und Kommunen erhebliche strukturelle Probleme auf der Ausgabenseite auf, denn die als konsumtiv zu klassifizierenden Ausgaben (pro Kopf) liegen ebenfalls erheblich über dem westdeutschen Vergleichsniveau. Größtes Problem ist dabei, dass die Personalausgaben deutlich höher sind als in Westdeutschland: Allein die laufenden Ausgaben für Löhne und Gehälter belaufen sich bei den ostdeutschen Ländern auf 115 %, bei den Kommunen sogar auf 124 % des westdeutschen Pro-Kopf-Niveaus, Folge eines in den meisten ostdeutschen Länder gemessen am Westniveau überhöhten Personalbestands. Angesichts einer niedrigen Steuerquote, hoher Verschuldung und gleichzeitig hoher Transferabhängigkeit ist es den (westdeutschen) Steuerzahlern wohl kaum zu vermitteln, wenn mit Zuweisungen des Bundes auch eine überhöhte Personalintensität in der öffentlichen Verwaltung finanziert werden soll, anstatt diese Mittel wachstumssteigernd einzusetzen. Aus diesem Grunde schwächt es die Position der ostdeutschen Länder in den Solidarpaktverhandlungen, wenn sie nicht glaubhaft machen können, dass mit einer baldigen Reduktion des Personalbestands gerechnet werden kann.

Gerade weil es darauf ankommt, die Infrastruktur in den neuen Ländern rasch auszubauen, sollte der Bund als Transfergeber Anreize dafür geben, dass diese Mittel (überwiegend) für Infrastrukturinvestitionen verwendet werden. Einige einfache nutzentheoretischen Überlegungen (vgl. Anhang) zeigen, dass dieses Ziel weder mit ungebundenen (Bundesergänzungs)Zuweisungen noch mit (zweckgebundenen) Investitionshilfen ohne oder nur geringer¹⁶ Eigenbeteiligung der Empfänger erreicht wird. Vielmehr kommt es im ersten Fall auf jeden Fall, im zweiten Fall zumindest mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Substitution von eigenen, für Investitionen vorgesehenen Mittel durch Transfermittel. Die Empfänger werden in beiden Fällen sowohl ihre konsumtiven als auch

¹⁶ Die Finanzhilfen nach IFG Aufbau Ost sehen eine Eigenbeteiligung der Länder von 10 % vor.

ihre investiven Ausgaben erhöhen; eine Lenkung des Entscheidungskalküls findet aber nicht statt.

Zu einer Beeinflussung des Ausgabenverhaltens in dem beschriebenen Sinne kommt es hingegen, wenn die Mittelvergabe sowohl zweckgebunden als auch mit einer hinreichend hohen Eigenbeteiligung der Empfänger verbunden ist. Unter Umständen kann dieser Effekt auch erreicht werden, wenn die Mittel als prozentualer Zuschuss zu den von den Ländern ohnehin geplanten Infrastrukturinvestitionen vergeben werden. Da die Länder in beiden Fällen allerdings eine aus ihrer Sicht suboptimale Verwendung der Transfergelder hinzunehmen hätten, ist es nicht verwunderlich, dass die Länder für eine andere Lösung – nämlich die Vergabe ungebundener Transfers – plädieren.

Angesichts dieser Überlegungen sollte darauf hingewirkt werden, Bundesergänzungszuweisungen künftig eher nach dem Muster der Finanzhilfen nach dem IFG Aufbau Ost zu vergeben. Um den Ländern Zeit für eine Anpassung ihrer Haushaltsplanung zu geben, könnte aber anfangs zumindest ein Teil der Mittel noch ohne Zweckbindung vergeben werden.

In diesem Zusammenhang muss auch darauf hingewiesen werden, dass es nicht darauf ankommt, die Infrastruktur in den neuen Ländern per se zu erweitern; vielmehr haben die Gutachten der Institute gezeigt, dass Defizite der neuen Ländern nur in einigen – nicht aber in allen – Infrastrukturbereichen festzustellen sind. In der Vergangenheit haben die Länder und Gemeinden zwar besondere Anstrengungen unternommen, die Ausstattungsdefizite in den Bereichen „Politische Führung/Zentrale Verwaltung“ und „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ abzubauen; nur wenig geschlossen wurden indes die Defizite im Verkehrswesen und bei den kommunalen Gemeinschaftsdiensten. Um den Aufbau Ost zu stärken, sollten Investitionen vor allem in die diese beiden, wirtschaftsnahen Infrastrukturbereiche fließen. Bei den Verkehrswegen ist der Ausstattungsrückstand der neuen Länder (nur Flächenländer), folgt man dem Gutachten des DIW, mit knapp 40 Prozentpunkten besonders groß; andererseits, das haben Rechnungen aus dem IWH gezeigt, führt eine mangelhafte Verkehrsanbindung ostdeutscher Wirtschaftsstandorte zu längeren Fahrzeiten und damit zu Wettbewerbsnachteilen dort ansässiger Unternehmen. Dabei sind freilich nicht allein die Länder und Gemeinden, sondern auch der Bund gefordert. Bei der Entsorgungsinfrastruktur bestehen ebenfalls gravierende Ausstattungsrückstände der neuen Länder (Ausstattungs niveau nach DIW-Angaben: 25 %), und ungeplante Störungen – zum Beispiel durch Wasserrohrbrüche – führen hier auch häufig zu Beeinträchtigungen im Wirtschaftsleben. Es wäre zu überlegen, ob der

Bund künftige Hilfen an die ostdeutschen Bundesländer und ihre Gemeinden daher eng an die Durchführung gerade dieser Infrastrukturinvestitionen koppelt.

Schließlich kann auch der Wunsch der Länder, die Mittel wie bisher proportional zur Zahl der Einwohner an die Länder zu vergeben, nicht überzeugen. Zwar haben die Institute – auftragsgemäß – in ihren Veröffentlichungen nicht dargestellt, inwieweit es Unterschiede in der Infrastrukturausstattung der einzelnen Länder gibt. Aus dem vom DIW vorgelegten Zahlenwerk lassen sich gleichwohl für das Jahr 2005 länderspezifische Infrastruktur-Ziffern ermitteln, die bereits auf dieser Ebene auf Unterschiede von bis zu 10 % (Mecklenburg-Vorpommern in Vergleich zu Thüringen) hindeuten. Zu vermuten ist, dass diese Unterschiede noch viel größer ausfallen, wenn man kleinräumigere Untersuchungseinheiten wählt.¹⁷

Vor diesem Hintergrund erscheint es wenig sachgerecht, auch in Zukunft Zahlungen im Rahmen des Solidarpakts entsprechend der Einwohnerzahl der einzelnen Länder zu vergeben. Vielmehr sollten Verteilungsindikatoren gewählt werden, die sich entweder an regionalen Unterschieden in der Infrastruktur¹⁸ oder an Unterschieden in der Wirtschaftskraft (entsprechend dem Indikatorensystem der GA-Regionalförderung)¹⁹ orientieren. Wenn freilich dieser Weg gewählt wird, müssten auch westdeutsche Länder mit entsprechenden Defiziten aus Gründen der Gleichbehandlung an diesen Hilfen partizipieren können.

5. Zusammenfassende Bewertung und Ausblick

Nimmt man alles zusammen, so kann die Notwendigkeit eines neuen „Solidarpaktes“ nicht bestritten werden. In vielen Bereichen der Infrastruktur gibt es in der Tat noch erheblichen Investitionsbedarf, der von den ostdeutschen Ländern und Gemeinden aus eigener Kraft nicht oder nur langfristig befriedigt werden kann. Um dem Aufbau Ost neuen Schwung zu geben und den Bedarf an kompensierender Wirtschaftsförderung zu vermindern, sind daher weitere Finanzhilfen an die ostdeutschen Länder nötig. Hierüber besteht inzwischen auch in der öffentlichen Diskussion kein Dissens.

¹⁷ Allerdings nimmt in diesem Fall auch die Problematik der Bedarfsfeststellung an Bedeutung zu.

¹⁸ Vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG, JG 2001, Tz. 407.

¹⁹ Vgl. K. LICHTBLAU/B. HUBER, Ein neuer Finanzausgleich, Köln 2000, S. 41. Hier wird allerdings zur Begründung von Sonderbedarfs-BEZ das Argument der Strukturschwäche, nicht das des infrastrukturellen Nachholbedarfs herangezogen.

Die Forderungen der ostdeutschen Ministerpräsidenten können gleichwohl nicht uneingeschränkt unterstützt werden: Kritisch zu beurteilen ist vor allem die Forderung nach ungebundenen Zuweisungen sowie die unzureichende Bemessung der Transfers an Indikatoren des tatsächlichen Ausbauzustandes der Infrastruktur. Es sollte vielmehr durch geeignete Maßnahmen dafür gesorgt werden, dass die Mittel tatsächlich für Investitionen eingesetzt werden und dass hinsichtlich ihrer Verteilung eine angemessene Bedarfsermittlung vorgenommen wird.

Die Frage, wie hoch die Zuweisungen sein sollen und ob sie degressiv ausgestaltet werden sollten, ist demgegenüber zweitrangig, wenngleich sie in der öffentlichen Diskussion die bedeutsamere Rolle spielt. Letzten Endes ist ohnehin auf dem Verhandlungswege eine Lösung für das Problem zu finden, wie hoch die künftigen Zahlungen an die ostdeutschen Länder ausfallen werden. Da anzunehmen ist, dass der Bund eher an niedrigeren Zahlungen an die ostdeutschen Länder interessiert ist, vor allem dann, wenn deren investiver Einsatz nicht garantiert ist, muss man damit rechnen, dass künftige Zahlungen geringer ausfallen werden als heute. Wenn es aber tatsächlich zu solchen Kürzungen kommen sollte, dann sollten diese degressiv ausgestaltet werden. Simulationsrechnungen des IWH haben gezeigt, dass bei einer abrupten Kürzung der Transferleistungen im Rahmen des Solidarpaktes kurzfristig heftige Einbrüche bei Produktion und Beschäftigung in den neuen Ländern (bis zu 2½ % beim BIP, bis zu 1½ % bei der Beschäftigung) zu erwarten wären.²⁰ Zwar sind diese kontraktiven Impulse nicht von Dauer, und sie können – je nach Annahmen über die alternative Verwendung der eingesparten Mittel – auch politisch beeinflusst werden; gleichwohl dürften damit auch im gesamtdeutschen Rahmen Wohlfahrtsverluste verbunden sein, die durch eine allmähliche Rückführung der Zahlungen vermieden werden könnten.

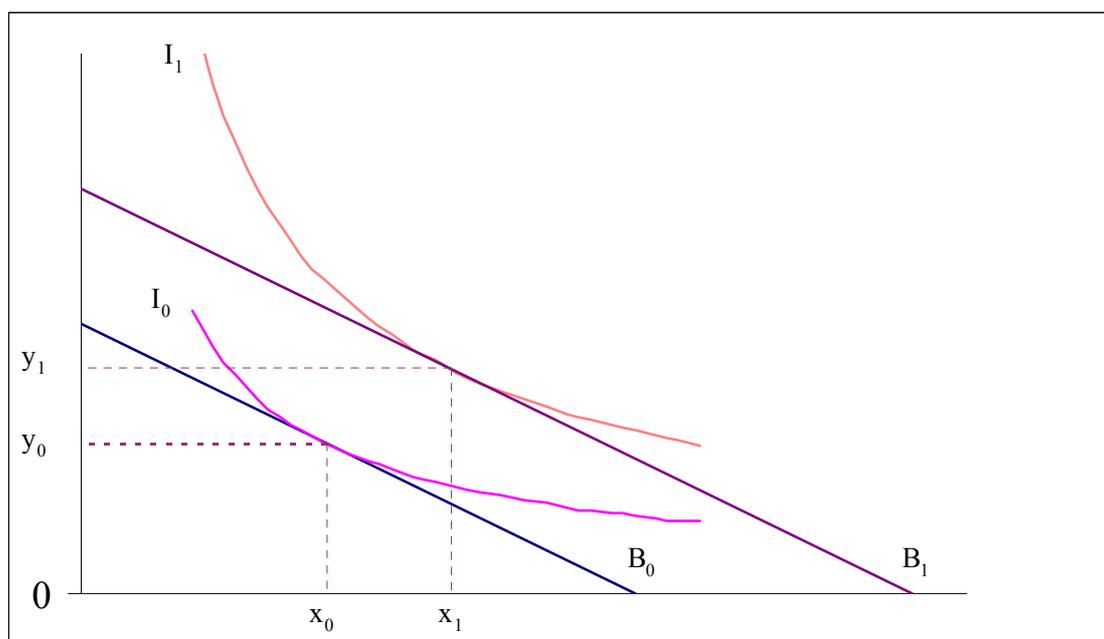
²⁰ Vgl. die bereits zitierte Arbeit von RAGNITZ u.a. (2000).

Anhang: Eigenschaften verschiedener Formen von Zuweisungen

Um die Eigenschaften verschiedener Formen von Zuweisungen zu verdeutlichen, sind in den folgenden Abbildungen Indifferenzkurven I konstruiert, die zusammen mit der Budgetbeschränkung B die optimale Mittelaufteilung (x,y) auf investive (y) und konsumtive (x) Verwendungen abzuleiten erlauben; der Transferbetrag ergibt sich als Differenz der beiden Budgetlinien B_0 und B_1 und entspricht der Summe $(x_1-x_0)+(y_1-y_0)$. Unterstellt ist dabei, dass der Transfergeber an zusätzlichen Investitionen genau in Höhe der Transfermittel interessiert ist.

- Die bisherige Praxis von Zuweisungen ohne Zweckbindung (Sonderbedarfs-BEZ) führt dazu, dass die bereitgestellten Mittel entsprechend den Präferenzen der Länder auf konsumtive und investive Verwendungen verteilt werden (Abbildung 1). Eine ausschließlich investive Mittelverwendung kommt auf diese Weise nicht notwendigerweise zustande. Zwar ist dies aus Sicht der Transferempfänger die optimale Lösung, aus Sicht des Transfergebers aber nur, wenn dessen Vorstellungen über die Mittelverwendung zufällig mit derjenigen der Empfänger übereinstimmen, was hier annahmegemäß ausgeschlossen ist.

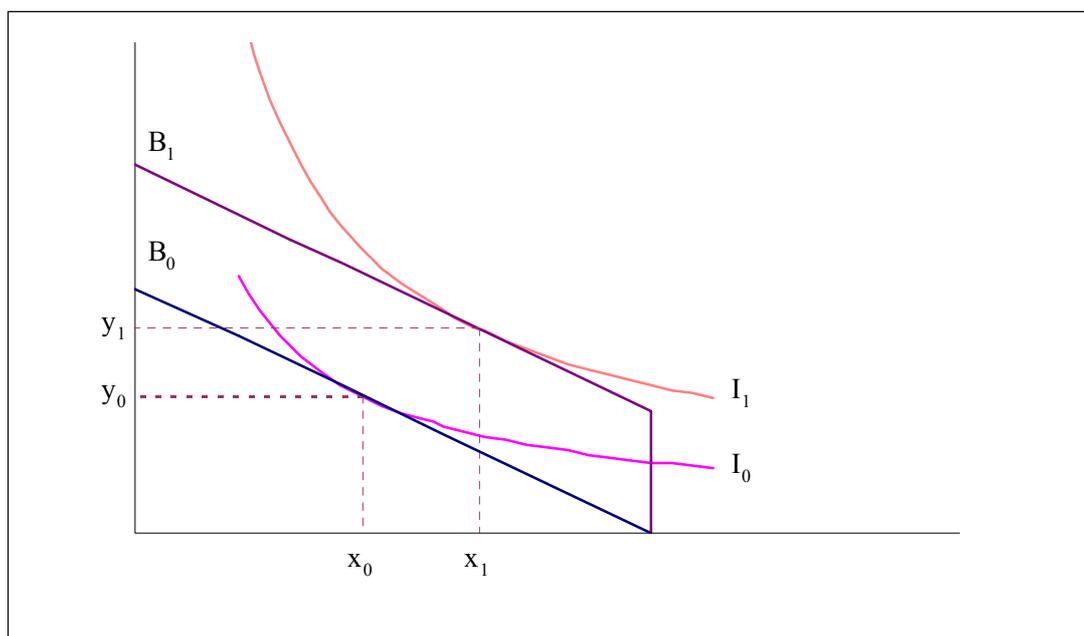
Abbildung 1:
Ungebundene Transferleistungen



- Zweckgebundene Zuweisungen ohne Vereinbarung einer Selbstbeteiligung der Empfänger verändern das Entscheidungskalkül der Transferempfänger im Vergleich zur

Situation ungebundener Transfers im Regelfall nicht.²¹ Solange der Transferbetrag kleiner ist als die bisher durch eigene Mittel finanzierten Investitionsausgaben, werden eigenfinanzierte durch transferfinanzierte Investitionen substituiert. Das Ziel des Transfergebers, die Struktur der Länderausgaben zu beeinflussen, wird daher auch in diesem Fall nicht erreicht.

Abbildung 2:
Zweckgebundene Zuweisungen ohne Eigenbeteiligung

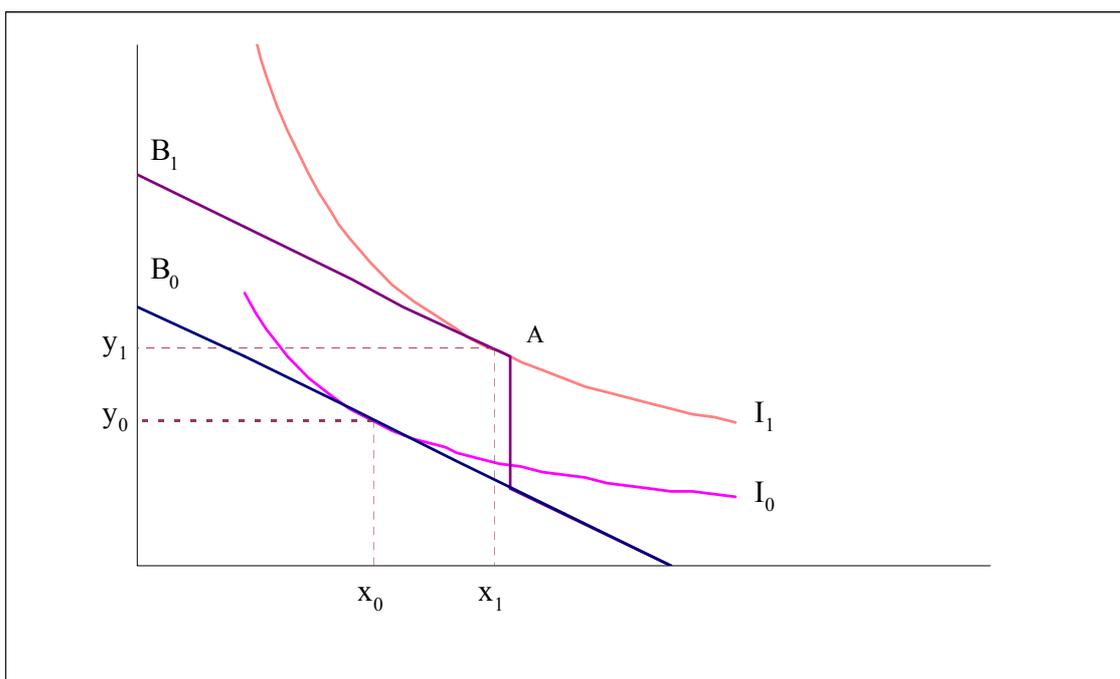


- Eine weitere Möglichkeit besteht darin, die Mittel in gegebener Höhe zweckgebunden zu vergeben und gleichzeitig eine Eigenbeteiligung der Länder vorzuschreiben. In diesem Fall kommt es dann zu einer Lenkung des Ausgabenverhalten des Transferempfängers, wenn die vom Land einzusetzenden eigenen Mittel größer sind als die Investitionen, die ohne Transfers getätigt worden wären – anderenfalls ändert sich das Ausgabenverhalten gegenüber einer Situation ungebundener Transferleistungen auch hier nicht (Abbildung 3). Die Transfers würden zwar investiv verwendet; die Zweckbindung (und die Eigenbeteiligung) sind aber unnötig. Hinzu kommt, dass es auch hier zu einer Substitution eigener Investitionsausgaben durch Transfermittel kommt. Ist hingegen die Eigenbeteiligung (oder der Transferbetrag) so bemessen, dass die

²¹ Je enger die Transfers auf eine bestimmte Art von Investitionen beschränkt sind, kann gleichwohl der Fall eintreten, dass die zweckgebundenen Zuweisungen höher sind als die vom Land in der Ausgangslage für Investitionen veranschlagten Mittel. Insofern ist diese Möglichkeit nicht so unrealistisch, wie man zunächst meinen könnte. Voraussetzung ist allerdings, dass der Bund als Transfergeber genau zu definieren vermag, für welchen Zweck die Mittel verausgabt werden sollen.

Länder ihre eigenen Investitionen gegenüber einer Situation ohne Transfers erhöhen müssten, um in den Genuss der Zuweisungen zu kommen (in Abbildung 3 läge der Punkt A in diesem Fall links von x_1), so kommt es tatsächlich zu einer Lenkung des Ausgabenkalküls der Empfänger. Für diese ist dies allerdings mit Nutzeneinbußen gegenüber ungebundenen Transferleistungen verbunden.

Abbildung 3:
Zweckgebundene Zuweisungen mit Eigenbeteiligung der Empfänger

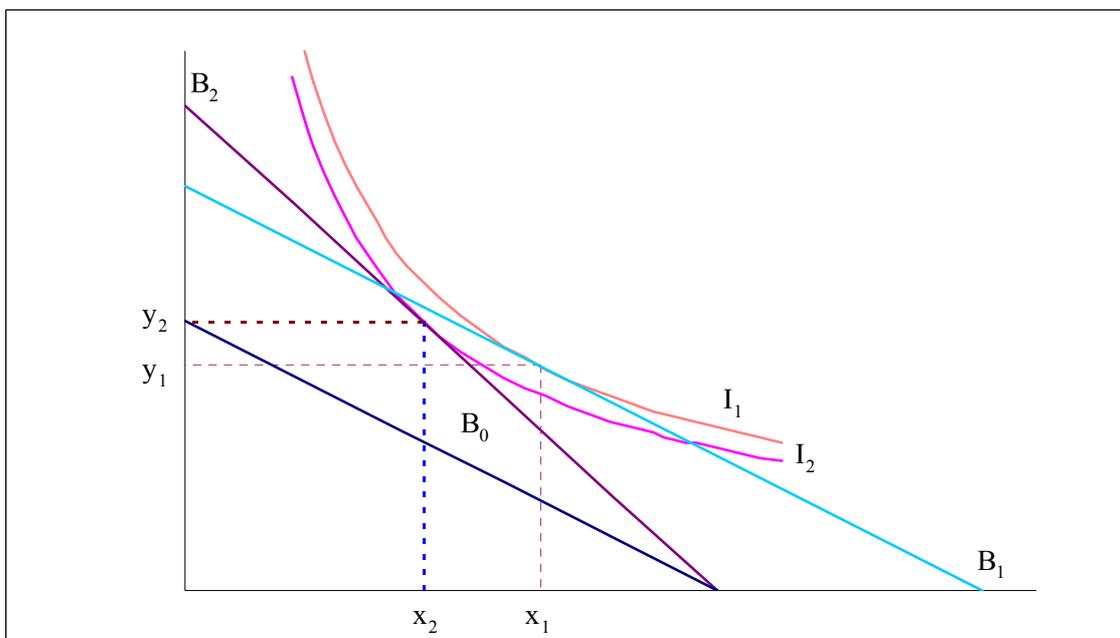


Legende: Dargestellt ist eine Situation, bei der eine Eigenbeteiligung der Länder von 40 % vorgegeben ist. Punkt A gibt an, von welchem Transferbetrag an die Eigenbeteiligung von den Transferempfängern nicht mehr aufgebracht werden kann und damit die gesamte Zuweisung entfällt.

- Schließlich könnte der Transferbetrag in Form eines prozentualen Zuschusses zu den Länderinvestitionen vergeben werden (Abbildung 4, Budgetlinie B2). Je größer der von den Ländern für Investitionen veranschlagte Betrag ist, um so höher wären auch die vom Bund erhaltenen Mittel. Es handelt sich somit um eine Art von Subventionierung von Länderinvestitionen; je nach „Preiselastizität“ der öffentlichen Investitionen (die wiederum von Lage und Form der Indifferenzkurven abhängig ist) wird es daher zu einer Ausweitung der eigenfinanzierten Investitionstätigkeit der Länder kommen. Bei geschickter Wahl des Fördersatzes kann sogar erreicht werden, dass die Länder die erhaltenen Mittel ganz für Investitionen verwenden oder zusätzliche Investitionen angeregt werden. Allerdings haben die Länder gegenüber ungebundenen Transfers in gleicher Höhe stets eine Nutzeneinbuße hinzunehmen.

Problematisch hieran ist auch, dass der „richtige“ Fördersatz praktisch nicht zu ermitteln sein wird. Das hat zur Folge, dass die Höhe der aufzubringenden Mittel a priori nicht exakt planbar ist.

Abbildung 4:
Prozentuale Transferzuweisungen



Nimmt man dies alles zusammen, so ergibt sich als Fazit, dass aus Sicht des Bundes, der annahmegemäß an einer ausschließlich investiven Verwendung seiner Transfermittel interessiert ist, zweckgebundene Zuweisungen mit einer hohen Eigenbeteiligung der Empfänger empfohlen werden müssen. Unter Umständen können auch Mittelzuweisungen als prozentualer Anteil an den von den Ländern geplanten Investitionen zu einem solchen Ergebnis führen; unter praktischen Erwägungen scheint dieser Weg aber nicht empfehlenswert. Ungebundene Zuweisungen und zweckgebundene Zuweisungen ohne Eigenbeteiligung führen in aller Regel zu einer teilweisen Substitution von eigenen Investitionsausgaben durch Bundesmittel. Aus Sicht der Länder hingegen sind ungebundene Transfers die nutzenoptimale Lösung.