



203 Bericht von Marco Schmandt, Constantin Tielkes und Felix Weinhardt

Königsteiner Schlüssel verteilt Gelder und Aufgaben zwischen Bundesländern kaum nach Wirtschaftskraft

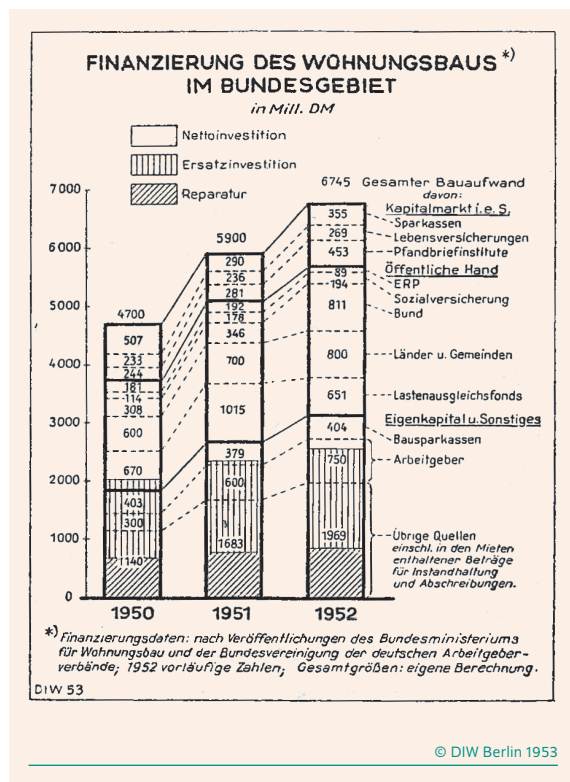
- Königsteiner Schlüssel regelt Ausgaben und Aufgaben zwischen Ländern in Deutschland – aktueller Schlüssel aus Jahr 2019
- Berechnet wird Schlüssel mit Bevölkerungsanteil und Wirtschaftskraft – tatsächlich spielt letztere aber kaum eine Rolle
- Verteilschlüssel müsste je nach konkretem Anwendungsfall angepasst werden

210 Interview mit Felix Weinhardt

212 Kommentar von Tomaso Duso

Viessmann-Verkauf wird die deutsche Wärmewende beschleunigen

Die Abschreibungen in der Wohnungswirtschaft¹⁾



Grundsätzlich ist es wünschenswert, daß der Aufwand für Reparaturen und Abschreibungen aus den Erträgen des Hausbesitzes bezahlt wird. Ob dies in den letzten Jahren bei den auf dem Vorkriegsstand festgehaltenen Mieten möglich war, ist umstritten.

Eine Aufgliederung der seit 1950 für den Wohnungsbau in der Bundesrepublik bereitgestellten Finanzierungsmittel zeigt, daß etwa 40 vH dieser Mittel von der öffentlichen Hand (Bund, Länder und Gemeinden, Lastenausgleichsfonds, Sozialversicherung und ERP-Mittel) zur Verfügung gestellt wurden. Weitere 15 bis 20 vH stammten vom Kapitalmarkt in engerem Sinne (Sparkassen, Pfandbriefinstitute und Lebensversicherungen). Die restlichen 40 bis 45 vH wurden vom Hausbesitz und von an der Schaffung von Wohnraum unmittelbar interessierten Personen (Sparern bei Bausparkassen, künftigen Mietern, Arbeitgebern usw.) aufgebracht. Im einzelnen betrug der letztgenannte Anteil im Jahr 1950 39 vH, im Jahr 1951 45 vH und im Jahr 1952 46 vH. Demgegenüber bezifferte sich der Kapitalbedarf für die volkswirtschaftlich erforderlichen Reparaturen und Abschreibungen in den entsprechenden Jahren auf 43 vH, 40 vH bzw. 38 vH des gesamten Bauaufwands. Er war also im Jahr 1950 etwas höher, in den beiden nächsten Jahren aber niedriger als das Aufkommen für Bauzwecke aus Mitteln des Hausbesitzes und der an neuem Wohnraum unmittelbar interessierten Personen. (Vgl. auch die Abbildung.)

1) Vgl. hierzu Arndt: „Das Anlagevermögen an Wohnungsbauten im Bundesgebiet und in West-Berlin“. Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 1953, Erstes Heft.

Aus dem Wochenbericht Nr. 18 vom 30. April 1953

IMPRESSUM

DIW BERLIN

DIW Berlin — Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

www.diw.de

Telefon: +49 30 897 89-0 Fax: -200

90. Jahrgang 4. Mai 2023

Herausgeberinnen und Herausgeber

Prof. Dr. Tomaso Duso; Sabine Fiedler; Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.;
Prof. Dr. Peter Haan; Prof. Dr. Claudia Kemfert; Prof. Dr. Alexander S. Kritikos;
Prof. Dr. Alexander Kriwoluzky; Prof. Dr. Lukas Menkhoff; Prof. Karsten
Neuhoff, Ph.D.; Prof. Dr. Carsten Schröder; Prof. Dr. Katharina Wrohlich

Chefredaktion

Prof. Dr. Pio Baake; Claudia Cohnen-Beck; Sebastian Kollmann;
Kristina van Deuverden

Lektorat

Kristina van Deuverden

Redaktion

Rebecca Buhner; Dr. Hella Engerer; Ulrike Fokken; Petra Jasper; Kevin Kunze;
Sandra Tubik

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg

leserservice@diw.de

Telefon: +49 1806 14 00 50 25 (20 Cent pro Anruf)

Gestaltung

Roman Wilhelm, Stefanie Reeg, Eva Kretschmer, DIW Berlin

Umschlagmotiv

© imageBROKER / Steffen Diemer

Satz

Satz-Rechen-Zentrum Hartmann + Heenemann GmbH & Co. KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

ISSN 0012-1304; ISSN 1860-8787 (online)

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an den
Kundenservice des DIW Berlin zulässig (kundenservice@diw.de).

Abonnieren Sie auch unseren DIW- und/oder Wochenbericht-Newsletter
unter www.diw.de/newsletter

Königsteiner Schlüssel verteilt Gelder und Aufgaben zwischen Bundesländern kaum nach Wirtschaftskraft

Von Marco Schmandt, Constantin Tielkes und Felix Weinhardt

- Mit Königsteiner Schlüssel werden Gelder und Aufgaben zwischen Ländern in Deutschland verteilt – aktueller Schlüssel stammt aus Jahr 2019 und basiert auf Daten von 2017
- Zur Berechnung des Schlüssels wird Bevölkerungsanteil zu einem Drittel und Wirtschaftskraft – gemessen anhand des Steueraufkommens – zu zwei Dritteln herangezogen
- Analyse zeigt, dass Wirtschaftskraft letztlich aber kaum eine Rolle spielt: Königsteiner Schlüssel entspricht annähernd Bevölkerungsanteilen der Länder
- Grund ist, dass Steueraufkommen nach Umverteilung zwischen Ländern herangezogen wird – Alternativer Schlüssel mit Steueraufkommen vor Umverteilung würde sich deutlich unterscheiden
- Nur ein Schlüssel für vielfältige Verwendung wie Verteilung von Bildungsinvestitionen oder Geflüchteter ohnehin ungeeignet – Verschiedene Lösungen je nach Anwendungsfall nötig

Königsteiner Schlüssel verteilt Gelder und Aufgaben zwischen Bundesländern – Wirtschaftskraft spielt letztlich entgegen der verbreiteten Annahme aber fast keine Rolle



ZITAT

„Der aktuelle Königsteiner Schlüssel, der sich vermeintlich an der Wirtschaftskraft der Länder orientiert, ist ein reiner PR-Stunt, der zwar Fairness suggeriert, dies aber nicht einhält. Besser wäre statt der Verwendung eines solchen ungeeigneten Formelkompromisses eine ehrliche Diskussion über eine bedarfsgerechte Verteilung von Lasten und Hilfen zwischen den Ländern.“ — Felix Weinhardt —

MEDIATHEK



Audio-Interview mit Felix Weinhardt
www.diw.de/mediathek

Königsteiner Schlüssel verteilt Gelder und Aufgaben zwischen Bundesländern kaum nach Wirtschaftskraft

Von Marco Schmandt, Constantin Tielkes und Felix Weinhardt

ABSTRACT

Mit dem Königsteiner Schlüssel werden Ausgaben und Aufgaben zwischen den Ländern in Deutschland verteilt. Zur Berechnung des Schlüssels wird der Bevölkerungsanteil zu einem Drittel und die Wirtschaftskraft der Länder zu zwei Dritteln angesetzt. Als Wirtschaftskraft werden die Steuereinnahmen der Länder herangezogen. Jedoch wird zur Berechnung des Königsteiner Schlüssels das Steueraufkommen nach Umverteilung zwischen den Ländern zugrunde gelegt. Da dadurch die Einnahmen nahezu ausgeglichen sind, hat die tatsächliche wirtschaftliche Stärke eines Bundeslandes im Endeffekt für den Königsteiner Schlüssel so gut wie keine Relevanz. Letztendlich verteilt der Königsteiner Schlüssel fast ausschließlich nach Bevölkerungsanteil. Für die vielfältigen Verwendungen des Königsteiner Schlüssels, etwa die Verteilung geflüchteter Menschen oder von Bildungsbeteiligungen des Bundes, ist es äußerst fraglich, ob diese Verteilung zielführend oder politisch gewollt ist. Bei der Verteilung Geflüchteter wird der Schlüssel ohnehin nicht eingehalten. Eine bedarfsgerechte Verteilung macht je nach konkretem Anwendungsfall einen durchdachten und transparenten Verteilmechanismus notwendig. Der Königsteiner Schlüssel kann das nicht leisten.

Die Geburtsstunde des Königsteiner Schlüssels war das Königsteiner Staatsabkommen von 1949, in dem die Länder die Aufteilung der Kosten bei der Finanzierung überregionaler Forschungseinrichtungen geregelt haben. Bis heute wird der Schlüssel, den die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) bis 2019 regelmäßig aktualisiert hat,¹ verwendet, um die Kosten für Forschungseinrichtungen (Deutsche Forschungsgemeinschaft, Max-Planck-Gesellschaft, Leibniz-Gemeinschaft) auf die Länder zu verteilen.² Der Schlüssel übernimmt aber noch weitere Aufgaben – die wohl prominenteste und am kontroversesten diskutierte davon ist die Verteilung geflüchteter Menschen.³

Die auch in den Medien immer wieder hervorgehobene Grundprämisse des Königsteiner Schlüssels ist, dass die Aufteilung von Aufgaben (Integrationsaufgaben, Finanzierung von Bildung) gemäß der Wirtschaftskraft beziehungsweise „Wirtschaftsstärke“ der einzelnen Länder erfolgt.⁴ Zur Messung der Wirtschaftskraft wird dabei das Steueraufkommen in den Ländern herangezogen. Das Steueraufkommen geht zu zwei Dritteln in die Berechnung ein, der Schlüssel basiert also im Wesentlichen auf diesem Maß der Wirtschaftskraft der einzelnen Länder.

Königsteiner Schlüssel entspricht ungefähr den Bevölkerungsanteilen der Länder

Vor dem Hintergrund des hohen Gewichts, das die am Steueraufkommen gemessene Wirtschaftskraft bei der Berechnung hat, ist es überraschend, dass der Königsteiner Schlüssel für alle Flächenländer im Wesentlichen weitgehend

¹ Vgl. Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (2021): Bekanntmachung des Königsteiner Schlüssels für das Jahr 2019. Bundesanzeiger, 6. Mai 2021, BAnz AT 06.05.2021 B8 (online verfügbar; abgerufen am 24. April 2023). Dies gilt auch für alle anderen Online-Quellen dieses Berichts, sofern nicht anders vermerkt.

² Vgl. Deutscher Bundestag (2020): Verteilungsschlüssel bei Bund-Länder-Finanzierungen. Bundestags-Drucksache 118/20, 10 ff. (online verfügbar).

³ Vgl. beispielsweise Herbert Brückner et al. (2022): Ein Vorschlag zur Verteilung von Geflüchteten aus der Ukraine. IAB-Forschungsbericht 5/2022, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB); Wido Geis und Anja K. Orth (2016): Flüchtlinge regional besser verteilen. Ausgangslage und Ansatzpunkte für einen neuen Verteilungsmechanismus. Institut der deutschen Wirtschaft.

⁴ Für diese Prämisse gibt es unzählige Artikel in allen einschlägigen Medien, darunter Der Spiegel, Die Zeit, Stern, Süddeutsche Zeitung, Deutsche Welle, MDR und Tagesschau.

Tabelle 1

Berechnung des Königsteiner Schlüssels mit Steueraufkommen *nach* Umverteilung zwischen den Ländern (Status quo)

In Prozent

Bundesland	Bevölkerungsanteil	Steueraufkommen nach Umverteilung	Königsteiner Schlüssel	Abweichung Königsteiner Schlüssel von Bevölkerungsanteil
Nordrhein-Westfalen	21,65	20,79	21,08	-2,64
Bayern	15,70	15,49	15,56	-0,87
Baden-Württemberg	13,29	12,91	13,04	-1,90
Niedersachsen	9,63	9,28	9,40	-2,46
Hessen	7,54	7,39	7,44	-1,30
Sachsen	4,93	5,01	4,98	1,01
Rheinland-Pfalz	4,92	4,77	4,82	-2,14
Sachsen-Anhalt	2,70	2,70	2,70	-0,04
Schleswig-Holstein	3,49	3,36	3,41	-2,48
Thüringen	2,61	2,65	2,63	1,04
Brandenburg	3,02	3,03	3,03	0,27
Mecklenburg-Vorpommern	1,95	2,00	1,98	1,64
Saarland	1,20	1,20	1,20	-0,50
Berlin	4,35	5,61	5,19	19,44
Hamburg	2,20	2,80	2,60	18,19
Bremen	0,82	1,02	0,95	16,11

Anmerkung: Das Steueraufkommen beziehungsweise die Wirtschaftskraft geht zu zwei Dritteln in die Berechnung des Königsteiner Schlüssels ein, der Bevölkerungsanteil zu einem Drittel. Zahlen gerundet.

Quellen: Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK), Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen; eigene Berechnungen.

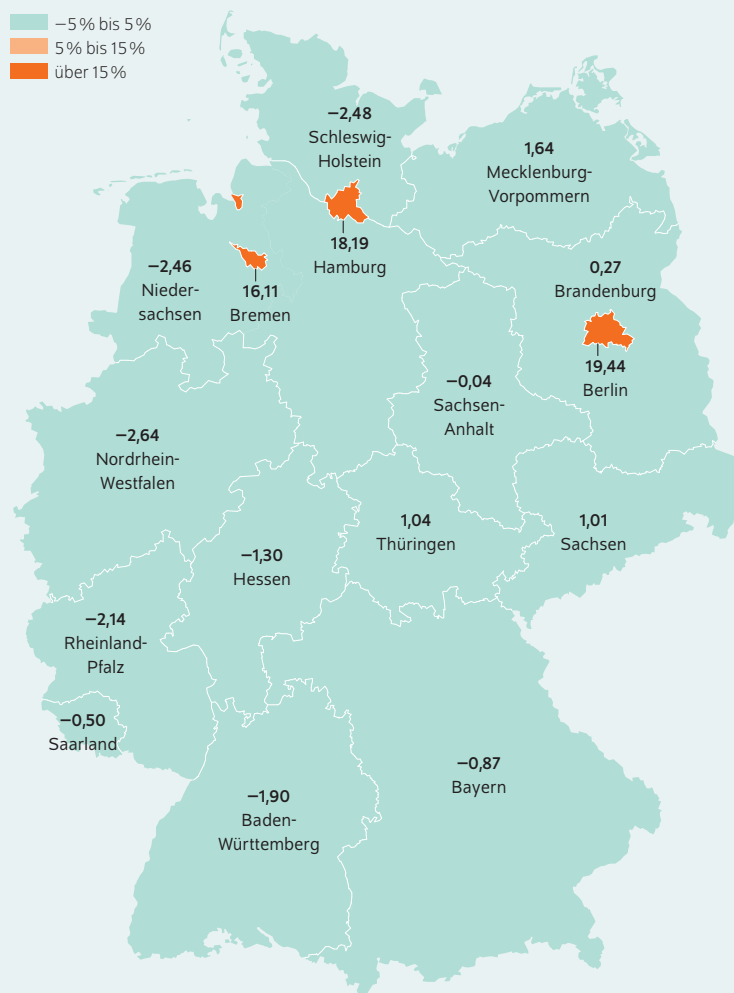
© DIW Berlin 2023

den Bevölkerungsanteilen entspricht (Abbildung 1 und Tabelle 1).⁵ Das Steueraufkommen scheint den Schlüssel trotz seines hohen Gewichts kaum zu beeinflussen oder fast identisch zur Bevölkerung zu sein. Noch überraschender ist, dass die Schlüsselwerte aller westdeutschen Flächenländer, insbesondere der besonders wirtschaftsstarken Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen, kleiner als der Bevölkerungsanteil sind. Bei den Stadtstaaten ist es umgekehrt, hier sind die Anteile gemäß Königsteiner Schlüssel deutlich größer als die Bevölkerungsanteile. Für die ostdeutschen Flächenländer entspricht der Schlüssel fast exakt der Bevölkerung und liegt mit Ausnahme Sachsen-Anhalts leicht höher als der Bevölkerungsanteil. Diese Abweichungen stehen in krassem Widerspruch zur medialen und politischen Zuschreibung des Königsteiner Schlüssels als Verteilmechanismus, der die regionale wirtschaftliche Stärke der Länder berücksichtigt.

⁵ Alle hier genannten Zahlen beziehen sich auf den letzten berechneten Königsteiner Schlüssel des Jahres 2019, der bis heute verwendet wird. Vgl. Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (2021), a. a. O.

Abbildung 1

Abweichung des aktuellen Königsteiner Schlüssels vom Bevölkerungsanteil In Prozent



Quellen: Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK), Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2023

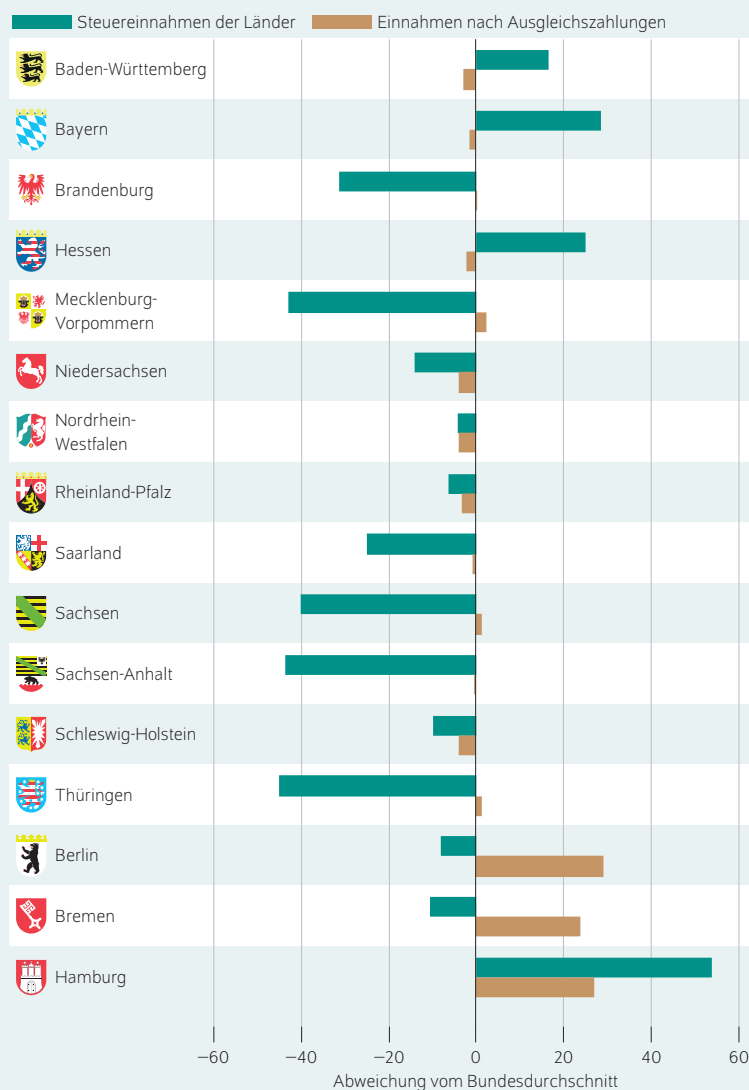
Abgesehen von den Stadtstaaten entspricht der aktuelle Königsteiner Schlüssel annähernd den Bevölkerungsanteilen.

Ursache für bevölkerungsproportionale Verteilung liegt in Berechnungsmethode

Bei Betrachtung der Berechnungsweise des Königsteiner Schlüssels (Kasten) wird deutlich, weshalb die tatsächlichen Schlüsselwerte so weit von den aufgrund der unterschiedlichen Wirtschaftskraft erwarteten Werten abweichen. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf den Königsteiner Schlüssel des Jahres 2019, der auf dem Bevölkerungsstand zum 30. Juni 2017 und dem Steueraufkommen des Jahres 2017 beruht. Seitdem wurde der Königsteiner Schlüssel nicht mehr neu berechnet.

Abbildung 2

Pro-Kopf-Steuerereinnahmen im Jahr 2017¹ in Berechnung des Königsteiner Schlüssels vor und nach Ausgleichszahlungen Abweichung vom Bundesdurchschnitt in Prozent



1 Der aktuelle Königsteiner Schlüssel stammt aus dem Jahr 2019 und beruht auf dem Bevölkerungsstand und dem Steueraufkommen des Jahres 2017.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2023

Nach dem Finanzausgleich sind die Ländereinnahmen weitgehend angeglichen. Die Stadtstaaten bilden aufgrund der „Einwohnerveredelung“ eine Ausnahme.

Offensichtlich spiegelt das im Königsteiner Schlüssel zugrunde gelegte Steueraufkommen die Wirtschaftskraft nicht wider. Die Frage ist, ob wirtschaftsstarke Länder wie Bayern, Baden-Württemberg und Hessen tatsächlich über weniger Steuereinnahmen pro Kopf verfügen als beispielsweise die ostdeutschen Flächenländer. Dabei kommt es darauf an, welches Steueraufkommen herangezogen wird: Die kassenmäßigen Steuereinnahmen der Länder sind im Wesentlichen ähnlich verteilt wie das Bruttoinlandsprodukt der Länder oder das verfügbare Einkommen in den Ländern

Tabelle 2

Berechnung eines alternativen Königsteiner Schlüssels mit Steueraufkommen vor Umverteilung zwischen den Ländern

In Prozent

Bundesland	Bevölkerungsanteil	Steueraufkommen vor Umverteilung	Alternativer Königsteiner Schlüssel	Abweichung alternativer Königsteiner Schlüssel von aktuellem Schlüssel
Nordrhein-Westfalen	21,65	20,72	21,03	-0,21
Bayern	15,70	20,21	18,71	20,21
Baden-Württemberg	13,29	15,49	14,76	13,18
Niedersachsen	9,63	8,28	8,73	-7,05
Hessen	7,54	9,42	8,79	18,25
Sachsen	4,93	2,95	3,61	-27,50
Rheinland-Pfalz	4,92	4,61	4,71	-2,22
Sachsen-Anhalt	2,70	1,52	1,91	-29,02
Schleswig-Holstein	3,49	3,14	3,26	-4,30
Thüringen	2,61	1,43	1,82	-30,81
Brandenburg	3,02	2,08	2,39	-21,03
Mecklenburg-Vorpommern	1,95	1,11	1,39	-29,84
Saarland	1,20	0,90	1,00	-16,27
Berlin	4,35	4,00	4,11	-20,72
Hamburg	2,20	3,39	3,00	15,10
Bremen	0,82	0,73	0,76	-20,03
Flächenländer Ostdeutschland	15,21	9,09	11,13	-27,36

Anmerkung: Das Steueraufkommen beziehungsweise die Wirtschaftskraft geht zu zwei Dritteln in die Berechnung des Königsteiner Schlüssels ein, der Bevölkerungsanteil zu einem Drittel. Zahlen gerundet.

Quellen: Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK), Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2023

laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (VGR).⁶ Zu diesen Einnahmen zählen Ländersteuern wie die Erbschaftsteuer und die Grunderwerbsteuer, vor allem aber die Anteile der Länder an den Einnahmen aus den Einkommensteuern. Diese Einnahmen verteilen sich nicht bevölkerungsproportional auf die Länder, sondern fließen überdurchschnittlich in die Kassen wirtschaftsstarker Länder. Daher sind die Steuereinnahmen in Baden-Württemberg um 17 Prozent höher als im Durchschnitt aller Länder, in Hessen um 25 Prozent und in Bayern sogar um 29 Prozent (Abbildung 2). In den ostdeutschen Flächenländern sind die Steuereinnahmen hingegen zwischen 31 und 45 Prozent niedriger als im bundesdeutschen Durchschnitt. Bei den Stadtstaaten verfügt Hamburg über sehr stark überdurchschnittliche Steuereinnahmen, Berlin und Bremen über leicht unterdurchschnittliche.

⁶ Der Korrelationskoeffizient zwischen kassenmäßigem Steueraufkommen und Bruttoinlandsprodukt beträgt $\rho = 0,91$, zwischen Steueraufkommen und verfügbarem Einkommen $\rho = 0,92$ sowie zwischen Steueraufkommen und Arbeitnehmerentgelt $\rho = 0,88$.

Kasten

Berechnung des Königsteiner Schlüssels

Der aktuell verwendete Königsteiner Schlüssel von 2019 berechnet sich zu einem Drittel aus dem Bevölkerungsanteil und zu zwei Dritteln aus dem Steueraufkommen der Länder:

Königsteiner Schlüssel

$$= \frac{1}{3} \times \text{Bevölkerung} + \frac{2}{3} \times \text{Steueraufkommen}$$

Das Steueraufkommen berechnet sich wiederum aus den Steuereinnahmen der Länder und den damals vorgenommenen Ausgleichszahlungen über den Umsatzsteueranteil der Länder sowie den Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich in der bis Ende des Jahres 2019 geltenden Rechtslage.

Steueraufkommen (im Königsteiner Schlüssel)

$$= \text{Steuereinnahmen der Länder} + \text{Umsatzsteueranteil der Länder} + \text{Zuweisungen Länderfinanzausgleich}$$

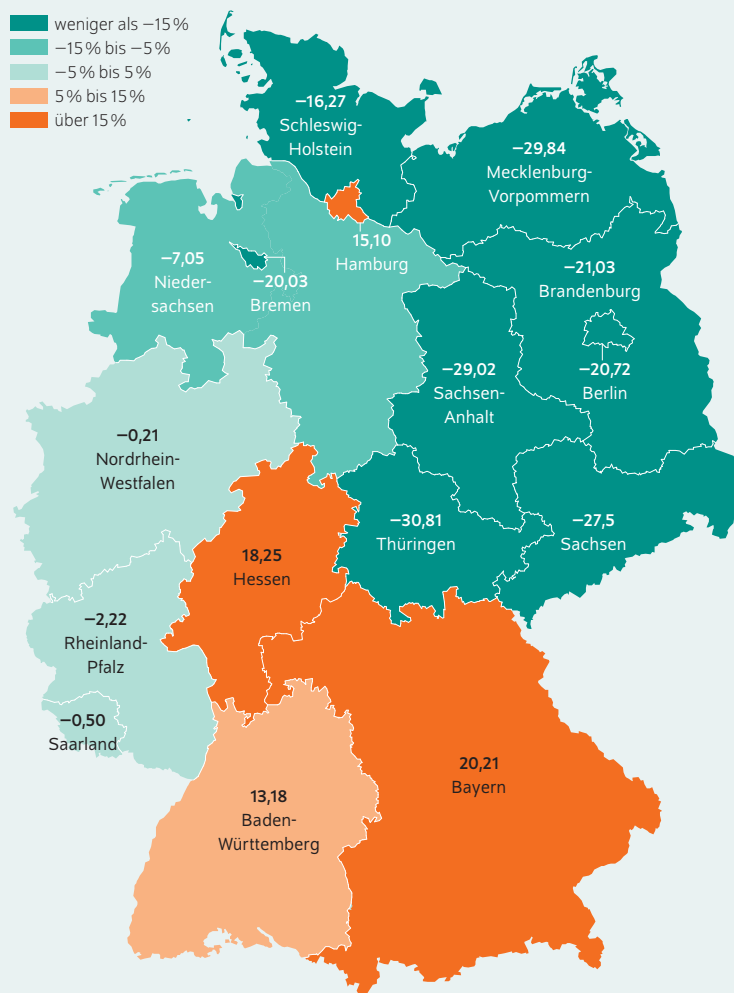
Die Berechnung des Steueraufkommens für den Königsteiner Schlüssel ist in einem Aspekt besonders: Sie bezieht zwar Zahlungen beziehungsweise Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich mit ein, nicht aber Einnahmen aus Gemeindesteuern. Diese kommunalen Einnahmen aus der Gewerbe- und Grundsteuer sind ähnlich ungleich verteilt wie die Steuereinnahmen der Länder und werden bei der Ermittlung der Steuerkraft im Rahmen des Länderfinanzausgleichs zu 64 Prozent (Stand 2019) berücksichtigt. Im Ergebnis wird das Steueraufkommen von Ländern mit unterdurchschnittlichen Einnahmen auf der Gemeindeebene im Königsteiner Schlüssel höher als im Länderfinanzausgleich eingeschätzt.

Würden die Gemeindesteuern voll berücksichtigt, würde sich das Bild bereits etwas ändern.¹ Die reichen westdeutschen Flächenländer wiesen auch nach Umverteilung zwischen den Ländern noch ein um zwei bis drei Prozent höheres Steueraufkommen als der Bundesdurchschnitt auf, die ostdeutschen Flächenländer hingegen ein um fünf bis sieben Prozent niedriges Steueraufkommen. Ein entsprechend korrigierter Königsteiner Schlüssel würde für westdeutsche Flächenländer einen höheren Anteil als den Bevölkerungsanteil ausweisen und für die ostdeutschen Flächenländer einen niedrigeren. Bei den Stadtstaaten (Ausnahme Hamburg) wäre die Abweichung zum Steueraufkommen nicht sehr stark.

¹ Die Autoren dieses Wochenberichts danken Arthur Metzger für die Unterstützung bei diesbezüglichen Recherchen und Berechnungen.

Allerdings wird in dem für die Berechnung des aktuellen Königsteiner Schlüssels relevanten Jahr 2017 mit dem Länderfinanzausgleich (LFA, seit 2020 abgelöst durch den Finanzkraftausgleich) ein Ausgleichsmechanismus zur Angleichung der Finanzkraft der Länder angewendet. Beim Königsteiner Schlüssel werden neben den oben beschriebenen

Abbildung 3

Abweichung des alternativen Königsteiner Schlüssels vom aktuellen Schlüssel
In Prozent

Quellen: Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK), Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2023

Würde anders als bisher das Steueraufkommen vor Umverteilung herangezogen, würde der Königsteiner Schlüssel deutlich von dem aktuellen Schlüssel abweichen.

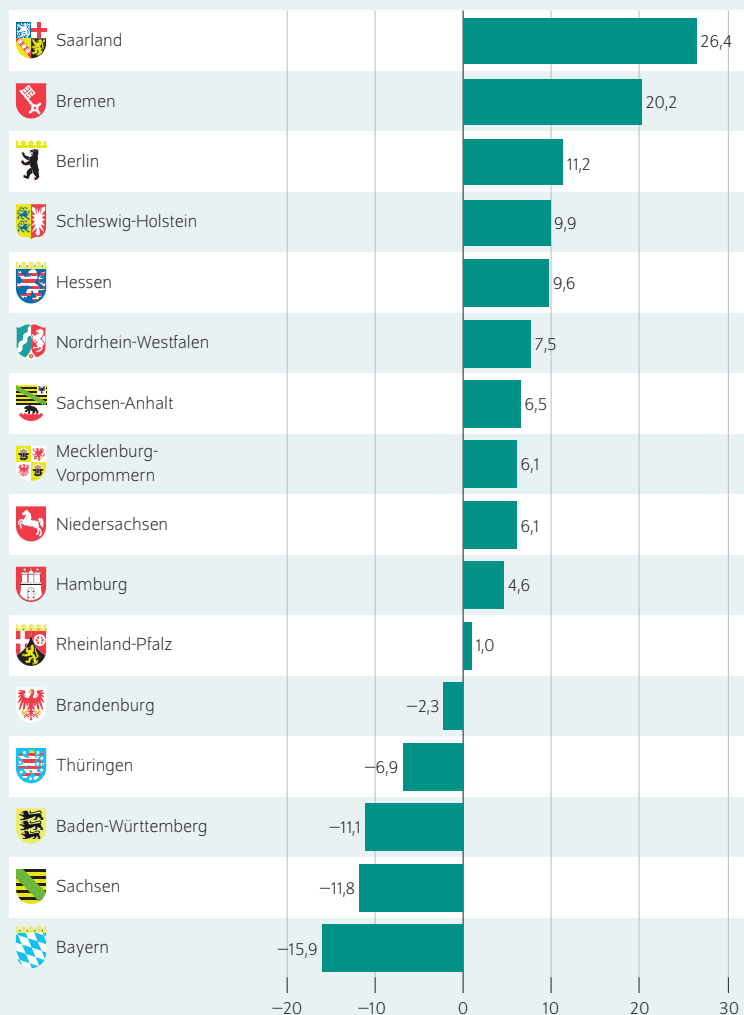
Steuereinnahmen der Länder auch die im Rahmen des damaligen LFA an einkommensschwächere Länder verteilten Mittel berücksichtigt. Dabei wurden in einem ersten Schritt das den Ländern zustehende Umsatzsteueraufkommen verteilt und in einem zweiten Schritt dann Ausgleichszahlungen zwischen einkommensstarken und einkommensschwachen Ländern vorgenommen, um die Steuerkraft weitgehend anzugleichen.⁷

⁷ Diese Ausgleichszahlen werden auch als LFA im engeren Sinne bezeichnet. Mit der seit 2020 praktizierten Regelung, dem Finanzkraftausgleich, entfallen diese Direktzahlungen. Stattdessen wird die Steuerkraft komplett über die ungleiche Verteilung des Umsatzsteueraufkommens ausgeglichen. Implizit gibt es damit weiterhin Zahlungen zwischen Ländern, was erneut für Diskussionen sorgt, siehe zum Beispiel Süddeutsche Zeitung (2023): Söder kündigt Klage gegen Länderfinanzausgleich an. Bericht vom 5. März 2023 (online verfügbar).

Abbildung 4

Abweichung des Anteils der gestellten Asylanträge vom Königsteiner Schlüssel

Summe der Jahre 2014 bis 2022, in Prozent



Quellen: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF); eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2023

In Bayern wurden in den Jahren 2014 bis 2022 deutlich weniger Asylanträge gestellt als der Königsteiner Schlüssel vorsieht.

Nach all diesen Zuweisungen sind die Einnahmen der Länder tatsächlich in hohem Maße angeglichen. Nur die Stadtstaaten verfügen über ein deutlich überdurchschnittliches Steueraufkommen. Das liegt daran, dass sie im LFA bevorzugt wurden, um abzugelten, dass sie Aufgaben für das Umland übernehmen (sogenannte „Einwohnerveredelung“).⁸ Das führt zu einem überdurchschnittlichen Steueraufkommen pro Kopf und daher folgerichtig zu einem Anteil des Königsteiner Schlüssels, der deutlich über dem jeweiligen Bevölkerungsanteil liegt.

⁸ Auch die Einwohner*innen in den neuen Bundesländern werden „veredelt“, jedoch in deutlich geringerem Maße.

Wesentlich andere Lastenverteilung bei Verwendung des Steueraufkommens vor Umverteilung

Zieht man das Steueraufkommen der Länder vor der beschriebenen Umverteilung zwischen den Ländern bei der Berechnung des Königsteiner Schlüssels heran, so wie es im öffentlichen Verständnis oft suggeriert wird, ändert sich der Verteilschlüssel erheblich (Abbildung 3 und Tabelle 2): Für die wirtschaftsstarken Flächenländer Bayern, Baden-Württemberg und Hessen steigt der Anteil im Vergleich zum herkömmlichen Königsteiner Schlüssel um 13 bis 20 Prozent. In den ostdeutschen Flächenländern sinkt der Anteil gleichzeitig um 21 bis 30 Prozent, in Bremen und Berlin um ebenfalls gut 20 Prozent.

Verteilschlüssel müssen je nach Aufgabenfeld ermittelt werden

Wäre solch ein alternativer Königsteiner Schlüssel, der die regionale Wirtschaftskraft widerspiegelt, also der bessere Verteilmechanismus? Das kommt darauf an. Bei der Finanzierung gemeinsamer Projekte, dem ursprünglichen Anwendungszweck des Schlüssels, ist es sinnvoll, die verfügbaren finanziellen Ressourcen unter Berücksichtigung aller Umverteilungsmechanismen zugrunde zu legen. Die wirtschaftsstarken Länder müssten sonst nämlich „doppelt zahlen“: bei der Umverteilung der Mittel per Länderfinanzausgleich und dann nochmal bei der Beteiligung an den gemeinsamen Projekten. Das wird durch die Berechnungslogik des Königsteiner Schlüssels verhindert. Damit erfüllt er aus fiskalischer Sicht seine ureigenste Aufgabe.⁹ Andere Aufgaben, für deren Aufteilung der Königsteiner Schlüssel verwendet wird, sind jedoch nicht in erster Linie fiskalischer Art. Zwei prominente Beispiele sind die Verteilung von Fördermitteln im Bildungsbereich und die Verteilung geflüchteter Menschen auf die Länder.

Bei Bildungsinvestitionen bekommen wirtschaftsstärke Länder nicht mehr als andere – Bedarf spielt aber keine Rolle

Viele Akteure lehnen die Verwendung des Königsteiner Schlüssels bei der Verteilung von Bildungsbeteiligungen des Bundes ab, da die Orientierung an der „Wirtschaftsstärke“ dafür Sorge, dass Geld entgegen den Bedarfen verteilt werde. Diese seien jedoch gerade in wirtschaftsschwachen Regionen besonders hoch, da hier mehr einkommensschwache Haushalte leben.¹⁰ So entfielen beispielsweise von den Mitteln aus dem „DigitalPakt Schule“ auf jedes in einer Bedarfsgemeinschaft lebende Kind in Bayern rund 910 Euro, in Bremen aber lediglich rund 228 Euro.¹¹ Die Stoßrichtung

⁹ Nur könnte dann eigentlich auch genauso gut auf die Miteinbeziehung des Steueraufkommens in den Königsteiner Schlüssel verzichtet werden.

¹⁰ Vgl. Silke Fokken (2022): Warum Bayern beim Geld für Bildung absahnt – und Bremen abhängt. Spiegel Online vom 7. September 2022 (online verfügbar).

¹¹ Vgl. Detlef Fickermann, Jörg-Peter Schräpler und Horst Weishaupt (2022): Verteilung von Bundesmitteln im Rahmen von Bund-Länder-Vereinbarungen im Schulbereich – Alternativen zum Königsteiner Schlüssel. Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW).

dieses Arguments ist natürlich richtig, die resultierende Verteilung der Mittel ist nicht bedarfsgerecht. Das liegt aber nicht daran, dass der Königsteiner Schlüssel sich an der Wirtschaftsstärke orientieren würde. Im Gegenteil, er geht sogar tendenziell in die „richtige Richtung“: Tatsächlich werden – da ja das Steueraufkommen *nach* Umverteilung zwischen den Ländern per LFA für den Schlüssel herangezogen wird – die wirtschaftsschwächeren ostdeutschen Länder mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt, insbesondere aber die Stadtstaaten bei der Verteilung dieser Gelder überproportional (gemessen an der Bevölkerung) bedacht. Demgegenüber werden die wirtschaftsstärkeren Flächenländer in unterdurchschnittlichem Maße berücksichtigt. Befürworter*innen einer stärkeren Berücksichtigung wirtschaftsschwacher Regionen müssten also eigentlich schlussfolgern, dass der Königsteiner Schlüssel in diesem Bereich „nicht weit genug geht“, statt eine falsche Stoßrichtung zu beklagen. Die Zuschreibung des dem Schlüssel zugrunde gelegten Steueraufkommens als „Wirtschaftsstärke“ verschleiert diese Tatsache.¹²

Bei Verteilung Geflüchteter wird Schlüssel ohnehin nicht eingehalten

Die prominenteste und kontroverseste Aufgabe des Schlüssels ist die Verteilung geflüchteter Menschen, bei der es zwar Vorschläge für mögliche Änderungen gibt, aber bisher wenig Bestrebungen, diese umzusetzen.¹³ Dem liegt der Grundgedanke zugrunde, dass die mit der (Erst-)Verteilung anfallenden Ausgaben (eigentlich) in die Hoheit der Länder und Kommunen fallen. Diese fiskalische Perspektive beachtet jedoch in keiner Weise, wo Integration besser gelingen kann. Es ist bekannt, dass vielfältige regionale Faktoren Integrationserfolge beeinflussen, die eine andere Verteilung als die (bevölkerungsproportionale) des Königsteiner Schlüssels begründen können.¹⁴

¹² Der Kritik wurde nun zumindest symbolisch Rechnung getragen: Fünf Prozent der Mittel für das neue Startchancen-Programm sollen anhand der Bedarfe der Länder verteilt werden. Vgl. Heike Schmoll (2023): Kultusminister einigen sich auf Verteilung für Startchancen-Programm. Frankfurter Allgemeine Zeitung Online vom 17. März 2023 (online verfügbar).

¹³ Vgl. Linda Schildbach (2023): Königsteiner Schlüssel: Warum Mitteldeutschland an Verteilungsformel für Flüchtlinge festhält. MDR aktuell vom 12. Januar 2023 (online verfügbar).

¹⁴ Vgl. für die relevanten Faktoren zum Beispiel Brücker et al. (2022), a. a. O. sowie Geis und Orth (2016), a. a. O.

Darüber hinaus wird der Königsteiner Schlüssel bei der Erstverteilung geflüchteter Menschen sowieso nicht eingehalten. In der Praxis unterbieten insbesondere Bayern und Baden-Württemberg ihre zumindest mit Blick auf die Wirtschaftskraft bereits unterproportionalen Quoten nochmal deutlich. In Bayern wurden in den Jahren 2014 bis 2022 in jedem Jahr weniger Asylanträge gestellt als der Königsteiner Schlüssel vorsieht. In der Summe lag die Abweichung über diesen Zeitraum bei knapp 16 Prozent (Abbildung 4).¹⁵ Zusammen mit Sekundärwanderungen führt das dazu, dass in den süddeutschen Ländern die Anteile geflüchteter Menschen an der Bevölkerung weit unterproportional sind.¹⁶

Fazit: Ehrliche Diskussion über bedarfsgerechte Lastenverteilung zwischen Ländern nötig

Der Königsteiner Schlüssel wird immer vor dem Hintergrund einer vermeintlich „fairen“ Verteilung etwa von Integrationsaufgaben verteidigt. Fair wird dabei im öffentlichen Diskurs oftmals verstanden als: gemessen an der regionalen Wirtschaftsstärke. Die Grundlage für die Berechnung der Wirtschaftsstärke ist jedoch das Steueraufkommen der Länder, das nach den Umverteilungsmechanismen des Länderfinanzausgleichs zugrunde gelegt wird und daher nicht die tatsächliche Wirtschaftsstärke der Länder widerspiegelt.

Letztendlich verteilt der Königsteiner Schlüssel fast nur nach Bevölkerung, wobei die Einwohner*innen der Stadtstaaten höher gewichtet werden. Deshalb weist ihnen der Schlüssel beispielsweise überproportional viele Geflüchtete zu. Aufgrund seiner vielfältigen Anwendungen ist fraglich, ob diese Art der Verteilung von Aufgaben und Geldern sinnvoll ist. Zudem wird der Königsteiner Schlüssel bei der Verteilung geflüchteter Menschen ohnehin nicht eingehalten. Er ist hier also ein reiner PR-Stunt, der zwar Fairness suggeriert, in diesem Aspekt aber keinen Mehrwert hat. Besser wäre statt der Verwendung eines solchen ungeeigneten Formelkompromisses eine ehrliche Diskussion über eine bedarfsgerechtere Verteilung von Lasten und Hilfen zwischen den Ländern.

¹⁵ Typischerweise liegt die Quote dabei rund zwei Prozentpunkte niedriger, vgl. dazu Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2023): Das Bundesamt in Zahlen 2022 (online verfügbar) sowie die vorangegangenen Publikationen der Reihe.

¹⁶ Vgl. Albert Landsberger (2022): Die Wohnsitzauflage für Geflüchtete: Ein starker Eingriff mit unklarem Ergebnis. ifo Dresden berichtet, 29(6), 36–40.

Marco Schmandt ist Doktorand an der Technischen Universität Berlin und Mitarbeiter der empirica ag | m.schmandt@tu-berlin.de

Constantin Tielkes ist Doktorand an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder), Mitarbeiter der empirica ag und ehemaliger studentischer Mitarbeiter der Abteilung Bildung und Familie im DIW Berlin | tielkes@europa-uni.de

Felix Weinhardt ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Bildung und Familie im DIW Berlin und Professor für Public Economics an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder) | fweinhardt@diw.de

INTERVIEW



„Aktueller Königsteiner Schlüssel ist in vielen Fällen kein faires und probates Mittel“

Felix Weinhardt ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Bildung und Familie im DIW Berlin und Professor für Public Economics an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder)

1. **Herr Weinhardt, mit dem Königsteiner Schlüssel werden Gelder und Aufgaben zwischen den Bundesländern verteilt. Wie wird dieser Schlüssel berechnet und wofür wird er verwendet?** In die Berechnung des Königsteiner Schlüssels fließt zu einem Drittel die Bevölkerung eines Bundeslandes ein und zu zwei Dritteln die Wirtschaftskraft. Als Maß für die Wirtschaftskraft dient das Steueraufkommen. Die sich daraus ergebende Verteilung wird dann in den verschiedensten Bereichen verwendet. Der Königsteiner Schlüssel wird zum Beispiel zur Verteilung von Geflüchteten angesetzt, aber auch von Investitionen, beispielsweise im Bildungsbereich.
2. **Sie haben die Wirkungsweise des Königsteiner Schlüssels genauer untersucht. Funktioniert er in der Praxis so wie es die Theorie verspricht?** Es entstehen in der Tat Verwirrungen dadurch, dass ein Schlüssel, der vor über 70 Jahren entwickelt wurde, um Forschungsinfrastruktur in Deutschland zu finanzieren, jetzt in ganz anderen Bereichen angewendet wird. Wir haben uns das genauer angeguckt und sind zu dem Ergebnis gekommen, dass der aktuell verwendete Königsteiner Schlüssel, der zuletzt 2019 ausgerechnet wurde, die Wirtschaftskraft entgegen der eigentlichen Absicht fast gar nicht widerspiegelt.
3. **Wo liegen die Gründe dafür, dass die Verteilung doch eher den Bevölkerungsanteilen und weniger der Wirtschaftskraft entspricht?** Zur Messung der Wirtschaftskraft eines Bundeslandes wird wie erwähnt das Steueraufkommen herangezogen. Dieses ist aber in den für die Berechnung des Königsteiner Schlüssels relevanten Jahren unter anderem durch den Länderfinanzausgleich stark angeglichen gewesen. Das heißt, man nimmt hier das Steueraufkommen nach Umverteilung zwischen den Ländern und nicht die ursprünglichen Steuereinnahmen. Nach diesem Ausgleich sind die Pro-Kopf-Einnahmen sehr ähnlich.
4. **Was würde passieren, wenn man den Königsteiner Schlüssel korrigiert und das Steueraufkommen der**

Länder vor und nicht nach der Umverteilung berücksichtigt? Wenn wir die tatsächliche Wirtschaftskraft eines Bundeslandes in die Berechnung einfließen lassen würden, dann hätten die wirtschaftlich starken Länder sehr viel höhere Schlüsselwerte. Das träfe beispielsweise auf Bayern, Baden-Württemberg und Hessen zu. Die ostdeutschen Bundesländer hingegen hätten sehr viel niedrigere Werte.

5. **Wäre ein so berechneter Königsteiner Schlüssel die bessere Lösung?** Das kommt immer darauf an, was gewollt ist. Im Bildungsbereich beispielsweise wird zu Recht gesagt, dass es nicht sinnvoll sein kann, den wohlhabenden Ländern mehr Gelder zu geben als den wirtschaftsschwächeren. Das macht aber eigentlich auch der aktuelle Königsteiner Schlüssel nicht. Letztendlich geht es darum zu schauen, was verteilt werden soll und wo genau letztlich die Bedarfe sind.
6. **Bei der Verteilung von geflüchteten Menschen geht es um mehr als nur fiskalische Fragen. Inwieweit lässt sich hier der Königsteiner Schlüssel dennoch anwenden?** In der Tat ist es nicht sinnvoll, hier mehr oder weniger per Gießkanne nach Bevölkerungsanteilen Geflüchtete zu verteilen. Das war mit Sicherheit eine Lösung, die in der Not geboren wurde und natürlich einfach war, weil sie einem Diskussionen über eine sinnvolle Verteilung ersparte.
7. **Ist der Königsteiner Schlüssel noch zeitgemäß und tatsächlich „fair“?** Wenn es darum geht das zu verteilen, wofür es ursprünglich ging, nämlich die Kosten von bundesweiter Forschungsinfrastruktur, ist er durchaus nach wie vor ein probates Mittel. Aber im Bereich der Verteilung Geflüchteter oder von Bildungsinvestitionen ist er weder probat noch fair. Es gibt da eigentlich keine Rechtfertigung, den Königsteiner Schlüssel weiter zu verwenden.

Das Gespräch führte Erich Wittenberg.



Das vollständige Interview zum Anhören finden Sie auf www.diw.de/interview

SOEP Papers Nr. 1186
2023 | Steffen Künn, Juan Palacios



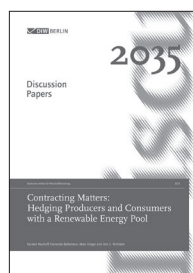
Health Implications of Building Retrofits: Evidence from a Population-Wide Weatherization Program

What is the impact of housing upgrades on occupant health? Although economists and policymakers are certain about the health implications of housing upgrades, empirical evidence is largely missing or else only based on small-scale experiments in developing countries. This study provides the first population-representative quasi-experimental estimates based on a large-scale refurbishment program that renovated half of the East German housing portfolio in the aftermath of German reunification. During the 1990s, the German government devoted significant financial resources to upgrading the insulation and heating systems of over 3.6 million dwellings in East Germany. We link the renovations to individual demand for the healthcare of occupants using the German Socio-Economic Panel (SOEP) as well as administrative records of universal hospital admissions in Germany. Exploiting the staggered roll-out of the renovation program, our results show that an improvement in housing quality enhances the health of vulnerable age groups. Evidence from hospital records suggests that reductions in hospitalization were due to a lower risk of cardiovascular problems for older individuals (45 years or older) which were mainly driven by days with extremely hot and cold ambient temperatures. Our findings have strong policy implications and can enrich the cost-benefit analysis of public investments in weatherization programs.

www.diw.de/publikationen/soeppapers



Discussion Papers Nr. 2035
2023 | Karsten Neuhoff, Fernanda Ballesteros, Mats Kröger, Jörn C. Richstein



Contracting Matters: Hedging Producers and Consumers with a Renewable Energy Pool

Renewable energy installations are rapidly gaining market share due to falling technology costs and supportive policies. Meanwhile, the energy price crisis resulting from the Russian-Ukrainian war has shifted the energy policy debate toward the question of how consumers can benefit more from the low and stable generation costs of renewable electricity. Here we suggest a Renewable Pool ("RE-Pool") under which the government passes the conditions of Contracts-for-Difference on to consumers who thereby benefit from reliably low-cost electricity supply. We assess the effect on financing costs, scale, and system friendliness of wind investments, as well risk hedging for consumers' volume risks and hedging incentives.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere





TOMASO DUSO

Viessmann-Verkauf wird die deutsche Wärmewende beschleunigen

Tomaso Duso ist Leiter der Abteilung Unternehmen und Märkte im DIW Berlin.
Der Kommentar gibt die Meinung des Autors wieder.

Dass der nordhessische Heizungsbauer Viessmann seine Klimasparte an den US-Konzern Carrier Global verkaufen will, schürt derzeit viele Ängste. Die einen sorgen sich um die Folgen für den Wirtschaftsstandort Deutschland, wenn ein bedeutender Hersteller einer Zukunftstechnologie wie Wärmepumpen von einem ausländischen Unternehmen übernommen wird: Geistiges Eigentum und Produktion seien in Deutschland langfristig nicht gesichert. Andere befürchten den Verlust eines traditionsreichen deutschen mittelständischen Familienunternehmens. Es gibt auch Stimmen, die Angst davor haben, dass durch die Fusion zu viel Marktmacht entsteht.

Nüchtern betrachtet sind diese Argumente jedoch nicht überzeugend. Denn der Wettbewerb auf dem schnell wachsenden Weltmarkt für Wärmepumpen ist stark und gesund. Der Zusammenschluss dürfte sogar zu Skaleneffekten und Kosteneinsparungen bei der Produktion von Wärmepumpen führen, was die Produktion steigen und die Preise sinken lassen wird. Es ist vielmehr ein Grund zur Freude als zur Sorge.

Wärmepumpen gehört die Zukunft – nicht nur zum Heizen im Winter, sondern auch zum Kühlen im Sommer. Effiziente Wärmepumpen werden entscheidend sein für den Ausstieg aus fossilen Heizungen und den klimaneutralen Umbau der Wirtschaft. Der US-Markt und die nordeuropäischen Länder haben diesen Trend bereits erkannt: Der Anteil der Neubauten, die mit Wärmepumpen beheizt und gekühlt werden, ist stark gestiegen und wächst weiter.

In Deutschland stellt sich die Situation noch anders dar. Zwar ist die Zahl der installierten Wärmepumpen in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen, im europäischen Vergleich ist Deutschland aber fast Schlusslicht. Mehr noch: Wer heute in Deutschland eine Wärmepumpe installieren will, muss monatelang warten. Schon heute gibt es Engpässe in der Produktion, die sich in den nächsten Jahren noch verschärfen werden, wenn sich der Bedarf an Wärmepumpen verdreifachen wird, wie manche Experten schätzen. Noch sind Wärmepumpen relativ teuer. Wenn die Produktion von Wärmepumpen hochge-

fahren werden kann und die Preise sinken, treibt dies auch den Trend zur Installation effizienter Wärmepumpen. Und Deutschland hat viel Nachholbedarf.

Auch die Angst, die Kontrolle über die Innovation in einem Zukunftsmarkt zu verlieren, ist unbegründet. Unternehmenschef Max Viessmann erklärte zu Recht, dass die Übernahme eine große Chance für beide Unternehmen sei, ihre Stärken zu bündeln. Auch wenn dies ein beliebtes Argument bei allen Fusionen ist: Die enormen Produktionskapazitäten und das weltweite Vertriebsnetz von Carrier würden zusammen mit der deutschen Technologie einen führenden Branchenriesen schaffen. Als Global Player ist Carrier auf Expansionskurs und hat bereits Unternehmen in Asien und Europa übernommen. Carrier-Chef David Gitlin betont, dass sie nach Deutschland kommen, um zu investieren. Das wird Innovation und Produktion ankurbeln und den Standort Deutschland eher stärken als schwächen.

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist die Entscheidung von Viessmann ebenfalls nachvollziehbar. Der Druck, die Produktion in einem explodierenden Markt auszuweiten, ist groß. Dazu braucht ein mittelständisches Unternehmen Kapital, um im globalen Wettbewerb, insbesondere mit Asien, bestehen zu können. Die Engpässe in der Produktion und die noch relativ hohen Preise machen den Zeitpunkt zum Verkauf sehr günstig. Die zwölf Milliarden Euro, die Carrier Global zu zahlen bereit ist, sind der beste Beweis dafür. Die Tatsache, dass es sich um ausländisches Kapital handelt, sollte nicht zu sehr beunruhigen.

Die großen Gewinner dieser Übernahmen sind letztendlich die deutschen Verbraucher*innen. Für die deutsche Kundschaft bedeutet diese Übernahme, dass die in Deutschland mitentwickelten und mitproduzierten Wärmepumpen in die Massenproduktion für einen globalen Markt gehen und dementsprechend billiger und viel einfacher verfügbar werden. Dies wird Wärmepumpen in Deutschland verbilligen und die deutsche Wärmewende beschleunigen.

Der Beitrag ist am 30. April 2023 im Tagesspiegel erschienen.