

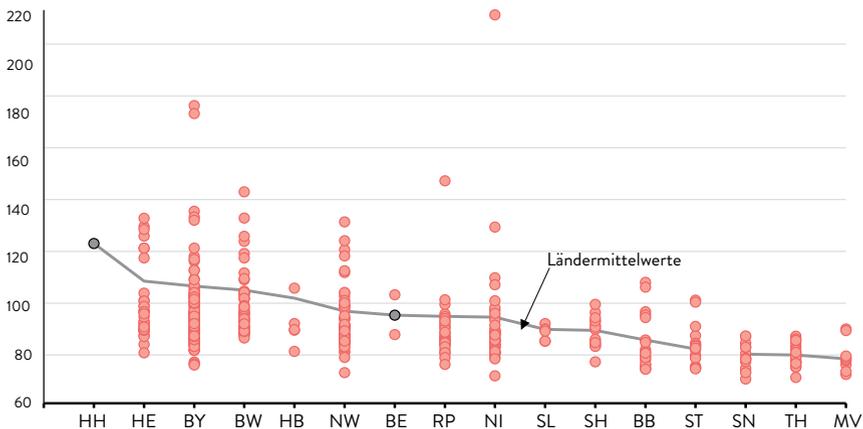
# ÖFFENTLICHE FINANZEN UND REGIONALE ENTWICKLUNG

**JOACHIM RAGNITZ\***

Leiter der Abteilung Strukturwandel am IWH von 1994 bis 2007

## DAS PROBLEM: REGIONALE WOHLSTANDSUNTERSCHIEDE

Deutschland ist durch erhebliche regionale Unterschiede in der Wirtschaftskraft gekennzeichnet. Die wirtschaftsstärksten Regionen (gemessen am Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen) auf der Kreisebene sind die kreisfreien Städte Wolfsburg (Niedersachsen) und Ingolstadt, gefolgt vom Landkreis München (beides in Bayern); die geringste Wirtschaftskraft weisen der Erzgebirgskreis (Sachsen) sowie die kreisfreie Stadt Suhl (Thüringen) auf, gefolgt vom Landkreis Delmenhorst (Niedersachsen). Auch wenn man die Bedeutung dieser Extremwerte nicht überbewerten sollte, wird deutlich, dass von ausgeglichenen Verhältnissen (wie es dem gesetzgeberischen Ideal entspräche, festgeschrieben in § 2 Absatz 2 Nr. 4 ROG) nicht die Rede sein kann. Gleichzeitig wird deutlich, dass es sich bei den regionalen Wirtschaftskraftunterschieden inzwischen nicht mehr primär um ein Ost-West-Problem handelt: Selbst innerhalb einzelner Bundesländer sind die regionalen Disparitäten enorm und vor allem auch größer als zwischen den Großraumregionen Ost- und Westdeutschland (vgl. Abbildung 1).



### ABBILDUNG 1

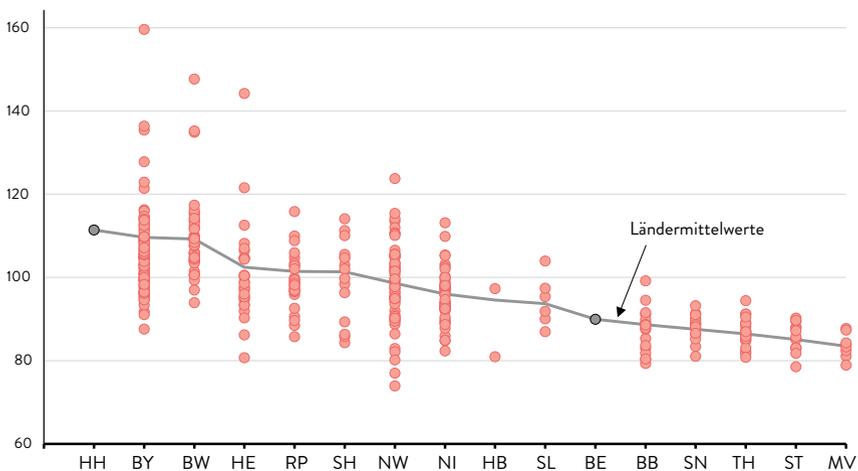
#### BRUTTOINLANDSPRODUKT JE ERWERBSTÄTIGEN 2017 NACH LANDKREISEN

Anmerkung: 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.

Quelle: Arbeitskreis „Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) der Länder“, Reihe 1, Band 1 (2019).

\* Joachim Ragnitz: ifo Institut Dresden.

Die regionalen Divergenzen in der Wirtschaftskraft wirken sich auch auf daraus abgeleitete Größen wie Einkommen und Beschäftigungsmöglichkeiten sowie Steuerkraft der jeweiligen Gebietskörperschaften aus. So findet man bei den verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte ebenfalls erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Landkreisen, wenngleich diese nicht ganz so stark ausgeprägt sind wie beim Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen (vgl. Abbildung 2). Ursache hierfür sind zum einen Pendelbewegungen der Beschäftigten von den strukturschwächeren Regionen in die wirtschaftsstarken Landkreise, zum anderen aber auch die ausgleichende Wirkung des Steuer- und Transfersystems, die dazu führt, dass höhere Bruttoeinkommen auch stärker besteuert werden. Da zudem auch die regionalen Lebenshaltungskosten in den einkommensstärkeren Landkreisen höher sind, ergibt sich hierdurch eine weitere Nivellierungstendenz – die jedoch nicht so stark ist, dass damit eine vollständige Angleichung der preisbereinigten Wohlstandsniveaus erreicht wird.<sup>1</sup>



## ABBILDUNG 2

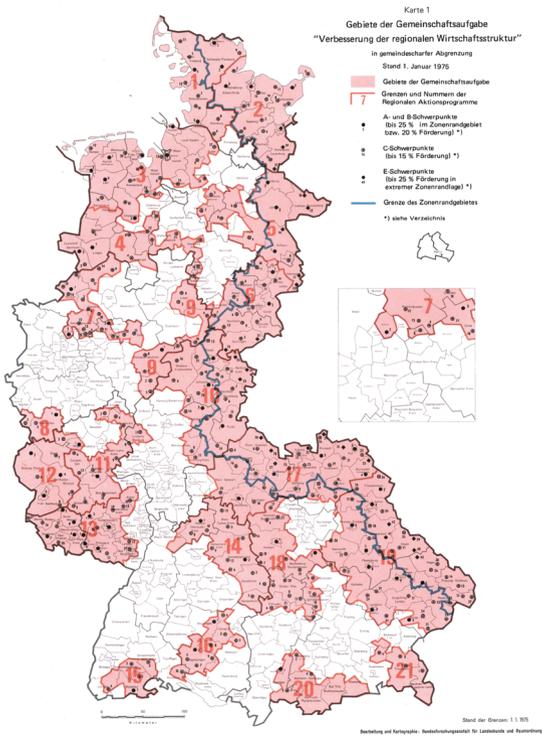
### VERFÜGBARE EINKOMMEN JE EINWOHNER 2016 NACH LANDKREISEN

Quelle: Arbeitskreis „VGR der Länder“, Reihe 1, Band 5 (2019).

Über den Zeitverlauf sind diese regionalen Wirtschaftskraftunterschiede überdies erstaunlich persistent. Auch wenn die amtliche Statistik keine über einen langen Zeitraum zurückgerechnete Daten über die regionale Wirtschaftskraft zur Verfügung stellt, wird dies zum Beispiel bei einer Gegenüberstellung der

1 Vgl. Kawka, R. (2009).

heute strukturschwächeren Gebiete in Westdeutschland und den Fördergebieten der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) Mitte der 1970er Jahre deutlich: Ein großer Teil der damals förderberechtigten Regionen (die mit Ausnahme des Zonenrandgebiets vorrangig anhand des Indikators „Bruttoinlandsprodukt je Einheit Wirtschaftsbevölkerung“<sup>2</sup> abgegrenzt wurden) weist auch aktuell noch eine verhältnismäßig niedrige Wirtschaftskraft auf (vgl. Abbildung 3). Wesentliche Ausnahmen sind (neben dem Zonenrandgebiet) die nord- und ostbayerischen Regionen sowie große Teile Schleswig-Holsteins; auch die früheren badenwürttembergischen Fördergebiete haben sich positiv entwickelt. Man könnte dies auch als Zeichen dafür werten, dass regionalpolitische Bemühungen, so sinnvoll sie im Einzelfall sein mögen, nicht zwangsläufig auch zu einer erfolgreichen regionalen Entwicklung führen. Von größerer Bedeutung scheinen Ausstrahleffekte prosperierender Zentren zu sein: Es ist auffällig, dass gerade die ehemals strukturschwächeren Landkreise im



- 2 Die Wirtschaftsbevölkerung entspricht der Zahl der Einwohner einer Region zuzüglich des Doppelten des Pendlersaldos; hiermit soll die Zahl der Erwerbstätigen in einer Region angenähert werden. Vgl. Müller, J. H. (1969).



**ABBILDUNG 3**

GEBIETE DER GRW 1972 (VORHERIGE SEITE) UND REGIONEN MIT EINEM NIEDRIGEN BRUTTOINLANDSPRODUKT JE ERWERBSTÄTIGEN 2016 (DIESE SEITE)<sup>A</sup>

<sup>A</sup>Hervorgehoben ist (in rot; Abbildung auf dieser Seite) das Viertel der (westdeutschen) Landkreise mit dem geringsten Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen im Jahr 2016.

Quelle: Gebiete der GRW 1972: 4. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ 1975-1978, BT-Drs. 7/3601; Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen 2016: Datenbank INKAR des BBSR, Stand Februar 2020.

Umkreis der großen Ballungsräume sich eher positiv entwickelt haben. Dies passt zu der verbreiteten These, dass wirtschaftliche Agglomerationsräume sich als Wachstumspol erweisen können, die positiv auf das jeweilige Umland ausstrahlen.<sup>3</sup> Zudem scheint eine günstige Entwicklung in einem Bundesland auch dazu beizutragen, dass die strukturschwächeren Gebiete dieses Landes sich positiv entwickeln, wie die Beispiele Bayern und Baden-Württemberg zeigen.

3 Auch Gerhard Heimpold hat früh auf die besondere Bedeutung solcher Wachstumspole für die Regionalentwicklung hingewiesen; vgl. z. B. Junkernheinrich, M. et. al (1995).

## DIE LÖSUNG: REGIONALE WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG

Folgt man der neoklassischen Wachstumstheorie, dürfte es derart große und zudem persistente regionale Unterschiede in der Wirtschaftskraft zumindest auf Dauer gar nicht geben: Bei abnehmenden Grenzerträgen des Produktionsfaktors Kapital sind die durch weitere Investitionen ausgelösten Produktionszuwächse in prosperierenden Regionen kleiner als in anfänglich zurückliegenden Regionen; zudem würden an Grenzproduktivitäten orientierte Kapitalströme gerade in die eher zurückliegenden Regionen fließen und hier den Konvergenzprozess zusätzlich anregen. Wenn aber dieser Automatismus ganz offenkundig nicht zutrifft, lässt sich dies am ehesten dadurch erklären, dass die der neoklassischen Wachstumstheorie zugrunde liegende Annahme konstanter Skalenerträge (und damit abnehmender Grenzerträge des Kapitals) nicht zutrifft. Ein Grund hierfür dürften produktivitätssteigernde Innovationen sein: Da die Unternehmen in „wohlhabenderen“ Regionen aufgrund höherer Erträge auch höhere Investitionen in Forschung und Entwicklung finanzieren können, ist auch die Grenzproduktivität des Faktors Kapital hier höher, sodass die grundlegenden Mechanismen des Konvergenzprozesses nicht zum Tragen kommen können. Zudem erhöht die Zuwanderung von Arbeitskräften in die wohlhabenderen Regionen die Kapitalproduktivität hier, sodass auch vermehrt Kapital dorthin fließt. In der Folge können sich regionale Disparitäten verfestigen oder sogar noch ausweiten. Manches spricht dafür, dass hierin der entscheidende Grund für die fortbestehenden regionalen Wirtschaftskraftunterschiede in Deutschland (und natürlich auch anderswo in der Welt) liegen.

Genau hierin liegt auch die ökonomische Begründung für regionalpolitische Maßnahmen: Durch Investitionsanreize in den schwächeren Regionen soll der Kapitalfluss hierhin umgelenkt werden; auch Maßnahmen der Innovationsförderung können helfen, die Produktivität in den strukturschwächeren Regionen anzuheben. Allerdings ist die regionale Wirtschaftsförderung im Rahmen der föderalen Aufgabenverteilung primär bei den Ländern angesiedelt (Art. 74 GG). Gerechtfertigt ist dies nicht nur aus dem Grund, dass die Landesregierungen „vor Ort“ tendenziell bessere Informationen über notwendige wirtschaftspolitische Maßnahmen haben, sondern auch deswegen, weil relevanter Vergleichsmaßstab für die ortsansässige Bevölkerung im Regelfall wohl nicht ein abstrakter Bundesdurchschnitt von Wirtschaftskraft und Einkommen sein dürfte, sondern eher das jeweilige Niveau benachbarter Regionen (also eher das Bundesland). Hinzu kommt, dass auch etwaige positive externe Effekte einer günstigeren Entwicklung

in einer Region (also Ausstrahleffekte) tendenziell eher räumlich begrenzt sind; auch diese Rechtfertigung staatlicher Interventionen spricht also eher für eine „Regionalisierung der Regionalpolitik“.<sup>4</sup>

Tatsächlich aber ist das wichtigste Instrument der Regionalpolitik in Deutschland – die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) – seit dem Jahr 1970<sup>5</sup> als gemeinsame Aufgabe von Bund und Ländern definiert (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG). Die Fördergebiete werden dabei in einem abgestimmten Prozess durch Bund und Länder festgelegt; dabei sind überdies Restriktionen der EU-Kommission zum Umfang aller zulässigen Fördergebiete in den EU-Mitgliedstaaten zu beachten. Die erforderlichen Ausgaben der GRW tragen Bund und Länder jeweils hälftig; die Umsetzung der Förderung obliegt allerdings (im Rahmen des jeweils geltenden GRW-Koordinierungsrahmens) allein den Bewilligungsbehörden der Länder. All das hat jedoch den Nebeneffekt, dass sich die Förderung nur auf die nach bundeseinheitlichen Maßstäben schwächsten Gebiete richtet, was der ursprünglichen Intention des Grundgesetzes zuwiderläuft, zu große regionale Disparitäten innerhalb der einzelnen Länder zu verhindern.<sup>6</sup>

Begründet wird die Beteiligung des Bundes dabei mit der gesamtstaatlichen Aufgabe einer Verbesserung der Lebensverhältnisse in strukturschwachen Regionen (Art. 91a Abs. 1 Satz 1 GG) und damit indirekt mit dem Gebot der Gewährleistung „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ aus Art. 72 GG. Mindestens ebenso wichtig dürfte allerdings – zumindest aus Ländersicht – auch die aus der gemeinsamen Finanzierung resultierende Entlastung der öffentlichen Finanzen der Länder sein.

## EIN NEUES PROBLEM: DIE FINANZIERUNG DER REGIONALEN WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG

Nicht zu verkennen ist, dass Länder mit einer großen Zahl an strukturschwachen Regionen durch die Notwendigkeit einer Eigenbeteiligung von 50% an den Ausgaben der GRW-Wirtschaftsförderung weiterhin in besonderer Weise

- 
- 4 So das Schlagwort, mit dem der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in den 1980er Jahren weitergehende Kompetenzen des Bundes in der Regionalpolitik abwehren wollte. Vgl. Sachverständigenrat (1984), Tz. 416–427, BT.-Drs. 10/2541.
  - 5 Inkrafttreten gemäß § 14 GRWG.
  - 6 Mit aus diesem Grund legen die Länder zusätzlich eigene regionalpolitische Förderprogramme auf, die sich nicht an den Regionen der GRW-Förderkulisse orientieren.

belastet sind. Auf der Einnahmenseite spiegelt sich dies hingegen nicht wider, denn die Verteilungsmechanismen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sorgen zwar für eine weitgehende Angleichung der Finanzkraft wirtschafts- und finanzschwacher Länder an den Länderdurchschnitt, berücksichtigen jedoch keine besonderen Bedarfe der einzelnen Länder. Ausschlaggebend hierfür ist die grundgesetzliche Vorgabe, dass eine niedrige Finanzkraft einzelner Länder (einschließlich ihrer Gemeinden) „angemessen“ auszugleichen ist (Art. 107 Absatz 2 GG), wobei „angemessen“ dabei (bekräftigt durch diverse Urteile des Bundesverfassungsgerichts) so definiert ist, dass die Einnahmen der Länder wenigstens so hoch sein müssen, dass allen Einwohnern zumindest im Prinzip ein Mindestmaß an öffentlichen Gütern zur Verfügung gestellt werden kann. Alleiniger „Bedarfsindikator“ ist damit die Zahl der Einwohner eines Landes.<sup>7</sup> Technisch geschieht dies in der Weise, dass die Finanzkraft der schwächeren Länder durch Umverteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer (§ 4 FAG) bzw. durch zusätzliche Zuweisungen des Bundes (§ 11 FAG) auf Werte nahe dem Durchschnitt aller Länder angehoben wird.<sup>8</sup> Die Finanzkraft wohlhabenderer Länder liegt demgegenüber auch nach Finanzausgleich und ergänzenden Bundeszuweisungen über dem Durchschnitt aller Länder.

Bei nahezu gleichen Einnahmen, aber höheren Ausgaben für die Wirtschaftsförderung verbleiben somit Ländern mit einer großen Zahl an förderberechtigten bzw. förderbedürftigen Regionen deswegen weniger Mittel für die sonstigen ihnen obliegenden Aufgaben. Verstärkt wird das dadurch, dass Strukturschwäche häufig auch mit einem höheren Bedarf an sozialpolitischen Maßnahmen einhergeht, die zum Teil ebenfalls von Ländern (bzw. Gemeinden) aus eigenen Mitteln zu finanzieren sind, jedoch nicht als bedarfserhöhend gelten. Dies könnte man als Verstoß gegen die in Art. 106 Abs. 3 GG geforderte „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ als zentraler Maßstab für die Verteilung des Steueraufkommens zwischen Bund und Ländern werten.<sup>9</sup>

- 
- 7 Ausnahme hiervon ist die Ermittlung des Finanzbedarfs der Stadtstaaten und einiger dünn besiedelter Länder. Mit Verweis auf Kosten der Ballung bzw. einer geringen Bevölkerungsdichte werden deren Einwohnerzahlen bei der Bedarfsermittlung höher gewichtet, sodass diese durch den Finanzausgleich zusätzliche Einnahmen je Einwohner erhalten.
- 8 Die Finanzkraft ist nicht gleichzusetzen mit der tatsächlichen Steuerkraft eines Landes, da die Gemeindesteuern im Finanzausgleich nach § 8 FAG nur zu 75% (bis 2019: zu 64%) angerechnet werden. So liegt die Finanzkraft nach Abschluss aller Ausgleichsvorgänge beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern zwar bei 97,1%, die Steuerkraft jedoch nur bei 94,3% des Durchschnitts aller Länder.
- 9 Art. 106 Abs. 3 GG bezieht sich allerdings nur auf die Verteilung des Steueraufkommens zwischen Bund und Ländergesamtheit; für die Aufteilung zwischen den einzelnen Ländern gilt hingegen Art. 107 Abs. 2 GG. Hier wird nicht auf die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ abgestellt.

Als weiteres Problem kommt hinzu, dass die Nivellierungswirkung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs dazu führt, dass Länder mit geringen Einnahmen nur wenig Anreiz haben, sich um eine Stärkung eigener Steuerquellen zu kümmern.<sup>10</sup> So liegt die „Verbleibsquote“ eigener Steuern auch nach der Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes ab dem Jahr 2020 in den finanzschwächeren Ländern äußerst niedrig und ist teilweise (bei der Gewerbesteuer) sogar negativ (vgl. Tabelle). Finanzstärkeren Ländern verbleibt hingegen nach Finanzkraftausgleich und Bundesergänzungszuweisungen ein deutlich höherer Anteil der zusätzlichen eigenen Steuereinnahmen, sodass diese einen weitaus stärkeren Anreiz haben, durch eine wachstumsfreundliche Politik ihr Steueraufkommen zu steigern. Für sich genommen könnte dies auf eine weitere Verstärkung regionaler Disparitäten hinwirken.

	Landessteuern (einschl. Länderanteil an den Gemeinschaftsteuern ohne Umsatzsteuer)	darunter:		Gemeindesteuern (einschl. Gemeindeanteil an den Gemeinschaftsteuern ohne Umsatzsteuer)	darunter:
		Einkommensteuer <sup>a</sup>	Körperschaftsteuer <sup>a</sup>		Gewerbesteuer <sup>a</sup>
Nordrhein-Westfalen	50,2	30,8	25,1	62,7	59,8
Bayern	46,7	28,9	23,4	60,0	57,2
Baden-Württemberg	45,2	28	22,6	58,9	56,1
Niedersachsen	16,0	12,4	8,0	37,0	34,6
Hessen	41,6	26,1	20,8	56,2	53,4
Sachsen	11,8	2,4	5,9	-17,5	-15,4
Rheinland-Pfalz	11,8	10,1	5,9	33,9	31,5
Sachsen-Anhalt	9,8	1,2	4,9	-20,0	-17,8
Schleswig-Holstein	10,5	9,4	5,3	32,9	30,6
Thüringen	9,7	1,1	4,9	-20,1	-17,9
Brandenburg	10,1	1,4	5	-19,6	-17,4
Mecklenburg-Vorpommern	9,1	0,8	4,6	-20,8	-18,5
Saarland	8,5	8,3	4,2	31,3	29,0
Berlin	12,8	2,0	6,4	-17,0	-14,9
Hamburg	38,8	24,6	19,4	54,1	51,4
Bremen	8,4	8,3	4,2	31,3	29,0

## TABELLE

### VERBLEIBSQUOTEN UNTERSCHIEDLICHER STEUERN NACH BUNDESLÄNDERN, 2019

<sup>a</sup>Vor vertikaler Verteilung („Bruttoaufkommen“).

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (BMF); eigene Berechnungen. Die Projektionsrechnungen beruhen auf den Angaben bei: Bauer, D.; Ragnitz, J.; Rösler, F.: Zur Neuregelung des Finanzausgleichs: Ein Beitrag zum Abbau regionaler Ungleichheit?, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), WISO-Diskurs 17/2017, Bonn.

10 Einwenden ließe sich, dass wirtschaftskraftfördernde Maßnahmen nicht nur durch steuerliche Überlegungen motiviert sind, sondern dass damit auch die Wiederwahlchancen amtierender Landespolitiker gesteigert würden. Dieser Gedanke wird hier nicht weiter verfolgt.

## LÖSUNGSVORSCHLÄGE FÜR DAS FINANZIERUNGSPROBLEM

Damit stellt sich die Frage, wie diese offenkundigen Fehlsteuerungen der Finanzverfassung aufgelöst werden können. Folgende Möglichkeiten kommen infrage:

- **Erhöhung der Verbleibsquoten im bundesstaatlichen Finanzausgleich:** Die geringen Verbleibsquoten im aktuellen Finanzausgleich sind unmittelbare Folge des angestrebten hohen Nivellierungsgrades der Finanzkraft; derzeit sehen § 10 bzw. § 11 FAG Ausgleichsquoten von 63% bei der Verteilung der Umsatzsteuer bzw. 80% bei der Bemessung der Bundesergänzungszuweisungen vor. Geringere Ausgleichsquoten würden insgesamt dazu führen, dass die Verbleibsquoten steigen und damit der Anreiz zur „Pflege“ eigener Steuerquellen zunähme. Gleichzeitig hätte dies aber niedrigere Einnahmen der finanzschwachen Länder zur Folge. Mit Blick auf die Verbesserung der Einnahmehasis von Ländern mit hohen Ausgaben für die Wirtschaftsförderung wäre dies also sicherlich kontraproduktiv.
- **Modifikation des Bedarfsindikators im bundesstaatlichen Finanzausgleich:** Wie beschrieben wird der Einnahmenbedarf der Bundesländer im Finanzausgleich derzeit ausschließlich anhand der Einwohnerzahlen bestimmt; sonstige bedarfserhöhende Einflüsse bleiben unberücksichtigt. Würden (unabweisbare) Ausgaben der Länder als bedarfserhöhend anerkannt (wobei zu diskutieren wäre, inwieweit Ausgaben für die Wirtschaftsförderung tatsächlich hinzuzuzählen sind), so hätte dies zur Folge, dass Länder mit zusätzlichen Belastungen höhere Einnahmen aus dem Finanzausgleich erhielten, sodass die Zielsetzung, ausreichende Mittel für sonstige Zwecke zu erhalten, erreicht würde. Tatsächlich würde eine solche Reform auch die vom Sachverständigenrat<sup>11</sup> vorgeschlagene Dezentralisierung regionalpolitischer Kompetenzen erleichtern, da bisherige Versuche in diese Richtung auch an den dann unvermeidbaren fiskalischen Mehrbelastungen der Länder gescheitert sind.

Auch wenn eine solche Modifikation auf den ersten Blick zielführend erscheint, ist von ihrer Umsetzung abzuraten, denn dann würde sich ein Wettstreit zwischen den Ländern ergeben, möglichst viele Ausgaben als unabweisbar und unverschuldet zu titulieren – besondere Belastungen lassen sich vermutlich überall finden (Hafenlasten, Kosten höherer Sicherheitsanforderungen aufgrund von Grenznähe, Kosten der von den Ländern zu tragenden

---

11 Vgl. Sachverständigenrat (1984), insbesondere Tz. 417 zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

sozialen Sicherung o. Ä.). Zudem ermöglicht Art. 106 Abs. 4 und 8 GG dem Bund bereits heute, Sonderlasten einzelner Länder durch zweckgebundene Finanzzuweisungen auszugleichen.<sup>12</sup>

- Anhebung des Kofinanzierungssatzes des Bundes an den Ausgaben der Wirtschaftsförderung: Als dritte Möglichkeit bietet es sich an, die Finanzierungsanteile des Bundes an der GRW von derzeit 50% anzuheben. Als Vorbild könnte dabei die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ nach Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG dienen. Hier erstattet der Bund den Ländern die Ausgaben zu 60% (Agrarstruktur) bzw. zu 70% (Küstenschutz). Es ist offenkundig, dass damit das Ziel einer Entlastung der strukturschwächeren Länder am ehesten erreicht wird, ohne das Interesse des Bundes an effizienter Mittelbewirtschaftung zu verletzen, denn auch bei einem höheren Kofinanzierungsanteil des Bundes müssen die Länder ja immer noch einen substantiellen Eigenbeitrag leisten. Noch höhere Beteiligungsquoten des Bundes (bei den Finanzhilfen nach Art. 104b GG betragen diese bis zu 90%) sind hingegen wegen der damit verbundenen Anreizprobleme hingegen eher abzulehnen.

Analoge Überlegungen können überdies auch für die kommunale Ebene angestellt werden, die zwar keine unmittelbaren Aufgaben in der regionalen Wirtschaftsförderung haben, über ihre Investitionsentscheidungen aber indirekt auch die Attraktivität des jeweiligen Standortes mitbeeinflussen. Deren Einnahmesituation ist im Wesentlichen durch die Ausgestaltung der landesspezifischen Finanzausgleichssysteme bestimmt. Auch wenn der Nivellierungsgrad kommunaler Finanzausgleichssysteme im Regelfall niedriger ist als derjenige des Länderfinanzausgleichs, sind die Anreize zur „Pflege der eigenen Steuerquellen“ auch hier gering: Die Einnahmen aus der Gewerbesteuer (als bedeutendste unternehmensbezogene Steuer der Gemeinden) machen in den Flächenländern nur 17% der Gesamteinnahmen der Gemeinden aus, und Mehreinnahmen hier führen unmittelbar zum Verlust an Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich.<sup>13</sup> Zudem ist die kommunale Ebene in hohem Maße durch Ausgaben für Sozialleistungen belastet, die vom Bund festgelegt werden, ohne dass hierfür ein angemessener finanzieller Ausgleich erfolgt. Im Ergebnis führt dies dazu, dass Gemeinden, die aufgrund niedriger Wirtschaftskraft auch eine geringe Finanzkraft aufweisen,

---

12 Derzeit werden als derartige Sonderlasten nur die Ausgaben aufgrund hoher struktureller Arbeitslosigkeit sowie die Kosten politischer Führung anerkannt; vgl. § 11 Abs. 3 und 4 FAG. Das Grundgesetz eröffnet aber über die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a, 91b sowie über Finanzhilfen nach den Art. 104b bis 104d weitere Möglichkeiten einer Beteiligung des Bundes an den Ausgaben der Länder.

13 Hinzu kommt ein indirekter Effekt, da Gewerbesteuermehreinnahmen in einem Land auch die Finanzkraft des Landes im Länderfinanzausgleich erhöhen und damit zu einem Verlust an Zuweisungen im Länderfinanzausgleich führen, an denen die Kommunen ebenfalls beteiligt sind.

oftmals nur geringe Möglichkeiten haben, durch Investitionen in die eigene Infrastruktur attraktiv für Unternehmensansiedlungen zu werden. Da der Eigenanteil der Gemeinden an erhaltenen Fördermitteln des Landes aber ohnehin in aller Regel nur gering ist (in einer Größenordnung von 10%), wäre es hier sinnvoll, die Gemeinden direkt durch Übernahme von Sozialausgaben durch den Bund zu entlasten und damit ihre Investitionsfähigkeit zu erhöhen.

## FAZIT

Natürlich darf man nicht glauben, dass derartige institutionelle Veränderungen dazu führen könnten, die großen wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Regionen in kurzer Zeit abzubauen. Die Erfahrung lehrt ja, dass trotz hoher Förderung das Ziel der Regionalförderung, die Konvergenz von Regionen, nicht erreicht wird. Das spricht eher dafür, das Instrumentarium an sich zu überdenken, insbesondere die Konzentration auf gewerbliche Investitionen als Mittel zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze. Tatsächlich scheint diesbezüglich in jüngerer Zeit ein Umdenken stattzufinden; jedenfalls sollen künftig vermehrt auch innovationspolitisch relevante Tatbestände wie die Vernetzung mit wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen gefördert werden und eine engere Abstimmung mit weiteren Fördermaßnahmen des Bundes erfolgen. Darum geht es hier aber nicht; vielmehr bedarf es gerade in strukturschwächeren Ländern auch einer Sicherung der Einnahmehasis der Länder (und ihrer Gemeinden), um trotz hoher Ausgaben mit förderpolitischem Bezug auch die sonstigen öffentlichen Aufgaben schultern zu können. Der hier unterbreitete Vorschlag geht in diese Richtung; Ergänzung könnte das unter Umständen auch durch eine Erhöhung der steuerpolitischen Kompetenzen der Länder finden.<sup>14</sup> Gerade auch mit Blick auf die „Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen“, einem der zentralen politischen Ziele der aktuellen Legislaturperiode auf Bundesebene, scheint dies erforderlich.

Das Argument, die notwendigen Mittel stünden nicht zur Verfügung, überzeugt angesichts hoher Überschüsse im Bundeshaushalt und bestehender politischer Mehrheiten für andere, vornehmlich verteilungspolitisch motivierte Maßnahmen überhaupt nicht. Angesichts der geringen Mittelausstattung der GRW (1,2 Mrd. Euro im Jahr 2019) würde z. B. eine Erhöhung des Bundesanteils auf 60% lediglich 60 Mio. Euro kosten. Ernster zu nehmen sind demgegenüber Einwände, nach denen Mischfinanzierungen ohnehin eher kritisch zu sehen sind, weil sie Verantwortlichkeiten verschleiern – aber dies gilt unabhängig von

---

14 Mit Ausnahme der Grunderwerbsteuer können Länder bislang nicht frei über Steuersätze und/oder Bemessungsgrundlage einzelner Steuern entscheiden. Eine Verbreiterung der steuerpolitischen Kompetenzen der Länder (beispielsweise durch ein Zuschlagsrecht zur Einkommensteuer) müsste allerdings mit einer Absenkung des Nivellierungsgrades im Länderfinanzausgleich einhergehen, um nicht konterkariert zu werden.

der Höhe der Beteiligung des Bundes an der Finanzierung und spricht eher für verstärkte Kontrollmöglichkeiten des Bundes im Rahmen der Koordinierung der GRW. So könnte insbesondere bei Großvorhaben eine Mitsprachemöglichkeit des Bundes bei der Mittelverwendung vorgesehen werden. Das freilich sind Gedankenspiele, die über den engen Fokus dieses Beitrags hinausgehen.

---

## LITERATURVERZEICHNIS

*Junkernheinrich, M.; Heimpold, G.; Skopp, R.:* Der schwierige Weg Ostdeutschlands zur selbsttragenden Entwicklung. *Wirtschaftsdienst* (7), 1995, 359–365.

*Kawka, R.:* Regionaler Preisindex. *Berichte des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)* 30. Bonn 2009.

*Müller, J. H.:* *Wirtschaftliche Grundprobleme der Raumordnungspolitik.* Berlin 1969.

*Sachverständigenrat:* Chancen für einen langen Aufschwung. *Jahresgutachten 1984/1985.* 1984.

