

193

Politikberatung kompakt

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

2023

Zeitlicher Rahmen für die weitere Rückführung des Solidaritätszuschlags 1995

Kristina van Deuverden, Joachim Ragnitz, Stefan Bach, Stefanie Gäbler und Remo Nitschke

IMPRESSUM

DIW Berlin, 2023

DIW Berlin
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
Tel. +49 (30) 897 89-0
Fax +49 (30) 897 89-200
www.diw.de

ISBN 978-3-946417-87-3 (korrigiert 09/23)
ISSN 1614-6921

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
des DIW Berlin ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

DIW Berlin: Politikberatung kompakt 193

Kristina van Deuverden*

Joachim Ragnitz**

Stefan Bach

Stefanie Gäbler

Remo Nitschke

Zeitlicher Rahmen für die weitere Rückführung des Solidaritätszuschlags 1995

Endbericht

Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen (fe3/19)
(Rahmenvertrag Wissenschaftliche (Kurz-)Expertisen zu Grundsatzfragen der
Finanz-, Steuer- und Wirtschaftspolitik)

Berlin, den 10.07.2023

(Datum der Fertigstellung: 20.04.2020)

* DIW Berlin. kvandeuverden@diw.de

** ifo Institut Niederlassung Dresden. ragnitz@ifo.de

Hinweis:

Zur Vereinfachung und aus Gründen der Lesbarkeit wird in dieser Kurzexpertise die weibliche Form verwendet. Alle Angaben beziehen sich selbstverständlich auf alle Personen unabhängig von ihrem Geschlecht.

Inhaltsverzeichnis

1	Motivation	1
2	Gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Ost- und Westdeutschland.....	4
2.1	Wirtschaftliche Entwicklung.....	4
2.1.1	Bruttoinlandsprodukt.....	4
2.1.2	Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit.....	7
2.1.3	Wirtschaftsstruktur.....	12
2.1.4	Investitionen.....	13
2.1.5	Bruttoentlohnung	16
2.1.6	Privater Verbrauch.....	20
2.2	Demographische Entwicklung	21
2.3	Szenario zur wirtschaftlichen Entwicklung in den Jahren 2020 bis 2030 nach Ländern	23
3	Steuereinnahmen und Steuerverteilung.....	26
3.1	Steueraufkommen: Originäre Einnahmen vor Ort und regionale Steuerentstehung	27
3.1.1	Entwicklung des Steueraufkommens in den Jahren 1995 bis 2019	27
3.1.2	Exkurs: Steuerliche Sondertatbestände.....	30
3.1.3	Bestimmungsgründe wichtiger Steuern	32
3.1.4	Szenarien zur Entwicklung der Steuereinnahmen in den Jahren 2020 bis 2030	36
3.2	Verteilung des Steueraufkommens zwischen den Ländern und dem Bund und den Ländern.....	39
3.2.1	Umsatzsteuervorwegausgleich	39
3.2.2	Der Ausgleich zwischen den Ländern	40
3.2.3	Der Ausgleich zwischen Bund und Ländern	42
3.2.3.1	Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen	42
3.2.3.2	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen.....	45
3.2.3.3	Bundesergänzungszuweisungen unterproportionale kommunale Finanzkraft	48
3.2.3.4	Entwicklung der durch die Vereinigung veranlassten Bundesergänzungszuweisungen	49

4	Einnahmen und Ausgaben der Länder und Kommunen.....	51
4.1	Einnahmenstruktur der Länder- und Kommunalhaushalte.....	51
4.2	Ausgabenstruktur der Länder- und Kommunalhaushalte	57
4.3	Finanzierungssalden der Länder und Kommunen.....	64
5	Besondere Belastungen des Bundes auf der Ausgabenseite	66
5.1	Leistungen des Bundes im Rahmen des Solidarpaktes II.....	66
5.2	SGB II-Ausgaben des Bundes.....	70
5.3	Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	74
5.4	Wohngeldzahlungen des Bundes	76
5.5	AAÜG-Leistungen des Bundes.....	78
6	Ausgaben der Sozialversicherungen in Ostdeutschland	82
6.1	Arbeitslosenversicherung	82
6.2	Gesetzliche Rentenversicherung	84
7	Vereinigungsbedingte überproportionale Belastungen des Bundeshaushalts in den Jahren 2020 bis 2030	89
	Anhang.....	93
	Literatur	100

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 2-1 Einkommensverteilung der Haushaltsnettoäquivalenzeinkommen in ausgewählten Jahren bis 2017	18
Tabelle 2-2 Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Basisszenario	25
Tabelle 3-1 Steuereinnahmen ohne Steuern vom Umsatz, Bundessteuern und Zölle vor Zerlegung je Einwohnerin in ausgewählten Jahren bis zum Jahr 2019	27
Tabelle 3-2 Steuereinnahmen ohne Steuern vom Umsatz, Bundessteuern und Zöllen nach Zerlegung je Einwohnerin in ausgewählten Jahren bis zum Jahr 2019	29
Tabelle 3-3 Sonderabschreibungen in den Jahren 1991 bis 2000	31
Tabelle 3-4 Investitionszulagen in ausgewählten Jahren bis zum Jahr 2015	31
Tabelle 3-5 Eigenheimzulage in ausgewählten Jahren bis zum Jahr 2015	32
Tabelle 3-6 Steuereinnahmen ohne Steuern vom Umsatz, Bundessteuern und Zöllen nach Zerlegung je Einwohnerin in den Jahren 2020, 2025 und 2030	38
Tabelle 3-7 Umsatzsteuervorgewegausgleich – in ausgewählten Jahren bis zum Jahr 2019	40
Tabelle 3-8 Ausgleichszahlungen zwischen den Ländern in ausgewählten Jahren bis zum Jahr 2019	41
Tabelle 3-9 Zahlungen zwischen den Ländern in den Jahren 2020, 2025 und 2030	42
Tabelle 3-10 Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen in ausgewählten Jahren bis zum Jahr 2019	43
Tabelle 3-11 Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen in den Jahren 2020, 2025 und 2030	45
Tabelle 3-12 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen Kosten politische Führung in ausgewählten Jahren bis zum Jahr 2019	46
Tabelle 3-13 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen Kosten politische Führung in den Jahren 2020, 2025 und 2030	46
Tabelle 3-14 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen neue Länder in ausgewählten Jahren bis zum Jahr 2019	47
Tabelle 3-15 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen strukturelle Arbeitslosigkeit in ausgewählten Jahren bis zum Jahr 2019	47
Tabelle 3-16 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen strukturelle Arbeitslosigkeit in den Jahren 2020, 2025 und 2030	48
Tabelle 3-17 Bundesergänzungszuweisungen unterproportionale kommunale Finanzkraft in den Jahren 2020, 2025 und 2030	49
Tabelle 3-18 Überproportionale Belastungen des Bundeshaushalts bis zum Jahr 2019	50
Tabelle 3-19 Überproportionale Belastungen des Bundeshaushalts in den Jahren 2020, 2025, 2030	50

Tabelle 5-1 Überproportionale Belastungen des Bundeshaushalts für Ostdeutschland in den Jahren 2005 bis 2018	66
Tabelle 5-2 Überproportionale Belastungen des Bundeshaushalts für Ostdeutschland in den Jahren 2019, 2020, 2025 und 2030	70
Tabelle 5-3 SGB II-Ausgaben des Bundes in Ostdeutschland in den Jahren 2005 bis 2018	72
Tabelle 5-4 SGB II-Belastungen des Bundeshaushalts in den Jahren 2019 bis 2030	74
Tabelle 5-5 Ausgaben des Bundes für die Grundsicherung im Alter in Ostdeutschland in den Jahren 2005 bis 2018	75
Tabelle 5-6 Ausgaben des Bundes für die Grundsicherung im Alter in Ostdeutschland in den Jahren 2019 bis 2030	76
Tabelle 5-7 Ausgaben des Bundes für Wohngeld in Ostdeutschland in den Jahren 2001 bis 2018	77
Tabelle 5-8 Ausgaben des Bundes für Wohngeld in Ostdeutschland in den Jahren 2019 bis 2030	77
Tabelle 5-9 AAÜG-Zahlungen des Bundes in den Jahren 2019, 2020, 2025 und 2030	81
Tabelle 6-1 Ausgaben und Einnahmen der Bundesagentur für Arbeit in Ostdeutschland in den Jahren 1995 bis 2018	84
Tabelle 6-2 Ausgaben und Einnahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung in Ostdeutschland in den Jahren 1995 bis 2018	87
Tabelle 6-3 Ausgaben und Einnahmen der Allgemeinen Rentenversicherung in Ostdeutschland in den Jahren 2019, 2020, 2025 und 2030	88
Tabelle 7-1 Vereinigungsbedingte überproportionale Belastungen des Bundeshaushalts	90
Tabelle 7-2 Solidaritätszuschlag in den Jahren 2021, 2025 und 2030	91
Tabelle A-1 Einnahmen der Länder- und Kommunalhaushalte	93
Tabelle A-2 Ausgaben der Länder- und Kommunalhaushalte	96
Tabelle A-3 Finanzierungssaldo der Länder- und Kommunalhaushalte	99

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 2-1 Entwicklung des nominalen BIP je Einwohnerin in den ost- und westdeutschen Flächenländern und Stadtstaaten in den Jahren 1995 bis 2018	5
Abbildung 2-2 Entwicklung des nominalen BIP je Erwerbstätiger in den ost- und westdeutschen Flächenländern und Stadtstaaten in den Jahren 1995 bis 2018	6
Abbildung 2-3 Jahresdurchschnittliche Zuwachsraten des realen Bruttoinlandsprodukts in den ost- und westdeutschen Flächenländern und Stadtstaaten nach Zeiträumen	7
Abbildung 2-4 Entwicklung der Erwerbstätigen in Ost- und Westdeutschland in den Jahren 1995 bis 2018	8
Abbildung 2-5 Entwicklung des Anteils der Erwerbstätigen an den Einwohnerinnen in Ost- und Westdeutschland in den Jahren 1995 bis 2018	9
Abbildung 2-6 Entwicklung der Erwerbstätigenquote in Ost- und Westdeutschland in den Jahren 1995 bis 2018	10
Abbildung 2-7 Entwicklung der Arbeitslosenquoten in Ost- und Westdeutschland in den Jahren 1995 bis 2018	11
Abbildung 2-8 Anteile der Wirtschaftssektoren an der Gesamtwirtschaft nach Bruttowertschöpfung für die Jahre 1995, 2007 und 2018	12
Abbildung 2-9 Entwicklung der nominalen Bruttoanlageinvestitionen je Einwohnerin in Ost- und Westdeutschland in den Jahren 1995 bis 2016	14
Abbildung 2-10 Entwicklung der nominalen Bruttoanlageinvestitionen je Erwerbstätiger in Ost- und Westdeutschland in den Jahren 1995 bis 2016	15
Abbildung 2-11 Entwicklung der Investitionsquote in Ost- und Westdeutschland in den Jahren 1995 bis 2016	16
Abbildung 2-12 Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmerin in den ost- und westdeutschen Flächenländern und Stadtstaaten in den Jahren 1995 bis 2018	17
Abbildung 2-13 Entwicklung der verfügbaren Einkommen je Einwohnerin in Ost- und Westdeutschland in den Jahren 1995 bis 2017	20
Abbildung 2-14 Entwicklung der nominalen privaten Konsumausgaben je Einwohnerin in den ost- und westdeutschen Flächenländern und den Stadtstaaten in den Jahren 1995 bis 2017	21
Abbildung 2-15 Entwicklung der Einwohnerzahlen in den ost- und westdeutschen Flächenländern und den Stadtstaaten in den Jahren 1995 bis 2018	22

Abbildung 4-1 Bereinigte Einnahmen je Einwohnerin in den ost- und westdeutschen Flächenländern und Stadtstaaten in den Jahren 2001 bis 2018	52
Abbildung 4-2 Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben je Einwohnerin in den ost- und westdeutschen Flächenländern in den Jahren 2001 bis 2018	54
Abbildung 4-3 Einnahmen je Einwohnerin aus Laufenden Zuweisungen, Zuschüssen und Schuldendiensthilfen in den ost- und westdeutschen Flächenländern in den Jahren 2001 bis 2018.....	56
Abbildung 4-4 Bereinigte Ausgaben je Einwohnerin von Ländern und Kommunen in den ost- und westdeutschen Flächenländern und den Stadtstaaten in den Jahren 2001 bis 2018	59
Abbildung 4-5 Ausgaben nach Arten je Einwohnerin von Ländern und Kommunen in den ost- und westdeutschen Flächenländern und den Stadtstaaten in den Jahren 2001 bis 2018	63
Abbildung 4-6 Finanzierungssaldo und Nettokreditaufnahme je Einwohnerin in den Flächenländern und Stadtstaaten in den Jahren 2001 bis 2018	65
Abbildung 5-1 Überproportionale Belastungen des Bundeshaushalts für Ostdeutschland nach Politikfeldern in den Jahren 2005 bis 2018	68
Abbildung 5-2 Entwicklung der Zahl der Empfängerinnen von Grundsicherung für Erwerbsfähige in den Jahren 2013 bis 2030	73
Abbildung 5-3 Entwicklung der SGB II-Ausgaben in den Jahren 2013 bis 2030	73
Abbildung 5-4 Entwicklung der AAÜG-Leistungen des Bundes in den Jahren 2003 bis 2018	79
Abbildung 5-5 Entwicklung der AAÜG-Zahlungen des Bundes ohne Berücksichtigung von Rentenanpassungen.....	80
Abbildung 5-6 Entwicklung der AAÜG-Zahlungen des Bundes in den Jahren 2018 bis 2030 bei alternativen Annahmen über die Rentenhöhe	81

1 Motivation

Der Solidaritätszuschlag wird als Ergänzungsabgabe auf die Einkommensteuern und die Körperschaftsteuer erhoben. Die Steuer steht dem Bund zu und sollte ihn in die Lage versetzen, mit der Wiedervereinigung verbundene Mehrausgaben zu finanzieren. Der Transformationsprozess in den ostdeutschen Ländern führte zu erheblichen finanziellen Belastungen der öffentlichen Haushalte. Notwendig war es beispielsweise, die ostdeutsche Infrastruktur zu modernisieren und auszubauen, Investitionen in den privaten Kapitalstock zu unterstützen und den Einbruch von Produktion und Beschäftigung abzufedern (Bach, Vesper, 2000). Dem damit verbundenen hohen Ausgabenbedarf standen relativ geringe Steuereinnahmen in den ostdeutschen Ländern gegenüber. Bis zum Jahr 1994 wurde die Finanzkraft der ostdeutschen Länder über den überwiegend kreditfinanzierten Fonds Deutsche Einheit angehoben, der später vom Bund und den westdeutschen Ländern und Kommunen übernommen wurde. Ab dem Jahr 1995 wurden die ostdeutschen Länder in das bundesweit geltende, finanzföderale Ausgleichssystem, den Länderfinanzausgleich – vertikal wie horizontal –, integriert. Da wegen der Steuerschwäche in Ostdeutschland eine Integration ohne weitere Änderungen mit erheblichen Belastungen der westdeutschen – auch der finanzschwachen – Länder einhergegangen wäre, gewannen die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen an Bedeutung. Außerdem wurde den Ländern der Länderanteil an den Steuern vom Umsatz erhöht. Zusätzliche Mittel flossen über die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (Solidarpakt I und II). Hinzu kamen überproportionale Leistungen des Bundes in den ostdeutschen Flächenländern, und es erfolgten hohe Transfers über die Sozialversicherungen.

Unterstützt durch die Regional- und Wirtschaftspolitik haben sich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die Lebensverhältnisse in den letzten Jahrzehnten zwischen Ost- und Westdeutschland stark angenähert. So erreichte die Wirtschaftskraft (Bruttoinlandsprodukt je Einwohnerin) Ostdeutschlands einschließlich Berlin im Jahr 2018 rund 75 Prozent der westdeutschen Länder ohne Berlin; Bruttolöhne und -gehälter sowie die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte lagen bei gut 85 Prozent des Westniveaus. Allerdings hat sich der Annäherungsprozess in den letzten Jahren deutlich verlangsamt. Positiv ist seit geraumer Zeit allerdings die Entwicklung am Arbeitsmarkt; die Arbeitslosenquote, die zeitweilig um die 20 Prozent lag, hat sich auf inzwischen auf rund 6 ½ Prozent verringert.

Dennoch verbleiben auch 30 Jahre nach der Wiedervereinigung strukturelle Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland. Auch wenn nach dem Auslaufen des Solidarpaktes II seitens des Bundes keine „Sonderleistungen“ für die ostdeutschen Länder mehr ausgewiesen werden, impliziert der Fortbestand der strukturellen Unterschiede und der dadurch bedingten Unterschiede in der Wirtschafts- und Steuerkraft weiterhin einigungsbedingte Mehrausgaben des Bundes, beispielsweise für die Wirtschaftsförderung oder die Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung der ostdeutschen Länder und ihrer Kommunen im Rahmen des neueregelten Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern. Zudem dürften die Ausgaben der Sozialversicherungen in den ostdeutschen Ländern nach wie vor höher liegen als in den westdeutschen Ländern. Auch die Beitragseinnahmen sind wegen der fortbestehenden Wirtschaftsschwäche noch immer niedriger als in Westdeutschland.

Im Rahmen dieser Kurzexpertise werden die weiterhin bestehenden Belastungen auf Bundesebene aus den Folgen der Wiedervereinigung identifiziert und eine Einschätzung zu ihrer weiteren Entwicklung gegeben. Dabei werden sowohl einnahmenseitige als auch ausgabenseitige Ursachen für die Mehrbelastungen einbezogen. Dies soll ermöglichen, den zeitlichen Rahmen zur weiteren Rückführung des Solidaritätszuschlags abzuschätzen.

Dazu wird in einem ersten Schritt ein Überblick über die wirtschaftliche Entwicklung in den Ländern gegeben. Es schließt sich eine Analyse der Entwicklung der originären Steuereinnahmen auf Länderebene und die Bestimmung wesentlicher Determinanten für regionale Unterschiede an. Auf dieser Grundlage werden Szenarien zur künftigen Entwicklung des Steueraufkommens in den westdeutschen und ostdeutschen Flächenländern sowie den Stadtstaaten berechnet. Im Anschluss wird ein Überblick, über die sich im Rahmen der jeweils geltenden Regelungen für die Steuerverteilung – Länderfinanzausgleich bis 2019 beziehungsweise Finanzkraftausgleich ab 2020 sowie die Bundesergänzungszuweisungen – ergebenden Finanzströme und deren Entwicklung auf Basis von Szenarien bis zum Jahr 2030 gegeben. Es folgt eine Darstellung zur Entwicklung der Länder- und Kommunalhaushalte in den ostdeutschen und den westdeutschen Ländern bis zum Jahr 2018. Außerdem werden die Ausgaben des Bundes dargestellt, bei denen ein vereinigungsbedingter Mehraufwand identifiziert werden kann. Auch werden die vereinigungsbedingten Folgekosten – sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite – bei der Arbeitslosenversicherung sowie der Gesetzlichen Rentenversicherung dargestellt. Für die vereinigungsbedingten Ausgaben des Bundes wird auf Basis bisheriger politischer Entschei-

dungen, dem heute geltenden Rechtsstand sowie grundlegender Annahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung eine Abschätzung für die Jahre 2020 bis 2030 vorgenommen. Zusammengefasst geben die auf diese Weise identifizierten Einnahmen- und Ausgabenbeträge Aufschluss darüber, inwieweit eine überproportionale Belastung des Bundes infolge der deutschen Vereinigung in den kommenden Jahren fortbesteht.

2 Gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Ost- und Westdeutschland

Auch 30 Jahre nach der Wiedervereinigung ist die ostdeutsche Wirtschaft in weiten Teilen durch strukturelle Schwächen geprägt. Aufgrund der im Ganzen eher kleinteiligen Unternehmensstruktur, dem Fehlen von Hauptsitzen von Konzernen, einer geringen Innovationstätigkeit in den Unternehmen und der Abwanderung insbesondere jüngerer und gut qualifizierter Erwerbspersonen in den 1990er und frühen 2000er Jahren ist die Wirtschaftskraft (Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätiger beziehungsweise je Einwohnerin) deutlich niedriger als selbst in den strukturschwächeren westdeutschen Ländern. Die Arbeitslosenquote liegt nach wie vor höher als im Westen. Dies alles hat Auswirkungen auf die Einnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden sowie den Sozialversicherungen einerseits und auf die öffentlichen Ausgaben (insbesondere für Soziales, aber auch für Maßnahmen der Wirtschaftsförderung) andererseits. Deshalb wird vorab ein Überblick über die wirtschaftliche Entwicklung der ostdeutschen Wirtschaft im Vergleich zu Westdeutschland gegeben. Die Analyse erfolgt getrennt nach Ostdeutschland (inklusive Berlin) und Westdeutschland (ohne Berlin). Für einige Kennzahlen erfolgt eine detailliertere Differenzierung nach west- und ostdeutschen Flächenländern sowie nach den Stadtstaaten, da sich zum einen die Haushalte von Stadtstaaten und Flächenländern unterscheiden und zum anderen die wirtschaftliche Entwicklung in Berlin insgesamt die in den ostdeutschen Flächenländern überlagert.

2.1 Wirtschaftliche Entwicklung

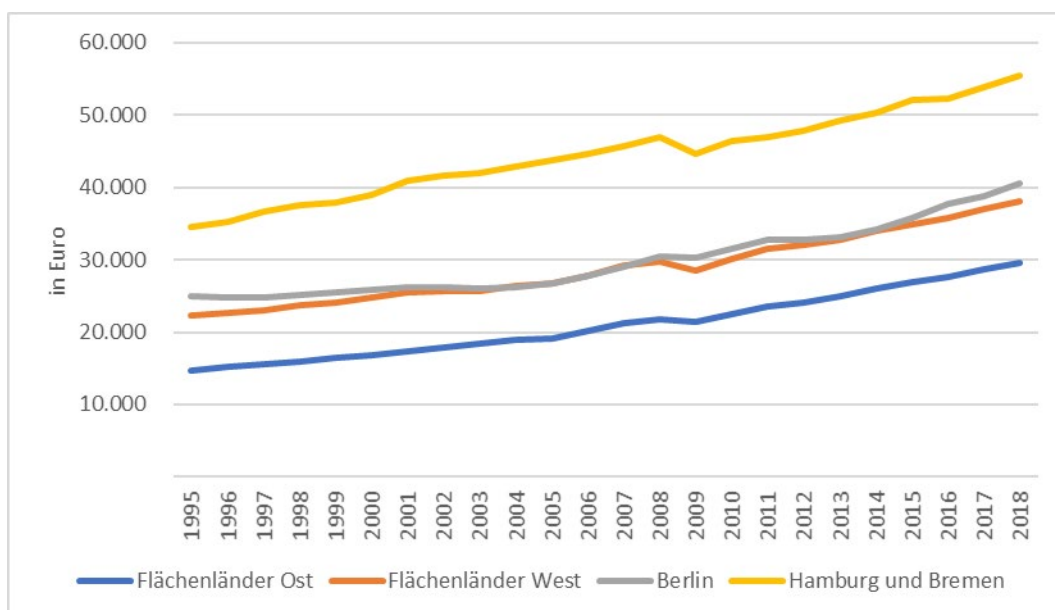
2.1.1 Bruttoinlandsprodukt

Gängiger Indikator zur Beurteilung des wirtschaftlichen Erfolges eines Landes ist das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohnerin bzw. je Erwerbstätiger. Während das BIP je Einwohnerin eher als Wohlstandsindikator gesehen werden kann, da es die Höhe der Einkommen in Relation zur Gesamtbevölkerung am Wohnort abbildet, ist das BIP je Erwerbstätiger eher als Indikator der Wirtschaftskraft zu sehen, da die in einer Region tätigen Arbeitskräfte (Arbeitsortkonzept) die Bezugsgröße bilden.

Die Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsprodukts je Einwohnerin in den ost- und westdeutschen Flächenländern sowie den Stadtstaaten im Zeitraum von 1995 bis 2018 ist in Abbildung 2-1 dargestellt.¹ Im Jahr 1995 lag das nominale BIP in den ostdeutschen Flächenländern bei rund 14.600 Euro je Einwohnerin und in den westdeutschen Flächenländern bei etwa 22.400 Euro je Einwohnerin; dies sind etwa 65 Prozent des Westniveaus. Seither kam es zu einer deutlichen Annäherung. Im Jahr 2018 lag das Bruttoinlandsprodukt je Einwohnerin in den ostdeutschen Flächenländern bei knapp 30.000 Euro oder bei rund 78 Prozent seines Niveaus in den westdeutschen Flächenländern; der Abstand verringerte sich damit auf 22 Prozentpunkte. In Berlin lag das BIP je Einwohnerin im Jahr 2018 in etwa auf dem Niveau in den westdeutschen Flächenländern, während es in Bremen und Hamburg mit rund 55.000 Euro im Jahr 2018 deutlich höher war. Das höhere BIP je Einwohnerin in den Stadtstaaten spiegelt wider, dass viele Einwohnerinnen der umliegenden Flächenländer in die Stadtstaaten einpendeln und dort zusätzliche Wertschöpfung generieren. Im Jahr 2018 lag das BIP in Ostdeutschland (inklusive Berlin) rund 21,5 Prozent unter dem Bundesdurchschnitt, während es in Westdeutschland (ohne Berlin) um etwa fünf Prozent darüber lag.

Abbildung 2-1

Entwicklung des nominalen BIP je Einwohnerin in den ost- und westdeutschen Flächenländern und Stadtstaaten in den Jahren 1995 bis 2018
- in Euro -



Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder (2019a); eigene Berechnungen.

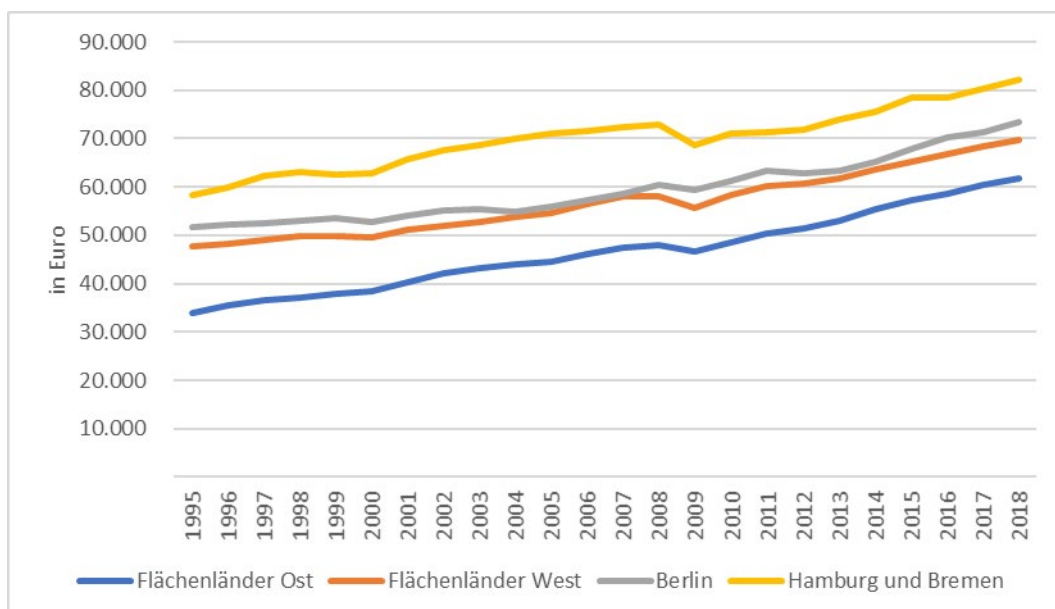
¹ Datengrundlage ist hierbei die Veröffentlichung des Arbeitskreises Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR) der Länder (2019a): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2018, Reihe 1 Band 1, Berechnungsstand August 2018/ Februar 2019, Stuttgart.

Betrachtet man die Entwicklung des BIP je Erwerbstätiger, zeigt sich ein ähnliches Bild (Abbildung 2-2). In den westdeutschen Flächenländern wuchs das BIP je Erwerbstätiger von etwa 47.700 Euro im Jahr 1995 mit einer kurzen Unterbrechung in den Jahren 2008 und 2009 kontinuierlich auf 69.600 Euro im Jahr 2018. In den ostdeutschen Flächenländern nahm das BIP von 33.900 Euro auf 61.900 Euro zu; je Erwerbstätiger hat sich sein Niveau im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern damit von 71,1 Prozent auf 88,9 Prozent erhöht. In den Stadtstaaten liegt das BIP je Erwerbstätiger durchgängig auf einem höheren Niveau.

Abbildung 2-2

Entwicklung des nominalen BIP je Erwerbstätiger in den ost- und westdeutschen Flächenländern und Stadtstaaten in den Jahren 1995 bis 2018

- in Euro -



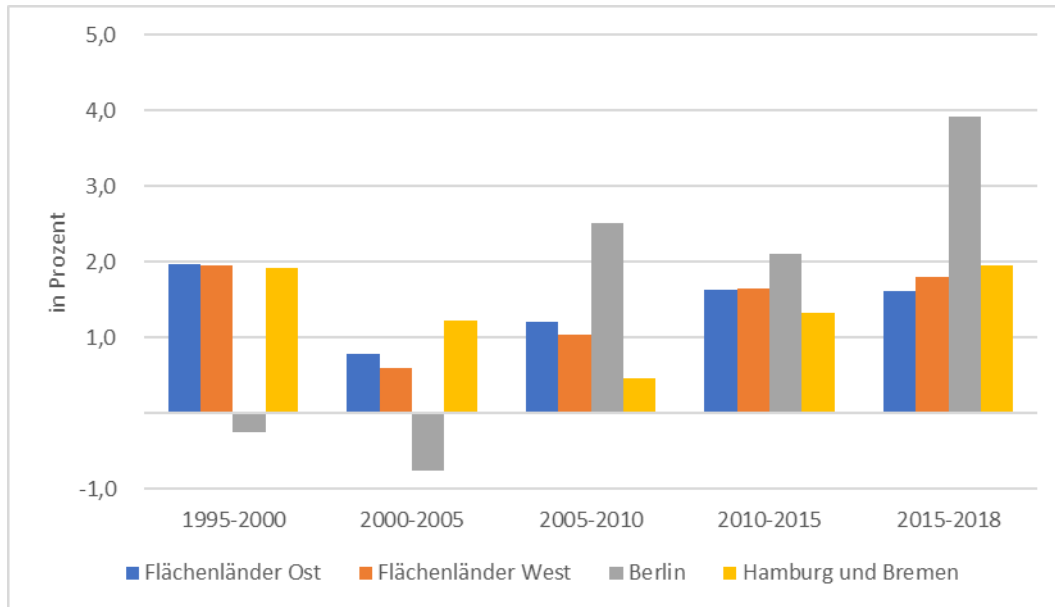
Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder (2019a); eigene Berechnungen.

Die nominale Entwicklung von BIP und Einkommen ist wesentliche Bestimmungsgröße für die Entwicklung der öffentlichen Haushalte, insbesondere auf der Einnahmenseite. Sie wird determiniert durch die Preisentwicklung sowie die Entwicklung des realen, preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts. Ein Vergleich der Entwicklung des preisbereinigten BIP nach Fünf-Jahres-Zeiträumen zeigt, dass die Entwicklung des realen BIP in den ost- und westdeutschen Flächenländern sowie in den Stadtstaaten ähnlich verlief (Abbildung 2-3). Auffällig ist allerdings die Entwicklung in Berlin: Während das reale Bruttoinlandsprodukt dort bis zum Jahr 2005 schrumpfte, ist seitdem ein starkes Wachstum zu verzeichnen, das nicht nur deutlich höher ausfällt als in den Flächenländern, sondern auch stärker ist als in den westdeutschen Stadtstaaten.

Abbildung 2-3

Jahresdurchschnittliche Zuwachsraten des realen Bruttoinlandsprodukts in den ost- und westdeutschen Flächenländern und Stadtstaaten nach Zeiträumen

- in Prozent -



Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder (2019a); eigene Berechnungen.

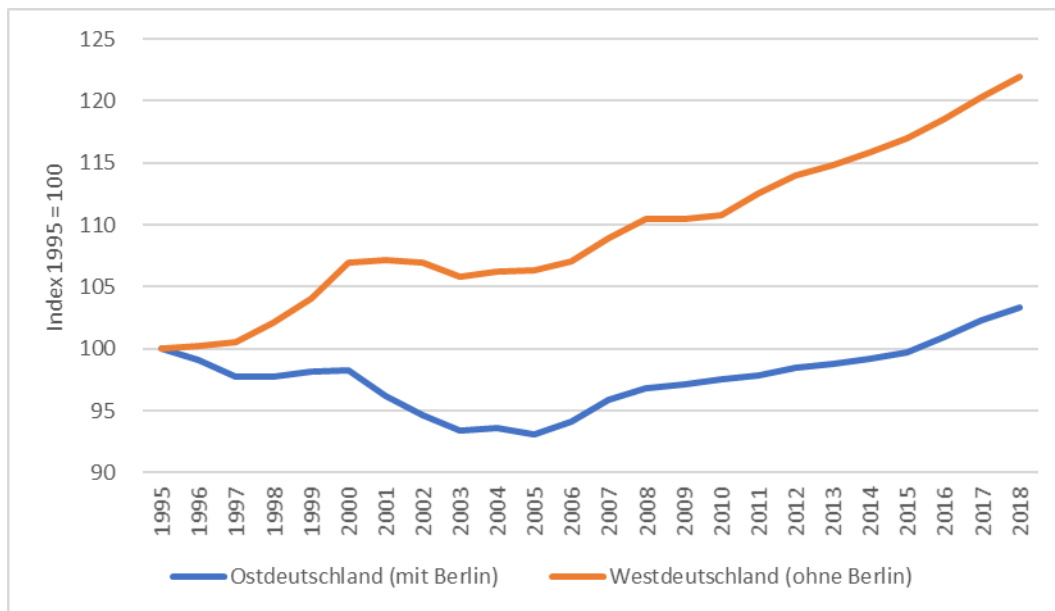
2.1.2 Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit

Die realwirtschaftliche Entwicklung hat ihre Spuren auch auf dem Arbeitsmarkt hinterlassen. Die Arbeitskräftenachfrage war deutlich niedriger als das Arbeitskräfteangebot, so dass viele Menschen in Ostdeutschland erwerbslos blieben, teils für lange Zeit.

In Abbildung 2-4 wird die Entwicklung der Erwerbstätigenzahlen in den Jahren 1995 bis 2018 in beiden Regionen Deutschlands dargestellt. In Westdeutschland (ohne Berlin) stieg die Zahl der Erwerbstätigen im betrachteten Zeitraum insgesamt um knapp 22 Prozent. Dies entspricht einer Zunahme von 6,6 Millionen Personen. In Ostdeutschland (inklusive Berlin) nahm die Zahl der Erwerbstätigen bis zum Jahr 2005 zunächst deutlich ab, steigt seitdem aber ebenfalls. Im Jahr 2018 hatte die Zahl der Erwerbstätigen in Ostdeutschland gegenüber dem Jahr 1995 um gut drei Prozent zugenommen. Dies entspricht einem Zuwachs bei den Erwerbstätigen von 259.000 Personen. Dies geht allerdings allein auf die Entwicklung in Berlin zurück. In den ostdeutschen Flächenländern war die Zahl der Erwerbstätigen um 87.000 Personen niedriger als noch im Jahr 1995.

Abbildung 2-4

Entwicklung der Erwerbstätigen in Ost- und Westdeutschland in den Jahren 1995 bis 2018¹⁾



¹⁾ Index 1995 = 100; Inlandskonzept.

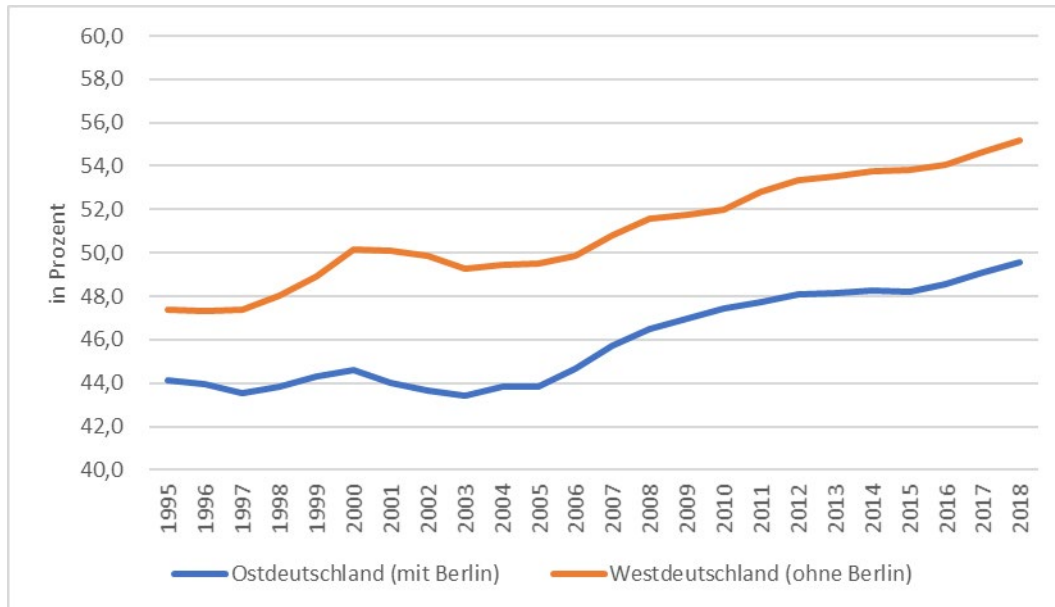
Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder (2019a); eigene Berechnungen.

Gemessen an den Einwohnerinnen hat sich die Zahl der Erwerbstätigen in den Jahren 1995 bis 2018 in beiden Regionen ähnlich entwickelt (Abbildung 2-5). Dabei liegt die Erwerbstätigenquote in Westdeutschland im gesamten Betrachtungszeitraum über der in Ostdeutschland. In Westdeutschland (ohne Berlin) lag die Erwerbstätigenquote im Jahr 1995 bei 47 Prozent, in Ostdeutschland (inklusive Berlin) bei 44 Prozent. Im Jahr 2018 war sie in Westdeutschland auf 55 Prozent gestiegen, in Ostdeutschland auf knapp 50 Prozent. Somit hat sich der Abstand zwischen Ost- und Westdeutschland gegenüber 1995 leicht vergrößert.

Abbildung 2-5

Entwicklung des Anteils der Erwerbstätigen an den Einwohnerinnen in Ost- und Westdeutschland in den Jahren 1995 bis 2018

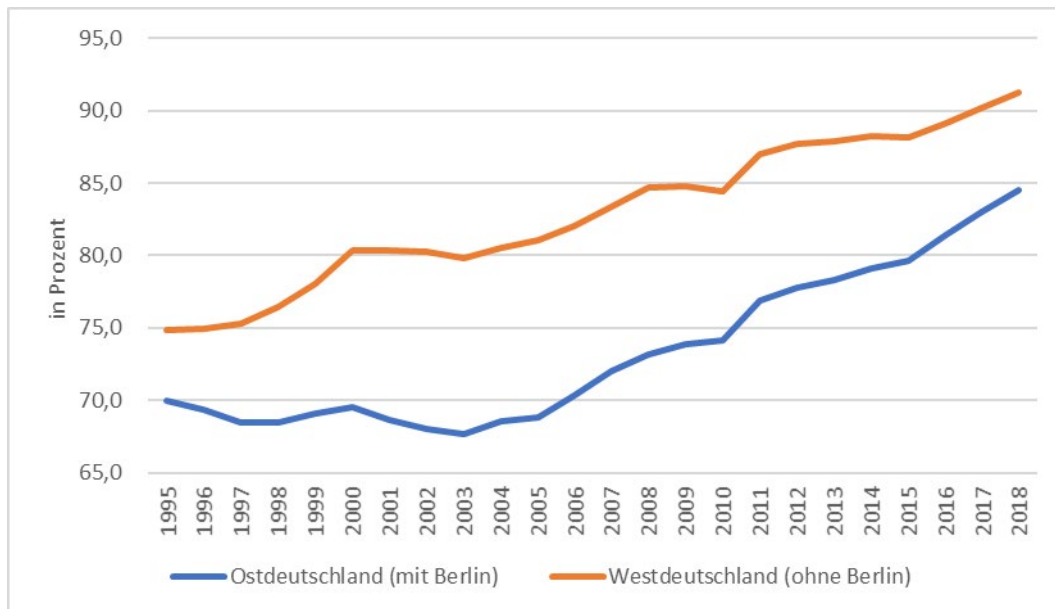
- in Prozent -



Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder (2019a); eigene Berechnungen.

In Relation zu den Einwohnerinnen im erwerbsfähigen Alter von 20 bis 65 Jahren hat die Erwerbstätigenquote in Westdeutschland (ohne Berlin) von 75 Prozent im Jahr 1995 auf 91 Prozent im Jahr 2018 zugenommen (Abbildung 2-6). In Ostdeutschland (inklusive Berlin) nahm sie von 70 Prozent im Jahr 1995 auf 84 Prozent im Jahr 2018 zu, wobei sie bis zum Jahr 2005 zunächst niedriger als im Jahr 1995 lag. In den Folgejahren verringerte sich die Differenz zu Westdeutschland von zwölf Prozentpunkten im Jahr 2005 auf sieben Prozentpunkte im Jahr 2018.

Abbildung 2-6

Entwicklung der Erwerbstätigenquote in Ost- und Westdeutschland in den Jahren 1995 bis 2018
 - in Prozent -¹⁾


¹⁾ Erwerbstätige je Einwohnerinnen im erwerbsfähigen Alter (20 - 65 Jahre).

Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder (2019a); Statistisches Bundesamt (2020a); eigene Berechnungen.

Auch bei den Arbeitslosenquoten zeigt sich in den letzten Jahren eine Konvergenz. Gemessen an den zivilen Erwerbspersonen lag die Arbeitslosenquote in Ostdeutschland (inklusive Berlin) im Jahr 1995 bei 14 Prozent und damit deutlich über der in Westdeutschland (ohne Berlin) von acht Prozent (Abbildung 2-7).² In den folgenden Jahren stiegen die Quoten in beiden Teilen Deutschlands. Im Jahr 2005 lag sie in Ostdeutschland bei 19 Prozent und in Westdeutschland bei zehn Prozent.

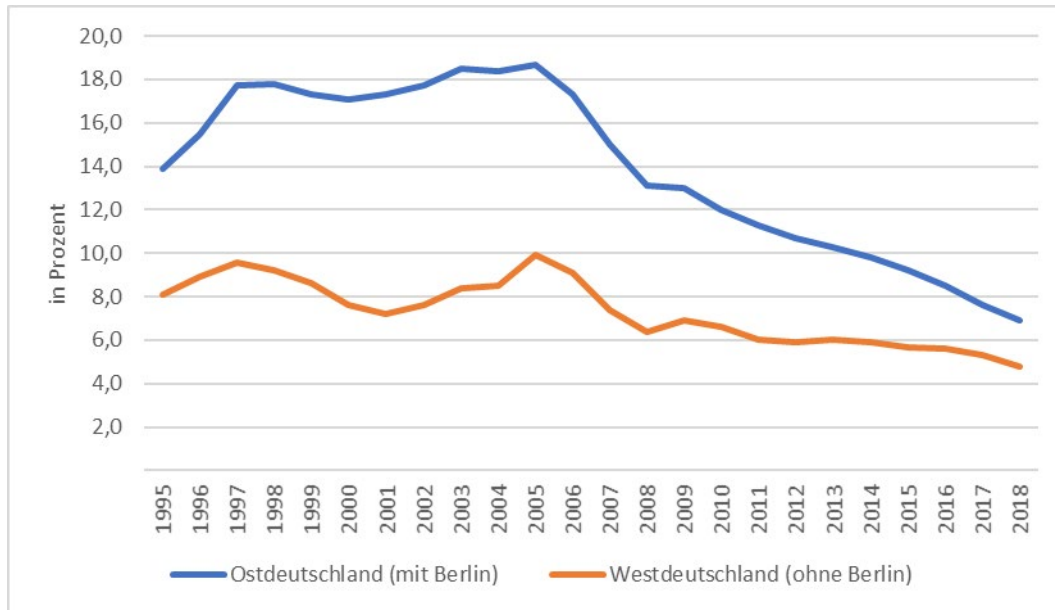
Der Anstieg zwischen 1995 und 2005 ist dabei auch darauf zurückzuführen, dass arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ausliefen. Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (z.B. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Fortbildung und Umschulungsmaßnahmen) werden in der amtlichen Statistik nicht zu den Arbeitslosen gezählt. Mit der Rückführung solcher Maßnahmen seit den späten 1990er Jahren stieg die Zahl der registrierten Arbeitslosen daher stark. Nach dem Jahr 2005 gingen die Arbeitslosenquoten in beiden Regionen Deutschlands mit Ausnahme einer kurzen Stagnation in den Jahren nach der Finanzkrise 2008 und 2009 kontinuierlich zurück. Dabei baute sich die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland deutlich stärker ab als in Westdeutschland. Die Arbeitslosenquote lag im Jahr 2019 mit gut sechs Prozent nur noch leicht über der in

² Zur näheren Definition der Arbeitslosenquote vgl. Bundesagentur für Arbeit (2020b)

Westdeutschland. Dieser Rückgang ist indes nicht allein auf eine steigende Erwerbstätigkeit, sondern auch auf ein rückläufiges Arbeitsangebot aufgrund der demographischen Entwicklung zurückzuführen.

Abbildung 2-7

Entwicklung der Arbeitslosenquoten in Ost- und Westdeutschland in den Jahren 1995 bis 2018
- in Prozent ¹⁾



¹⁾ Bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen.

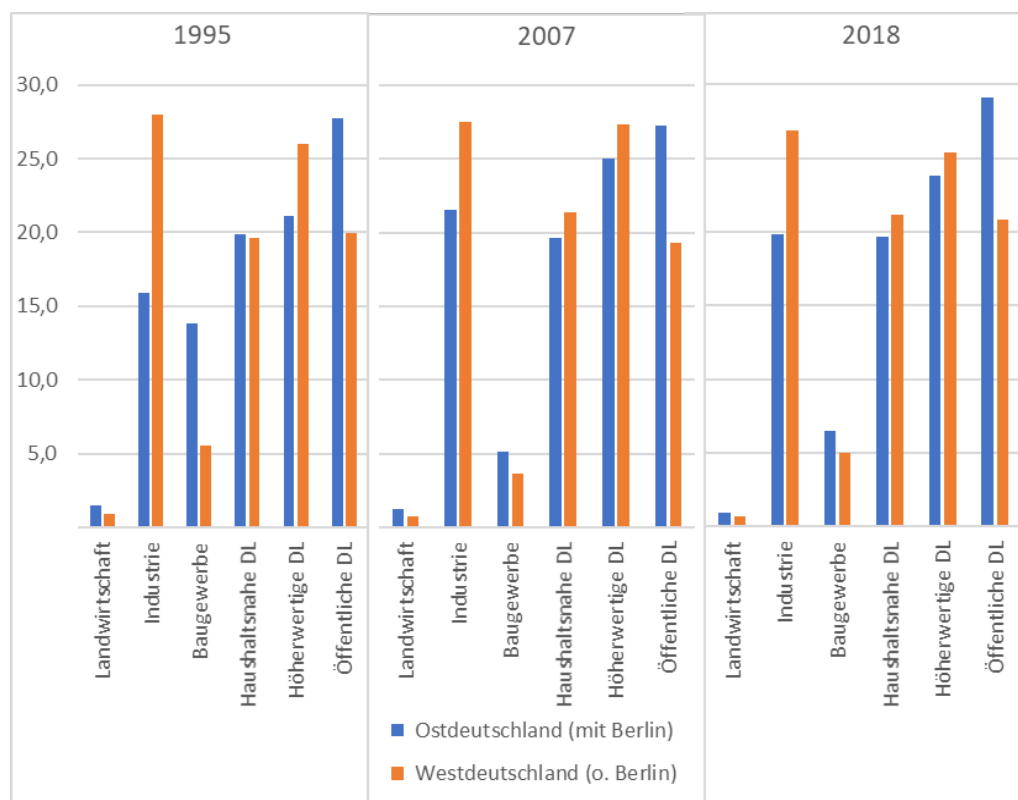
Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2020a); eigene Berechnungen.

2.1.3 Wirtschaftsstruktur

Für ein detaillierteres Bild der Wirtschaftsstruktur in Ost- und Westdeutschland, wird die Entwicklung der Bruttowertschöpfungsanteile einzelner Sektoren an der gesamten Wertschöpfung der jeweiligen Regionen betrachtet. In Abbildung 2-8 sind hierzu die Bruttowertschöpfungsanteile einzelner Sektoren³ in Ost- und Westdeutschland für die Jahre 1995, 2007 und 2018 dargestellt. Hierbei zeigt sich, dass die ostdeutsche Wirtschaftsstruktur in vielen Bereichen zunehmend der westdeutschen ähnelt.

Abbildung 2-8

Anteile der Wirtschaftssektoren an der Gesamtwirtschaft nach Bruttowertschöpfung für die Jahre 1995, 2007 und 2018
- in Prozent -



Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder (2019a); eigene Berechnungen.

³ Hierbei wurden gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige 2008 unter Landwirtschaft der Abschnitt A (Land- und Forstwirtschaft, Fischerei), unter Industrie die Abschnitte B bis E (Bergbau und Gewinnung von Steinen, Verarbeitendes Gewerbe, Energieversorgung sowie Wasserversorgung; Abwasser- und Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen), unter Baugewerbe der Abschnitt F (Baugewerbe), unter Haushaltsnahe Dienstleistungen die Abschnitte G-J (Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen, Verkehr und Lagerei, Gastgewerbe, Information und Kommunikation), unter Höherwertige Dienstleistungen die Abschnitte K-N (Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen, Grundstücks- und Wohnungswesen, Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen, Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen) und unter Öffentliche Dienstleistungen die Bereiche O bis T (Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung, Erziehung und Unterricht, Gesundheits- und Sozialwesen, Kunst, Unterhaltung und Erholung, Erbringung von sonstigen Dienstleistungen, Private Haushalte mit Hauspersonal; Herstellung von Waren und Erbringung von Dienstleistungen durch Private Haushalte für den Eigenbedarf ohne ausgeprägten Schwerpunkt) zusammengefasst (siehe hierzu Statistisches Bundesamt 2008).

Im Jahr 1995 hatte das Baugewerbe in Ostdeutschland (inklusive Berlin) mit einem Bruttowertschöpfungsanteil von knapp 14 Prozent noch ein deutlich höheres Gewicht als in Westdeutschland (ohne Berlin) mit knapp sechs Prozent. Dies lässt sich zum Teil durch den größeren Bedarf an Maßnahmen zum Ausbau der Infrastruktur und des Wohnungsbestands in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung erklären; eine Rolle spielt zudem, dass die übrigen Wirtschaftsbereiche (und hier insbesondere die Industrie) wegen des andauernden Prozesses der Reindustrialisierung noch verhältnismäßig klein waren. So hatten der Industriesektor (28 Prozent) sowie die höherwertigen Dienstleistungen (26 Prozent) in Westdeutschland (ohne Berlin) einen deutlich größeren Bruttowertschöpfungsanteil als in Ostdeutschland mit gut 15 Prozent beziehungsweise 20 Prozent. Mit dem Abbau von durch die nachlassende Baunachfrage nach 1995 entstandenen Überkapazitäten, schrumpfte der Bruttowertschöpfungsanteil des Baugewerbes in Ostdeutschland auf 6,5 Prozent im Jahr 2018. Die Bedeutung der Industrie (2018: 20 Prozent) und der höherwertigen Dienstleistungen (2018: 24 Prozent) nahm hingegen zu. In diesen beiden Sektoren näherten sich die Bruttowertschöpfungsanteile in Ost- und Westdeutschland bis zum Jahr 2018 an, auch wenn es nach wie vor Unterschiede gibt. Die Industrie hatte im Jahr 2018 in Westdeutschland einen um sieben Prozentpunkte höheren Wertschöpfungsanteil als in Ostdeutschland; gegenüber dem Jahr 1995, als sie gut zwölf Prozentpunkte höher lag, näherte die Struktur sich jedoch an. Den größten Anteil an der Wertschöpfung hat in Ostdeutschland seit 1995 der Wirtschaftssektor der Öffentlichen Dienstleistungen; sein Anteil lag im Jahr 2018 bei rund 29 Prozent. In Westdeutschland kommt diesem Bereich nur ein Anteil von gut 20 Prozent zu.

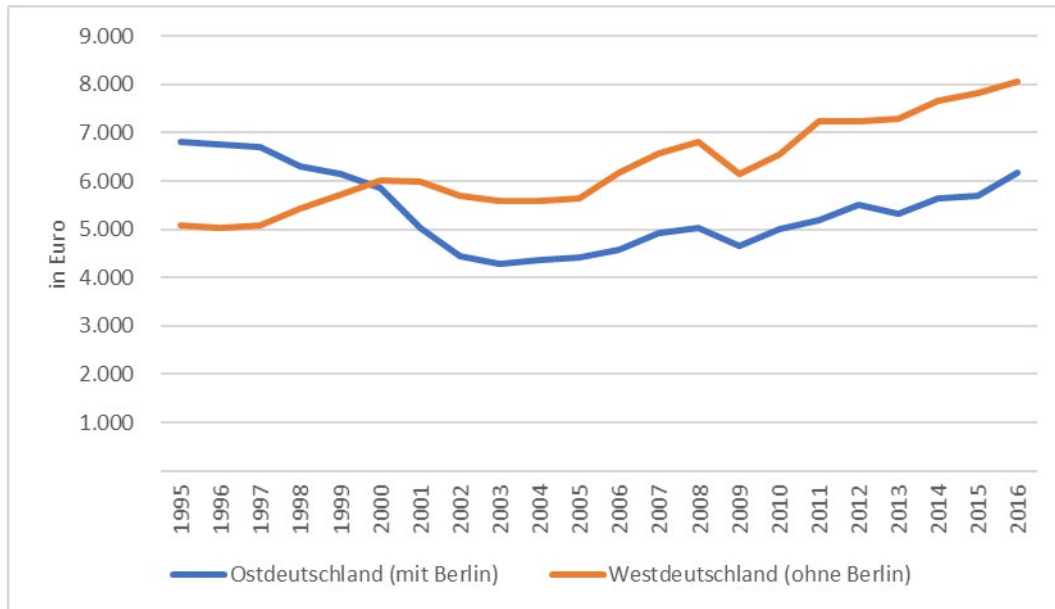
2.1.4 Investitionen

Abbildung 2-9 beschreibt die Entwicklung der Bruttoanlageinvestitionen je Einwohnerin in Ostdeutschland (inklusive Berlin) und Westdeutschland (ohne Berlin) im Zeitraum von 1995 bis 2016. Deren Niveau lag im Jahr 1995 in Ostdeutschland wegen der Notwendigkeiten des Aufbaus einer wettbewerbsfähigen Unternehmensstruktur und des Nachholbedarfs im Wohnungswesen sowie bei der öffentlichen Infrastruktur mit knapp 7.000 Euro je Einwohnerin deutlich höher als in Westdeutschland (gut 5.000 Euro). In den Jahren 1997 bis 2003 gingen die Bruttoanlageinvestitionen je Einwohnerin dann nach und nach zurück. Ab dem Jahr 2000 liegen sie in Westdeutschland stets höher als in Ostdeutschland. Danach stiegen sie in beiden Regionen in ähnlichem Tempo. Im Jahr 2018 lagen die Investitionen je Einwohnerin in Westdeutschland bei rund 8.000 Euro und in Ostdeutschland bei gut 6.000 Euro.

Abbildung 2-9

Entwicklung der nominalen Bruttoanlageinvestitionen je Einwohnerin in Ost- und Westdeutschland in den Jahren 1995 bis 2016

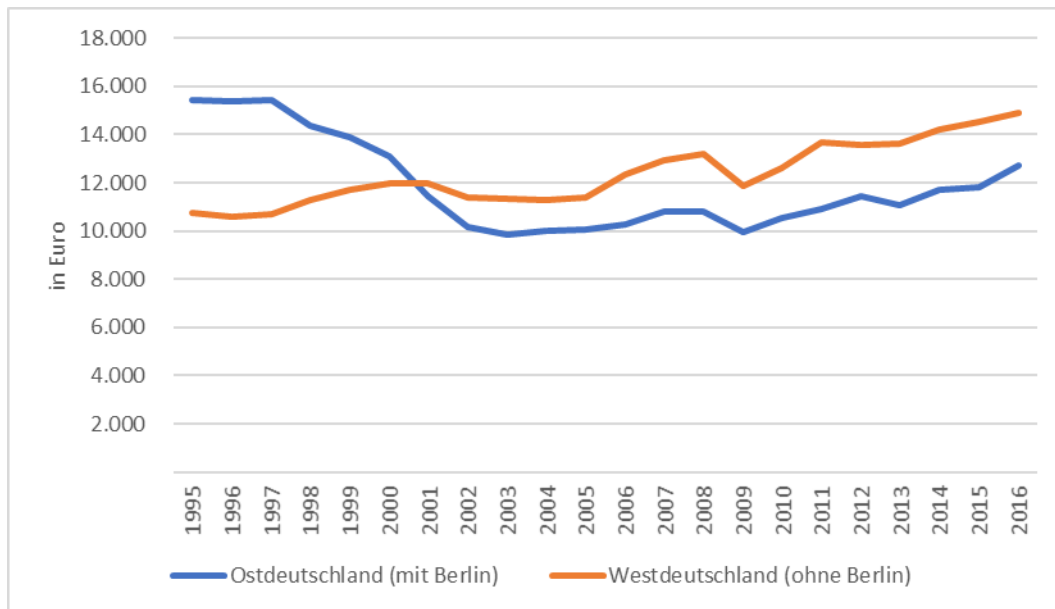
- in Euro -



Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder (2018, 2019a); eigene Berechnungen.

Ein ähnliches Bild zeigt die Entwicklung der Bruttoanlageinvestitionen je Erwerbstätiger von 1995 bis 2016 in beiden Regionen (Abbildung 2-10). Mit gut 15.000 Euro je Erwerbstätiger in Ostdeutschland (inklusive Berlin) und knapp 11.000 Euro je Erwerbstätigen in Westdeutschland (ohne Berlin) ist der Unterschied im Jahr 1995 größer als in einer Betrachtung je Einwohnerin. Auch hier fiel das Investitionsniveau in den Folgejahren bis 2002 in Ostdeutschland unter das Niveau Westdeutschlands. Ab 2003 zeigen die Bruttoanlageinvestitionen in beiden Teilen eine annähernd gleichgerichtete Entwicklung, wobei das Investitionsniveau in Ostdeutschland seither stets unter seinem Niveau in Westdeutschland liegt. Im Jahr 2016 wurden in Ostdeutschland gut 2.000 Euro je Erwerbstätiger weniger in Anlagevermögen investiert als in Westdeutschland.

Abbildung 2-10

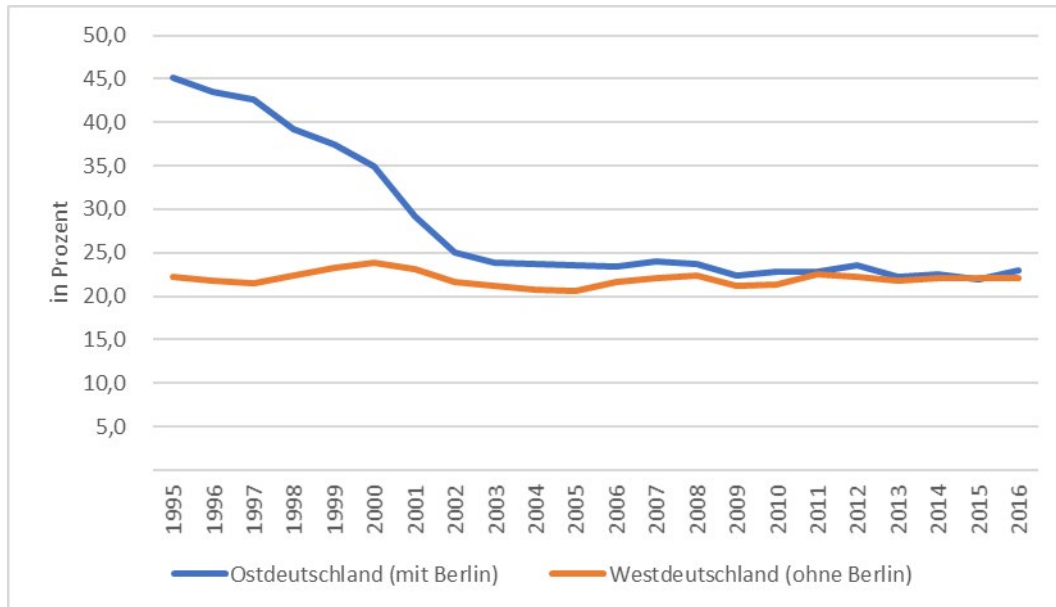
Entwicklung der nominalen Bruttoanlageinvestitionen je Erwerbstätiger in Ost- und Westdeutschland in den Jahren 1995 bis 2016**- in Euro -**

Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder (2018, 2019a); eigene Berechnungen.

Eine weitere Bezugsgröße, anhand derer sich die Höhe der Bruttoanlageinvestitionen messen lässt, ist das BIP. Die Entwicklung der nominalen Bruttoanlageinvestitionen im Verhältnis zum nominalen BIP in den Ländern in den Jahren 1995 bis 2016 ist in Abbildung 2-11 dargestellt. Anders als bei der Betrachtung je Einwohnerinnen und Erwerbstätigen waren die Investitionen in Anlagevermögen im Jahr 2016 in Ost- und Westdeutschland gemessen am BIP ähnlich hoch. Infolge des niedrigen Bruttoinlandsprodukts und des damit verbundenen hohen Investitionsbedarfs in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung lag die Investitionsquote im Jahr 1995 in Ostdeutschland (inklusive Berlin) zunächst mit rund 45 Prozent etwa doppelt so hoch wie in Westdeutschland (ohne Berlin) mit gut 22 Prozent. Von 1995 bis 2006 fiel die Investitionsquote in Ostdeutschland um 22 Prozentpunkte. Die Investitionsquote in Westdeutschland veränderte sich im betrachteten Zeitraum nur geringfügig. Seither sind die Investitionsausgaben in Ost- und Westdeutschland gemessen am BIP ähnlich hoch. Im Jahr 2016 lag die Investitionsquote in Ostdeutschland bei knapp 23 Prozent und damit leicht über ihrem Niveau in Westdeutschland mit 22,1 Prozent.

Abbildung 2-11

Entwicklung der Investitionsquote in Ost- und Westdeutschland in den Jahren 1995 bis 2016
- in Prozent -¹⁾



¹⁾ Bruttoanlageinvestitionen im Verhältnis zum BIP.

Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder (2018, 2019a); eigene Berechnungen.

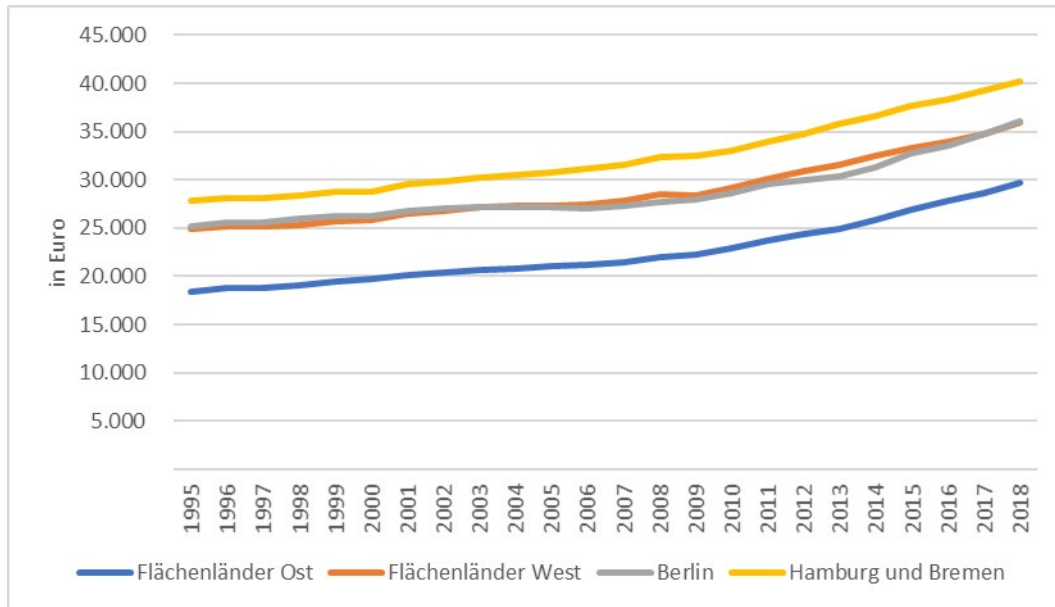
2.1.5 Bruttoentlohnung

Die geringe Wirtschaftskraft Ostdeutschlands spiegelt sich auch in der Höhe und der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter wie auch der verfügbaren Einkommen wider (Abbildung 2-12).

Abbildung 2-12

Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmerin in den ost- und westdeutschen Flächenländern und Stadtstaaten in den Jahren 1995 bis 2018

- in Euro -



Quelle: Arbeitskreis der Länder (2019b); eigene Berechnungen.

Die Bruttolöhne und -gehälter haben in den Jahren 1995 bis 2018 zwar in allen Regionen stetig zulegen können, sind in den westdeutschen Flächenländern aber nach wie vor deutlich höher als in den ostdeutschen Flächenländern. In den westdeutschen Flächenländern stiegen die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmerin von 25.000 Euro im Jahr 1995 auf rund 36.000 Euro im Jahr 2018. Dies ist ein Zuwachs von etwa 44 Prozent. In den ostdeutschen Flächenländern nahmen die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmerin im selben Zeitraum von gut 18.000 Euro auf knapp 30.000 Euro und damit um gut 60 Prozent zu. Die Bruttolöhne und -gehälter näherten sich in den ostdeutschen Flächenländern dem westdeutschen Niveau an, lagen im Jahr 2018 aber noch immer um gut 17 Prozent niedriger. Berlin liegt dabei in etwa auf dem Niveau der westdeutschen Flächenländer. In Hamburg und Bremen lagen die Bruttolöhne- und -gehälter je Arbeitnehmerin im Jahr 2018 um knapp 5.000 Euro höher.

Die geringeren Lohneinkommen schlagen sich auch in deutlich niedrigeren Haushaltseinkommen nieder. Die Verteilung der bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommen zeigt eine Auswertung des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP).⁴ Die Einkommensverteilung der privaten

⁴ Verwendet wird die aktuelle Distribution v35 des SOEP, dessen letzte Welle 2018 erhoben wurde. Für die Analyse der Einkommensverteilung werden die detailliert erhobenen Vorjahreseinkommen zugrunde gelegt. Für die Hochrechnung werden die Personengewichte verwendet. Die westdeutschen und ostdeutschen Flächenländer werden jeweils separat analysiert, um die Verteilung innerhalb dieser Gruppen darzustellen.

Haushalte hat sich in den Flächenländern West und Ost über die Jahre zwar angenähert, die Unterschiede sind aber nach wie vor groß (Tabelle 2-1). In den ostdeutschen Flächenländern ist die Einkommenskonzentration spürbar geringer als im Westen. Hier macht sich vor allem der deutlich geringere Anteil von Besser- und Hochverdienerinnen im obersten Einkommensdezil bemerkbar.

Tabelle 2-1

Einkommensverteilung der Haushaltsnettoäquivalenzeinkommen in ausgewählten Jahren bis 2017¹⁾

Flächenländer West

Dezilanteile (in Prozent Gesamteink.)	1995	2000	2005	2010	2015	2017
1. Dezil	3,7	3,8	3,5	3,7	3,3	3,1
2. Dezil	5,6	5,7	5,3	5,4	5,0	5,1
3. Dezil	6,7	6,8	6,4	6,4	6,2	6,3
4. Dezil	7,7	7,7	7,3	7,2	7,3	7,4
5. Dezil	8,5	8,6	8,2	8,3	8,3	8,4
6. Dezil	9,4	9,5	9,1	9,3	9,3	9,4
7. Dezil	10,6	10,6	10,3	10,5	10,6	10,6
8. Dezil	12,1	12,0	11,8	11,9	12,2	12,1
9. Dezil	14,2	14,1	14,3	14,4	14,6	14,3
10. Dezil	21,4	21,1	23,9	23,0	23,3	23,3
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Perzentilsverhältnisse ²⁾						
90 / 10	3,1	3,1	3,5	3,5	3,7	3,7
90 / 50	1,8	1,7	1,9	1,8	1,9	1,8
50 / 10	1,8	1,8	1,9	1,9	2,0	2,0
Palma-Verhältnis ³⁾	0,9	0,9	1,1	1,0	1,1	1,1
Gini-Koeffizient	0,2620	0,2556	0,2907	0,2825	0,2947	0,2928
GE-Maße						
GE(0) (mld)	0,1222	0,1119	0,1451	0,1365	0,1527	0,1474
GE(1) (Theil)	0,1209	0,1136	0,1616	0,1444	0,1648	0,1643
GE(2) (scv)	0,1487	0,1366	0,2670	0,2024	0,2906	0,2756

Noch Tabelle 2-1
Flächenländer Ost

Dezilanteile (in Prozent Gesamteink.)	1995	2000	2005	2010	2015	2017
1. Dezil	4,9	4,7	3,9	3,9	3,6	3,7
2. Dezil	6,6	6,4	5,8	5,7	5,5	5,6
3. Dezil	7,5	7,4	7,0	7,0	6,7	6,7
4. Dezil	8,3	8,2	7,9	7,7	7,8	7,8
5. Dezil	9,0	9,0	8,8	8,8	8,7	8,8
6. Dezil	9,7	9,9	9,8	9,8	9,6	9,7
7. Dezil	10,5	10,4	10,9	10,7	10,8	10,9
8. Dezil	11,6	11,7	12,0	12,2	12,0	12,1
9. Dezil	13,6	13,4	13,7	14,7	14,1	14,1
10. Dezil	18,4	18,9	20,1	19,5	21,3	20,6
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Perzentilsverhältnisse ²⁾						
90 / 10	2,4	2,6	3,0	3,1	3,3	3,2
90 / 50	1,5	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7
50 / 10	1,5	1,6	1,9	1,8	1,9	1,9
Palma-Verhältnis ³⁾	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9
Gini-Koeffizient	0,2030	0,2108	0,2422	0,2455	0,2621	0,2543
GE-Maße						
GE(0) (mld)	0,0711	0,0752	0,0990	0,1056	0,1240	0,1103
GE(1) (Theil)	0,0719	0,0764	0,1029	0,1017	0,1279	0,1230
GE(2) (scv)	0,0824	0,0865	0,1233	0,1137	0,1809	0,1935

¹⁾ Erwerbs- und Vermögenseinkommen (einschließlich Mietwert der Eigentümerwohnung) sowie Transfereinkommen (Renten, Pensionen, Lohnersatzleistungen, Kindergeld, Elterngeld, Wohngeld, Grundsicherung, Sozialhilfe und sonstige öffentliche Sozialleistungen sowie private Transfers) abzüglich Einkommensteuern und Sozialbeiträgen. Äquivalenzgewichtet mit der modifizierten OECD-Skala.

²⁾ Relation der Einkommensobergrenzen der jeweiligen Dezile.

³⁾ Relation der Einkommen des obersten Dezils zu den Einkommen des 1. bis 4. Dezils.

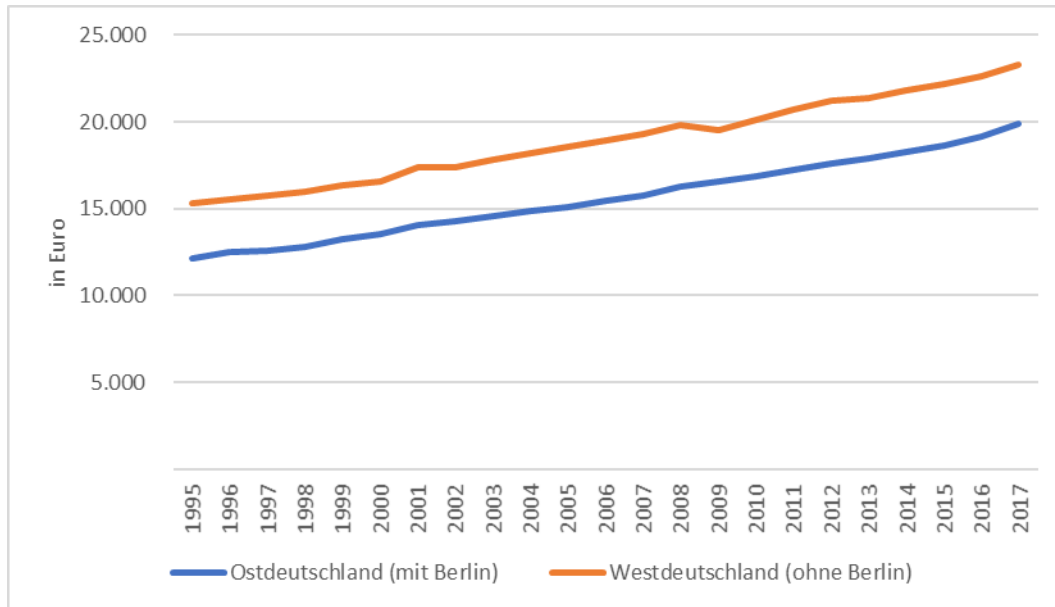
Quelle: SOEO v35; eigene Berechnungen.

Auch bei den verfügbaren Einkommen je Einwohnerin besteht nach wie vor ein deutlicher Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland (Abbildung 2-13). In Westdeutschland (ohne Berlin) nahmen die verfügbaren Einkommen je Einwohnerin im Zeitraum 1995 bis 2017 von gut 15.000 Euro auf rund 23.000 Euro zu; in Ostdeutschland (einschließlich Berlin) stiegen sie von 12.000 Euro je Einwohnerin auf knapp 20.000 Euro. Auch wenn die Einkommen in Ostdeutschland damit stärker zunahmen (rund 64 Prozent) als in Westdeutschland (52 Prozent), gibt es nach wie vor große Unterschiede. Im Jahr 2018 lagen die verfügbaren Einkommen in Ostdeutschland noch immer um 14,5 Prozentpunkte unter den Einkommen in Westdeutschland.

Abbildung 2-13

Entwicklung der verfügbaren Einkommen je Einwohnerin in Ost- und Westdeutschland in den Jahren 1995 bis 2017

- in Euro -



Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder (2019c); eigene Berechnungen.

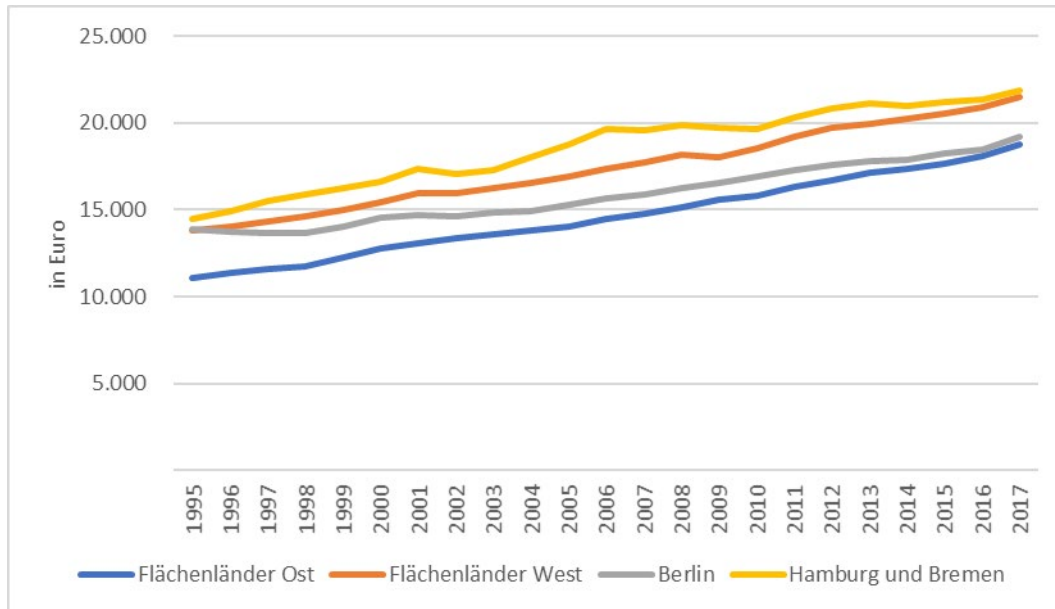
2.1.6 Privater Verbrauch

Die Einkommen der privaten Haushalte determinieren direkt deren Konsummöglichkeiten. Im Jahr 1995 lagen die privaten Konsumausgaben je Einwohnerin in den ostdeutschen Flächenländern bei gut 11.000 Euro, während sie in den westdeutschen Flächenländern mit knapp 14.000 Euro je Einwohnerin deutlich höher waren (Abbildung 2-14). Im Jahr 2017 lag der private Verbrauch in den ostdeutschen Flächenländern mit knapp 19.000 Euro je Einwohnerin aber immer noch um rund 3.000 Euro unter dem Niveau in den westdeutschen Flächenländern. In Hamburg und Bremen liegen die Konsumausgaben durchgehend leicht über dem Niveau in den westdeutschen Flächenländern. In Berlin waren die privaten Konsumausgaben je Einwohnerin im Jahr 1995 dagegen in etwa so hoch wie in den westdeutschen Flächenländern, stiegen in den Folgejahren jedoch weniger stark und liegen inzwischen nur noch wenig über dem Niveau in den ostdeutschen Flächenländern.

Abbildung 2-14

Entwicklung der nominalen privaten Konsumausgaben je Einwohnerin in den ost- und westdeutschen Flächenländern und den Stadtstaaten in den Jahren 1995 bis 2017

- in Euro -



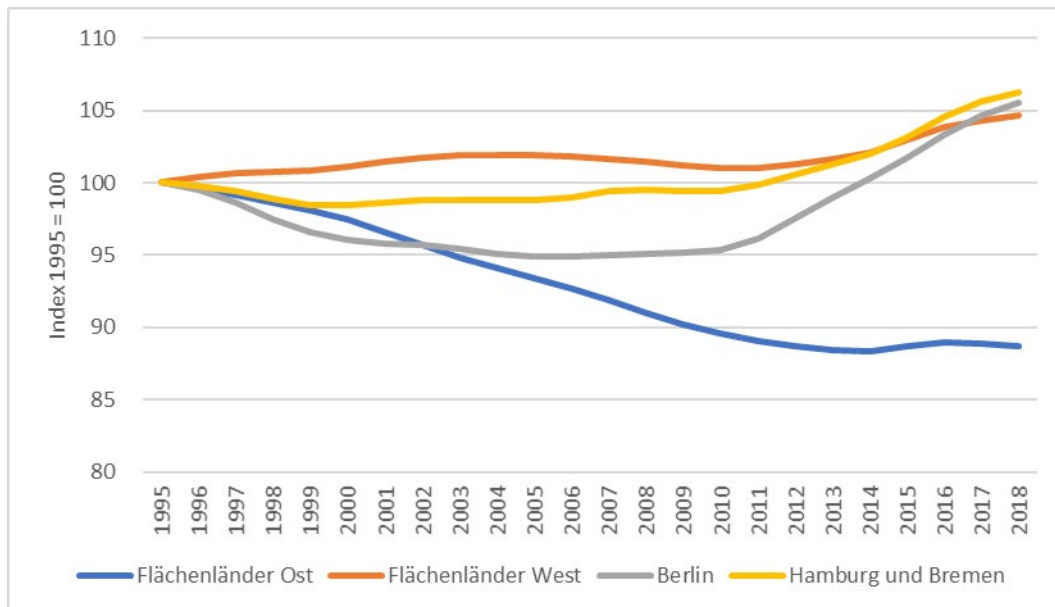
Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder (2019c); eigene Berechnungen.

2.2 Demographische Entwicklung

Abschließend soll auf die demographische Entwicklung eingegangen werden, die sich seit der Vereinigung in Ost- und Westdeutschland deutlich unterscheidet. Während die Bevölkerung in Westdeutschland zunahm, ging sie in Ostdeutschland aufgrund der sinkenden Geburtenzahlen wie auch der Abwanderung massiv zurück (Abbildung 2-15).

Abbildung 2-15

Entwicklung der Einwohnerzahlen in den ost- und westdeutschen Flächenländern und den Stadtstaaten in den Jahren 1995 bis 2018¹⁾



¹⁾ Index 1995 = 100.

Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder (2019a); eigene Berechnungen.

Insbesondere die ostdeutschen Flächenländer sind stark vom demographischen Wandel betroffen. Im Jahr 2018 lag die Einwohnerzahl in den westdeutschen Flächenländern knapp fünf Prozent über ihrem Wert im Jahr 1995. In den ostdeutschen Flächenländern ist sie dagegen im gleichen Zeitraum um gut elf Prozent gesunken. Erst infolge der verstärkten Zuwanderung seit dem Jahr 2010, mit ihren Höhepunkten in den Jahren 2015 und 2016, stabilisierte sich die Einwohnerzahl in den ostdeutschen Flächenländern. Auffällig ist zudem die Entwicklung in Berlin, in dem die Bevölkerung zwischen 2008 und 2018 um knapp elf Prozent zugenommen hat. Im Jahr 2018 lag die Einwohnerzahl in den Stadtstaaten insgesamt rund sechs Prozent über ihrem Wert im Jahr 1995.

Nicht nur die schrumpfende Bevölkerung stellte die ostdeutschen Länder aber vor eine Herausforderung, sondern auch die Veränderung der Altersstruktur. So sank zwischen 1995 und 2018 die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in Ostdeutschland (inklusive Berlin) kontinuierlich – um insgesamt knapp 15 Prozent. Demgegenüber lag sie in Westdeutschland (ohne Berlin) im Jahr 2018 nur leicht unter ihrem Niveau im Jahr 1995. Diese Veränderungen im Zusammenhang mit dem demographischen Wandel beeinflussten auch die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte.

2.3 Szenario zur wirtschaftlichen Entwicklung in den Jahren 2020 bis 2030 nach Ländern

In diesem Abschnitt wird ein Basisszenario zur wirtschaftlichen Entwicklung in den kommenden Jahren entwickelt. Da für die Projektionsrechnungen der Einnahmen Länderdaten erforderlich sind, kann nicht auf gängige Vorausschätzungen (z.B. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) zurückgegriffen werden, da diese grundsätzlich nur gesamtdeutsch angelegt sind. Die Basis bildet deshalb eine Projektionsrechnung, die das ifo Institut im Jahr 2019 (Gillmann et.al., 2019) vorgelegt hat und die bis in das Jahr 2035 reicht. Diese ist unseres Wissens die einzige Projektion der längerfristigen wirtschaftlichen Entwicklung, die Angaben auf der Ebene einzelner Länder enthält.

Die ifo-Projektionsrechnung verwendet einen produktionstheoretischen Ansatz auf Basis einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion, der die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital einerseits und den Stand des technischen Wissens andererseits enthält. Prinzipiell folgt die Methodik damit den Verfahren, wie sie auch für Projektionsrechnungen auf gesamtdeutscher Ebene verwendet werden.⁵ Geschätzt werden die Zuwachsraten der einzelnen Wachstumsdeterminanten und damit auch die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts, so dass sich die Niveaugrößen durch Fortschreibung eines Basiswerts mit den jeweiligen projizierten Veränderungsraten ergeben. Der technische Fortschritt wird dabei als Restgröße (Solow-Residuum) ermittelt, welche den nicht durch die Veränderung von Arbeit und Kapital erklärten Teil des Produktionswachstums widerspiegelt. Von konjunkturellen Einflüssen wird dabei abstrahiert (Schätzung des Produktionspotentials), was angesichts der Länge des Projektionszeitraums angemessen erscheint, aber zu Abweichungen von der tatsächlichen BIP-Entwicklung am aktuellen Rand führen kann.

Treibende Kraft der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung in der ifo-Projektion ist die Entwicklung des Arbeitsvolumens, das wiederum primär durch die künftige Bevölkerungsentwicklung bestimmt ist.⁶ Die Entwicklung des Arbeitsvolumens determiniert wiederum die Entwicklung des Kapitalstocks, da von einem aus realisierten Werten der Vergangenheit abgeleiteten Trend der Kapitalintensität ausgegangen wird. Auch die übrigen für das Modell benötigten

⁵ Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass eine Reihe von statistischen Daten, die bei gesamtdeutschen Projektionsrechnungen einbezogen werden, auf Länderebene nicht zur Verfügung stehen und deswegen geschätzt werden mussten.

⁶ Da der Arbeitseinsatz am Arbeitsort, die Bevölkerung am Wohnort gemessen wird, erfolgt eine Korrektur um die Zahl der Pendler in bzw. aus einer Region.

Schätzungen relevanter Koeffizienten (wie Produktionselastizität des Faktors Arbeit, Entwicklung der Totalen Faktorproduktivität) werden aus den Trends der Vergangenheit abgeleitet. Alle relevanten Parameter werden dabei für die 16 Länder getrennt geschätzt; die Projektionsergebnisse für Gesamtdeutschland ergeben sich durch Aggregation der Länderergebnisse.

Die ifo-Projektionsrechnung basiert auf dem Datenstand vom Frühjahr 2018. Dies hat zur Folge, dass wichtige Grunddaten aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) der Länder nur für die Jahre 2016 oder 2017 zur Verfügung standen; beim Kapitalstock beträgt die Publikationsverzögerung sogar mehr als zwei Jahre, so dass das ifo Institut hierbei auf Daten von 2015 aufsetzen musste. In der Bearbeitungszeit dieser Kurzexpertise war es nicht möglich, die ursprünglichen Fortschreibungen aus der ifo-Studie mit neuen Daten zu unterlegen. Für diese Studie wurden deshalb die für das Jahr 2018 vorliegenden Angaben des Arbeitskreises VGR der Länder (Bruttoinlandsprodukt, Bruttolöhne und -gehälter, Erwerbstätige, Arbeitnehmer und Einwohner) verwendet; ab dem Jahr 2019 erfolgt der Übergang auf die Projektionsergebnisse.⁷ Die dadurch entstehende Verzerrung beim Übergang von 2018 auf 2019 kann für die Folgejahre vernachlässigt werden, da das Jahr 2018 durch eine Überauslastung der Produktionskapazitäten geprägt war, die im Jahr 2019 zurückgeführt wurde.

Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass die ifo-Projektion auf Basis der 13. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (Variante G1-L1-W1) ermittelt wurde, während die hier verwendeten Schätzungen auf der 14. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnungen (Variante G2-L2-W2) beruhen. Die Auswirkungen sollten jedoch gering sein, da sich die Flüchtlingsmigration der Jahre 2015ff. primär auf die Niveaugrößen, nicht aber auf die Bevölkerungsdynamik im Prognosezeitraum auswirkt. Auch die unterschiedlichen Annahmen zur Geburtenrate und zu den Lebenserwartungen werden sich erst mittelfristig auswirken.

Im Ergebnis sind die Zuwachsraten für Deutschland insgesamt in der ifo-Projektionsrechnung am aktuellen Rand niedriger als in anderen Projektionen (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Herbst 2019). Gegen Ende des Projektionszeitraums sind sie hingegen wieder ähnlich hoch, so dass die Ergebnisse in der mittleren Frist plausibel sind.

⁷ Die Ende März 2020 vorgelegten Ergebnisse des Arbeitskreises VGR der Länder für das Jahr 2019 konnten wegen der Generalrevision 2019 (die sich aufgrund methodischer Änderungen auch auf alle vorangehenden Jahre auswirkt) nicht berücksichtigt werden.

Die Wirtschaftsentwicklung dürfte sowohl in realwirtschaftlicher wie auch in nominaler Betrachtung in den westdeutschen Ländern auch in den kommenden zehn Jahren dynamischer sein als in den ostdeutschen Ländern (Tabelle 2-2). Neben dem Fortwirken der in Abschnitt 2.1 beschriebenen strukturellen Unterschiede liegt dies vor allem an der unterstellten Entwicklung der Bevölkerung und – daran anknüpfend – der Zahl der Erwerbstätigen.

Tabelle 2-2

Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Basisszenario

- jährliche Veränderungsraten in Prozent -

		Deutschland	Westdeutsche Länder (ohne Berlin)	Ostdeutsche Länder einschließlich Berlin
BIP (real)	2020-2025	0,8	0,8	0,6
	2025-2030	0,5	0,6	0,4
BIP (nominal)	2020-2025	2,5	2,5	2,3
	2025-2030	2,2	2,2	2,1
BIP (real)/EW	2020-2025	0,9	0,9	0,8
	2025-2030	0,6	0,6	0,7
ET	2020-2025	-0,2	-0,1	-0,4
	2025-2030	-0,5	-0,5	-0,8
EW	2020-2025	-0,1	0,0	-0,2
	2025-2030	-0,1	0,0	-0,3

Quelle: Eigene Berechnungen und Schätzungen.

3 Steuereinnahmen und Steuerverteilung

Noch immer liegt das Niveau der Steuereinnahmen in Ostdeutschland deutlich niedriger als in Westdeutschland. Diese Steuerschwäche belastet nicht allein die ostdeutschen Länder und ihre Kommunen (Abschnitt 4.1). Im deutschen Finanzföderalismus hat dies hohe Ausgleichszahlungen zur Folge – nicht nur zwischen den Ländern, denn mit der Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich im Jahr 1995 haben die allgemeinen Zuweisungen des Bundes an finanzschwache Länder deutlich zugenommen. Darüber hinaus hat er erhebliche Mittel für Sonderzuweisungen an die ostdeutschen Länder bereitgestellt. Neben den in Abschnitt 5 dargestellten überproportionalen Ausgaben des Bundes waren diese Finanztransfers Anlass für die (Wieder-)Einführung des Solidaritätszuschlags als Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer im Jahr 1995. Auch im neuen, ab dem Jahr 2020 geltenden Finanzausgleich werden die Zuweisungen des Bundes erheblich sein. Inwieweit dies immer noch eine Folge der deutschen Teilung ist und wie lange dies noch der Fall sein wird, kann nur mithilfe einer umfassenden Analyse der Entwicklung der Steuereinnahmen, ihrer Bestimmungsgründe sowie der sich anschließenden Verteilung auf Basis der geltenden Rechtslage, beantwortet werden.

Der Ausgangspunkt für eine Beurteilung zu fortbestehenden Belastungen des Bundeshaushalts auf der Einnahmenseite ist die Entwicklung des kassenmäßigen Steueraufkommens in den ostdeutschen Ländern. Eine vollständige Analyse der Steuereinnahmen ist allerdings aus Gründen der Datenverfügbarkeit wie auch aufgrund steuer- oder verwaltungstechnischer Besonderheiten nicht möglich – und zum Teil auch nicht zweckmäßig. So werden für die reinen Bundessteuern und Zölle, mit denen etwa 14 Prozent der Steuereinnahmen in Deutschland erzielt werden, seit Mitte des Jahres 2002 keine regional differenzierten Daten mehr bereitgestellt. Bei den meisten dieser Steuern fällt die regionale Inzidenz und das regionale Steueraufkommen zudem häufig auseinander, so dass eine regionalisierte Betrachtung ihrer Bestimmungsgründe ohnehin nur bedingt sinnvoll wäre. Auch bei den Steuern vom Umsatz – die in kassenmäßiger Betrachtung mittlerweile ergiebigste Steuer – besteht kein Zusammenhang zwischen dem Ort, an dem die Steuerschuld entsteht und dem, an dem sie entrichtet wird. Die Steuern vom Umsatz sollen den Endverbrauch belasten, fallen aus erhebungstechnischen Gründen aber dort an, wo die Wertschöpfung – also die Produktion von Waren und Dienstleistungen – stattfindet oder dort, wo Güter oder Dienstleistungen aus Drittstaaten eingeführt werden. Auch aus diesen Gründen orientiert sich die Verteilung der Steuern vom Umsatz im Finanzausgleich an den Einwohnerinnen.

Für die nachfolgende Analyse der Bestimmungsgründe einzelner Steuern wie auch für die Einschätzung der künftigen, länderspezifischen Entwicklung des Steueraufkommens und ihre sich anschließende Verteilung zwischen den Ländern und dem Bund auf der Grundlage geltenden Rechts verbleiben somit: die Lohnsteuer, die veranlagte Einkommensteuer, die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, die Abgeltungsteuer (zuvor der Zinsabschlag), die Körperschaftsteuer sowie die Länder- und die Gemeindesteuern. Die Analyse wird dabei für jedes Land durchgeführt. Die Ergebnisse werden zusammengefasst für die ostdeutschen und die westdeutschen Flächenländer sowie die Stadtstaaten berichtet. Diese Gliederung trägt sowohl den strukturellen Unterschieden zwischen Flächenländern und Stadtstaaten in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung (Abschnitt 2) als auch den Unterschieden hinsichtlich ihrer Haushaltsstrukturen Rechnung (Abschnitt 4).

3.1 Steueraufkommen: Originäre Einnahmen vor Ort und regionale Steuerentstehung

3.1.1 Entwicklung des Steueraufkommens in den Jahren 1995 bis 2019

Während das BIP je Einwohnerin in den ostdeutschen Flächenländern bei rund 70 Prozent seines Niveaus in den westdeutschen Flächenländern liegt, haben sich die Steuereinnahmen je Einwohnerin, soweit sie regional zugeordnet werden können, nur bis auf 44 ¼ Prozent angenähert (Tabelle 3-1).⁸

Tabelle 3-1
Steuereinnahmen ohne Steuern vom Umsatz, Bundessteuern und Zölle vor Zerlegung je Einwohnerin in ausgewählten Jahren bis zum Jahr 2019
- in Euro -¹⁾

	1995	2000	2005	2010	2015	2019
Flächenländer West	301	344	309	345	470	569
Flächenländer Ost	102	76	82	117	191	252
Stadtstaaten	365	451	386	428	553	696
Deutschland	271	335	277	315	433	530
- in Prozent						
Niveau ¹	33,8	22,1	26,6	34,0	40,5	44,3

¹⁾ Steuereinnahmen Flächenländer Ost gegenüber Flächenländer West in Prozent.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (BMF); eigene Schätzung des Gemeindesteueraufkommens für das Jahr 2019; eigene Berechnungen.

⁸ Für die Analyse der Bestimmungsgründe werden die tatsächlichen – durch den Zensus korrigierten – Einwohnerzahlen zugrunde gelegt, während die Transferleistungen im Finanzausgleichssystem auf Grundlage der dem Finanzausgleich zugrunde gelegten Einwohnerzahlen diskutiert werden. Das gegenüber dem Jahr 1995 geringere Niveau der Steuereinnahmen im Jahr 2000 geht auf die regional unterschiedliche Wirkung steuerlicher Sondertatbestände zurück (Abschnitt 3.1.2).

Die im Vergleich zur Wirtschaftskraft geringere Annäherung der Steuerkraft liegt an der Steuerausgestaltung. Zum einen kommt für einen großen Teil der Steuern in Deutschland ein progressiver Tarif zur Anwendung. Schon allein aus diesem Grund sind Steuerkraftunterschiede für sich genommen größer als die Unterschiede bei den steuerlichen Bemessungsgrundlagen. Zum anderen divergieren die Bemessungsgrundlagen von Steuern – selbst, wenn von steuerlichen Ausnahmetatbeständen abgesehen wird – häufig in anderer Weise als die Wirtschaftskraft. Hinzu kommen die steuerlichen Ausnahmetatbestände, denn mit der Steuerpolitik wird neben der Einnahmenerzielung häufig eine Reihe weiterer Ziele verfolgt.

Die in den Flächenländern Ost nach wie vor geringen Steuereinnahmen je Einwohnerin zeigen sich bei allen Steuern, sind aber bei jenen Steuern besonders ausgeprägt, die an den Einkommen beziehungsweise Einkünften ansetzen. Bei den an Einkommen anknüpfenden Steuern steht (im Allgemeinen) die steuerliche Leistungsfähigkeit der Steuerschuldnerin im Vordergrund; bei den an die Einkünfte von juristischen Personen ansetzenden Steuern ist es der Gewinn oder der Gewerbeertrag, der belastet werden soll. Aus diesen Inzidenzüberlegungen kann abgeleitet werden, dass diese Steuern dort vereinnahmt werden sollten, wo die Steuerschuldnerin ihren Wohnsitz hat oder der Gewinn erwirtschaftet worden ist. Dies ist aber nicht in jedem Fall gegeben. So wird die Lohnsteuer aus verwaltungstechnischen Gründen im Quellenabzug erhoben und von der Arbeitgeberin dort entrichtet, wo die zuständige Lohnsteuerverwaltung ihren Sitz hat. Regionale Steuereinnahmen und regionale Zahllast divergieren, wenn Wohnort und Verwaltungssitz in verschiedenen Ländern liegen. Gleiches kann bei der Körperschaftsteuer (und auch der Gewerbesteuer) auftreten. Sie sollte dort vereinnahmt werden, wo die Gewinne entstehen. Allerdings geben Unternehmen mit Betriebstätten in mehreren Ländern ihre Steuererklärung am Unternehmenssitz ab. Auch die Abgeltungsteuer – früher der Zinsabschlag – wird aus erhebungstechnischen Gründen von den Banken abgeführt, also an deren Sitzort. Die Steuer soll aber von der Kapitaleignerin getragen werden und damit eigentlich am Wohnort vereinnahmt werden. Aus diesem Grund erfolgt im deutschen Finanzföderalismus eine Steuerzerlegung. Auch wenn an den bei der Zerlegung angewendeten Kriterien immer wieder kritisiert worden ist, sie würde den genannten Inzidenzargumenten nicht ausreichend Rechnung tragen (Eck et.al., 2015.), bildet das Steueraufkommen nach Zerlegung die Basis für die weitere Analyse.

Im Vergleich zu den Steuereinnahmen insgesamt sind die Zerlegungsbeträge zwar relativ gering, dennoch zeigt sich, dass die Angleichung der Steuerkraft nach Zerlegung deutlich höher ist (Tabelle 3-2). Die ostdeutschen Länder profitieren von der Zerlegung merklich. Zum einen ist die

Zahl der Auspendlerinnen in die westdeutschen Länder und den Stadtstaat Berlin relativ hoch. Zum anderen führt die Zerlegung nach dem approximiertem Ort der Wertschöpfung beziehungsweise Wohnsitz bei den Körperschaft- und den Abgeltungsteuereinnahmen (beziehungsweise zuvor beim Zinsabschlag) zu einer Erhöhung ihres Steueraufkommens. Im Jahr 2019 vereinnahmten die ostdeutschen Flächenländer je Einwohnerin 56 ½ Prozent der Steuereinnahmen in den westlichen Flächenländern.

Tabelle 3-2

Steuereinnahmen ohne Steuern vom Umsatz, Bundessteuern und Zöllen nach Zerlegung je Einwohnerin in ausgewählten Jahren bis zum Jahr 2019
- in Euro ⁻¹⁾

	1995	2000	2005	2010	2015	2019
Flächenländer West	300	342	307	341	464	563
Flächenländer Ost	130	99	109	159	248	318
Stadtstaaten	304	380	339	376	496	621
Deutschland	271	304	277	315	433	530
- in Prozent						
Niveau	43,2	29,0	35,5	46,7	53,4	56,5

¹⁾ Steuereinnahmen Flächenländer Ost gegenüber Flächenländer West in Prozent

Quelle: BMF; eigene Schätzung des Gemeindesteueraufkommens für das Jahr 2019; eigene Berechnungen.

Die deutlich niedrigeren Steuereinnahmen in den ostdeutschen Ländern schlagen sich auch direkt in den Einnahmen des Bundes nieder, denn der größte Teil seiner Einnahmen wird mittels der Gemeinschaftsteuern erbracht. Häufig wird argumentiert, auch dies sei eine vereinigungsbedingte Belastung des Bundeshaushalts. Nicht bestreitbar ist, dass die geringe Steuerkraft in den ostdeutschen Ländern immer noch mit der deutschen Teilung in Zusammenhang steht. Gleichwohl kann sie nicht mit einer überproportionalen Belastung des Bundeshaushalts gleichgesetzt werden. Unterproportionale Steuereinnahmen werden in allen finanzschwachen Ländern, auch den westdeutschen, vereinnahmt. Mit einer divergierenden Wirtschaftskraft und einem in wesentlichen Teilen progressiven Steuersystem ist dies zwangsläufig. Ein progressiver Steuertarif soll die Leistungsfähigkeit der Steuerschuldnerinnen berücksichtigen und solche Personen stärker belasten, die höhere – steuerliche – Einkünfte haben. Dies bedeutet auch, dass in solchen Ländern, in denen die – steuerlichen – Einkünfte niedriger sind, das Aufkommen hinter anderen Regionen zurückbleibt. Überproportionale Belastungen des Bundeshaushalts entstehen hingegen dann, wenn die vereinigungsbedingt geringe Steuerkraft zu erhöhten Ergänzungszuweisungen im Finanzausgleich führen (Abschnitt 3-2).

3.1.2 Exkurs: Steuerliche Sondertatbestände

Aus Gründen der Datenverfügbarkeit basiert die Analyse der regionalen Entwicklung der Steuereinnahmen zwar auf den Steuereinnahmen nach Zerlegung, dabei können aber gewichtige Faktoren, die in der Vergangenheit steuermindernd gewirkt haben und die teilweise direkt, teilweise indirekt Folge der deutschen Teilung waren, nicht berücksichtigt werden.

Dabei handelt es sich um die Sonderabschreibungen sowie die Investitionszulagen für Investitionen im Gebiet der ehemaligen DDR sowie die Eigenheimzulage, die in den ostdeutschen Ländern – wohl auch als Folge eines teilungsbedingten Nachholbedarfs – in einigen Jahren je Einwohnerin ihr Niveau in den westdeutschen Ländern merklich überstieg. Für die Sonderabschreibungen liegen keine statistischen Ist-Daten vor, für die Investitionszulage keine regionalisierten Daten nach Zerlegung, und für die Eigenheimzulage kann kaum abgeschätzt werden, welcher Anteil auf die deutsche Teilung zurückgeht. Um zumindest eine qualitative Beurteilung der genannten, steuermindernden Tatbestände für die ostdeutschen Flächenländer zu ermöglichen, werden die vorhandenen statistischen Daten in einem Exkurs zusammengestellt.

Sonderabschreibungen

In den 1990er Jahren konnten Unternehmen für Investitionen im Gebiet der ehemaligen DDR Sonderabschreibungen von bis zu 50 Prozent innerhalb von 5 Jahren (§4 FördG) in Anspruch nehmen. Mit der Möglichkeit zu einer schnelleren Abschreibung für Investitionsausgaben konnten Unternehmen eine temporäre Steuerersparnis in Anspruch nehmen; in späteren Jahren setzte dann aber eine nachholende Wirkung ein.

Für die mit diesen Abschreibungen begründeten – temporären – Verschiebungen im Steueraufkommen liegen keine amtlichen Ist-Zahlen vor; es kann lediglich auf die Vorab-Schätzungen des Bundesministeriums der Finanzen für das Bundesgebiet insgesamt zurückgegriffen werden, die in den Subventionsberichten dargelegt worden sind. Das geschätzte Volumen der Steuerausfälle lag im Jahr 1996 bei über fünf Milliarden (Tabelle 3-3), über die zeitliche Verteilung der Nachholwirkung liegen keine Angaben vor.

Tabelle 3-3
Sonderabschreibungen in den Jahren 1991 bis 2000
- in Milliarden Euro -¹⁾

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Sonderabschreibungen	0,8	0,9	2,0	2,5	4,9	5,1	3,9	3,6	0,4	0,2

¹⁾ Die Quantifizierung der Sonderabschreibungen ist den, im Zwei-Jahres-Rhythmus vorgelegten, Subventionsberichten entnommen. Es handelt sich somit nicht um abgerechnete, sondern um ursprünglich erwartete Auswirkungen der Steuertatbestände. Die Angaben beziehen sich auf das Bundesgebiet insgesamt.

Quelle: Subventionsberichte.

Investitionszulage

Zur Förderung von Investitionen auf dem Gebiet der ehemaligen DDR wurden zudem Investitionszulagen bei der Einkommen- und der Körperschaftsteuer gewährt. Welche Investitionen gefördert wurden und wie hoch die Förderung war, wurde dabei im Lauf der Jahre immer wieder geändert. Die Investitionszulagen minderten schwerpunktmäßig das Steueraufkommen in den ostdeutschen Ländern (Tabelle 3-4) und gingen bis Mitte der 2010er Jahre mit Steuerausfällen einher. Bei der Quantifizierung der vereinigungsbedingten überproportionalen Belastungen des Bundeshaushalts wird der Bundesanteil an den damit verbundenen Steuermindereinnahmen bei den Ausgaben berücksichtigt (Abschnitt 5.1).

Tabelle 3-4
Investitionszulagen in ausgewählten Jahren bis zum Jahr 2015
- in Millionen Euro -

	1995	2000	2005	2010	2015
Flächenländer West	305	172	448	186	99
Flächenländer Ost	1.389	1.191	1.506	815	130
Stadtstaaten	166	155	154	114	41
Deutschland	1.860	1.518	2.108	1.114	269

Quelle: BMF; eigene Berechnungen.

Eigenheimzulage

Von 1995 bis 2005 wurde die Bildung selbstgenutzten Wohneigentums mit der Eigenheimzulage gefördert. Sie wurde im Zuge der Einkommensteuerveranlagung gewährt und minderte diese Einnahmen von 1996 bis 2017.⁹ Die Eigenheimzulage war eine bundeseinheitliche Regelung, die dem Volumen nach vor allem in den westdeutschen Flächenländern die Steuereinnahmen minderte (Tabelle 3-5). Je Einwohnerin waren die mit ihr verbundenen Steuermindereinnahmen in den

⁹ Einige Altfälle schlugen sich auch noch später nieder.

ostdeutschen Flächenländern jedoch von 1996 bis 2001 höher als in den westdeutschen Flächenländern, im Jahr 2002 waren sie gleich hoch. Danach gingen die Mindereinnahmen nach und nach auf bis zu zwei Drittel der in den westdeutschen Flächenländern zu verzeichnenden Steuermindereinnahmen zurück. Während das ab dem Jahr 2003 niedrigere Niveau mit dem in Ostdeutschland geringeren Einkommensniveau erklärt werden kann, deuten die höheren Abzüge in den Jahren zuvor darauf hin, dass ein Nachholbedarf bei selbstgenutztem Wohnraum bestand.

Tabelle 3-5
Eigenheimzulage in ausgewählten Jahren bis zum Jahr 2015
- in Millionen Euro -

	2000	2005	2010	2015
Flächenländer West	5.376	8.376	3.058	47
Flächenländer Ost	1.249	1.515	439	6
Stadtstaaten	236	356	119	0
Deutschland	6.861	10.247	3.616	54

Quelle: BMF; eigene Berechnungen.

3.1.3 Bestimmungsgründe wichtiger Steuern

Wesentlicher Bestandteil dieser Kurzexpertise sind die Szenarienrechnungen zur Steuerentwicklung. Hierzu ist es notwendig, die länderspezifische Entwicklung der einzelnen Steuern in den vergangenen Jahren zu analysieren und ihre Bestimmungsfaktoren zu identifizieren, um auf diese Weise die künftige Entwicklung der Einnahmen schätzen zu können.

Lohnsteuer

Hinsichtlich des kassenmäßigen Aufkommens war die Lohnsteuer im Jahr 2019 die zweitbedeutendste Steuer, hinsichtlich ihres Bruttoaufkommens – vor Abzug des über die Lohnsteuer berücksichtigten Kindergeldabzugs – sogar die quantitativ bedeutendste Steuer in Deutschland. Sie ist eine besondere Erhebungsform der Einkommensteuer für die Einkünfte aus unselbständiger Arbeit. Je Einwohnerin lag sie nach Zerlegung Mitte der 1990er Jahre in den ostdeutschen Flächenländern bei 61 ½ Prozent der entsprechenden Einnahmen in den westdeutschen Flächenländern. Mit der Einführung des Kindergeldabzugs über die Lohnsteuer gingen die Einnahmen in den ostdeutschen Flächenländern im Vergleich zu denen in den westdeutschen Flächenländern kräftig zurück, denn noch war die Anzahl der Kindergeldkinder aufgrund der höheren Geburtenraten der Vorwendezeit relativ höher. Im Jahr 2000 lag das Einnahmenniveau bei nur

44 Prozent gemessen an den Einnahmen je Einwohnerin in den westdeutschen Flächenländern. Seither nahm das Niveau stetig zu, bis auf zuletzt 74 Prozent. Diese Zunahme ist zum einen ein Reflex der abnehmenden Bedeutung der Kindergeldabzüge, da die Geburtenraten in Folge der Unsicherheit der Nachwendezeit zurückgegangen waren und mit der zunehmenden Migration jüngerer Bevölkerungsteile die Zahl der Frauen im gebärfähigen Alter abnahm. Sie ist zum anderen aber auch die Folge davon, dass trotz des immer noch geringeren Lohnniveaus in den ostdeutschen Flächenländern Steuerschuldnerinnen aufgrund der progressiven Tarifausgestaltung nach und nach in höhere Progressionsbereiche hineinwuchsen. Trotz allem stand das geringere Lohnniveau einer weitergehenden Angleichung entgegen. Je Arbeitnehmerin zeigt der Anpassungsprozess eine ähnliche Dynamik, allerdings ist das Niveau niedriger. Niedrige Einkommen gehen mit geringeren zu versteuernden Einkommen einher, sie liegen häufiger unterhalb der Freibeträge und sind weniger von der Tarifprogression betroffen. Dies führt insgesamt zu einem geringeren Durchschnittsteuersatz.

Im Jahr 1995 lagen die Lohnsteuereinnahmen je Arbeitnehmerin in den ostdeutschen Flächenländern bei 58 ½ Prozent, im Jahr 2000 waren es 39 Prozent und im Jahr 2018, nach einem recht stetigen Anpassungsverlauf, 64 ¾ Prozent der Einnahmen je Arbeitnehmerin in den westdeutschen Flächenländern.

Veranlagte Einkommensteuer

Während die Lohnsteuer Einkommen aus unselbständiger Arbeit belastet, unterliegen die anderen Einkünfte natürlicher Personen der veranlagten Einkommensteuer. Dass in Deutschland 60 Prozent der vereinnahmten direkten Steuern von den reichsten 10 Prozent der Steuerzahlerinnen aufgebracht wird, schlägt sich in bei der veranlagten Einkommensteuer in der regionalen Aufkommensverteilung nieder. Eine Auswertung der SOEP Daten (Abschnitt 2.1.5) zeigt, dass die unteren Einkommensgruppen in den ostdeutschen Flächenländern nach wie vor deutlich stärker, die oberen Einkommensgruppen deutlich schwächer besetzt sind als in den alten Flächenländern. Die Auswertung der SOEP-Daten zeigt ferner, dass der Anteil der Selbständigen an der Bevölkerung und an den Erwerbstätigen in Ostdeutschland inzwischen zwar mit dem Anteil in den westdeutschen Flächenländern vergleichbar ist, dass die Selbständigen- und Vermögenseinkommen im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern aber immer noch merklich niedriger sind. Dies liegt daran, dass es in den neuen Ländern nur wenige gutverdienende mittelständische Unternehmerinnen oder Freiberuflerinnen gibt. Wie auch schon bei der Lohnsteuer liegen die Durchschnittssteuersätze somit häufig niedriger als in den westdeutschen

Ländern. Ferner sind die Vermögenseinkünfte in den ostdeutschen Flächenländern niedriger und weniger konzentriert als in den westdeutschen Flächenländern.

Bis Mitte der 2010er Jahre wurden die Einkommensteuereinnahmen in den ostdeutschen Flächenländern zudem wesentlich durch die steuerlichen Abzugsmöglichkeiten geprägt (siehe Exkurs). Diese waren – gemessen am Bruttoaufkommen der Steuer so bedeutend, dass die kassenmäßigen Steuereinnahmen bis zum Jahr 2007 negativ waren, die Erstattungen also überwogen. Nachdem die steuermindernde Wirkung der Investitionszulage und der Eigenheimzulage die Entwicklung nicht länger dämpfte, kam es zu einer stärkeren Annäherung. Im Jahr 2019 lagen die Einnahmen bei der veranlagten Einkommensteuer je Einwohnerin in den ostdeutschen Flächenländern im Vergleich zu den entsprechend Einnahmen in den westdeutschen Flächenländern bei knapp 48 Prozent.

Körperschaftsteuer

Die Einkünfte juristischer Personen unterliegen der Körperschaftsteuer. Auch bei ihr ist das Niveau der Einnahmen in den ostdeutschen Flächenländern nach wie vor niedrig. Im Jahr 1995 lagen die Einnahmen je Einwohnerin bei lediglich einem Prozent der in den westdeutschen Ländern vereinnahmten Körperschaftsteuer. Dies ist auch eine Folge der wirtschaftlichen und betrieblichen Struktur in den ostdeutschen Flächenländern. Viele körperschaftsteuerpflichtige Unternehmen, die in den ostdeutschen Flächenländern produzieren, haben ihre Konzernzentralen in den westdeutschen Flächenländern und versteuern hier einen Großteil ihrer Gewinne. Da die Körperschaftsteuer zudem erst ab einer Höhe des Steuerbetrags von 500.000 Euro auf die einzelnen Länder zerlegt wird (§2 Abs. 1 ZertG), wird auch deshalb in vielen Fällen die Körperschaftsteuer nicht dem Ort der Entstehung des Gewinns zugeschrieben, sondern dem Unternehmenssitz.

Im vergangenen Jahr lagen die Körperschaftsteuereinnahmen je Einwohnerin gemessen an den Einnahmen in den westlichen Flächenländern bei 49 ¼ Prozent. Dabei schwankt dieses Niveau im Betrachtungszeitraum deutlich, was mit der generell hohen Volatilität der Körperschaftsteuer im Zeitverlauf erklärbar sein dürfte. Wie bei der veranlagten Einkommensteuer war das Körperschaftsteueraufkommen in einzelnen Jahren aufgrund steuerlicher Abzugsmöglichkeiten negativ, und der Wegfall der Investitionszulage bewirkte eine stärkere Annäherung.

Andere für die Szenarienrechnungen wichtige Steuern

Auch andere Steuern, die an Gewinneinkünfte knüpfen, sind in den ostdeutschen Ländern im Vergleich zu den Steuern in den westdeutschen Ländern noch immer ausgesprochen schwach. Die nichtveranlagten Steuern vom Ertrag und die Abgeltungsteuer (zuvor Zinsabschlag) besteuern Kapitaleinkünfte. Auch bei ihnen ist das nach wie vor niedrige Einkommensniveau ein Grund für die bis heute deutlich geringeren Steuereinnahmen in den ostdeutschen Flächenländern. Ein geringeres Einkommensniveau erschwert den Vermögensaufbau. Dies ist zusammen mit den nach 40 Jahren Teilung ohnehin geringen Vermögenswerten Anfang der 1990er Jahre bis heute für im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern relativ geringen Kapitaleinkünften in den ostdeutschen Ländern verantwortlich.

Dies ist auch der Grund für das vergleichsweise niedrige Einnahmenniveau bei anderen, nicht zu den Gemeinschaftsteuern gehörenden Steuern, die an Einkommen oder Vermögen anknüpfen. So wird ein wesentlicher Teil der Gewerbesteuer von körperschaftsteuerpflichtigen Unternehmen gezahlt. Auch hier kommt zum Tragen, dass Konzernzentralen und Abteilungen mit hohen Wertschöpfungsanteilen häufig in den westdeutschen Flächenländern liegen. Die Gewerbesteuer ist allerdings bei weitem nicht so volatil wie die Körperschaftsteuer. Zum einen wird Gewerbesteuer auch von Personenunternehmen gezahlt, zum anderen können die Kommunen über eine Änderung des Hebesatzes auf die Entwicklung des Steueraufkommens einwirken. Dennoch war das Gewerbesteueraufkommen je Einwohnerin in den ostdeutschen Flächenländern gemessen an seinem Aufkommen in den westdeutschen Flächenländern durchgängig niedrig.¹⁰ Zuletzt betrug das Niveau der Gewerbesteuereinnahmen je Einwohnerin in den ostdeutschen Flächenländern 58 Prozent der entsprechenden Steuereinnahmen in den westdeutschen Flächenländern.

Die geringste Angleichung zeigt sich nach wie vor bei der Erbschaftsteuer, bei der über Jahre aufgebaute Vermögenswerte, die vererbt beziehungsweise verschenkt werden, die Bemessungsgrundlage bilden. Gemessen an den entsprechenden Einnahmen in den westdeutschen Flächenländern lagen ihre Einnahmen in den ostdeutschen Flächenländern je Einwohnerin im Jahr 2019 bei lediglich 13 ½ Prozent.

¹⁰ Aus diesem Grund wird für die Gewerbesteuer, wie auch für die Grundsteuern, im Länderfinanzausgleich ein Realsteuerwert angesetzt, der um unterschiedliche Hebesätze bereinigt.

3.1.4 Szenarien zur Entwicklung der Steuereinnahmen in den Jahren 2020 bis 2030

Die Schätzung zur künftigen Entwicklung der Steuereinnahmen in den Flächenländern und den Stadtstaaten basiert auf der Projektion der wirtschaftlichen Entwicklung auf Länderebene (Abschnitt 2.3). Diese Projektion ist keine Konjunkturprognose; sie zeigt die sich aufgrund struktureller Faktoren ergebende, konjunkturbereinigte wirtschaftliche Entwicklung in den Ländern. Die in den Szenarien berechnete Entwicklung der Steuereinnahmen ist damit ebenfalls um konjunkturelle Einflüsse bereinigt und kann nicht mit aktuellen Prognosen und Finanzplanungen auf Grundlage der Steuerschätzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen beim Bundesministerium der Finanzen verglichen werden. Gleiches gilt für die in Abschnitt 3.2 aus der Steueraufkommensprojektion abgeleitete Entwicklung der Ausgleichszahlungen im Finanzausgleich.¹¹

Die nachfolgenden Szenarien basieren bei den Steuereinnahmen auf dem Datenstand vom März 2020. Für die Gemeinschaft-, Bundes- und Ländersteuern liegen bis einschließlich des Jahres 2019 Ist-Daten vor, für die Gemeindesteuereinnahmen liegen Ist-Daten bis einschließlich des 3. Quartals 2019 vor. Der anschließenden Simulation der Steuerverteilung liegt die vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2019 zu Grunde. Die Entwicklung des Steueraufkommens und seiner Verteilung basiert auf dem Rechtsstand vom März 2020. Weitere Steuerrechtsänderungen sind nicht angenommen, mit Ausnahme einer regelmäßigen Anhebung des Grund- und des Kinderfreibetrags, um das Existenzminimum steuerlich frei zu stellen.¹² Das Basisszenario beruht dabei auf der Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Um die Sensitivität der Ergebnisse abzubilden, werden zudem ein Szenario mit einer schwächeren Einkommensentwicklung und ein Szenario mit einer stärkeren Einkommensentwicklung in den ostdeutschen Flächenländern berechnet.

Wichtige Eckdaten für die Entwicklung der Steuereinnahmen sind die Einkommen. Für die Lohnsteuer wird auf die vom Arbeitskreis VGR der Länder berichteten Bruttolöhne und -gehälter und die Arbeitnehmerinnen zurückgegriffen. Im Basisszenario ist, wie in der Projektion der wirtschaftlichen Entwicklung, angenommen, dass die Lohnentwicklung je Arbeitnehmerin aufgrund des zunehmend geräumten Arbeitsmarktes in den ostdeutschen und den westdeutschen Ländern gleich ist. Im Szenario mit einer schwächeren Einkommensentwicklung

¹¹ Die dargestellten Berechnungen beziehen damit auch keine Auswirkungen des durch den Corona-Virus ausgelösten Einbruchs bei den Steuereinnahmen ein.

¹² Damit wird auch unterstellt, dass die Hebesätze bei den Gemeindesteuern nicht geändert werden.

wird angenommen, dass die Lohnsteigerungen in den ostdeutschen Flächenländern um 0,5 Prozentpunkte niedriger, in dem Szenario mit einer stärkeren Einkommensentwicklung, dass sie um 0,5 Prozentpunkte höher sind. Gängiger Eckwert für die Schätzung der veranlagten Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer sind die in den VGR berichteten Unternehmens- und Vermögenseinkommen. Diese liegen auf Länderebene nicht vor. Die Fortschreibung der Gewinnsteuern orientiert sich daher im Basisszenario an der jeweiligen historischen Entwicklung des Bruttoaufkommens – vor Abzug von Investitionszulage und Eigenheimzulage - auf Länderebene. Im Szenario mit einer schwächeren Einkommensentwicklung wird die Fortschreibungsrate für die ostdeutschen Flächenländer um 0,5 Prozentpunkte reduziert, im Szenario mit einer stärkeren Einkommensentwicklung um 0,5 Prozentpunkte erhöht. Diese Annahmen haben auch Auswirkungen für die Schätzung des Gewerbesteueraufkommens in den Ländern. Für jene Steuern, die nicht „konjunkturreagibel“ sind, wie beispielsweise die Biersteuer, wird das Steueraufkommen in allen Szenarien anhand der historischen Entwicklung in den Ländern fortgeschrieben.

Tabelle 3-6

Steuereinnahmen ohne Steuern vom Umsatz, Bundessteuern und Zöllen nach Zerlegung je Einwohnerin in den Jahren 2020, 2025 und 2030

- in Euro -¹⁾

	2020	2025	2030
Basisszenario			
Flächenländer West	575	690	857
Flächenländer Ost	330	396	499
Stadtstaaten	622	748	944
Deutschland	542	651	812
- in Prozent			
Niveau ¹⁾	57,5	57,3	58,2
Szenario I – schwächere Einkommensentwicklung in Ostdeutschland			
Flächenländer West	575	690	857
Flächenländer Ost	329	387	480
Stadtstaaten	622	748	944
Deutschland	542	650	810
- in Prozent			
Niveau ¹⁾	57,3	56,2	56,0
Szenario II – stärkere Einkommensentwicklung in Ostdeutschland			
Flächenländer West	575	690	857
Flächenländer Ost	331	404	519
Stadtstaaten	622	748	944
Deutschland	542	652	815
- in Prozent			
Niveau ¹⁾	57,7	58,6	60,6

¹⁾ Steuereinnahmen Flächenländer Ost gegenüber Flächenländer West in Prozent.

Quelle: Eigene Berechnungen und Schätzungen.

Auf der Grundlage der Projektion der wirtschaftlichen Entwicklung und der hier unterstellten Annahmen liegen die Steuereinnahmen je Einwohnerin im Basisszenario im Jahr 2020 bei 57 ½ Prozent der Einnahmen in den westdeutschen Flächenländern (Tabelle 3-6). Der Annäherungsgrad geht danach leicht zurück. Dies liegt an den Annahmen zur Bevölkerungsentwicklung und der damit einhergehenden Entwicklung des Arbeitskräftepotentials in den ostdeutschen Flächenländern. Danach setzt wieder ein Konvergenzprozess ein, denn nach und nach dämpft die Bevölkerungsentwicklung nun auch in den westdeutschen Flächenländern. In dem Szenario mit schwächerer Einkommensentwicklung sinken die Steuereinnahmen je Einwohnerin gemessen am Niveau in den westdeutschen Flächenländern hingegen weiter. Nur in dem Szenario, in dem die Einkommen in den ostdeutschen Flächenländern durchgängig stärker als in den westdeutschen Flächenländern zunehmen, nähern die Steuereinnahmen je Einwohnerin sich weiter

stetig ihrem Niveau in den westdeutschen Flächenländern an. Selbst dann liegen sie im Jahr 2030 aber bei lediglich 60 ½ Prozent des Aufkommens je Einwohnerin in den westdeutschen Flächenländern.

3.2 Verteilung des Steueraufkommens zwischen den Ländern und dem Bund und den Ländern

Die Steuereinnahmen je Einwohnerin unterscheiden sich zwischen den Ländern deutlich. Um diese Unterschiede auszugleichen, schließen sich in Deutschland umfangreiche Verteilungsvorgänge von Steuereinnahmen an, sowohl zwischen den Ländern als auch zwischen Bund und Ländern. Finanzausgleichungen des Bundes werden dabei allgemein den Ländern gewährt, die auch nach dem Ausgleich eine bestimmte Finanzkraft noch nicht erreicht haben (allgemeine Bundesergänzungszuweisungen) oder sie sollen bestimmte besondere Belastungen ausgleichen (Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen). Mit der Einbeziehung der ostdeutschen Länder in den Finanzausgleich haben die über die einzelnen Stufen des Finanzausgleichs umverteilten Steuervolumina deutlich zugenommen. Dabei konnten die ostdeutschen Länder aufgrund ihrer Finanzschwäche von den Ausgleichszahlungen – sowohl zwischen den Ländern als auch von den Zuweisungen des Bundes – in besonderem Ausmaß profitieren.

3.2.1 Umsatzsteuervorwegausgleich

Bis Ende des Jahre 2019 bestand der erste Umverteilungsschritt im sogenannten Umsatzsteuervorwegausgleich. Da die Umsatzsteuer den Endverbrauch belasten soll, stünde sie dem Land zu, in dem dieser Endverbrauch stattfindet. Da die Steuern vom Umsatz aber dort vereinnahmt werden, wo die Bruttowertschöpfung erfolgt oder das Gut beziehungsweise die Dienstleistung in den europäischen Binnenmarkt eingeführt wird und zudem Daten über die regionale Konsumnachfrage nur sehr spät und dann auf hoch aggregierter Ebene zur Verfügung stehen, werden die Steuern vom Umsatz anhand der Zahl der Einwohnerinnen verteilt. Im bis Ende vergangenen Jahres geltenden Ausgleichssystem geschah dies allerdings nur bis zu einem gewissen Anteil. Bereits in diesem Schritt wurde die Finanzkraft besonders finanzschwacher Länder aufgestockt. Dazu wurden vorab maximal 25 Prozent des Aufkommens der Steuern des Umsatzes mittels eines linear-progressiven Tarifs verteilt. Bereits auf dieser ersten Stufe war das Umverteilungsvolumen hoch (Tabelle 3-7).¹³

¹³ Ein Teil der im Umsatzsteuervorwegausgleich geleisteten Ausgleichszahlungen dürfte auf die Vereinigung zurückgehen. Um solche Belastungen aufzufangen, wurde der Umsatzsteueranteil der Länder mit der Einbeziehung der ostdeutschen Länder in den Finanzausgleich im Jahr 1995 allerdings um sieben Prozentpunkte angehoben worden.

Tabelle 3-7

Umsatzsteuervorwegausgleich – in ausgewählten Jahren bis zum Jahr 2019
- in Millionen Euro -¹⁾

	1995	2000	2005	2010	2015	2019
Deutschland, Volumen insges.	+/-6.119	+/-8.647	+/-7.442	+/-6.620	+/-7.895	+/-9.421
darunter:						
Flächenländer Ost	6.119	8.595	6.903	6.058	6.897	8.100
Berlin	0	0	11	58	0	0

¹⁾ Differenz zwischen Verteilung nach geltendem Recht und vollständiger Verteilung nach Einwohnern.

Quelle: BMF; eigene Berechnungen; Abweichungen durch Runden.

Der Umsatzsteuervorwegausgleich ist mit der Neuregelung zum 1. Januar mit dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinn zusammengefasst worden.

3.2.2 Der Ausgleich zwischen den Ländern

Es schließt sich der eigentliche Ausgleich zwischen den Ländern an: bis Ende des Jahres 2019 der Länderfinanzausgleich im engeren Sinn, seit Beginn des Jahres 2020 der Finanzkraftausgleich. Dabei werden in einem ersten Schritt die Finanzkraft und der Finanzbedarf eines Landes ermittelt. Beides erfolgt unter Rückgriff auf die Steuereinnahmen des Landes. Dabei stellt sich die Frage, ob die dem Land zufließenden Steuern oder noch andere Einnahmen berücksichtigt werden sollen. Neben den Steuern gehen auch die Förderabgabe und die Kraftfahrzeugsteuerkompensation in die Berechnung ein, die die Länder seit dem Übergang der Kraftfahrzeugsteuer an den Bund erhalten.¹⁴

Außerdem spielen die Steuereinnahmen der Gemeinden für die Finanzkraft des Landes eine Rolle. Dies begründet sich damit, dass die Länder – verfassungsrechtlich – die Verantwortung dafür tragen, dass ihre Kommunen finanziell in der Lage sind, ihren Aufgaben nachzukommen. Aus diesem Grund finden auch – landesrechtlich unterschiedlich ausgestaltete – kommunale Finanzausgleiche statt, mit denen dies sichergestellt werden soll. Damit gilt aber auch: Je finanzschwächer die Kommunen eines Landes sind, desto höher der kommunale Zuweisungsbedarf, desto größer das notwendige Umverteilungsvolumen auf Landesebene und damit auch der Fi-

¹⁴ Seit dem 1. September 2006 liegt es im Ermessen des einzelnen Landes den Steuersatz bei der Grunderwerbsteuer zu bestimmen; seither wird die Grunderwerbsteuer im Länderfinanzausgleich einheitlich mittels der 200-fachen Steuerkraftmesszahl berücksichtigt.

nanzbedarf des Landes. Bis Ende vergangenen Jahres wurde die kommunale Finanzkraft im Länderfinanzausgleich daher zu 64 Prozent berücksichtigt; nach der Reform zum 1. Januar 2020 sind es 75 Prozent.

Für die Festlegung der Ausgleichszahlungen muss zudem der Finanzbedarf des Landes festgelegt werden. Auch dazu wird auf die Einwohnerzahlen zurückgegriffen, die für die Stadtstaaten „veredelt“, d.h. mit einem Höhergewichtungsfaktor versehen, werden.¹⁵ Schließlich werden mittels einer Gegenüberstellung von Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl die Ausgleichszahlungen festgelegt. Hierfür wurde im bis Ende 2019 geltenden Finanzausgleich ein linear-progressiver Tarif angewendet, seit 1. Januar 2020 ist der Tarif linear.

In der aggregierten Darstellung zeigt sich, dass die westlichen Flächenländer in der Summe Ausgleichszahlungen leisten, während die östlichen Flächenländer wie auch die Stadtstaaten Zahlungen empfangen (Tabelle 3-8).¹⁶

Tabelle 3-8

Ausgleichszahlungen zwischen den Ländern in ausgewählten Jahren bis zum Jahr 2019
- in Millionen Euro -

	1995	2000	2005	2010	2015	2019
Deutschland, Volumen insges.	+/-5.724	+/-8.273	+/-6.948	+/-7.039	+/-9.636	+/-11.161
darunter:						
Flächenländer Ost	2.838	3.707	3.210	2.623	3.190	3.526
Berlin	2.159	2.812	2.456	2.900	3.622	4.330

Quelle: BMF; eigene Berechnungen; Abweichungen durch Runden.

Auch nach der Neuregelung werden die Ausgleichszahlungen zwischen den Ländern in ihrer Summe weiterhin von den westdeutschen Flächenländern geleistet, während die ostdeutschen Länder aufgrund ihrer Finanzschwäche auch künftig Gelder empfangen (Tabelle 3-9). Nach wie vor ist der Kreis der Geberländer dabei eingeschränkt. Aufgrund der sich abzeichnenden Bevölkerungsentwicklung und den damit einhergehenden Wanderungsbewegungen aus den Flächenländern in die Stadtstaaten nehmen deren Finanzzuweisungen – getrieben durch die Einwoh-

¹⁵ Für einige dünn besiedelte Länder wird bei der Berücksichtigung der Gemeindesteuern ebenfalls auf „veredelte“ Einwohnerzahlen zurückgegriffen.

¹⁶ Auch die Ausgleichszahlungen zwischen den Ländern dürften teilweise durch die Vereinigung begründet sein. Wie bereits beim Umsatzsteuervorgangsausgleich angemerkt steht dieser Belastung die Anhebung des Umsatzsteueranteils mit Einbeziehung der ostdeutschen Länder in den Finanzausgleich um sieben Prozentpunkte gegenüber. Die dürfte für die Länder im Jahr 2020 mit Einnahmen in Höhe von 17 ½ Milliarden Euro verbunden sein, also höher liegen, als die zwischen den Ländern im Finanzkraftausgleich geleisteten Zahlungen insgesamt.

nerveredlung – bereits in den kommenden zehn Jahren deutlich zu. Bei den ostdeutschen Flächenländern werden die Aufwüchse bei den Zuweisungen dagegen von der unterstellten Einwohnerentwicklung bereits gebremst.

Tabelle 3-9

Zahlungen zwischen den Ländern in den Jahren 2020, 2025 und 2030
- in Millionen Euro -

	2020	2025	2030
Basisszenario			
Deutschland	+/-16.379	+/-19.903	+/-23.892
darunter:			
Flächenländer Ost	8.911	10.923	12.910
Berlin	4.077	4.615	5.474
Szenario I – schwächere Einkommensentwicklung in Ostdeutschland			
Deutschland	+/-16.407	+/-20.091	+/-24.328
darunter:			
Flächenländer Ost	8.951	11.191	13.531
Berlin	4.074	4.597	5.430
Szenario II – stärkere Einkommensentwicklung in Ostdeutschland			
Deutschland	+/-16.351	+/-19.711	+/-23.438
darunter:			
Flächenländer Ost	8.872	10.648	12.262
Berlin	4.079	4.635	5.520

Quelle: BMF; eigene Berechnungen und Schätzungen; Abweichungen durch Runden.

3.2.3 Der Ausgleich zwischen Bund und Ländern

An den Ausgleich zwischen den Ländern schließen sich die Zuweisungen des Bundes an. Grundsätzlich ist hierbei zwischen den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen, die jedem Land gewährt werden, dass gemessen an seiner Ausgleichsmesszahl auch nach dem horizontalen Länderfinanzausgleich noch immer eine bestimmte Schwelle unterschreitet, und den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, die an bestimmte Umstände anknüpfen, von denen ein besonderer Finanzbedarf abgeleitet wird, zu unterscheiden.

3.2.3.1 Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen

Im bis Ende des Jahres 2019 geltenden Finanzausgleich wurde jenen Ländern, deren Finanzkraftmesszahl nach dem vertikalen Finanzausgleich noch unter 99,5 Prozent ihrer Ausgleichsmesszahl lag, ein Ausgleich gewährt. Die Rückstände wurden dabei zu 77,5 Prozent ausgeglichen. Mit

der Einbeziehung der ostdeutschen Länder in den Finanzausgleich im Jahr 1995 nahmen die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen deutlich zu und stiegen bis zum Jahr 2000 weiter an (Tabelle 3-10). Danach gingen sie nach und nach zurück. Dies dürfte auch durch die anhaltenden Wanderungsbewegungen bedingt gewesen sein: Die Abwanderung aus den finanzschwachen, insbesondere ostdeutschen Flächenländern ließ auch deren Anteil an den Steuereinnahmen zurückgehen. Später nahm das Volumen der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen dann auch wegen der konjunkturellen Erholung und der damit einhergehenden Konsolidierung der Länderhaushalte ab.

Tabelle 3-10

Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen in ausgewählten Jahren bis zum Jahr 2019
- in Millionen Euro -

	1995	2000	2005	2010	2015	2019
Flächenländer West	624	1.649	482	488	1.165	1.331
Flächenländer Ost	1.330	1.483	1.209	1.078	1.328	1.503
Stadtstaaten	496	565	888	1.058	1.355	1.642
Summe	2.449	3.696	2.579	2.624	3.847	4.476
darunter: überproportionale Belastungen	-	0	542	493	401	406

Quelle: BMF; eigene Berechnungen; Abweichungen durch Runden.

Wenngleich alle Länder, deren Einnahmen nach dem erfolgten Ausgleich zwischen den Ländern die genannten Schwellenwerte unterschreiten, einen Anspruch auf allgemeine Bundesergänzungszuweisungen haben, fließt der größte Teil der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen seit Einbeziehung der ostdeutschen Länder aufgrund der nach wie vor ausgeprägten Steuererschwäche an die ostdeutschen Flächenländer. Während die aus der geringeren Steuerkraft der ostdeutschen Länder resultierenden geringeren direkten Steuereinnahmen des Bundes als Folge des gesamtdeutschen Steuersystems einzuordnen sind und damit nicht als einigungsbedingte Belastung des Bundeshaushalts angesehen werden können (Abschnitt 3-1), gilt dies für die an die ostdeutschen Länder fließenden allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen nur zum Teil. Der Umfang der vereinigungsbedingten allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen ist allerdings nicht ohne weiteres zu bestimmen. Behelfsweise werden hierzu die an das finanzschwächste westdeutsche Flächenland, das Saarland, geleisteten allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen je Einwohnerin herangezogen. Auf dieser Grundlage lagen die einigungsbedingten Mehrbelastungen des Bundeshaushalts im Jahr 2019 bei 406 Millionen Euro.

Auch in dem ab dem Jahr 2020 geltenden Finanzausgleich gewährt der Bund allgemeine Bundesergänzungszuweisungen an finanzschwache Länder, deren Finanzkraftmesszahl nach den Ausgleichszahlungen zwischen den Ländern einen Schwellenwert unterschreitet. Länder, deren Finanzkraft noch weniger als 99,75 Prozent seiner Ausgleichsmesszahl beträgt, erhalten eine Zuweisung. Die Fehlbeträge werden nun zu 80 Prozent ausgeglichen. Mit der Neuregelung nehmen die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen deutlich zu (Tabelle 3-11). Der größte Teil der Zuweisungen fließt auch weiterhin an die ostdeutschen Flächenländer. Im Jahr 2020 erhalten sie gut 56 Prozent der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen, ihr Anteil an der Bevölkerung liegt dabei annahmegemäß bei lediglich 14,8 Prozent. Ihr Bevölkerungsanteil geht bis auf 14,5 Prozent im Jahr 2030 zurück; der Anteil an den allgemeinen, ergänzenden Zuweisungen des Bundes liegt dann bei 55 ½ Prozent. Auch die Stadtstaaten erhalten hohe Ausgleichszahlungen. Ein Teil fließt nach Bremen, das nach wie vor finanzschwach ist, der größte Teil der Zuweisungen fließt aber nach Berlin. Gemessen an den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen, die an das finanzschwächste westdeutsche Flächenland das Saarland fließen, liegen die von der Einnahme verursachten allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen im Basisszenario im Jahr 2030 bei 1.863 Millionen Euro.

Tabelle 3-11

Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen in den Jahren 2020, 2025 und 2030
- in Millionen Euro -

	2020	2025	2030
Basisszenario			
Flächenländer West	915	1.246	1.625
Flächenländer Ost	3.952	4.855	5.740
Stadtstaaten	2.178	2.480	2.943
Summe	7.045	8.581	10.308
darunter: überproportionale Belastungen	1.452	1.665	1.863
Szenario I – schwächere Einkommensentwicklung in Ostdeutschland			
Flächenländer West	911	1.219	1.562
Flächenländer Ost	3.971	4.981	6.033
Stadtstaaten	2.176	2.470	2.919
Summe	7.058	8.670	10.514
darunter: überproportionale Belastungen	1.474	1.813	2.203
Szenario II – stärkere Einkommensentwicklung in Ostdeutschland			
Flächenländer West	919	1.273	1.689
Flächenländer Ost	3.934	4.726	5.435
Stadtstaaten	2.179	2.491	2.968
Summe	7.032	8.489	10.093
darunter: überproportionale Belastungen	1.431	1.514	1.509

Quelle: BMF; eigene Berechnungen und Schätzungen; Abweichungen durch Runden.

3.2.3.2 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen

Daneben erfolgt ein Ausgleich, wenn aufgrund bestimmter Sonderfaktoren angenommen werden kann, dass der Finanzbedarf eines Landes höher liegt als bei anderen Ländern. Diese Sonderfaktoren sind genau definiert, und die Höhe der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an die Länder ist festgeschrieben. Für jene Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, bei denen ein Zusammenhang mit der Teilung bestehen könnte, wird nachfolgend ihre Entwicklung dargestellt.

Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen Kosten politische Führung

Kleinere Länder erhalten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, weil bei ihnen davon ausgegangen wird, dass sie im Vergleich zu größeren Ländern überdurchschnittlich hohe Kosten für Verwaltung und Regierung zu tragen haben. Die Flächenländer Ost erhalten alle eine solche Sonderzuweisung und können dadurch im Vergleich zu den anderen Ländern überdurchschnittlich partizipieren (Tabelle 3-12).

Tabelle 3-12

Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen Kosten politische Führung in ausgewählten Jahren bis zum Jahr 2019
- in Millionen Euro -

	1995	2000	2005	2010	2015	2019
Flächenländer West	274	274	163	163	163	163
Flächenländer Ost	336	336	251	251	251	251
Stadtstaaten	176	176	103	103	103	103
Summe	786	786	517	517	517	517

Quelle: BMF; eigene Berechnungen; Abweichungen durch Runden.

Solche Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sind auch nach der Reform vorgesehen, die Voraussetzungen für einen Anspruch sollen dabei im Abstand von fünf Jahren geprüft werden. In der Projektion ist unterstellt, dass sie bis zum Jahr 2030 geleistet werden (Tabelle 3-13). Diese Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen werden in dieser Studie allerdings nicht als einigungsbedingt eingeordnet, wenngleich die Zahl kleiner Länder mit der Vereinigung deutlich zugenommen hat.

Tabelle 3-13

Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen Kosten politische Führung in den Jahren 2020, 2025 und 2030
- in Millionen Euro -

	2020	2025	2030
Flächenländer West	163	163	163
Flächenländer Ost	262	262	262
Stadtstaaten	104	104	104
Summe	528	528	528

Quelle: BMF; eigene Berechnungen; Abweichungen durch Runden.

Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen neue Länder

Seit der Einbeziehung der ostdeutschen Länder in den Länderfinanzausgleich erhielten sie Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, um den auf die deutsche Teilung zurückgehenden Finanzbedarf zu decken. Mit der Integration der Mittel aus dem Investitionsfördergesetz nahm das Volumen der Sonderbundesergänzungszuweisungen neue Länder im Jahr 2002 zu. Seit dem Inkrafttreten des Solidarpakt II im Jahr 2005 setzte ihre degressive Rückführung ein. Letztmalig flossen diese Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Jahr 2019 (Tabelle 3-14).

Tabelle 3-14

Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen neue Länder in ausgewählten Jahren bis zum Jahr 2019
- in Millionen Euro -

	1995	2000	2005	2010	2015	2019
Flächenländer West	-	-	-	-	-	-
Flächenländer Ost	5.797	5.797	8.529	7.080	4.099	1.697
Stadtstaaten	1.361	1.361	2.003	1.663	963	399
Summe	7.158	7.158	10.533	8.743	5.062	2.096
darunter: überproportionale Belastungen	7.158	7.158	10.533	8.743	5.062	2.096

Quelle: BMF; eigene Berechnungen; Abweichungen durch Runden.

Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen strukturelle Arbeitslosigkeit

Zum Ausgleich von Sonderlasten durch hohe strukturelle Arbeitslosigkeit erhalten die ostdeutschen Flächenländer seit dem Jahr 2005 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (Tabelle 3-15). Diese Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen können als vereinigungsbedingt angesehen werden.

Tabelle 3-15

Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen strukturelle Arbeitslosigkeit in ausgewählten Jahren bis zum Jahr 2019
- in Millionen Euro -

	2005	2010	2015	2019
Flächenländer West	-	-	-	-
Flächenländer Ost	1.000	1.000	777	504
Stadtstaaten	-	-	-	-
Summe	1.000	1.000	777	504
darunter: überproportionale Belastungen	1.000	1.000	777	504

Quelle: BMF; eigene Berechnungen; Abweichungen durch Runden.

Solche Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sind auch nach der Reform vorgesehen. Ihr Anlass soll alle drei Jahre überprüft werden. Vor dem Hintergrund der erwarteten Arbeitsmarktsituation dürften sie letztmalig im Jahr 2025 fließen (vgl. Abschnitt 5.2, Tabelle 3-16).

Tabelle 3-16

Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen strukturelle Arbeitslosigkeit in den Jahren 2020, 2025 und 2030

- in Millionen Euro -

	2020	2025	2030
Flächenländer West	-	-	-
Flächenländer Ost	268	237	-
Stadtstaaten	-	-	-
Summe	268	237	-
darunter: überproportionale Belastungen	268	237	-

Quelle: BMF; eigene Berechnungen und Schätzungen; Abweichungen durch Runden.

3.2.3.3 Bundesergänzungszuweisungen unterproportionale kommunale Finanzkraft

Im ab dem Jahr 2020 geltenden Finanzausgleich sind zudem Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen bei einer deutlich unterproportionalen kommunalen Finanzkraft vorgesehen. Der größte Teil dieser Zuweisungen fließt an die ostdeutschen Flächenländer (Tabelle Tabelle 3-17), denn es sind vor allem die ostdeutschen Kommunen die eine ausgeprägte Finanzschwäche aufweisen. Ihre Gemeindesteuern je Einwohnerin lagen im vergangenen Jahr bei nur 60 Prozent des entsprechenden Niveaus in den westdeutschen Ländern. Dies dürfte zu großen Teilen eine Folge der deutschen Vereinigung sein und die darauf zurückgehenden Ergänzungszuweisungen sind als vereinigungsbedingt einzuordnen. Um den Umfang zu bestimmen, wird wiederum auf die Zuweisungen an das finanzschwächste westdeutsche Flächenland, das Saarland, das wohl als einziges westdeutsches Flächenland überhaupt diese Zuweisungen erhalten wird, zurückgegriffen.

Tabelle 3-17

Bundesergänzungszuweisungen unterproportionale kommunale Finanzkraft in den Jahren 2020, 2025 und 2030

- in Millionen Euro -

	2020	2025	2030
Basisszenario			
Flächenländer West	12	17	18
Flächenländer Ost	1.366	1.679	1.942
Stadtstaaten	0	0	0
Summe	1.378	1.696	1.959
darunter: überproportionale Belastungen	1.206	1.459	1.715
Szenario I – schwächere Einkommensentwicklung in Ostdeutschland			
Flächenländer West	12	17	16
Flächenländer Ost	1.374	1.744	2.093
Stadtstaaten	0	0	0
Summe	1.387	1.761	2.109
darunter: überproportionale Belastungen	1.216	1.533	1.887
Szenario II – stärkere Einkommensentwicklung in Ostdeutschland			
Flächenländer West	12	18	19
Flächenländer Ost	1.357	1.612	1.784
Stadtstaaten	0	0	0
Summe	1.370	1.629	1.803
darunter: überproportionale Belastungen	1.196	1.383	1.537

Quelle: BMF; eigene Berechnungen und Schätzungen, Abweichungen durch Runden.

3.2.3.4 Entwicklung der durch die Vereinigung veranlassten Bundesergänzungszuweisungen

Als vereinigungsbedingt veranlasst konnten damit ein Teil der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen, die Sonder-Bedarfsbundesergänzungszuweisungen neue Länder, die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen strukturelle Arbeitslosigkeit sowie im ab 2020 geltenden Finanzausgleich ein Teil der Bundesergänzungszuweisungen bei unterproportionaler kommunaler Finanzkraft identifiziert werden. Seit dem Jahr 2005 haben sich diese Bundesergänzungszuweisungen in der Summe deutlich zurückgebildet, vor allem wegen der degressiven Ausgestaltung des Solidarpakts (Tabelle 3-18).¹⁷

¹⁷ Die als Hilfe zur Einhaltung der Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 fließenden Konsolidierungshilfen werden als nicht einigungsbedingt eingeordnet; sie werden auch einigen westdeutschen Ländern gewährt.

Tabelle 3-18

Überproportionale Belastungen des Bundeshaushalts bis zum Jahr 2019
- in Millionen Euro -

	1995	2000	2005	2010	2015	2019
Überproportionale Belastungen	7.158	7.158	12.075	10.236	6.240	3.006

Quelle: BMF; eigene Berechnungen und Schätzungen; Abweichungen durch Runden.

In dem ab dem Jahr 2020 geltenden, neu geregelten System sind sie trotz des nunmehr vollständigen Wegfalls der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen neue Länder nur wenig niedriger. (Tabelle 3-19). Da die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen nunmehr deutlich an Umfang gewonnen haben, ist auch der Teil, der als vereinigungsbedingt veranlasst gelten kann, höher als zuvor. Im Basisszenario wie im Szenario bei schwächerer Einkommensentwicklung in Ostdeutschland nehmen die vereinigungsbedingten Bundesergänzungszuweisungen zudem stetig zu. Nur im Szenario mit stärkerer Einkommensentwicklung in den ostdeutschen Ländern gehen sie nach dem Wegfall der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen struktureller Arbeitslosigkeit letztlich zurück.

Tabelle 3-19

Überproportionale Belastungen des Bundeshaushalts in den Jahren 2020, 2025, 2030
- in Millionen Euro -

	2020	2025	2030
Basisszenario	2.926	3.361	3.578
Szenario I – schwächere Einkommensentwicklung in Ostdeutschland	2.958	3.583	4.090
Szenario II – stärkere Einkommensentwicklung in Ostdeutschland	2.895	3.134	3.046

Quelle: BMF; eigene Berechnungen und Schätzungen; Abweichungen durch Runden.

4 Einnahmen und Ausgaben der Länder und Kommunen

Wie bereits in Abschnitt 2 mehrfach aufgezeigt, gibt es strukturelle Unterschiede zwischen ost- und westdeutschen Flächenländern sowie den Stadtstaaten. Dies gilt vor allem hinsichtlich ihrer Haushaltsstrukturen.

4.1 Einnahmenstruktur der Länder- und Kommunalhaushalte

Nach dem Finanzausgleich unterscheiden sich die bereinigten Einnahmen¹⁸ je Einwohnerin in den ost- und westdeutschen Flächenländern aggregiert für die Länder und ihre Kommunen nur noch wenig, während ihr Niveau in den Stadtstaaten deutlich höher ist (Abbildung 4-1)¹⁹. Im Jahr 2018 waren die Einnahmen je Einwohnerin in den westdeutschen Flächenländern mit rund 7.000 Euro nur etwas höher als in den ostdeutschen Flächenländern mit rund 6.800 Euro je Einwohnerin (für einen detaillierten Überblick zu den Einnahmen vgl. Tabelle A-1 im Anhang). Dies ist Folge des bundesstaatlichen Finanzausgleichs (Umsatzsteuervorwegausgleich, Länderfinanzausgleich im engeren Sinne sowie der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen), die zu einer annähernden Nivellierung der Finanzkraft der einzelnen Länder führen (Abschnitt 3-2). Ähnliches gilt auch bei getrennter Betrachtung von Länder- und Kommunalhaushalten, wobei auf Länderebene die bereinigten Einnahmen je Einwohnerin in den ostdeutschen Flächenländern etwas höher sind als in den westdeutschen Ländern, während es sich auf Ebene der Kommunen umgekehrt verhält. Dies liegt in erster Linie daran, dass die ostdeutschen Länder hohe Mittelzuflüsse aus dem Solidarpakt I und II sowie zweckgebundene Finanzhilfen für eigene Vorhaben erhalten haben, denn die aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich resultierenden Zuweisungen der Länder fließen in die kommunalen Finanzausgleichssysteme ein und werden somit zwischen dem Land und seinen Kommunen aufgeteilt. Die höheren Einnahmen der Stadt-

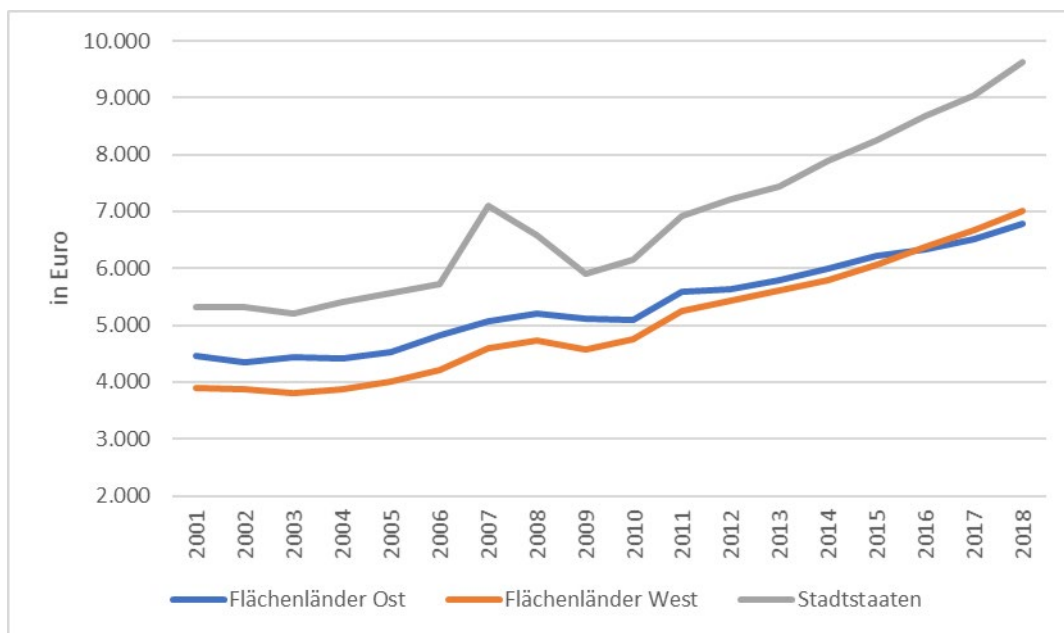
¹⁸ Die bereinigten Einnahmen sind die Summe der Einnahmen der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung. Sie werden zur Vermeidung von Doppelzählungen um Zahlungen von gleicher Ebene bereinigt (Statistisches Bundesamt, 2019).

¹⁹ Dabei hat sich die Datenbasis durch die Aufnahme der Extrahaushalte in den öffentlichen Haushalt im Jahr 2007 geändert und die Daten vor und nach dem Jahr 2007 sind nur eingeschränkt vergleichbar. Im Jahr 2011 gab es zudem eine Erweiterung des Berichtskreises, so dass auch die Daten vor und nach dem Jahr 2011 nur eingeschränkt vergleichbar sind. Bis zum Jahr 2003 beruhen die Daten auf den Rechnungsergebnissen des öffentlichen Gesamthaushalts, ab dem Jahr 2004 auf den Vierteljährlichen Kassenergebnissen des öffentlichen Gesamthaushalts (Statistisches Bundesamt, 2004-2006, Statistisches Bundesamt, 2005-2019).

staaten lassen sich sowohl durch höhere originäre Steuereinnahmen als auch durch die Einwohnerveredelung im Länderfinanzausgleich erklären. Die bereinigten Einnahmen je Einwohnerin lagen in den Stadtstaaten im Jahr 2018 bei gut 9.600 Euro je Einwohnerin.²⁰

Abbildung 4-1

Bereinigte Einnahmen je Einwohnerin in den ost- und westdeutschen Flächenländern und Stadtstaaten in den Jahren 2001 bis 2018
- in Euro -¹⁾



¹⁾ Einnahmen der Länder und Gemeinden/Gemeindeverbände; Anpassungen in der Datengrundlage 2004, 2007 und 2011. Bis 2003: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts; ab 2004: Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts; ab 2007: Aufnahme ausgewählter Extrahaushalte des Bundes, der Länder und der Sozialversicherungen; 2011: Erweiterung des Berichtskreises um noch fehlende öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (Statistisches Bundesamt, 2005-2019).

Quelle: Statistisches Bundesamt (2004-2006, 2005-2019); eigene Berechnungen.

Eine detailliertere Analyse lässt allerdings Unterschiede in den Haushalten zwischen den ostdeutschen und den westdeutschen Flächenländern erkennen. Die bereinigten Einnahmen der öffentlichen Haushalte setzen sich aus den Einnahmen der laufenden Rechnung – Einnahmen, die im Rahmen des Verwaltungsvollzugs und des Betriebs von Einrichtungen und Anstalten anfallen – sowie den Einnahmen der Kapitalrechnung – Einnahmen aus der Finanzierung eigener Investitionen und denen anderer Träger – zusammen. Im Jahr 2018 lagen die Einnahmen der laufenden Rechnung in den westdeutschen Flächenländern mit 6.777 Euro je Einwohnerin über denen in den ostdeutschen Flächenländern, wo sie bei 6.401 Euro je Einwohnerin lagen. Bei den

²⁰ Im Jahr 2007 haben Vermögensveräußerungen die Einnahmen in der Kapitalrechnung des Landes Berlin aufgrund des Verkaufs der Gewerbesiedlungs-Gesellschaft mbH und der Rückzahlung eines Teils des eigenkapitalersetzenden Darlehens durch die Landesbank Berlin erhöht.

Einnahmen der Kapitalrechnung verhält es sich umgekehrt, was sich durch höhere Finanzhilfen nach Artikel 104a GG sowie für Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91b GG für die ostdeutschen Flächenländer erklären lässt. Die Einnahmen je Einwohnerin in der Kapitalrechnung lagen 2018 in den ostdeutschen Flächenländern bei 374 Euro je Einwohnerin, in den westdeutschen Flächenländern bei 241 Euro je Einwohnerin und in den Stadtstaaten bei 374 Euro je Einwohnerin.

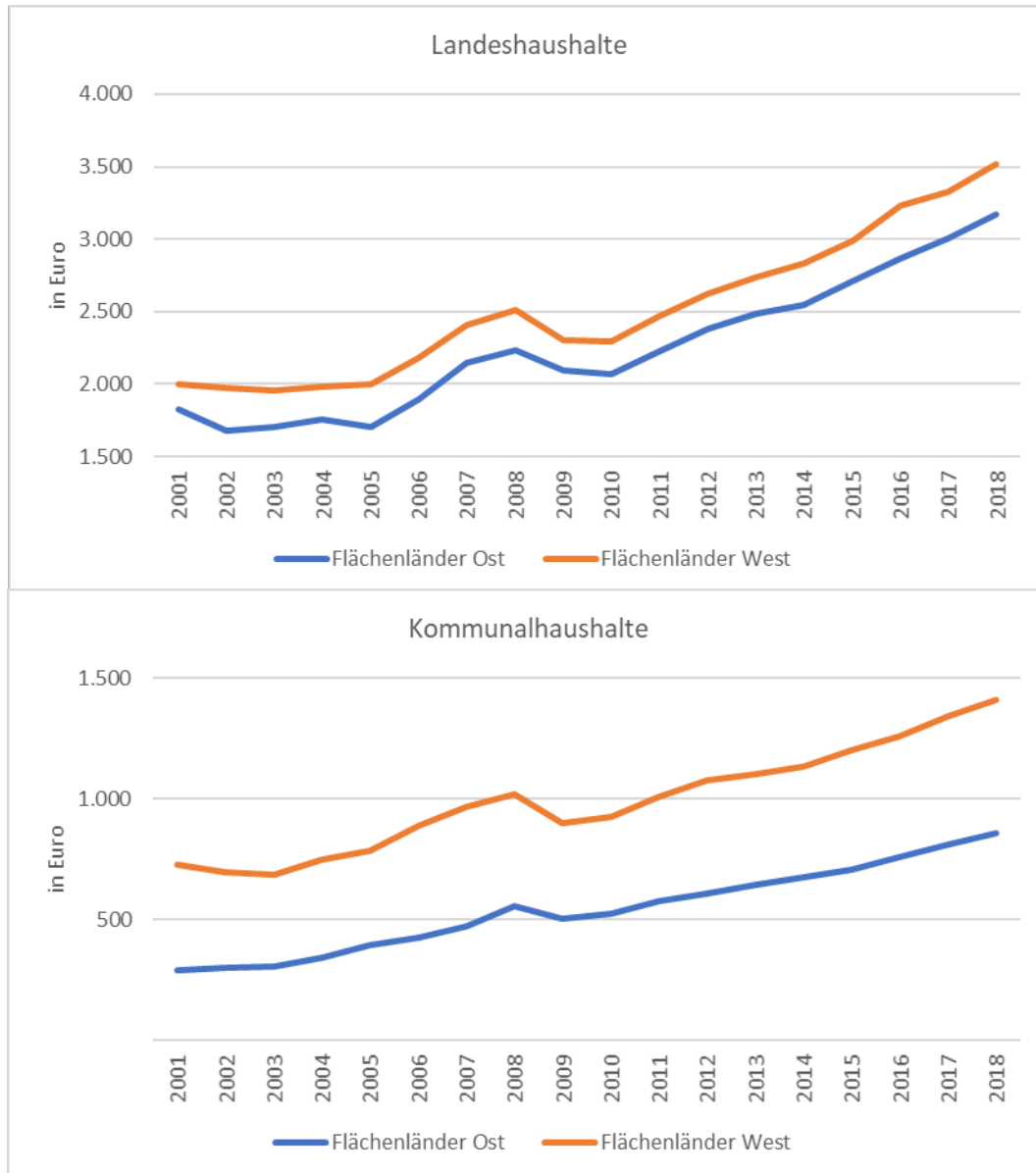
Auch die Unterkategorien der Einnahmen der laufenden Rechnung lassen weitere Unterschiede erkennen. Strukturelle Unterschiede ergeben sich vor allem bei den Steuereinnahmen und den Laufenden Zuweisungen. In den ostdeutschen Flächenländern sind die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben noch immer deutlich niedriger als in den westdeutschen Flächenländern (Abschnitt 3). Im Jahr 2018 lagen die Steuereinnahmen je Einwohnerin in den ostdeutschen Flächenländern bei rund 4.000 Euro und damit rund 18 Prozent unter den Einnahmen in den westdeutschen Flächenländern von 4.900 Euro je Einwohnerin. Die Stadtstaaten konnten hingegen knapp 5.400 Euro je Einwohnerin vereinnahmen.

Abbildung 4-2 zeigt die Entwicklung der Steuereinnahmen getrennt nach Ländern und Kommunen. Das geringere Niveau der Steuereinnahmen in Ostdeutschland schlägt sich auf der Gemeindeebene noch stärker nieder als auf der Länderebene. Auf der Länderebene lagen die Steuereinnahmen je Einwohnerin im Jahr 2018 in den westdeutschen Flächenländern bei 3.516 Euro und in den ostdeutschen Flächenländern bei 3.168 Euro. Auf der kommunalen Ebene waren es 1.409 Euro in den westdeutschen Flächenländern gegenüber 859 Euro in den ostdeutschen Flächenländern. Prozentual gesehen war der Abstand auf der kommunalen Ebene mit 39 Prozent deutlich höher als auf der Länderebene mit 9,9 Prozent. Dies ist aber auch eine Folge davon, dass die Steuereinnahmen der Länder durch den Umsatzsteuervorgewegausgleich bereits aufgestockt worden sind.

Abbildung 4-2

Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben je Einwohnerin in den ost- und westdeutschen Flächenländern in den Jahren 2001 bis 2018

- in Euro ¹⁾



¹⁾ Einnahmen der Länder und Gemeinden/Gemeindeverbände; Anpassungen in der Datengrundlage 2004, 2007 und 2011. Bis 2003: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts; ab 2004: Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts; ab 2007: Aufnahme ausgewählter Extrahaushalte des Bundes, der Länder und der Sozialversicherungen; 2011: Erweiterung des Berichtskreises um noch fehlende öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (Statistisches Bundesamt, 2005-2019).

Quelle: Statistisches Bundesamt (2004-2006, 2005-2019); eigene Berechnungen.

Der geringeren Steuerkraft der ostdeutschen Flächenländer stehen höhere Einnahmen aus Laufenden Zuweisungen, Zuschüssen und Schuldendiensthilfen gegenüber. Im Jahr 2018 erhielten die ostdeutschen Flächenländer Laufende Zuweisungen, Zuschüsse und Schuldendiensthilfen in Höhe von 4.043 Euro je Einwohnerin. In den westdeutschen Flächenländern lagen diese Zuweisungen hingegen bei lediglich 3.106 Euro je Einwohnerin und waren damit knapp 1.000 Euro je Einwohnerin niedriger. Mit den Einnahmen aus den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen in Höhe von 2.835 Euro je Einwohnerin waren diese Einnahmen in den Stadtstaaten insgesamt geringer. Dies liegt in erster Linie daran, dass das finanzstarke Hamburg nur geringe Zuweisungen erhält, im Jahr 2018 rund 1.500 Euro je Einwohnerin. Die Zuweisungen je Einwohnerin an Bremen und Berlin sind hingegen höher als in den westdeutschen Flächenländern.

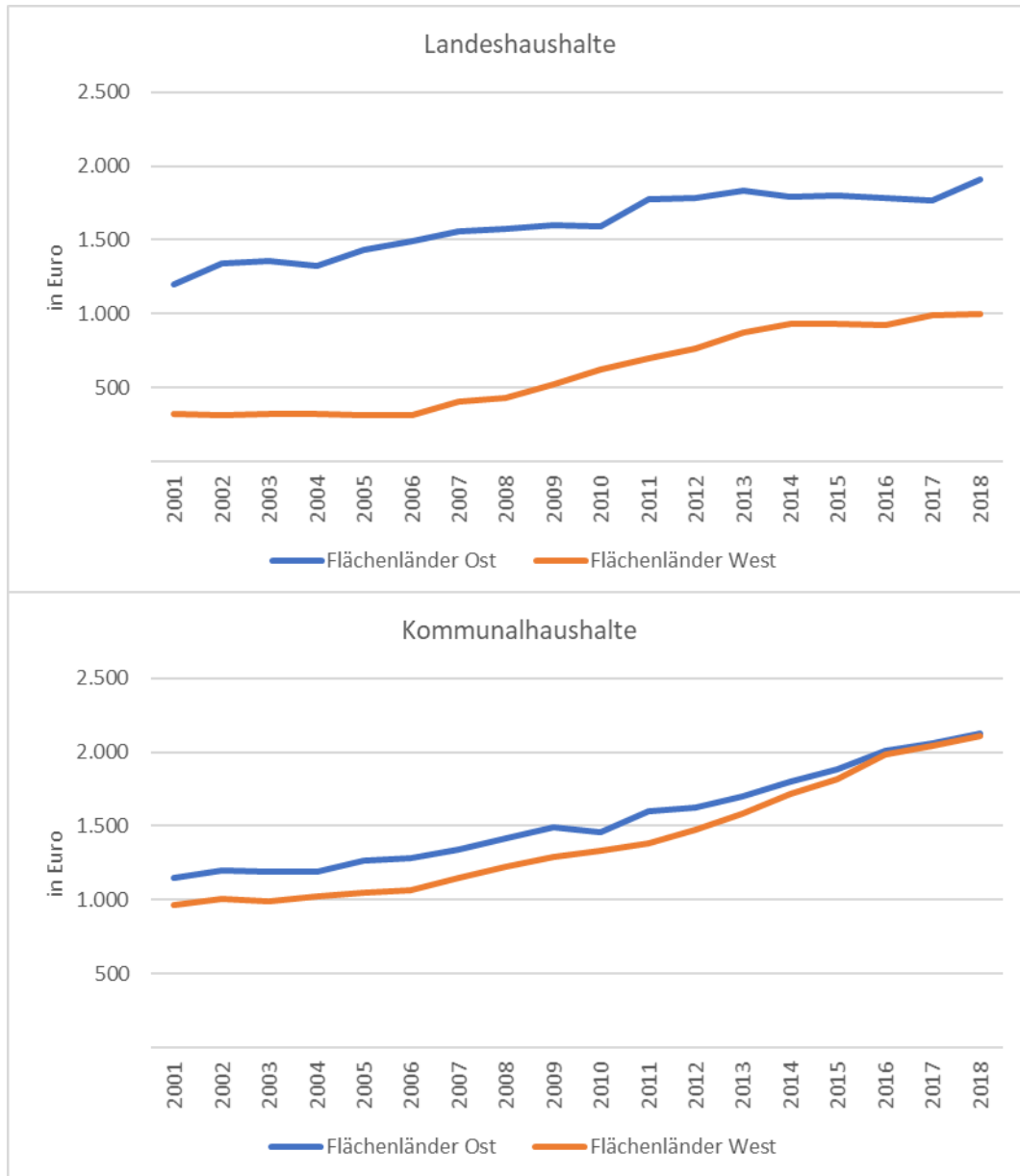
Die höheren Zuweisungen an die ostdeutschen Länder resultierten neben den Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinne auch aus Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (Blum et al., 2009). Die Kommunen der ostdeutschen Flächenländer profitieren davon, da ihre Länder durch diese Mittel in die Lage versetzt werden, ihren Gemeinden höhere Finanzzuweisungen zukommen lassen zu können.

Auch wenn die Laufenden Zuweisungen während des ganzen Betrachtungszeitraums in den ostdeutschen Flächenländern durchgängig höher als in den westdeutschen Flächenländern waren, hat die Differenz sich nach und nach zurückgebildet (Abbildung 4-3). Dies liegt vor allem an der degressiven Ausgestaltung der Solidarpakt-II-Mittel, die im Jahr 2019 letztmalig geflossen sind. Im Jahr 2018 lagen die Zuweisungen je Einwohnerin in den ostdeutschen Flächenländern noch knapp 1.000 Euro über denen in den westdeutschen Flächenländern. Auf kommunaler Ebene hatten die Zuweisungen je Einwohnerin sich dagegen bereits angeglichen.

Abbildung 4-3

Einnahmen je Einwohnerin aus Laufenden Zuweisungen, Zuschüssen und Schuldendiensthilfen in den ost- und westdeutschen Flächenländern in den Jahren 2001 bis 2018

- in Euro -¹⁾



¹⁾ Einnahmen der Länder und Gemeinden/Gemeindeverbände; Anpassungen in der Datengrundlage 2004, 2007 und 2011. Bis 2003: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts; ab 2004: Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts; ab 2007: Aufnahme ausgewählter Extrahaushalte des Bundes, der Länder und der Sozialversicherungen; 2011: Erweiterung des Berichtskreises um noch fehlende öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (Statistisches Bundesamt, 2005-2019).

Quelle: Statistisches Bundesamt (2004-2006, 2005-2019); eigene Berechnungen.

4.2 Ausgabenstruktur der Länder- und Kommunalhaushalte

Auch auf der Ausgabe­seite zeigen sich Unterschiede in den Haushaltsstrukturen der ost- und westdeutschen Flächenländer. Dabei spielen in den ostdeutschen Ländern auch einigungsbedingte Mehrausgaben eine Rolle.

Die bereinigten Ausgaben²¹ der Länder und Kommunen umfassen die Ausgaben der laufenden Rechnung, die beim Betrieb von Einrichtungen und Anstalten sowie im Rahmen des Verwaltungsvollzugs anfallen, sowie die Ausgaben der Kapitalrechnung, die der Finanzierung von Investitionen dienen. Aggregiert für die Länder und ihre Kommunen lagen die bereinigten Ausgaben je Einwohnerin im Jahr 2018 in den westdeutschen Flächenländern bei 6.700 Euro je Einwohnerin und damit um 400 Euro über den entsprechenden Ausgaben in den ostdeutschen Flächenländern (für einen detaillierten Überblick zu den Ausgaben vgl. Tabelle A-2 im Anhang).²² Der in den ostdeutschen Flächenländern im Vergleich zu den westdeutschen Ländern geringere Anstieg der bereinigten Ausgaben je Einwohnerin in den vergangenen Jahren dürfte auch daran liegen, dass die Sonderhilfen für die ostdeutschen Länder zunehmend zurückgeführt wurden. In den Stadtstaaten lagen die bereinigten Ausgaben mit 9.300 Euro je Einwohnerin deutlich über den Ausgaben in den Flächenländern (Abbildung 4-4). Dies lässt sich dadurch erklären, dass die Stadtstaaten nicht nur Leistungen für ihre Einwohnerinnen, sondern auch für die Einwohnerinnen ihres Umlandes erbringen. Hierfür erhalten sie im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs auch entsprechend höhere Einnahmen.

Auf der Landesebene liegen die bereinigten Ausgaben je Einwohnerin in den ostdeutschen Flächenländern höher als in den westdeutschen Flächenländern. Die Differenz hat sich seit dem Jahr 2001 jedoch verringert. Hier spiegelt sich auch wider, dass die überproportionalen Zuweisungen an die ostdeutschen Länder dazu dienen sollten, den teilungsbedingten Nachholbedarf bei den Investitionen auszugleichen. Mit dem Abschmelzen der Zuweisungen haben sich diese Ausgaben in den ostdeutschen Flächenländern daher an das Niveau in den westdeutschen Flä-

²¹ Die bereinigten Ausgaben sind die Summe der Ausgaben der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung. Sie werden zur Vermeidung von Doppelzählungen um Zahlungen von gleicher Ebene bereinigt (Statistisches Bundesamt, 2019).

²² Auch hier wirkt sich die Änderung der Datenbasis im Jahr 2007, als eine Anzahl von Extrahaushalten in die öffentlichen Haushalte einbezogen worden sind, aus und die Daten vorher und nachher sind nur eingeschränkt vergleichbar. Dies gilt auch für die Daten vor und nach dem Jahr 2011, da in diesem Jahr der Berichtskreis erweitert wurde. Bis 2003 beruhen die Daten auf den Rechnungsergebnissen des öffentlichen Gesamthaushalts, ab 2004 auf den Vierteljährliche Kassenergebnissen des öffentlichen Gesamthaushalts (Statistisches Bundesamt, 2004-2006, 2005-2019).

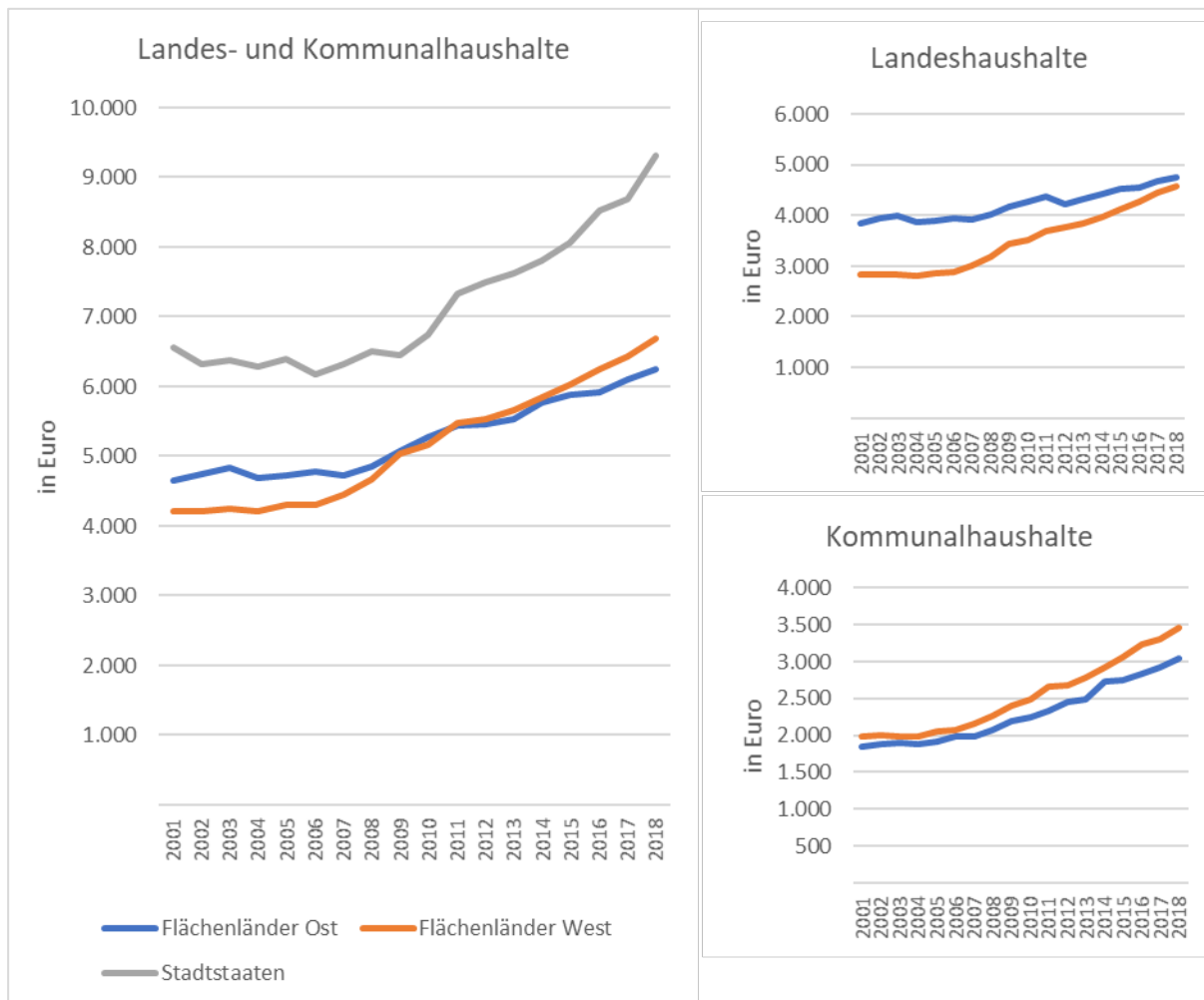
chenländern angenähert. Bei den Kommunalhaushalten lagen die bereinigten Ausgaben je Einwohnerin in den ostdeutschen Gemeinden und Gemeindeverbänden Anfang des Jahrtausends hingegen niedriger als in den westdeutschen Kommunen (Abbildung 4-4).

Bei einem Vergleich der Länder- und Kommunalhaushalte ist allerdings zu beachten, dass die Aufgabenverteilung zwischen landes- und kommunaler Ebene in Deutschland in den Ländern unterschiedlich geregelt ist und dies einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Ausgabenverteilung hat. Daher ist ein Vergleich über die gemeinsame Ebene der Länder- und Kommunalhaushalte aussagekräftiger als die getrennte Betrachtung der Landeshaushalte und Kommunalhaushalte.

Die Ausgaben der laufenden Rechnung je Einwohnerin stiegen in den westdeutschen Flächenländern stärker als in den ostdeutschen Flächenländern. Lagen sie im Jahr 2001 in beiden Regionen bei 3.600 Euro je Einwohnerin, so nahmen sie bis zum Jahr 2018 auf 5.400 Euro in den ostdeutschen Flächenländern und auf 5.900 Euro in den westdeutschen Flächenländern zu. Differenziert nach Länder- und Kommunalhaushalten zeigt sich, dass die Ausgaben der laufenden Rechnung, wie auch die bereinigten Ausgaben insgesamt, auf Landesebene je Einwohnerin in den ostdeutschen Flächenländern höher liegen als in den westdeutschen Ländern. Seit dem Jahr 2016 zeigt sich eine Annäherung. Auf Gemeindeebene sind sie hingegen in den westdeutschen Kommunen höher; im Jahr 2018 lagen sie um 400 Euro je Einwohnerin über denen in den ostdeutschen Kommunen.

Abbildung 4-4

Bereinigte Ausgaben je Einwohnerin von Ländern und Kommunen in den ost- und westdeutschen Flächenländern und den Stadtstaaten in den Jahren 2001 bis 2018
- in Euro -¹⁾



¹⁾ Ausgaben der Länder und Gemeinden/Gemeindeverbände. Anpassungen in der Datengrundlage 2004, 2007 und 2011. Bis 2003: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts; ab 2004: Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts; ab 2007: Aufnahme ausgewählter Extrahaushalte des Bundes, der Länder und der Sozialversicherungen; 2011: Erweiterung des Berichtskreises um noch fehlende öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (Statistisches Bundesamt, 2005-2019).

Quelle: Statistisches Bundesamt (2004-2006, 2005-2019); eigene Berechnungen.

Zu den Ausgaben der laufenden Rechnung zählen unter anderem die Personalausgaben, die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand, die Zinsausgaben sowie die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse und Schuldendiensthilfen. Die Personalausgaben sind in aggregierter Betrachtung der Länder- und Kommunalebene in den Jahren 2001 bis 2018 in den westdeutschen Flächenländern stärker gestiegen als in den ostdeutschen (Abbildung 4-5). Im Jahr 2018 lagen sie in den westdeutschen Flächenländern mit 2.700 Euro je Einwohnerin über denen in den ostdeutschen Flächenländern mit 2.400 Euro je Einwohnerin. In den westdeutschen Flächenländern liegen besonders die Personalausgaben für Versorgungsbezüge (Pensionen sowie Beihilfen

und Unterstützungen) über den entsprechenden Ausgaben in den ostdeutschen Flächenländern. Der Grund dafür ist, dass in den westdeutschen Ländern in stärkerem Umfang Verbeamtungen vorgenommen worden sind und dass demzufolge die Anzahl der Pensionäre höher ist als im Osten, wo diese Ausgaben historisch bedingt bisher nicht stark ins Gewicht fallen. In den Haushalten der Gemeinden und Gemeindeverbänden entwickelten sich die Personalausgaben in den west- und ostdeutschen Flächenländern in etwa gleich und lagen im Jahr 2018 bei 900 Euro je Einwohnerin. In den Haushalten der Länder haben sich diese Ausgaben hingegen auseinanderentwickelt. Lagen die Personalausgaben im Jahr 2001 in den westdeutschen Flächenländern um 100 Euro je Einwohnerin über denen in den ostdeutschen Flächenländern, hat sich dieser Abstand bis zum Jahr 2018 auf 300 Euro je Einwohnerin erhöht (ostdeutsche Flächenländer: 1.500 Euro, westdeutsche Flächenländer: 1.800 Euro). Die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand je Einwohnerin haben sich in aggregierter Betrachtung der Landes- und Kommunalhaushalte zwischen west- und ostdeutschen Flächenländern hingegen angeglichen und lagen im Jahr 2018 auf etwa gleichem Niveau. Die Zinsausgaben haben in den Landes- und Kommunalhaushalten aufgrund des historisch niedrigen Zinsniveaus an Bedeutung verloren und lagen im Jahr 2018 in den ostdeutschen Flächenländern bei 130 Euro, und in den westdeutschen Flächenländern bei 180 Euro je Einwohnerin. In aggregierter Betrachtung für die Landes- und kommunale Ebene lagen die Ausgaben für laufende Zuweisungen und Zuschüsse, Schuldendiensthilfen in den ostdeutschen Flächenländern hingegen höher als in den westdeutschen Flächenländern. Sie haben sich im Zeitverlauf jedoch angenähert und lagen im Jahr 2018 bei 4.200 Euro je Einwohnerin in den ostdeutschen und bei 4.000 Euro je Einwohnerin in den westdeutschen Flächenländern. Wiederum sind diese Ausgaben in den ostdeutschen Länderhaushalten höher als in den westdeutschen (2018: 2.500 Euro bzw. 2.000 Euro je Einwohnerin). Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass aufgrund der kommunalen Steuerschwäche in den ostdeutschen Flächenländern mehr Finanzmittel im kommunalen Finanzausgleich von den Ländern an die Gemeinden umverteilt werden als in westdeutschen Flächenländern. Auf der Gemeindeebene liegen die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse, Schuldendiensthilfen in den ostdeutschen Haushalten unter denen in den westdeutschen (2018: 1.600 Euro bzw. 2.000 Euro je Einwohnerin).

Im Gegensatz zu den Ausgaben der laufenden Rechnung sind die Ausgaben der Kapitalrechnung je Einwohnerin in den ostdeutschen Flächenländern höher als in den westdeutschen. Außerdem waren sie im Betrachtungszeitraum volatiler als die Ausgaben der laufenden Rechnung. Seit dem Jahr 2001 zeigt sich allerdings eine Angleichung. In aggregierter Betrachtung der Landes- und

Kommunalhaushalte sanken sie in den ostdeutschen Flächenländern im betrachteten Zeitraum von 1.100 Euro auf 800 Euro je Einwohnerin, gleichzeitig stiegen sie in den westdeutschen Flächenländern von 600 Euro auf 800 Euro je Einwohnerin. Auch in den Stadtstaaten ist in den vergangenen Jahren ein Anstieg bei den Ausgaben der Kapitalrechnung zu verzeichnen. Für die Länderebene liegen, die Ausgaben der Kapitalrechnung wie auch die Ausgaben der laufenden Rechnung, in den ostdeutschen Flächenländern höher als in den westdeutschen, wobei sich die Differenz von 600 Euro je Einwohnerin im Jahr 2001 auf 100 Euro je Einwohnerin im Jahr 2018 verringert hat. Auch in den Gemeindehaushalten in den ostdeutschen Flächenländern lagen die Ausgaben der Kapitalrechnung zunächst höher als in den westdeutschen Flächenländern, seit dem Jahr 2010 sind sie hingegen niedriger.

Zu den Ausgaben der Kapitalrechnung gehören die Ausgaben für Sachinvestitionen sowie Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen. Die Ausgaben für Sachinvestitionen lagen im Jahr 2001 in aggregierter Betrachtung der Landes- und Kommunalhaushalte in den ostdeutschen Flächenländern mit 200 Euro je Einwohnerin deutlich höher als in westdeutschen Flächenländern (Abbildung 4-5), vor allem wegen des höheren Investitionsbedarfs nach der Wiedervereinigung. Im Zeitverlauf haben sich die Ausgaben für Sachinvestitionen angeglichen und lagen im Jahr 2018 in den ostdeutschen wie den westdeutschen Flächenländern bei rund 500 Euro je Einwohnerin. Eine separate Betrachtung der Landes- und der Kommunalhaushalte zeigt, dass auch diese Ausgaben in den ostdeutschen Landeshaushalten noch immer höher sind als in den westdeutschen (200 Euro bzw. 120 Euro je Einwohnerin in 2018). Bis zum Jahr 2011 war dies auch in den Kommunalhaushalten der Fall, seit dem Jahr 2012 sind die Ausgaben für Sachinvestitionen jedoch in den ostdeutschen Gemeindehaushalten niedriger als in den westdeutschen.

Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen sind aggregiert für die Länder- und Kommunalhaushalte im Betrachtungszeitraum in den ostdeutschen Flächenländern von 800 Euro auf 600 Euro je Einwohnerin gesunken. In den westdeutschen Flächenländern stiegen die Ausgaben für Zuschüsse und Zuweisungen hingegen von 250 Euro auf 300 Euro je Einwohnerin, liegen jedoch noch immer auf einem niedrigeren Niveau. Auch bei diesen Ausgaben zeigt sich zwischen den Jahren 2001 und 2018 also eine Annäherung. Unterteilt nach Landes- und Kommunalhaushalten ergibt sich für die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen das gleiche Bild wie für die Ausgaben bei den Sachinvestitionen: In den Landeshaushalten der ostdeutschen Flächenländer sind diese Ausgaben je Einwohnerin höher als in den westdeutschen Flä-

chenländern. Die höheren Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse in den ostdeutschen Länderhaushalten spiegeln zum einen die Ausgaben für die Wirtschaftsförderung wider; zum Teil sind sie aber auch durch höhere Zuschüsse der Länder an ihre Gemeinden begründet. Durch die Zuschüsse und Zuweisungen können die Länder die Investitionstätigkeit ihrer Gemeinden stützen (Abschnitt 4.1; auch van Deuverden, 2010).²³ Seit dem Jahr 2013 übersteigen die Zuschüsse und Zuweisungen je Einwohnerin in den westdeutschen Gemeinden die entsprechenden Ausgaben in den ostdeutschen Gemeinden.

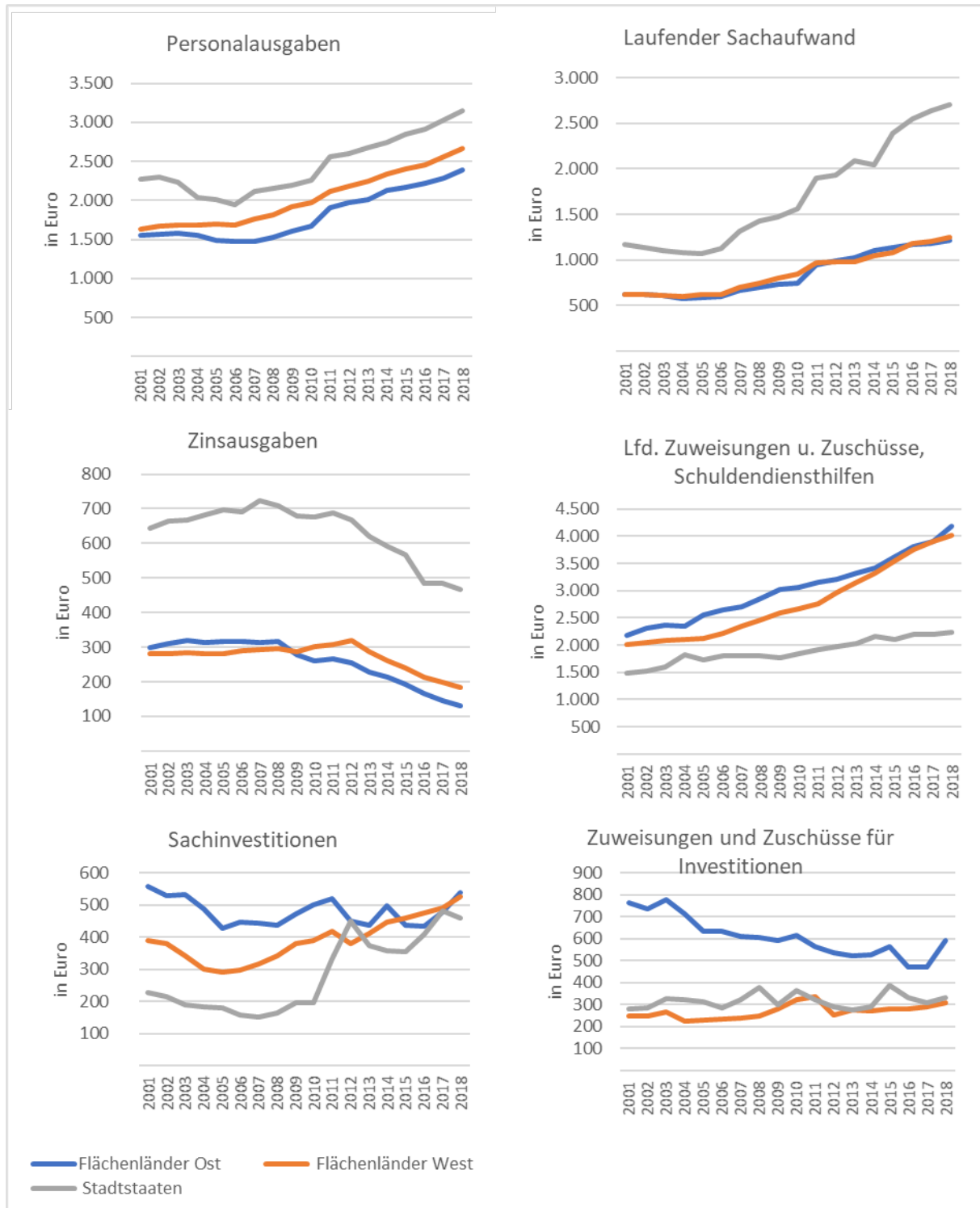
Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich im Jahr 2018 auf der aggregierten Ebene von Land und Kommunen kaum noch vereinigungsbedingte Mehrbelastungen der ostdeutschen Länder feststellen lassen. Die bereinigten Ausgaben je Einwohnerin lagen in den ostdeutschen Flächenländern zunächst über denen der westdeutschen Flächenländer, stiegen seit dem Jahr 2004 im Westen jedoch stärker als im Osten und liegen in den westdeutschen Flächenländern nun höher. Dabei sind die Ausgaben der laufenden Rechnung je Einwohnerin in den ostdeutschen Flächenländern niedriger, während die Ausgaben der Kapitalrechnung in den ostdeutschen Flächenländern die in den westdeutschen übersteigen.

²³ Der Anstieg der Zuweisungen und Zuschüsse in den Flächenländern und Stadtstaaten im Jahr 2010 lässt sich dabei auf das Konjunkturpaket II zurückführen. Um die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise abzumildern wurden Investitionen gefördert. Die Ausgabenlast wurde dabei zum größten Teil mittels Finanzhilfen vom Bund getragen, jedoch erfolgte die Umsetzung durch die Länder und ihre Gemeinden.

Abbildung 4-5

Ausgaben nach Arten je Einwohnerin von Ländern und Kommunen in den ost- und westdeutschen Flächenländern und den Stadtstaaten in den Jahren 2001 bis 2018

- in Euro -¹⁾



¹⁾ Ausgaben der Länder und Gemeinden/Gemeindeverbände. Anpassungen in der Datengrundlage 2004, 2007 und 2011. Bis 2003: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts; ab 2004: Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts; ab 2007: Aufnahme ausgewählter Extrahaushalte des Bundes, der Länder und der Sozialversicherungen; 2011: Erweiterung des Berichtskreises um noch fehlende öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (Statistisches Bundesamt, 2005-2019).

Quelle: Statistisches Bundesamt (2004-2006, 2005-2019); eigene Berechnungen.

4.3 Finanzierungssalden der Länder und Kommunen

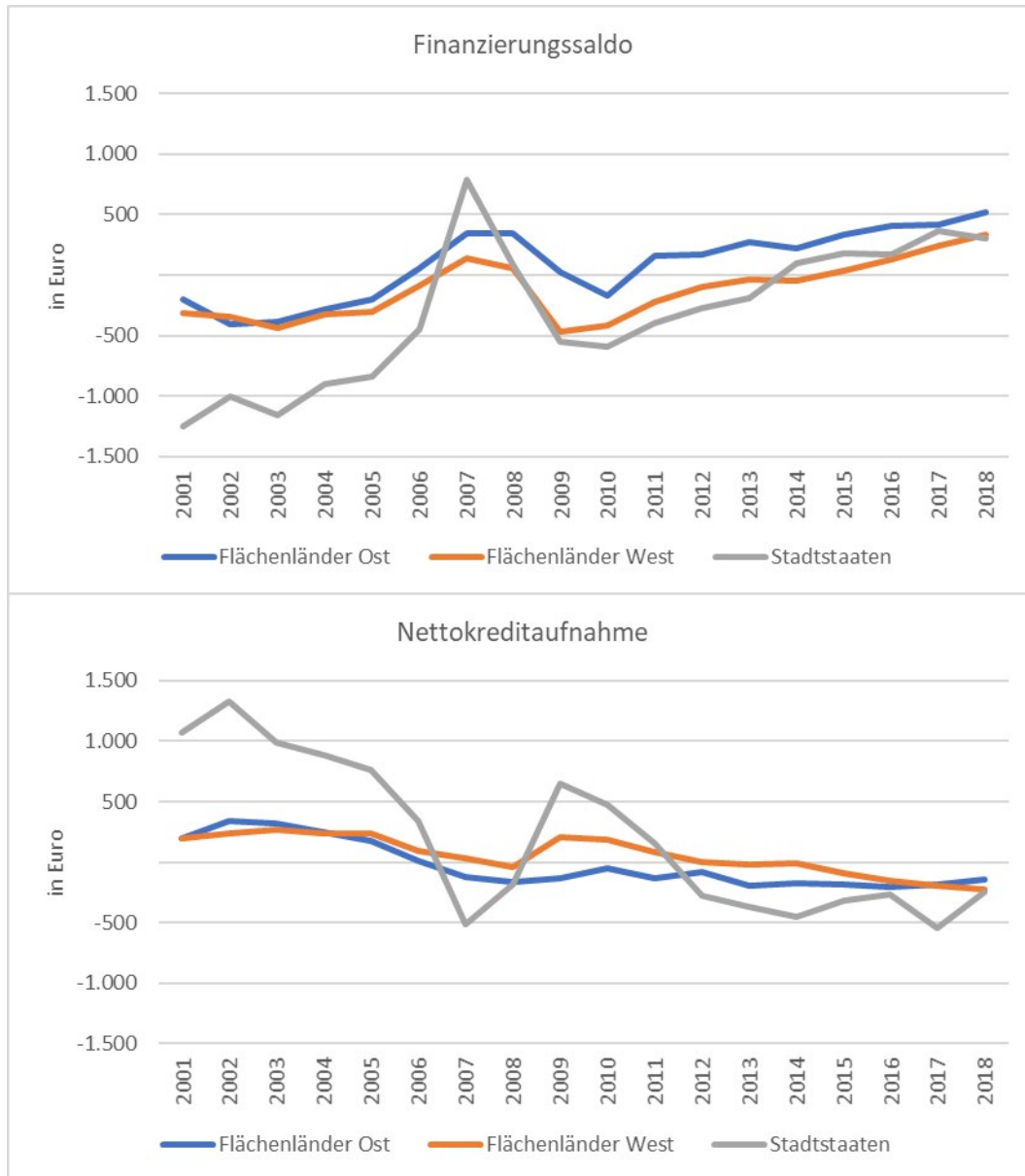
Die Finanzierungssalden haben sich in aggregierter Betrachtung der Länder- und Kommunal-ebene in allen Regionen in den vergangenen Jahren verbessert (Abbildung 4-6 sowie Tabelle A-3 im Anhang). Seit dem Jahr 2015 ist der Finanzierungssaldo in allen Regionen positiv, in den ostdeutschen Flächenländern ist dies bereits seit dem Jahr 2011 der Fall. Dies dürfte vor allem daran liegen, dass die ostdeutschen Länder in Erwartung der auslaufenden Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen Rücklagen gebildet haben. In den Jahren zuvor schlossen die Haushalte meist mit Fehlbeträgen. Nur in den Jahren 2007 und 2008 konnten Überschüsse erzielt werden.²⁴ Im Jahr 2018 lag der Finanzierungssaldo in den ostdeutschen Flächenländern mit 523 Euro je Einwohnerin leicht über seinem Niveau in den westdeutschen Flächenländern (336 Euro je Einwohnerin) und den Stadtstaaten (307 Euro je Einwohnerin). Auch die Nettokreditaufnahme, mit denen Fehlbeträge im Haushalt überwiegend finanziert werden, nahm mit Ausnahme der Jahre 2007 bis 2010 in allen betrachteten Regionen ab. In den ostdeutschen Flächenländern war die Nettokreditaufnahme seit dem Jahr 2006 negativ – das heißt, es wurden mehr Rücklagen gebildet oder Altkredite getilgt als neue Kredite aufgenommen. In den Stadtstaaten ist dies seit dem Jahr 2012 der Fall, in den westdeutschen Flächenländern seit dem Jahr 2013. Im Jahr 2018 lag die Nettokreditaufnahme in den Länder- und Kommunalhaushalten in allen drei Regionen auf einem ähnlichen Niveau, bei rund -200 Euro je Einwohnerin.

²⁴ Dies liegt zum einen an der Umstellung der Datenbasis im Jahr 2007, die einen Vergleich mit Vorjahren erschwert. Zum anderen fielen in Berlin in diesem Jahr umfangreiche Einnahmen aus Vermögensveräußerungen an. Zudem können die Länder ab dem Jahr 2007 den Steuersatz bei der Grunderwerbsteuer autonom festlegen. Seither kam es verbreitet zu Steuererhöhungen, vor allem in den ersten Jahren.

Abbildung 4-6

Finanzierungssaldo und Nettokreditaufnahme je Einwohnerin in den Flächenländern und Stadtstaaten in den Jahren 2001 bis 2018

- in Euro -¹⁾



¹⁾ Finanzierungssaldo und die Nettokreditaufnahme der Länder und Gemeinden/Gemeindeverbände; Anpassungen in der Datengrundlage 2004, 2007 und 2011. Bis 2003: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts; ab 2004: Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts; ab 2007: Aufnahme ausgewählter Extrahaushalte des Bundes, der Länder und der Sozialversicherungen; 2011: Erweiterung des Berichtskreises um noch fehlende öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (Statistisches Bundesamt, 2005-2019).

Quelle: Statistisches Bundesamt (2004-2006, 2005-2019); eigene Berechnungen.

5 Besondere Belastungen des Bundes auf der Ausgabenseite

5.1 Leistungen des Bundes im Rahmen des Solidarpaktes II

Belastungen des Bundeshaushalts zeigten sich ebenfalls nicht nur auf der Einnahmenseite, sondern auch auf der Ausgabenseite. Die „überproportionalen“ Leistungen des Bundes in Ostdeutschland²⁵ werden seit Inkrafttreten des Solidarpakts II jährlich in der „Stellungnahme der Bundesregierung zu den Fortschrittsberichten Aufbau Ost“ ausgewiesen. Diese werden in Tabelle 5-1 zusammenfassend dargestellt.²⁶ Es zeigt sich, dass die „reinen“ Bundesmittel (also ohne die Zuweisungen der EU, die nur bis 2013 in die Abrechnung von Korb 2 des Solidarpaktes II eingingen), ab dem Jahr 2009 einer starken Degression unterlagen und seither um rund eine Milliarde Euro auf nur noch 1,9 Milliarden Euro im Jahr 2019 zurückgingen. Dies geht vor allem auf eine Verringerung der überproportionalen Ausgaben des Bundes in den Politikfeldern „Wirtschaft“ und „Verkehr“ zurück; im Politikfeld „Innovation, Forschung, Bildung“ ist hingegen ein kräftiger Aufwuchs an Mitteln zu verzeichnen (Abbildung 5-1). Dies spiegelt die veränderten Prioritätensetzungen der Bundesregierung für den Aufbau Ost wider.

Tabelle 5-1
Überproportionale Belastungen des Bundeshaushalts für Ostdeutschland in den Jahren 2005 bis 2018
- in Millionen Euro -

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Wirtschaft	1.309	1.125	1.195	1.237	1.292	1.063	972	926	759	742	608	481	451	444
davon:														
Investitionszulage gewerbliche Wirtschaft (Bund)	636	455	571	642	715	530	445	452	326	243	129	54	15	6
GRW	578	581	538	508	506	473	455	395	361	423	411	365	363	354
GAK	91	85	78	82	68	58	69	77	71	75	67	62	73	84
Investorenwerbung ostdeutsche Länder	2	2	5	3	2	0	1	1	1	2	1	0	0	0
Absatzförderung ostdeutscher Produkte	2	2	2	2	2	2	2	-	-	-	-	-	-	-
Verkehr	882	806	645	818	849	804	634	661	622	290	184	120	-6	98
davon:														
VDE	662	452	450	628	699	661	421	445	413	203	76	3	-101	32
Regionalisierungsmittel (nur investive Anteile)	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	22	8	-6
Gemeindeverkehrsfinanzierung	70	31	85	80	40	32	101	103	96	84	104	94	87	72
EFRE-Bundesprogramm (bis 2013)	146	319	105	106	106	107	109	109	109	-	-	-	-	-

²⁵ Ostdeutschland einschließlich Berlin; eine Aufteilung nach einzelnen Ländern ist nicht möglich.

²⁶ Zu beachten ist dabei, dass die Bundesregierung in ihrer Abrechnung des Korbes 2 des Solidarpaktes II nicht alle überproportionalen Leistungen für Ostdeutschland erfasst, sondern nur solche, die dem Wachstumsprozess dort dienen sollen (Investitionen in ausgewählten Politikfeldern sowie laufende Ausgaben im Politikfeld Innovation, FuE und Bildung).

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
EU-Strukturfonds (bis 2013)	2.230	2.239	1.880	1.896	1.907	1.915	1.722	1.730	1.739	-	-	-	-	-
EFRE-Länderprogramme	1.492	1.470	1.267	1.273	1.281	1.288	1.295	1.303	1.309	-	-	-	-	-
EFRE-Bundesprogramm	244	254	197	198	199	200	-	-	-	-	-	-	-	-
EAGFL	487	508	411	413	415	416	416	416	424	0	0	0	0	0
FIAF	7	7	5	12	12	12	12	12	6	0	0	0	0	0
Wohnungs- und Städtebau	903	562	621	516	474	432	387	357	343	281	271	384	385	386
davon:														
Investitionszulage Wohnungs- bau	367	124	44	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Städtebauförderung	296	266	271	296	269	255	237	217	187	150	153	151	145	145
Altschuldenhilfe	177	130	190	104	89	60	33	22	38	13	-	-	-	-
Finanzhilfen zur sozialen Wohnraumförderung (ab 2007: Entflechtungsmittel)	64	42	116	116	116	117	117	118	118	118	118	233	240	241
Innovation, FuE, Bildung	431	402	524	620	615	752	923	853	882	864	967	983	890	916
davon:														
Hochschulbau	25	-48	69	76	70	72	71	61	69	65	64	59	62	74
GA Bildungsplanung und For- schungsförderung	174	219	208	262	218	303	476	455	478	483	532	545	471	536
Zentrales Innovationspro- gramm Mittelstand (ab 2009, davor Vorläuferprogramme)	156	151	160	117	133	170	174	139	150	146	187	179	152	139
Förderung gemeinnütziger Forschungseinrichtungen	62	57	59	64	66	63	57	59	61	64	65	65	62	61
Unternehmen Region	75	77	85	92	117	136	140	134	118	104	111	131	144	107
High-Tech Gründerfonds	1	4	2	3	4	2	3	6	7	1	8	4	0	-2
Wirtschaft trifft Wissenschaft	-	-	0	4	7	7	2	0	-	-	-	-	-	-
Beseitigung ökologischer Alt- lasten (investiver Anteil)	37	31	42	43	39	33	31	24	23	28	23	36	30	30
davon:														
Wismut GmbH	12	10	7	10	6	8	12	7	9	10	10	13	6	14
GVV /LMBV	2	5	6	3	4	7	7	3	7	6	2	3	2	2
EWN	23	15	29	30	29	18	12	14	7	11	10	20	21	14
Sport	12	17	10	11	12	10	7	5	8	10	9	4	5	6
davon:														
Goldener Plan Ost	3	2	2	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sportstättenbau Spitzensport	9	16	8	9	10	10	7	5	8	10	9	4	5	6
Summe	5.804	5.182	4.917	5.141	5.188	5.009	4.676	4.556	4.376	2.215	2.062	2.008	1.755	1.880
darunter: Bund	3.428	2.624	2.932	3.139	3.175	2.987	2.845	2.717	2.528	2.215	2.062	2.008	1.755	1.880

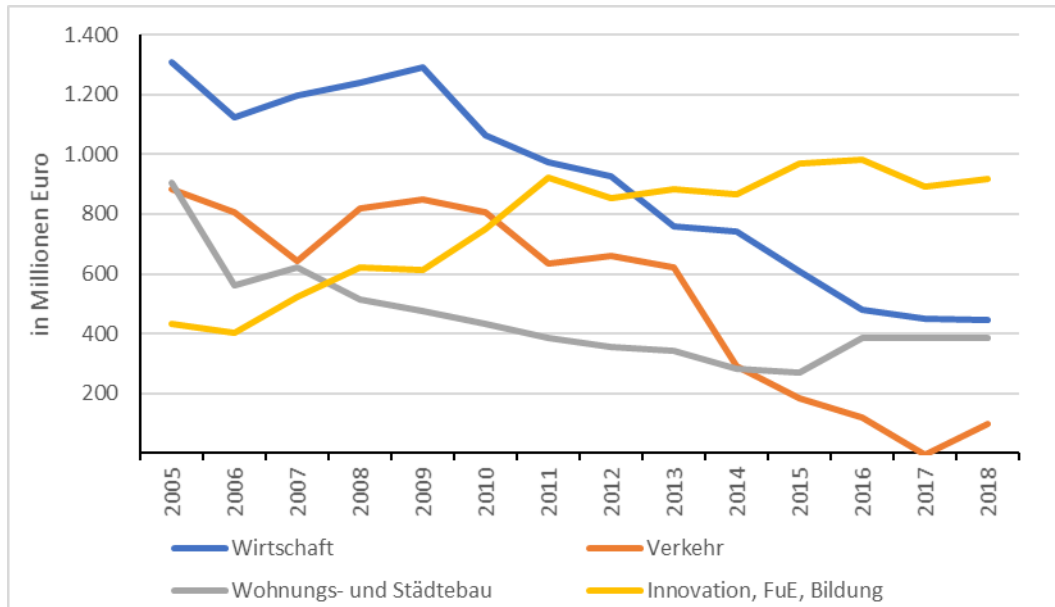
Anmerkung: VDE: Verkehrsprojekte Deutsche Einheit (ohne Anteil nationale Kofinanzierung EFRE); GRW: Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur; GAK: Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes; EFRE: Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung; EAGFL: Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft; FIAF: Finanzierungsinstrument für die Ausrichtung der Fischerei; GA: Gemeinschaftsaufgabe; GVV: Gesellschaft zur Verwahrung und Verwertung von stillgelegten Bergwerksbetrieben; LMBV: Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft; EWN: Energiewerke Nord.

Quelle: Bundesregierung (2005-2018); eigene Berechnungen.

Abbildung 5-1

Überproportionale Belastungen des Bundeshaushalts für Ostdeutschland nach Politikfeldern in den Jahren 2005 bis 2018

- in Millionen Euro -



Quelle: Bundesregierung (2005-2018); eigene Berechnungen.

Mit dem Auslaufen des Solidarpaktes II im Jahr 2019 wird die Berichterstattung über die überproportionalen Leistungen des Bundes für die ostdeutschen Länder voraussichtlich eingestellt werden. Das bedeutet aber nicht, dass der Osten nicht auch weiterhin Zahlungen erhalten wird, die höher sind als es dem Bevölkerungsanteil Ostdeutschlands entspricht.

Die Prognose der weiteren Entwicklung dieser Mittel erfolgt für die Jahre 2019 bis 2030. Für die Berichtsjahre 2019 und 2020 werden die Haushaltsansätze des Bundes herangezogen und die Aufteilung auf Ost- und Westdeutschland anhand geeigneter Indikatoren geschätzt. Für die Projektion in den Folgejahren werden folgende Annahmen getroffen:

- Für die Ausgaben des Bundes insgesamt wird ein Zuwachs von jahresdurchschnittlich 2 ½ Prozent gegenüber den Ansätzen des Haushaltsplans 2020²⁷ angenommen. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass die Steuereinnahmen mit der wirtschaftlichen Entwicklung zunehmen und diesen Ausgabenanstieg ermöglichen.²⁸

²⁷ Zumindest für 2020 und gegebenenfalls auch für das Jahr 2021 ist infolge der SARS-CoV-2-Pandemie ein massiver Anstieg der Ausgaben des Bundes zu erwarten. Dieser wird annahmegemäß temporär bleiben, so dass es sinnvoll erscheint, die vorliegenden Haushaltsansätze des Bundeshaushalts 2020 beziehungsweise der Finanzplanung 2019-2023 als Ausgangspunkt für die Projektionsrechnung zu verwenden.

²⁸ Angenommen wird dabei eine jahresdurchschnittliche Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts von ¾ Prozent und eine Inflationsrate von 1 ¾ Prozent (Abschnitt 2.3.).

- Im Politikfeld „Wirtschaft“ hat die Bundesregierung die Ausweitung wichtiger Programme mit regionalpolitischem Bezug auf strukturschwache Regionen in ganz Deutschland beschlossen (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2019). Damit können auch Regionen in Westdeutschland, soweit sie als strukturschwach eingestuft sind, Mittel erhalten. Bei gegebener Dotierung der relevanten Programme kann sich dies negativ auf die Mittelzuweisungen an Ostdeutschland auswirken. Bislang ist aber nicht klar, wie die Abgrenzung strukturschwacher Regionen in Zukunft aussehen wird, da sich der hierfür zuständige GRW-Unterausschuss bislang weder auf einen Neuzuschnitt von Arbeitsmarktreionen noch auf eine entsprechende Indikatorik hat verständigen können.²⁹ Gutachten, die hierzu im Vorfeld erstellt wurden, deuten darauf hin, dass auch bei Zugrundelegung eines gesamtdeutschen Kriterienkatalogs die meisten förderberechtigten Regionen in Ostdeutschland liegen werden. Hierfür spricht, dass die Wirtschaftskraft dort auf absehbare Zeit niedrig bleiben dürfte und dass Ostdeutschland in besonderem Maße durch den demographischen Wandel betroffen sein wird. Es wird daher unterstellt, dass die Mittel nominal in Zukunft weiter ansteigen werden, jedoch nur mit unterdurchschnittlicher Zuwachsrates ($1\frac{1}{4}$ Prozent pro Jahr).
- Im Politikfeld „Verkehr“ ist davon auszugehen, dass es künftig keine überproportionalen Investitionen des Bundes in Ostdeutschland mehr gibt. Zum einen dient der Solidarpakt II dazu, eine noch bestehende Investitionslücke abzubauen, und zum anderen dürfte der Investitionsbedarf wegen der Unterlassung von Investitionen, aber auch wegen des demographiebedingt steigenden Bedarfs inzwischen in Westdeutschland höher sein als in den ostdeutschen Ländern.
- Im Politikfeld „Wohnungs- und Städtebau“ ist zu berücksichtigen, dass die bislang hier einbezogenen „Entflechtungsmittel“ ab dem Jahr 2020 wegfallen und durch eine Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder ersetzt werden, die insoweit den Verteilungsregeln des Finanzausgleichs unterliegen. Relevant sind künftig deshalb nur noch die Finanzhilfen des Bundes an die Länder für die Städtebauförderung nach Art. 104b GG. Die Verteilung dieser Mittel wird durch Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern geregelt. Im Jahr 2020 entfallen danach rund 35,9 Prozent der Gelder auf Ostdeutschland, während der Einwohneranteil nur 19,5 Prozent beträgt (überproportionale Mittel zugunsten Ostdeutschlands: 150 Millionen Euro). Für die Zukunft wird angenommen, dass dieser Betrag jährlich mit $2\frac{1}{2}$ Prozent steigt; dies impliziert einen konstant bleibenden Anteil an den gesamten Ausgaben des Bundes.
- Denkbar ist zwar, dass der Verteilungsschlüssel der Städtebaumittel in den kommenden Jahren zugunsten der westdeutschen Länder verändert wird, weil sich die Probleme am Wohnungsmarkt insbesondere auf die (westdeutschen) Ballungszentren konzentrieren. In Ostdeutschland (mit Ausnahme Berlins) bestehen demgegenüber wegen der rückläufigen Einwohnerzahl häufig Wohnungsüberhänge. Vorhersagen zu den konkreten Auswirkungen auf die Aufteilung der Finanzhilfen des Bundes sind jedoch nicht möglich.
- Für das Politikfeld „Innovation, FuE und Bildung“ wird angenommen, dass sich der für die Vergangenheit zu beobachtende Trend einer Zunahme der Bundeshilfen für Ostdeutschland fortsetzt. Eine Ausnahme gilt nur für die Entflechtungsmittel für die weggefallene Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau, da diese ab 2020 durch eine Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer ersetzt wurden. Eine gewisse Abschwächung der Mittelzuflüsse ist aber zu erwarten, weil die relevanten Programme (unter anderem WIR!, ZIM, Unternehmen Region) in die bereits erwähnte gesamtdeutsche Regionalpolitik einbezogen wurden. Angenommen wird ein Anstieg der überproportionalen Hilfen für Ostdeutschland um zwei Prozent jährlich.

²⁹ Vgl. GEFRA/Rufis, 2016 und die daran anknüpfenden Gutachten im Auftrag des BMWi.

- In den (quantitativ weniger bedeutsamen) Politikfeldern „Beseitigung ökologischer Altlasten“ und „Sport“ werden die aktuellen Förderansätze mit der Inflationsrate fortgeschrieben (1 ¾ Prozent). Dies entspricht einer realen Konstanz der Mittel.

Die Projektionsergebnisse sind in Tabelle 5-2 dargestellt. Es ist erkennbar, dass die Mittel im Jahr 2019 etwas höher liegen dürften als im letztverfügbaren Berichtsjahr 2018. Grund hierfür ist, dass insbesondere die Mittel für die regionale Wirtschaftsförderung (GRW und GAK) und die Innovationsförderung nochmals aufgestockt wurden. Im Jahr 2020 (Wegfall der Entflechtungsmittel) kommt es zu einem deutlichen Rückgang der überproportionalen Mittelzuflüsse nach Ostdeutschland. In den Folgejahren dürften sie entsprechend der hier getroffenen Annahmen wieder leicht steigen und im Jahr 2030 annähernd wieder den Stand des Jahres 2019 erreichen.

Tabelle 5-2
Überproportionale Belastungen des Bundeshaushalts für Ostdeutschland in den Jahren 2019, 2020, 2025 und 2030
- in Millionen Euro -

	2019	2020	2025	2030
Politikfeld Wirtschaft	540	569	605	644
Politikfeld Verkehr	72	0	-	-
Politikfeld Wohnungs- und Städtebau	366	150	142	161
Politikfeld Innovation, FuE, Bildung	1.013	945	1.044	1.152
Politikfeld Beseitigung ökologischer Altlasten (investiver Anteil)	61	61	66	72
Sport	7	7	8	8
Zusammen	2.059	1.731	1.865	2.038

Quelle: BMF; eigene Berechnungen und Schätzungen; Abweichungen durch Runden.

5.2 SGB II-Ausgaben des Bundes

Der Bund ist weiterhin durch sozialpolitische Ausgaben belastet, die in Ostdeutschland wegen der dort niedrigeren Einkommen und der hohen Betroffenheit durch (strukturelle) Arbeitslosigkeit überproportional hoch sind. Wesentlicher Bestandteil ist dabei die Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II („Arbeitslosengeld II“, im Folgenden: ALG II).³⁰ Nach § 46 SGB II trägt der Bund die Ausgaben für das ALG II komplett sowie einen Teil der hiermit verknüpften Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU). Der Bundesanteil an den KdU-Erstattungen wurde dabei im

³⁰ Das SGB II trat im Zuge der Umsetzung der „Agenda 2010“ im Jahr 2005 in Kraft und regelt die Unterstützungsleistungen für erwerbsfähige Personen ab 15 Jahre bis zur Erreichung der Regelaltersgrenze. Es fasst somit für die betreffende Personengruppe die bis dahin geltenden Regelungen zu Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zusammen. Auf den Ausweis der Zahlungen des Bundes für Sozial- und Arbeitslosenhilfe vor Inkrafttreten des SGB II wird hier verzichtet.

Zeitablauf von ursprünglich 29,1 Prozent auf aktuell maximal 49 Prozent angehoben; dabei gelten von Land zu Land unterschiedliche Beteiligungsquoten. Darüber hinaus übernimmt der Bund Verwaltungskosten für die mit der Betreuung von ALG-II-Empfängerinnen beauftragten Institutionen (Bundesagentur für Arbeit: 100 Prozent, kommunale Träger: 84,8 Prozent). Hinzu kommen die Ausgaben für Eingliederungsleistungen zugunsten der betroffenen Arbeitslosen, die nach § 46 Abs. 4 SGB II bis 2013 hälftig von der Bundesagentur für Arbeit zu tragen waren und seitdem vollständig vom Bund übernommen werden.

Zwar liegt keine amtliche Regionalisierung der arbeitsmarktbedingten Ausgaben vor, doch kann diese anhand der regional differenzierten Statistiken der Bundesagentur für Arbeit zur Zahl und zu den empfangenen Transfers der ALG-II-Empfängerinnen mit ausreichender Genauigkeit vorgenommen werden. Analog zur Vorgehensweise in anderen Kapiteln dieses Gutachtens wird die „überproportionale“ Belastung des Bundes dabei anhand der Einwohnerzahl in den jeweiligen Landesteilen ermittelt.

Die Entwicklung der Zahllasten des Bundes für SGB II-Leistungen in Ostdeutschland ist in Tabelle 5-3 dargestellt. Diese beliefen sich im Jahr 2005 auf knapp 12 Milliarden Euro und sind bis heute auf rund 9,3 Milliarden Euro zurückgegangen. Der wesentliche Grund hierfür ist darin zu sehen, dass die Langzeitarbeitslosigkeit in den ostdeutschen Ländern stark gesunken ist. Neben der allgemeinen Verbesserung der wirtschaftlichen Lage ist dies auf die demographische Entwicklung zurückzuführen, denn wegen des Erreichens der Altersgrenze sind viele ALG-II-Empfängerinnen in die Rente gewechselt. Eine Rolle spielt darüber hinaus, dass die Eingliederungsleistungen für Langzeitarbeitslose in Deutschland im Zeitablauf stark reduziert wurden.

Je Einwohnerin ist der Bund in Ostdeutschland nach wie vor mit deutlich höheren SGB II-Leistungen belastet als in Westdeutschland. Die überproportionalen Leistungen beliefen sich im Jahr 2005 noch auf 6,6 Milliarden Euro und sind bis zum Jahr 2018 auf rund 2,7 Milliarden Euro zurückgegangen. Der Grund für die höheren Zahllasten in Ostdeutschland ist dabei in der nach wie vor höheren SGB II-Arbeitslosenquote in den ostdeutschen Ländern zu sehen (4,3 Prozent in Ostdeutschland, 2,9 Prozent in Westdeutschland; Angaben für 2019).

Tabelle 5-3

SGB II-Ausgaben des Bundes in Ostdeutschland in den Jahren 2005 bis 2018
- in Millionen Euro -

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ausgaben insgesamt	11.965	13.534	12.349	12.040	12.096	11.725	10.534	10.157	10.075	9.812	9.955	9.635	9.857	9.355
Arbeitslosengeld II	8.249	9.026	7.874	7.535	7.589	7.352	6.438	6.217	6.261	6.152	6.061	5.763	5.725	5.338
Kosten der Unterkunft	1.143	1.285	1.382	1.234	1.086	974	1.465	1.448	1.373	1.188	1.446	1.432	1.724	1.734
Eingliederungsleist.	1296	1778	1775	1983	2031	1983	1.262	1.164	1.070	1.072	1.053	1.023	1.012	870
Erstatt. Verwaltungskosten	1.277	1.445	1.318	1.288	1.390	1.416	1.369	1.328	1.371	1.400	1.395	1.417	1.396	1.413
Überproportionale Belastungen														
Insgesamt	6.585	7.327	6.675	6.391	6.147	5.729	4.976	4.835	4.519	4.247	4.102	3.559	3.112	2.697
Arbeitslosengeld II	4.392	4.714	4.181	4.015	3.909	3.659	3.239	3.078	3.010	2.824	2.605	2.208	1.907	1.651
Kosten der Unterkunft	536	595	641	570	482	414	627	612	558	459	516	468	501	451
Eingliederungsleist.	973	1.257	1.160	1.140	1.068	983	475	526	347	372	421	371	269	194
Erstatt. Verwaltungskosten	684	761	693	666	688	673	635	619	604	592	560	512	435	401

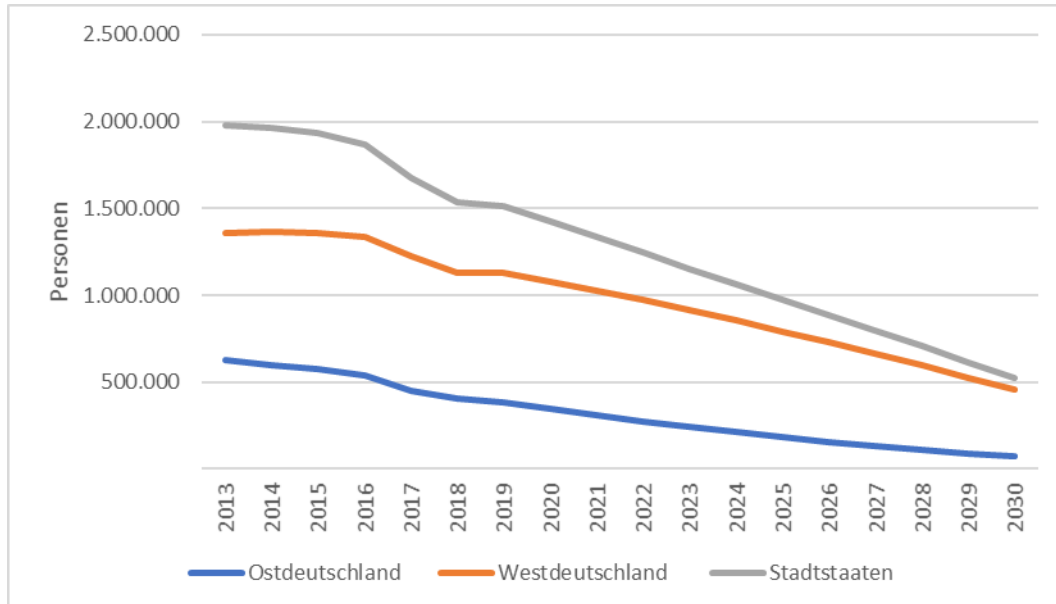
Quelle: BMF, Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen; Angaben teilweise geschätzt.

Für die Ausgaben in den Jahren 2019 bis 2023 werden die in der Finanzplanung des Bundes eingestellten Werte verwendet. Für die weitere Entwicklung der SGB II-Zahllasten des Bundes werden folgende Annahmen getroffen:

- Die SGB-II Arbeitslosigkeit in Deutschland wird sich nicht zuletzt aufgrund der demographischen Entwicklung weiter verringern. Hierzu wurde eine Fortsetzung des Trends der Jahre 2013-2018 zugrunde gelegt. Für Ostdeutschland wird kein eigener Trend berechnet, sondern Konstanz des Anteils an allen SGB II-Arbeitslosen in Deutschland unterstellt, weil auch bei annähernder Vollbeschäftigung in den ostdeutschen Ländern nicht davon auszugehen ist, dass tatsächlich alle Langzeitarbeitslosen noch vermittelbar sein werden.
- Die Höhe der SGB II-Leistungen je Leistungsempfängerin wird getrennt für Ost- und Gesamtdeutschland mittels der Trends der Jahre 2013-2018 fortgeschrieben.
- Für die Aufteilung der KdU-Zahllasten zwischen Bund und Ländern wird Konstanz der gegenwärtigen Verteilungsquoten unterstellt.

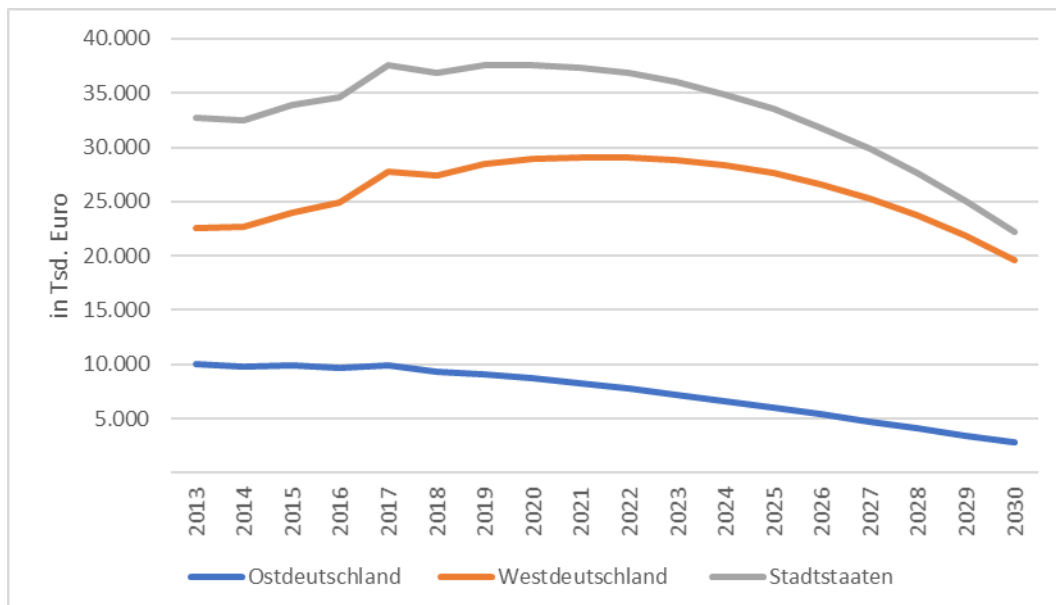
Die hieraus resultierende Entwicklung der SGB II-Arbeitslosenzahlen sowie der Zahllasten des Bundes ist in den Abbildungen 5-2 und 5-3 dargestellt. Im Ergebnis zeigt es sich, dass der Bund mit einer deutlichen Reduktion seiner Zahlungen rechnen kann. Insbesondere sind ab dem Jahr 2024 keine überproportionalen Belastungen für SGB II-Zahlungen in Ostdeutschland mehr zu erwarten (Tabelle 5-4).

Abbildung 5-2
Entwicklung der Zahl der Empfängerinnen von Grundsicherung für Erwerbsfähige in den Jahren 2013 bis 2030



Quelle: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen und Schätzungen.

Abbildung 5-3
Entwicklung der SGB II-Ausgaben in den Jahren 2013 bis 2030
- in Tsd. Euro -



Quelle: BMF, Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen und Schätzungen.

Tabelle 5-4

SGB II-Belastungen des Bundeshaushalts in den Jahren 2019 bis 2030
- in Millionen Euro -

	2019	2020	2025	2030
Ausgaben insgesamt	37.542	37.582	33.492	22.250
darunter Ostdeutschland	9.133	8.733	6.003	2.835
davon: überproportionale Belastungen Ost	2.253	1.799	0	0

Quelle: BMF, Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen und Schätzungen.

Aufgrund der rückläufigen Zahl von SGB II-Empfängerinnen in Ostdeutschland werden auch die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 3 FAG in Zukunft zurückgeführt werden können. Hierauf wird in Abschnitt 3.2 näher eingegangen.

5.3 Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Während das SGB II die Leistungen für erwerbsfähige Arbeitslose regelt, werden in SGB XII die Zahlungen an nicht-erwerbsfähige Bedürftige geregelt. Während die Sozialhilfe (§§ 1-40 SGB XII) hier nicht weiter betrachtet wird, da ein einigungsbedingter Mehraufwand in Ostdeutschland nicht plausibel erscheint, gilt dies für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§§ 41-46b SGB XII) nicht, da geringe GRV-Rentenansprüche (und damit ein Bedarf an Grundsicherung im Alter) wohl auch mit unterbrochenen Erwerbsbiographien nach der Vereinigung sowie niedrigen sozialversicherungspflichtigen Einkommen in Ostdeutschland zusammenhängen. Die Betrachtung bezieht sich wieder auf die Jahre ab 2005. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Grundsicherung im Alter ursprünglich primär von Kommunen und den Ländern zu tragen war; der Bund beteiligte sich lediglich mit einem Festbetrag von 409 Millionen Euro im Jahr. Ab dem Jahr 2009 wurde diese Festbetragsregelung zunächst durch eine Anteilsfinanzierung³¹ ersetzt; seit dem Jahr 2014 zahlt der Bund die Ausgaben für die Grundsicherung im Alter allein.

³¹ Die Bundesbeteiligung wurde für das Jahr 2009 auf 13 Prozent festgelegt und stieg bis zum Jahr 2012 auf 16 Prozent. Im Jahr 2013 erstattete der Bund den Ländern 75 Prozent der Leistungen für die Grundsicherung im Alter.

Tabelle 5-5

Ausgaben des Bundes für die Grundsicherung im Alter in Ostdeutschland in den Jahren 2005 bis 2018
- in Millionen Euro -

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ausgaben insg.	78	81	78	80	102	115	132	152	783	1.114	1.204	1.207	1.261	1.313
darunter: Überproportionale Belastungen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-0	0	0	0	0

Quelle: BMF, Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen und Schätzungen.

Bislang ist entgegen verbreiteter Erwartung der Anteil der Bezieherinnen von Grundsicherung im Alter in Ostdeutschland mit einem Anteil von 18,4 Prozent an allen Grundsicherungsbezieherinnen in Deutschland keineswegs außergewöhnlich hoch; dies liegt leicht unterhalb des Bevölkerungsanteils der ostdeutschen Länder (19,5 Prozent). Grund hierfür dürfte sein, dass ein Großteil der Rentnerinnen in Ostdeutschland noch gut durch Erwerbsbiographien in DDR-Zeiten abgesichert ist; es kommt hinzu, dass aufgrund der höheren Erwerbsbeteiligung von Frauen im Haushaltskontext nur selten Bedürftigkeit im Sinne des SGB XII auftritt. Dementsprechend ist auch der Anteil der Ausgaben des Bundes für Grundsicherung im Alter in Ostdeutschland unterdurchschnittlich; eine überproportionale Sonderlast ist (gemessen an der Zahl der Einwohnerinnen) bislang nicht festzustellen (Tabelle 5-5).

Ob es in Zukunft hierbei bleibt, ist allerdings ungewiss. Mit zunehmendem Renteneintritt von Personen mit unterbrochenen Erwerbsbiographien und niedrigen Einkommen dürfte die Zahl der Grundsicherungsempfängerinnen in Ostdeutschland überdurchschnittlich stark steigen. Allerdings lassen sich hierüber nur Szenarien abbilden und keine fundierten quantitativen Schätzungen abgeben. Für die nachfolgende Rechnung wurde unterstellt, dass die Höhe der Grundsicherungsleistungen je Empfängerin in gleichem Ausmaß steigt wie in den Jahren 2014-2018. Die Zahl der Leistungsempfängerinnen in den beiden Landesteilen wurde mit der durchschnittlichen Zuwachsrate der vergangenen vier Jahre fortgeschrieben; für Ostdeutschland wurde diese Zuwachsrate jedoch in jedem Jahr um 1,5 Prozent (Szenario 1) bzw. 2,5 Prozent (Szenario 2) erhöht.³²

³²Die sich aus Szenario 1 ergebenden Ausgaben für Deutschland insgesamt entsprechen in etwa den im Finanzplan des Bundes 2019-2023 angegebenen Werten.

Im Ergebnis führt dies dazu, dass die Zahl der Empfängerinnen von Grundsicherung im Alter in Ostdeutschland (Szenario 1: 2,5 Prozent pro Jahr, Szenario 2: 3,5 Prozent) etwas stärker steigt als in Westdeutschland (2,0 Prozent). Gemessen an der Zahl der Einwohnerinnen steigen die Ausgaben jedoch kaum, so dass eine besondere Belastung des Bundes für die Grundsicherung im Alter in Ostdeutschland auch in Zukunft kaum geltend gemacht werden kann (Tabelle 5-6).

Tabelle 5-6

**Ausgaben des Bundes für die Grundsicherung im Alter in Ostdeutschland in den Jahren 2019 bis 2030
- in Millionen Euro -**

	2019	2020	2025	2030
Szenario 1				
Ausgaben insg.	1.391	1.465	1.881	2.380
dar.: überproportionale Belastungen	0	0	0	2
Szenario 2				
Ausgaben insg.	1.405	1.494	2.013	2.674
dar.: überproportionale Belastungen	0	0	5	20

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen und Schätzungen.

5.4 Wohngeldzahlungen des Bundes

Zur Minderung der Mietbelastungen einkommensschwacher Haushalte gewährt der Staat Wohngeld. Dieses wird von Bund und Ländern jeweils hälftig getragen. Da die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte in Ostdeutschland niedriger sind als im Westen, ist auch der Anteil der Wohngeldberechtigten höher. Mindernd wirkt sich allerdings aus, dass auch die Mieten in den ostdeutschen Ländern niedriger liegen als in Westdeutschland.

Aus den regelmäßigen Wohngeldberichten der Bundesregierung liegen Angaben über die Wohngeldzahlungen nach Ländern vor. Diese werden verwendet, um den Anteil Ostdeutschlands an den gesamten Ausgaben des Bundes für Wohngeld zu ermitteln. Es zeigt sich, dass der Anteil Ostdeutschlands an den Wohngeldleistungen seit dem Jahr 2001 von knapp 30 Prozent auf aktuell 22,5 Prozent gesunken ist. Dies ist gleichwohl höher als der auf den Osten entfallende Bevölkerungsanteil, so dass der Bund mit überproportionalen Ausgaben belastet ist, die auch auf die Vereinigung zurückgeführt werden können. Quantitativ fallen diese mit 20 Millionen Euro im Jahr 2018 aber kaum ins Gewicht (Tabelle 5-7).

Tabelle 5-7

Ausgaben des Bundes für Wohngeld in Ostdeutschland in den Jahren 2001 bis 2018
- in Millionen Euro -

	2001	2002	2003	2005	2005	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ausgaben insg.	504	577	640	785	839	300	267	254	212	206	239	202	161	128	108	86	135	131	118
dar.: überproportionale Belastungen	188	202	223	271	287	102	94	99	72	62	81	68	55	39	31	23	29	25	20

Quelle: BMF; Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (BMI); eigene Berechnungen und Schätzungen.

Für die Projektion der Leistungen werden bis zum Jahr 2023 die Daten des Finanzplans des Bundes 2019-2023 übernommen. Für die Zeit danach wird angenommen, dass die Wohngeldzahlungen des Bundes pro Jahr um ein Prozent steigen. Dem liegt die Überlegung zugrunde, dass die Mieten auch künftig schneller zunehmen werden als die verfügbaren Einkommen, so dass sowohl die Zahl der Wohngeldbezieherinnen als auch die jeweils ausgezahlten Beträge leicht zunehmen werden. Dies betrifft aber überwiegend den Westen Deutschlands; es wurde daher unterstellt, dass der Anteil Ostdeutschlands an den gesamten Wohngeldzahlungen in gleichem Umfang zurückgeht wie dies in der Vergangenheit zu beobachten war. Unter diesen Annahmen werden die Zahlungen an Wohngeld in Ostdeutschland bis zum Ende des Projektionszeitraums etwas unter dem derzeitigen Stand verharren; überproportionale Zahlungen fallen ab dem Jahr 2025 nicht mehr an (Tabelle 5-8).

Tabelle 5-8

Ausgaben des Bundes für Wohngeld in Ostdeutschland in den Jahren 2019 bis 2030
- in Millionen Euro -

	2019	2020	2025	2030
Ausgaben insgesamt	105	105	94	93
dar.: überproportionale Belastungen	15	13	0	0

Quelle: BMF; eigene Berechnungen und Schätzungen.

5.5 AAÜG-Leistungen des Bundes

In der DDR gab es neben der generellen Rentenversicherung eine Reihe von Sondersystemen, die nur für bestimmte Berufsgruppen vorgesehen waren. Diese umfassten 27 Systeme zur Zusatzversorgung (ZV)³³ und vier Systeme zur Sonderversorgung (SV)³⁴. Während die ZV ergänzende Leistungen zur allgemeinen Rentenversicherung darstellten, beinhalteten die SV eigenständige Systeme außerhalb des DDR-Rentenversicherungssystems.

Am 1. Januar 1992 wurden die Ansprüche der Versicherten der ehemaligen DDR an die ZV- und SV-Systeme mit dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG) in die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) überführt. Die dadurch entstehenden Mehrbelastungen werden der GRV durch den Bund erstattet. Zum Ausgleich der dadurch entstehenden Zahlungsverpflichtungen erhält der Bund Zahlungen der Länder (für die Zahllasten aus der ZV mit Ausnahme jener für die früheren Mitarbeiter der DDR-Parteien: 60 Prozent, für die Zahllasten aus der SV für Volkspolizei, Feuerwehr und Strafvollzug: 100 Prozent). Somit trägt der Bund die Ausgaben für die ZV für ehemalige Parteimitarbeiter sowie aus der SV für ehemalige Angehörige von Volksarmee und Staatssicherheit vollständig, die Ausgaben für die übrigen ZV zu 40 Prozent.

Grundsätzlich besteht das Problem bei den AAÜG-Zahllasten darin, dass Versicherungszusagen in der DDR über die ZV und SV nicht hinreichend dokumentiert sind. Insofern ist der konkrete Kreis der Anspruchsberechtigten weder bekannt noch durch die Rentenversicherungsträger abschätzbar. Die Rechtsprechung der Vergangenheit hat überdies den Kreis der Anspruchsberechtigten massiv erweitert. Dies hatte zur Folge, dass die Zahl der AAÜG-Anspruchsberechtigten in den letzten Jahren nicht wie erwartet gesunken, sondern sogar noch gestiegen ist.

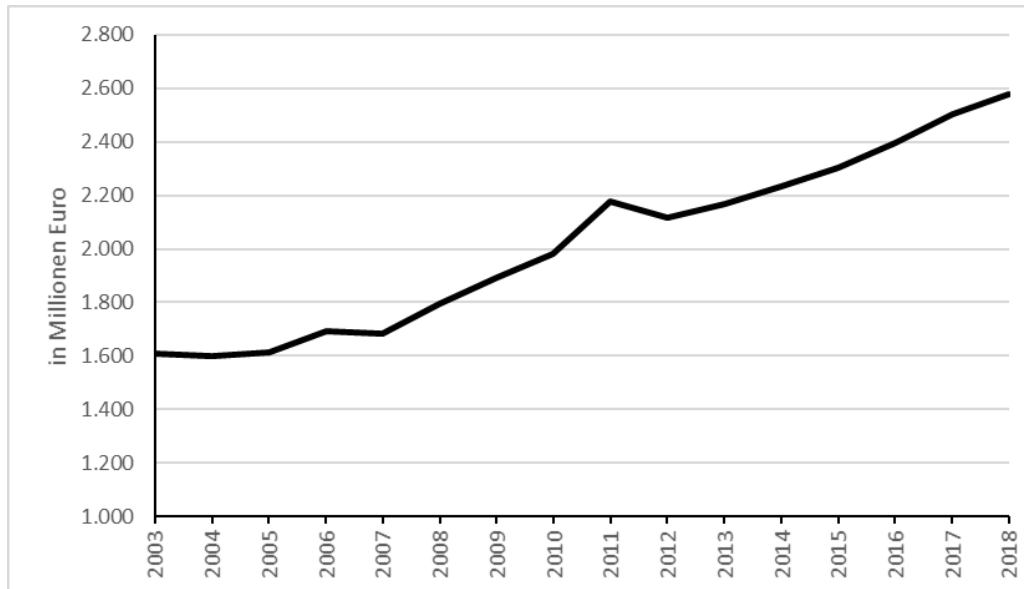
Für die Nettobelastung des Bundes aus AAÜG-Leistungen liegen Angaben für die Jahre 2003 bis 2018 vor (Abbildung 5-4). Die Zahllasten haben in diesem Zeitraum nahezu kontinuierlich zugenommen und beliefen sich zuletzt auf rund 2,6 Milliarden Euro. Hierzu hat nicht nur die noch steigende Zahl der Anspruchsberechtigten beigetragen, sondern auch die höhere jährliche Rentenpassung in Ostdeutschland.

³³ Diese galten beispielsweise für hauptamtliche Mitarbeiter der Parteien und des Staatsapparates, für Angehörige medizinischer, künstlerischer und wissenschaftlicher Berufe u.a.

³⁴ Hierunter fallen Renten für Angehörige der Nationalen Volksarmee, der Volkspolizei, des Zolls und der Staatssicherheit.

Abbildung 5-4

Entwicklung der AAÜG-Leistungen des Bundes in den Jahren 2003 bis 2018
- in Millionen Euro -



Quelle: Eigene Berechnungen.

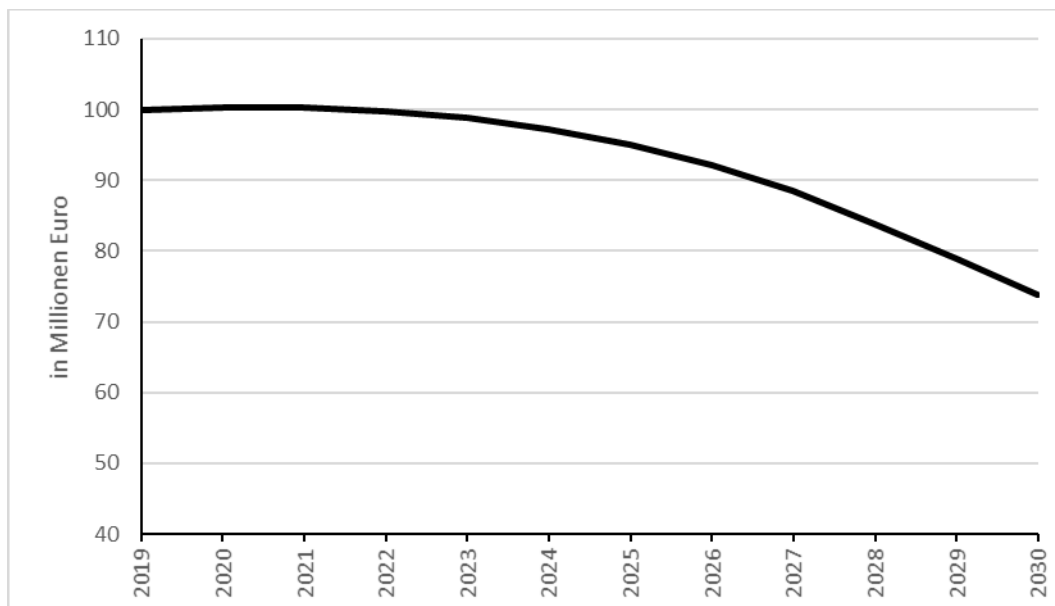
Die weitere Entwicklung dieser Zahllasten hängt von mehreren Faktoren ab:

- Eine wichtige Größe ist die Zahl der Rentnerinnen mit SV- bzw. ZV-Ansprüchen. Es muss davon ausgegangen werden, dass die Fallzahlen mit dem beschleunigten Eintritt von Personen mit DDR-Biographie in den Ruhestand in den nächsten Jahren noch steigen werden. Erst die Neurentnerinnen ab dem Jahr 2030 dürften so gut wie keine Ansprüche aus der DDR mehr aufweisen, so dass die Fallzahlen dann zunächst allmählich, mit zunehmender Zahl an Sterbefällen dann aber immer schneller zurückgehen.
- Dämpfend auf die Entwicklung der AAÜG-Leistungen dürfte sich auswirken, dass bei den künftigen Neurentnerinnen der Anteil der Lebenszeit vor 1990 immer geringer ausfällt. Damit reduziert sich auch die Anzahl der Jahre, für die SV- bzw. ZV-Ansprüche geltend gemacht werden können.
- Die Höhe der Rentenzahlungen hängt von der weiteren Entwicklung des Rentenwerts ab, der im Wesentlichen von der Lohnentwicklung determiniert ist. Angenommen wird, dass die Löhne und damit die Renten in den nächsten Jahren weiterhin um rund 3 Prozent pro Jahr steigen werden. Ein Unsicherheitsfaktor besteht allerdings in zukünftigen Rentenreformen, deren Folgen derzeit nicht abschätzbar sind.
- Die ostdeutschen Länder fordern von der Bundesregierung, einen deutlich höheren Anteil der SV- und ZV-Zahllasten zu übernehmen. Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung für die 19. Legislaturperiode wird diese Forderung aufgenommen und eine „schrittweise“ Anpassung vorgeschlagen (Koalitionsvertrag, 2018, S. 93). Da derzeit nicht absehbar ist, ob (und wann) es hierzu kommt, wird von einer gleichbleibenden Verteilung der Zahllasten auf Bund und Länder ausgegangen.

Nach unseren Rechnungen dürften die beiden erstgenannten „mengenmäßigen“ Komponenten dazu führen, dass die Zahllasten aus dem AAÜG sich bis zum Jahr 2030 um mehr als 25 Prozent reduzieren werden (Abbildung 5-5). Die tatsächlichen Zahlungen, die darüber hinaus auch von der Entwicklung des Rentenwerts abhängen, dürften bei einem unterstellten Rentenwertanstieg von drei Prozent pro Jahr jedoch bis etwa 2025 weiter steigen und erst danach wieder sinken (Abbildung 5-6 und Tabelle 5-9). Die Ausgabendynamik ließe sich allerdings dämpfen, wenn die Rentensteigerungen geringer ausfielen.

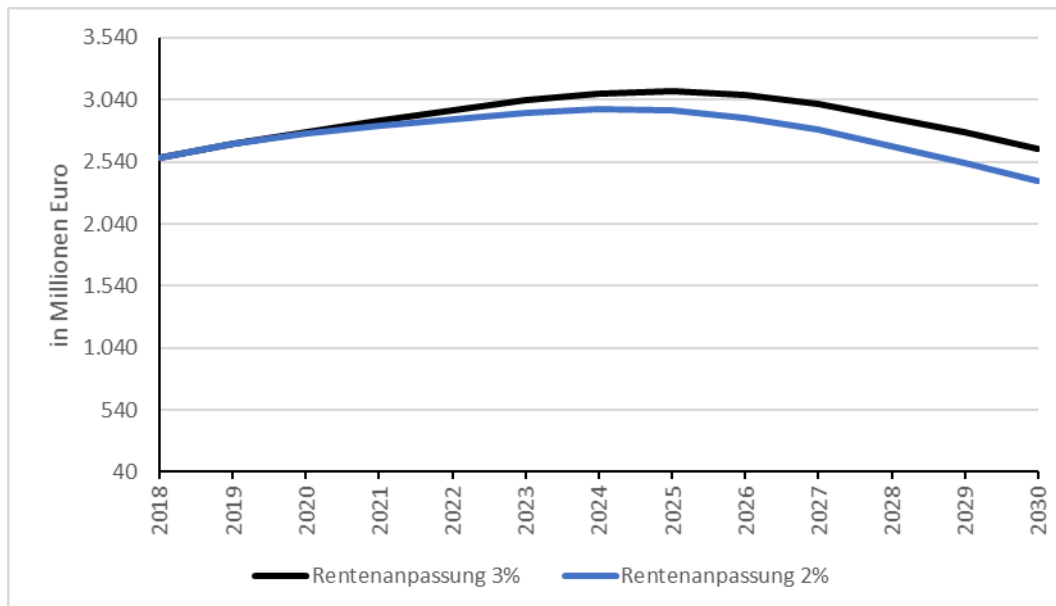
Abbildung 5-5

Entwicklung der AAÜG-Zahlungen des Bundes ohne Berücksichtigung von Rentenanpassungen
- 2019 = 100 -



Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 5-6
Entwicklung der AAÜG-Zahlungen des Bundes in den Jahren 2018 bis 2030 bei alternativen Annahmen über die Rentenhöhe
- in Millionen Euro -



Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 5-9
AAÜG-Zahlungen des Bundes in den Jahren 2019, 2020, 2025 und-2030
- in Millionen Euro -

	Rentenanstieg 2 Prozent p.a.	Rentenanstieg 3 Prozent p.a.
2019	2.683	2.683
2020	2.768	2.781
2025	2.950	3.111
2030	2.387	2.641

Quelle: Eigene Berechnungen.

6 Ausgaben der Sozialversicherungen in Ostdeutschland

6.1 Arbeitslosenversicherung

Die Arbeitslosenversicherung ist gesamtdeutsch organisiert. Beiträge und sonstige Einnahmen werden nur zentral am Sitz der Bundesagentur für Arbeit (BA) in Nürnberg erfasst. Über die Ausgaben liegen hingegen zumeist nach Ländern differenzierte Angaben vor.³⁵ Um die auf Ostdeutschland einschließlich Berlin entfallenden Nettozahlungen im Rahmen der Arbeitslosenversicherung zu ermitteln, also die Differenz von Ausgaben und Einnahmen in den ostdeutschen Ländern festzustellen, müssen somit vor allem Einnahmen regional zugerechnet werden.

Ausgaben

Die regionale Verteilung der Ausgaben wird für die meisten Ausgabenpositionen in den Statistiken der BA ausgewiesen. Demnach beliefen sich die regionalisierbaren Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit insgesamt im Jahr 2018 auf 6,3 Milliarden Euro in den ostdeutschen Ländern (Tabelle 6-1). Im Zeitablauf ist dabei seit etwa 2003 ein deutlicher Rückgang der Ausgaben infolge der seither erfolgten Einschränkung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen feststellbar; seit dem Jahr 2006 spiegelt sich zudem der Rückgang der Arbeitslosenzahlen in den Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit wider.

Einnahmen

Die Arbeitslosenversicherung finanziert sich überwiegend durch Beitragszahlungen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (die hälftig von Arbeitgeberinnen und Arbeitnehmerinnen zu tragen sind). Außerdem erhielt die Bundesagentur für Arbeit bis zum Jahr 2012 Zahlungen des Bundes zum Defizitausgleich beziehungsweise zur Finanzierung versicherungsfremder Leistungen. Weitere Einnahmen ergeben sich aus Verwaltungskostenerstattungen des Bundes und der Länder, Zuweisungen von Unternehmen (beispielsweise Winterbeschäftigungs-Umlage, Insolvenzgeld-Umlage) sowie Zahlungen der EU (Europäischer Sozialfonds (ESF)). Um die Einnahmen der Arbeitslosenversicherung in regionaler Differenzierung zu ermitteln, müssen daher die Beitragseinnahmen sowie die verschiedenen Umlagen auf die Gebietsstände aufgeteilt werden.

³⁵ Ausnahme sind einige Ausgaben der Zentrale bzw. besonderer Dienststellungen, die nicht regionalisiert werden.

Auch wenn regionale Statistiken zur Einnahmenseite der Bundesagentur für Arbeit nicht verfügbar sind, lässt sich diese Aufteilung mit Hilfe von Kenngrößen zufriedenstellend schätzen:

- Die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung sind prinzipiell proportional zu den Arbeitseinkommen der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten. Allerdings sind Einkommen über der Beitragsbemessungsgrenze nicht versicherungspflichtig. Da keine statistischen Informationen über die tatsächliche Höhe der sozialversicherungspflichtigen Einkommen (unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze) vorliegen, wird für die regionale Aufteilung hier der Anteil Ostdeutschlands an den Sozialbeiträgen der privaten Haushalte herangezogen, der aus den VGR der Länder entnommen werden kann. Damit wird implizit unterstellt, dass die Struktur der Beitragseinnahmen über die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung hinweg in allen Ländern identisch ist.
- Die Umlagen der Unternehmen für Wintergeld beziehungsweise Insolvenzgeld orientieren sich im Grundsatz an der Höhe der von den Unternehmen gezahlten Arbeitsentgelte (Winterbeschäftigungs-Umlage: Unternehmen des Baugewerbes; Insolvenzgeld-Umlage: alle Unternehmen). Insoweit ist es möglich, die Höhe der Zahlungen in einem Landesanteil anhand der regionalen Verteilung der Arbeitnehmerentgelte im Baugewerbe bzw. im Unternehmenssektor zu ermitteln, der ebenfalls aus den VGR der Länder entnommen werden kann.

Im Jahr 2018 beliefen sich die Einnahmen der Arbeitslosenversicherung in Ostdeutschland auf 6,6 Milliarden Euro (Tabelle 6-1). 97 Prozent dieser Einnahmen werden durch Beiträge aufgebracht. Ab dem Jahr 2007 sind die Beitragseinnahmen allerdings zurückgegangen, denn die Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung wurden nach und nach gesenkt.

Bis zum Jahr 2016 reichten die Einnahmen der Arbeitslosenversicherung in Ostdeutschland nicht aus, die aus der hohen Arbeitslosigkeit resultierenden Ausgaben zu decken, wobei das resultierende Defizit vor allem in den 1990er Jahren hohe Werte erreichte. Die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben in Ostdeutschland wurde dabei vor allem durch Zuweisungen aus den in Westdeutschland erzielten Überschüssen der Arbeitslosenversicherung, bis zum Jahr 2012 auch durch die Zuschüsse des Bundes an die Bundesagentur³⁶ gedeckt. Am aktuellen Rand ist ein Transfer in der Arbeitslosenversicherung von West- nach Ostdeutschland angesichts der verbesserten Arbeitsmarktlage indes nicht mehr notwendig. Es wird angesichts des kräftigen Rückgangs der Arbeitslosenzahlen im Osten davon ausgegangen, dass dies auch in Zukunft so sein wird, so dass auf eine Projektion der Zahlungen hier verzichtet werden kann.

³⁶ Der auf Ostdeutschland entfallende Anteil der Bundeszuschüsse an die Bundesagentur für Arbeit wurde als Residuum ermittelt.

Tabelle 6-1

Ausgaben und Einnahmen der Bundesagentur für Arbeit in Ostdeutschland in den Jahren 1995 bis 2018
– in Millionen Euro ⁻¹⁾

	Ausgaben	Einnahmen		
		Beiträge u.ä.	Bundeszuschüsse	Transfer ALV-West ²⁾
1995	19.701	8.714	3.522	.
1996	21.099	8.795	7.033	.
1997	21.078	8.895	4.895	.
1998	21.284	8.966	3.947	8.007
1999	21.624	9.123	3.739	8.192
2000	21.128	9.122	867	10.515
2001	21.170	9.292	1.931	9.531
2002	20.586	9.127	5.623	5.495
2003	18.494	8.899	6.215	3.014
2004	16.604	8.829	4.175	3.262
2005	13.414	8.575	397	3.408
2006	10.654	9.468	0	1.186
2007	8.578	6.379	0	2.198
2008	7.909	5.449	2.460	0
2009	9.125	4.789	4.337	0
2010	8.262	5.205	3.057	0
2011	6684	5.247	1.437	0
2012	6.252	5.266	985	0
2013	6.323	5.675	0	648
2014	6.100	5.795	0	305
2015	6.471	6.242	0	229
2016	6.471	6.198	0	273
2017	6.401	6.421	0	0
2018	6.252	6.624	0	0

¹⁾ Die in einzelnen Jahren bestehenden Differenzen zwischen Einnahmen und Ausgaben sind auf Rücklagenbewegungen zurückzuführen.

²⁾ Arbeitslosenversicherung (ALV) Westdeutschland.

Quelle: 1995 - 2005: nach Blum et al. (2009); 2006 - 2018: Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

6.2 Gesetzliche Rentenversicherung

Wie bei den anderen Sozialversicherungszweigen auch, sind die Ausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung prinzipiell durch die von den Versicherten erbrachten Beitragszahlungen zu decken. Im Fall der Rentenversicherung kommen allerdings Bundeszuschüsse in beträchtlichem Ausmaß hinzu, mit denen insbesondere versicherungsfremde Leistungen abgedeckt und Beitragssatzsteigerungen vermieden werden sollen. Bei sonst weitgehend einheitlichen Regelungen – so auch einem bundeseinheitlichen Beitragssatz – unterscheiden sich die gesetzlichen

Regelungen in Westdeutschland und Ostdeutschland hinsichtlich der Höhe der Beitragsbemessungsgrenze und des für die Berechnung der individuellen Rentenansprüche maßgeblichen Rentenwerts. Beides führt für sich genommen zu niedrigeren Einnahmen und Ausgaben der Rentenversicherung in den ostdeutschen Ländern. Ausgabenerhöhend wirken sich im Vergleich zu Westdeutschland hingegen die längeren (unterstellten) Beitragszeiten, die hohe Erwerbsbeteiligung insbesondere von Frauen in der DDR sowie die Fortführung der DDR-spezifischen Zusatz- und Sonderversorgungssysteme einerseits und der höhere Anteil der Rentnerinnen an der Gesamtbevölkerung andererseits aus. Gleichzeitig sind die Beitragseinnahmen wegen der niedrigeren sozialversicherungspflichtigen Entgelte und der zeitweise hohen Arbeitslosigkeit in den ostdeutschen Ländern gering. Hinzu kommt zumindest für die erste Hälfte der 1990er Jahre die damals verbreitete Praxis, zur Entlastung des Arbeitsmarktes ältere Beschäftigte frühzeitig zu verrenten. Die Finanzsituation in der Rentenversicherung spiegelt insoweit sowohl transformationsbedingte Besonderheiten als auch die wirtschaftliche Lage in Ostdeutschland wider. Das dadurch verursachte Defizit der Gesetzlichen Rentenversicherung in Ostdeutschland wird durch Überschüsse im Westen sowie durch Zuschüsse des Bundes ausgeglichen.

Bis zum Jahr 2005 war die Rentenversicherung organisatorisch auf verschiedene Träger aufgeteilt. Hieraus resultierten getrennte Abrechnungssysteme, die eine weitgehende Trennung der Einnahmen und Ausgaben auf die Teilgebiete West- und Ostdeutschland zulassen. In dieser Gliederung liegen Daten bis einschließlich zum Jahr 2003 vor. Allerdings war dabei Berlin-West dem Westen, Berlin-Ost dem Osten zugeordnet, so dass die statistischen Angaben der Rentenversicherung entsprechend korrigiert werden müssen. Ab dem Jahr 2004 werden die Einnahmen und Ausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung nur noch gesamtdeutsch ausgewiesen; die Angaben für die nachfolgenden Jahre wurden daher mittels Hilfsgrößen regionalisiert. Dazu wurden die Beitragszahlungen an die GRV mittels der Länderanteile an den Sozialversicherungsbeiträgen entsprechend der Angaben des Arbeitskreises VGR der Länder aufgeteilt; die Regionalisierung der Ausgaben erfolgte anhand der Zahlfälle und der durchschnittlichen Rentenzahlungsbeträge pro Land. Die Bundeszuschüsse an die GRV, die der Deckung von Fehlbeträgen sowie der Finanzierung von versicherungsfremden Leistungen dienen, wurden entsprechend der Rentenausgaben auf die beiden Landesteile aufgeteilt.

Nach dieser Rechnung belaufen sich die Ausgaben der Rentenversicherung in den ostdeutschen Ländern einschließlich Berlin auf 77,4 Milliarden Euro im Jahr 2018 (Tabelle 6-2).³⁷ Dem stehen Einnahmen in Ostdeutschland von 57,3 Milliarden Euro gegenüber. Selbst unter Einbeziehung der vor allem zur Finanzierung versicherungsfremder Leistungen gewährten Bundeszuschüsse in Höhe von schätzungsweise 19,5 Milliarden Euro reichen die Einnahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung in Ostdeutschland somit nicht aus, ein Defizit zu vermeiden. Die Einnahmenlücke wird entsprechend durch Einnahmenüberschüsse in Westdeutschland gedeckt; diese impliziten Transfers belaufen sich auf 20,1 Milliarden Euro im Jahr 2018. Dabei ist auffällig, dass dieser Betrag in den letzten 25 Jahren kontinuierlich gestiegen ist. Dies ist darauf zurückzuführen, dass aufgrund der fortschreitenden Alterung und der beschleunigten Angleichung des Rentenwerts Ost die Ausgaben der Rentenversicherung in Ostdeutschland immer stärker gestiegen sind als die Einnahmen.

Die weitere Entwicklung der Rentenversicherungsausgaben ist in den jährlichen Rentenversicherungsberichten der Bundesregierung beschrieben. Es ist daher nicht erforderlich, eine eigene Projektionsrechnung zu erstellen. Die Höhe des Defizits in Ostdeutschland beziehungsweise des Überschusses in Westdeutschland (gleichbedeutend mit dem Transferbedarf von West nach Ost) sowie die Höhe der Bundeszuschüsse, soweit sie auf Ostdeutschland entfallen sind in Tabelle 6-2 dargestellt. Erkennbar ist, dass die Ausgaben der Rentenversicherung in Ostdeutschland auch in Zukunft massiv durch Beitragseinnahmen finanziert werden müssen, die in Westdeutschland anfallen (2030: 25,4 Milliarden Euro). Die Bundeszuschüsse werden im Betrachtungszeitraum von 15,5 Milliarden Euro auf 23,2 Milliarden Euro steigen.³⁸

³⁷ Eine Rolle spielt hierbei auch, dass die durchschnittlichen Rentenzahlungen in Ostdeutschland infolge längerer Erwerbsbiographien auf der individuellen Ebene höher ausfallen als in Westdeutschland. Zusätzlich trägt der vergleichsweise hohe Anteil älterer Personen in den ostdeutschen Ländern zu hohen Rentenausgaben bei.

³⁸ Hierbei ist zu berücksichtigen, dass in den Rentenversicherungsberichten anders als in der Tabelle 6-2 Berlin-West nicht einbezogen ist. Die tatsächliche Belastung des Bundes durch Rentenzahlungen in Ostdeutschland dürfte deswegen um rund 1,5 Mrd. Euro im Jahr 2019 höher, der Transfer der Rentenversicherung-West hingegen um den gleichen Betrag niedriger liegen.

Tabelle 6-2

Ausgaben und Einnahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung in Ostdeutschland in den Jahren 1995 bis 2018

- in Millionen Euro -

	Ausgaben insgesamt	Einnahmen insgesamt	davon		Transfer Westdeutschland
			Bundeszuschüsse	Einnahmen in Ostdeutschland	
1995	44.379	36.360	8.290	28.069	8.019
1996	47.145	37.670	9.034	28.636	9.474
1997	48.483	39.701	9.695	30.006	8.782
1998	50.263	40.872	11.496	29.375	9.391
1999	50.100	41.958	11.443	30.516	8.142
2000	51.891	41.018	11.526	29.492	10.873
2001	52.966	41.050	12.280	28.770	11.917
2002	54.751	41.558	13.099	28.459	13.193
2003	56.256	43.079	14.205	28.874	13.177
2004	56.618	43.174	14.252	28.944	13.445
2005	56.664	43.031	14.310	28.756	13.633
2006	60.387	45.384	15.852	29.532	15.003
2007	60.005	44.390	15.962	28.429	15.614
2008	60.114	45.329	15.950	29.379	14.786
2009	61.253	45.715	16.242	29.473	15.538
2010	62.347	46.651	16.565	30.086	15.696
2011	63.051	47.316	16.442	30.874	15.735
2012	63.268	47.905	16.620	31.285	15.363
2013	65.295	48.025	16.801	31.224	17.270
2014	66.061	49.226	17.110	32.116	16.836
2015	67.960	50.529	17.385	33.144	17.431
2016	71.522	52.469	18.057	34.412	19.053
2017	74.898	55.124	19.079	36.045	19.774
2018	77.429	57.280	19.474	37.806	20.149

Quelle: 1995 - 2004: nach Blum et. al., a.a.O.; 2005 - 2018: Deutsche Rentenversicherung Bund; eigene Berechnungen.

Der Bundeszuschuss wird dabei im Rahmen des Rentenversicherungsberichts so ermittelt, dass der Anteil der Leistungen des Bundes an den Rentenausgaben in Ostdeutschland genau dem Anteil in Westdeutschland entspricht. Es handelt sich insoweit lediglich um eine rechnerische Größe.

Der Zuschussbedarf der Rentenversicherung in Ostdeutschland ist insoweit eine Folge der Vereinigung, dass diese zu einer starken Abwanderung geführt hat und damit zu einem vergleichsweise hohen Anteil der Rentnerinnen an der Gesamtbevölkerung in den ostdeutschen Ländern.

Bezogen auf die Zahl der Einwohnerinnen belaufen sich die überproportionalen finanziellen Belastungen des Bundes damit auf 4,6 Mrd. Euro im Jahr 2020; bis zum Jahr 2030 werden diese auf 5,1 Mrd. Euro steigen (Tabelle 6-3).

Tabelle 6-3

Ausgaben und Einnahmen der Allgemeinen Rentenversicherung in Ostdeutschland in den Jahren 2019, 2020, 2025 und 2030
- in Milliarden Euro -

	Defizit Ost	Überschuss West	Bundeszuschüsse Ost	Nachr.: Überproportionale Zahlungen des Bundes
		(=Transfer West-Ost)		(Einwohnermaßstab)
2019	21,9	24,0	15,5	4,2
2020	23,2	23,4	16,2	4,6
2025	27,2	26,2	19,5	5,2
2030	26,3	25,4	23,2	5,1

^a Ostdeutschland ohne Berlin-West.

Quelle: Rentenversicherungsbericht 2019.

7 Vereinigungsbedingte überproportionale Belastungen des Bundeshaushalts in den Jahren 2020 bis 2030

Die detaillierte Analyse der Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherungen lässt den Schluss zu, dass die Vereinigung immer noch ihre Spuren hinterlässt. Die einzelnen Ebenen sind davon aber in unterschiedlichem Ausmaß betroffen. Direkte, auf die Vereinigung zurückgehende Belastungen konnten für die Länder und Kommunen kaum noch identifiziert werden, auch weil der Ländergesamtheit mit der Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich im Jahr 1995 ein um sieben Prozentpunkte höherer Anteil an den Steuern vom Umsatz zur Verfügung gestellt worden ist. Zwar sind die ostdeutschen Länder nach wie vor wirtschafts- und finanzschwach, was zum Teil auch auf den seit einigen Jahren stockenden Aufholprozess zurückzuführen ist. Grundsätzlich aber handelt es sich dabei um typische Haushaltsprobleme, wie sie sich auch bei den finanzschwachen westdeutschen Ländern und Kommunen finden. Vereinigungsbedingte Ausgabenbelastungen lassen sich hingegen – unter Verwendung der im Zuge der Fortschrittsberichterstattung zum Korb 2 des Solidarpaktes II entwickelten Indikatorik zur Berechnung überproportionaler Ausgaben – auch weiterhin auf der Bundesebene feststellen (Tabelle 7-1).

Auf Grundlage der in Abschnitt 2 dargelegten wirtschaftlichen Projektion, dem geltenden Rechtsstand sowie den weiteren dargelegten Annahmen belaufen sich die einigungsbedingten überproportionalen Belastungen des Bundes im Jahr 2020 auf rund 13,8 Milliarden Euro, im Jahr 2030 sind es 13 Milliarden Euro. Während die Bundergänzungszuweisungen im Basisszenario wegen der nach wie vor schwachen ostdeutschen Finanzkraft zunehmen und die Ausgaben für die Unterstützung der Rentenbezieherinnen – also der überproportionale Bundeszuschuss an die Gesetzliche Rentenversicherung sowie die AAÜG-Zahlungen – leicht zu nimmt, gehen dabei die mit der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland verbundenen Ausgaben zurück.

Tabelle 7-1

Vereinigungsbedingte überproportionale Belastungen des Bundeshaushalts
- in Millionen Euro -

	2020	2025	2030
Allg. Bundesergänzungszuweisungen (Basiszenario, Tab. 3-11)	1.452	1.665	1.863
SoBEZ "Strukturelle Arbeitslosigkeit" (Tab. 3-16)	268	237	-
SoBEZ "Kommunale Finanzkraft" (Basiszenario, Tab. 3-17)	1.206	1.459	1.715
Überproportionale (Investitions-)Ausgaben des Bundes (Tab. 5-2)	1.731	1.865	2.038
Überproportionale SGB II-Ausgaben des Bundes (Tab. 5-4)	1.799	0	0
Überproportionale Ausgaben des Bundes für die Grundsicherung im Alter (Szenario 1, Tab. 5-6)	0	0	2
Überproportionale Wohngeldausgaben des Bundes (Tab. 5-8)	13	0	0
AAÜG-Zahlungen des Bundes (Rentenanstieg 2% p.a., Tab. 5-9)	2.768	2.950	2.387
Überproportionale Zuschüsse des Bundes an die GRV ¹⁾ (Tab. 6-3)	4.567	5.166	5.075
Insgesamt	13.804	13.342	13.080

¹⁾ Ohne Berlin-West

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die Einführung des Solidaritätszuschlags erfolgte, um dem Bund ausreichend Mittel wegen der überproportionalen Belastungen des Bundeshaushalts infolge der Deutschen Vereinigung zur Verfügung zu stellen. Obwohl die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag wie bei jeder anderen Steuer nicht zweckgebunden sind, sondern allgemein zur Finanzierung der Haushaltsausgaben heranzuziehen sind, liegt es doch nahe, den überproportionalen Belastungen des Bundes die zu erwartenden Einnahmen beim Solidaritätszuschlag gegenüberzustellen.

Dazu können nicht die amtlichen Schätzungen herangezogen werden. Zum einen ist die teilweise Rückführung des Solidaritätszuschlags zum 1. Januar 2021 in der Schätzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom Oktober 2019 noch nicht enthalten.³⁹ Zum anderen basiert diese Schätzung auf einer gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die in den ersten Jahren von konjunkturellen Einflüssen geprägt ist. Die hier vorgelegten Berechnungen basieren hingegen auf einer konjunkturbereinigten Betrachtung. Damit muss eine eigene Schätzung zur Entwicklung des Solidaritätszuschlags vorgelegt werden.

³⁹ Der Kurzexpertise liegt der Datenstand vom März 2020 zugrunde.

Auf Grundlage der im Basisszenario dargelegten, konjunkturbereinigten Entwicklung der Steuereinnahmen sowie den im Gesetzentwurf zur Rückführung des Solidaritätszuschlags bezifferten Mindereinnahmen⁴⁰ ergeben sich für das Jahr 2021 Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag in Höhe von 11,4 Milliarden Euro (Tabelle 7-2). Im weiteren Verlauf werden sie bis zum Jahr 2030 auf Basis der Projektionsrechnung bis auf 17,6 Mrd. Euro zunehmen.

Tabelle 7-2

Solidaritätszuschlag in den Jahren 2021, 2025 und 2030**- in Millionen Euro -**

	2021	2025	2030
Aufkommen Solidaritätszuschlag bei Teilabschaffung zum 1. Januar 2021	11.394	13.111	17.610

Quelle: BMF; eigene Berechnungen.

Mit der Teilrückführung des Solidaritätszuschlags werden die in dieser Kurzexpertise geschätzten auf die Vereinigung zurückgehenden überproportionalen Belastungen des Bundeshaushalts im Jahr 2021 damit höher sein als die – mit einer konjunkturbereinigten Betrachtung – geschätzten Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag. Im Jahr 2025 dürften die Ausgaben die geschätzten Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag nur noch leicht übersteigen, im Jahr 2030 werden sie wohl um viereinhalb Milliarden Euro niedriger sein.

Dabei ist allerdings zu beachten, dass die hier vorgelegte konjunkturbereinigte Betrachtungsweise die tatsächlichen Einnahmen des Solidaritätszuschlags im Jahr 2020 – und aufgrund des damit verbundenen Basiseffekts folglich über den gesamten Betrachtungszeitraum – überschätzt. Sie beruht auf der Annahme einer geschlossenen Produktionslücke. Dem wirtschaftlichen Einbruch der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft infolge der Coronakrise wird allerdings ein Einbruch des Steueraufkommens folgen. Hinzu kommt, dass die absehbaren steuerlichen Erleichterungen zur Stützung der Wirtschaftsentwicklung mit weiteren Mindereinnahmen einhergehen werden, die sich insbesondere bei den direkten Steuern niederschlagen werden. Aufgrund des konjunkturellen Einbruchs werden die Einnahmen aus den Einkommensteuern und damit auch die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag deutlich niedriger sein, als es die konjunkturbereinigte Szenarienrechnung nahelegt. Die mit dem Solidaritätszuschlag nach

⁴⁰ Gesetzentwurf zum Gesetz zur Rückführung des Solidaritätszuschlags. Die Schätzung der Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag erfolgt auf Grundlage der im Basisszenario berechneten Steuereinnahmen bei der Lohnsteuer, der veranlagten Einkommensteuer, den nichtveranlagten Steuern vom Ertrag, der Abgeltungsteuer sowie der Körperschaftsteuer. Dabei ist geltendes Recht unterstellt.

der Teilabschaffung erzielten Einnahmen dürften die überproportionalen Belastungen damit erst in der zweiten Hälfte der 2020er Jahre übertreffen. Für eine genaue Einschätzung der weiteren Entwicklung wäre eine Neuberechnung auf der Grundlage statistisch gesicherter Daten – also frühestens Mitte des Jahres 2021 – notwendig.

Anhang

Tabelle A-1

Einnahmen der Länder- und Kommunalhaushalte - in Euro je Einwohnerin ⁻¹⁾

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ostdeutsche Flächenländer																		
Bereinigte Einnahmen	4.468	4.347	4.440	4.407	4.532	4.829	5.081	5.202	5.104	5.103	5.591	5.632	5.803	6.002	6.209	6.327	6.519	6.775
Einnahmen der laufenden Rechnung	3.813	3.813	3.871	3.904	4.078	4.303	4.655	4.837	4.590	4.585	4.953	5.232	5.404	5.564	5.787	5.936	6.185	6.401
Steuern und steuerähnliche Abgaben	2.120	1.973	2.014	2.097	2.095	2.324	2.621	2.790	2.594	2.591	2.801	2.984	3.133	3.222	3.416	3.626	3.817	4.027
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	128	126	128	128	138	133	139	134	134	144	177	213	198	225	246	230	214	218
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse, Schuldendienst-hilfen	2.372	2.570	2.591	2.512	2.701	2.776	2.895	2.996	3.095	3.055	3.374	3.409	3.533	3.592	3.681	3.796	3.823	4.043
Einnahmen der Kapitalrechnung	655	534	568	503	454	526	426	365	514	518	638	400	399	439	422	391	334	374
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	824	694	718	671	619	584	591	540	603	611	687	555	577	578	592	497	481	612
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Westdeutsche Flächenländer																		
Bereinigte Einnahmen	3.898	3.869	3.813	3.881	4.004	4.221	4.586	4.723	4.568	4.756	5.251	5.438	5.614	5.794	6.058	6.374	6.671	7.018
Einnahmen der laufenden Rechnung	3.638	3.610	3.564	3.652	3.757	3.982	4.357	4.533	4.299	4.427	4.886	5.164	5.359	5.517	5.810	6.139	6.409	6.777
Steuern und steuerähnliche Abgaben	2.723	2.674	2.641	2.727	2.789	3.071	3.375	3.530	3.205	3.218	3.478	3.697	3.835	3.969	4.195	4.490	4.669	4.925
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	150	195	177	170	194	177	191	181	192	179	235	208	221	230	267	220	220	262
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse, Schuldendienst-hilfen	1.336	1.372	1.362	1.340	1.358	1.374	1.557	1.653	1.814	1.948	2.081	2.240	2.456	2.642	2.747	2.903	3.036	3.106
Einnahmen der Kapitalrechnung	260	259	248	230	247	239	228	190	269	329	365	274	255	276	248	235	262	241
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	203	194	194	185	189	191	206	201	231	288	321	216	223	234	235	239	251	278

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Stadtstaaten																		
Bereinigte Einnahmen	5.317	5.311	5.207	5.407	5.561	5.731	7.109	6.586	5.899	6.155	6.929	7.220	7.438	7.899	8.248	8.689	9.050	9.626
Einnahmen der laufenden Rechnung	4.841	4.813	4.862	4.998	5.215	5.456	5.855	6.211	5.680	5.861	6.621	6.944	7.194	7.630	7.952	8.389	8.717	9.291
Steuern und steuerähnliche Abgaben	2.938	2.904	2.979	3.068	3.115	3.505	3.686	3.958	3.495	3.681	3.858	3.986	4.046	4.372	4.473	4.759	4.953	5.382
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	150	138	134	134	344	140	189	174	166	144	235	231	238	257	268	304	262	348
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse, Schuldendiensthilfen	1.485	1.514	1.506	1.550	1.516	1.570	1.887	1.954	1.922	1.904	2.280	2.473	2.535	2.551	2.612	2.626	2.828	2.835
Einnahmen der Kapitalrechnung	476	498	345	409	345	275	1254	376	219	294	308	276	244	269	297	300	333	334
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	264	139	126	132	142	128	163	155	160	224	242	217	194	197	304	220	250	267
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Berlin																		
Bereinigte Einnahmen	5.343	5.009	5.042	5.379	5.641	5.729	7.870	6.756	6.108	6.325	6.749	7.199	7.218	7.471	7.753	7.980	8.294	8.715
Einnahmen der laufenden Rechnung	4.709	4.691	4.738	4.957	5.371	5.424	5.973	6.239	5.857	6.011	6.441	6.894	6.943	7.204	7.490	7.722	8.018	8.480
Steuern und steuerähnliche Abgaben	2.442	2.334	2.353	2.475	2.512	2.796	3.092	3.272	2.975	3.207	3.289	3.473	3.516	3.816	3.906	4.169	4.292	4.705
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	129	105	101	88	449	125	199	178	182	153	231	191	199	198	266	194	205	186
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse, Schuldendiensthilfen	1.862	1.978	2.021	2.130	2.154	2.233	2.610	2.702	2.599	2.548	2.798	3.066	3.033	2.978	3.071	3.039	3.302	3.330
Einnahmen der Kapitalrechnung	634	317	304	422	270	305	1.897	517	250	314	308	305	275	267	263	258	276	235
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	369	156	140	151	136	125	178	157	165	225	230	195	170	172	330	178	224	234

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Hamburg und Bremen																		
Bereinigte Einnahmen	5.281	5.736	5.438	5.446	5.448	5.735	6.054	6.352	5.609	5.919	7.181	7.251	7.749	8.509	8.956	9.704	10.137	10.938
Einnahmen der laufenden Rechnung	5.027	4.984	5.037	5.055	4.998	5.500	5.691	6.172	5.434	5.652	6.873	7.016	7.548	8.238	8.612	9.345	9.722	10.462
Steuern und steuerähnliche Abgaben	3.638	3.705	3.855	3.896	3.956	4.491	4.509	4.909	4.219	4.340	4.652	4.709	4.798	5.166	5.283	5.606	5.903	6.357
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	181	184	181	199	198	161	175	169	144	132	239	286	294	341	271	461	344	581
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse, Schuldendiensthilfen	952	862	784	739	627	648	886	916	981	1.009	1.555	1.638	1.830	1.940	1.956	2.034	2.146	2.123
Einnahmen der Kapitalrechnung	254	752	402	390	450	234	363	180	175	267	308	235	201	271	344	359	415	476
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	116	114	106	105	151	131	141	153	153	223	258	249	228	233	267	280	288	314

¹⁾ Einnahmen der Länder und Gemeinden/Gemeindeverbände; Anpassungen in der Datengrundlage 2004, 2007 und 2011. Bis 2003: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts; ab 2004: Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts; ab 2007: Aufnahme ausgewählter Extrahaushalte des Bundes, der Länder und der Sozialversicherungen; 2011: Erweiterung des Berichtskreises um noch fehlende öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2004-2006, 2005-2019); eigene Berechnungen.

Tabelle A-2

Ausgaben der Länder- und Kommunalhaushalte
- in Euro je Einwohnerin -¹⁾

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ostdeutsche Flächenländer																		
Bereinigte Ausgaben	4.648	4.740	4.826	4.695	4.731	4.777	4.732	4.858	5.078	5.268	5.436	5.459	5.529	5.778	5.878	5.922	6.106	6.253
Ausgaben der laufenden Rechnung	3.551	3.679	3.730	3.709	3.825	3.839	3.869	4.003	4.099	4.216	4.481	4.647	4.706	4.898	5.041	5.125	5.271	5.439
Personalausgaben	1.550	1.565	1.579	1.556	1.492	1.473	1.476	1.528	1.603	1.678	1.906	1.973	2.016	2.130	2.169	2.221	2.286	2.395
Laufender Sachaufwand	626	621	609	578	586	596	661	702	736	747	945	991	1.030	1.106	1.140	1.167	1.182	1.220
Zinsausgaben	299	311	320	315	315	316	314	316	277	262	266	254	229	213	192	166	146	129
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse, Schuldendiensthilfen	2.172	2.314	2.363	2.345	2.553	2.653	2.695	2.844	3.029	3.060	3.148	3.216	3.320	3.424	3.622	3.807	3.906	4.178
Ausgaben der Kapitalrechnung	1.096	1.061	1.096	987	906	938	863	855	979	1052	955	812	823	881	837	796	835	814
Sachinvestitionen	559	529	532	488	428	446	445	439	474	502	520	451	438	497	437	435	478	538
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	763	737	780	712	636	633	609	605	590	617	565	535	520	526	563	473	471	594
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Westdeutsche Flächenländer																		
Bereinigte Ausgaben	4.207	4.218	4.246	4.204	4.309	4.305	4.443	4.664	5.041	5.170	5.472	5.536	5.653	5.841	6.025	6.245	6.430	6.682
Ausgaben der laufenden Rechnung	3.563	3.625	3.679	3.712	3.786	3.806	3.928	4.072	4.232	4.404	4.669	4.850	4.934	5.071	5.263	5.493	5.658	5.845
Personalausgaben	1.632	1.674	1.686	1.689	1.700	1.680	1.763	1.822	1.918	1.974	2.113	2.175	2.244	2.337	2.400	2.459	2.555	2.661
Laufender Sachaufwand	617	624	615	596	618	624	697	740	806	843	972	979	983	1.045	1.085	1.184	1.208	1.247
Zinsausgaben	280	281	285	282	281	290	293	295	286	303	308	320	287	260	240	213	199	184
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse, Schuldendiensthilfen	2.013	2.046	2.075	2.095	2.128	2.206	2.346	2.465	2.585	2.675	2.761	2.967	3.155	3.329	3.541	3.761	3.895	4.011

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Westdeutsche Flächenländer																		
Ausgaben der Kapitalrechnung	644	593	567	492	522	499	516	591	808	765	803	687	719	770	762	753	773	837
Sachinvestitionen	392	379	342	302	291	298	317	342	379	391	420	380	411	449	461	476	491	526
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	250	251	268	226	228	234	238	248	280	321	338	253	275	274	280	281	292	311
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Stadtstaaten																		
Bereinigte Ausgaben	6.556	6.326	6.368	6.292	6.386	6.174	6.312	6.503	6.448	6.744	7.324	7.497	7.627	7.801	8.072	8.519	8.683	9.318
Ausgaben der laufenden Rechnung	5.561	5.623	5.615	5.625	5.519	5.560	5.703	5.842	5.851	6.066	6.584	6.681	6.901	7.019	7.363	7.591	7.762	7.962
Personalausgaben	2.270	2.298	2.238	2.041	2.017	1.941	2.119	2.158	2.189	2.259	2.555	2.596	2.683	2.739	2.847	2.917	3.030	3.151
Laufender Sachaufwand	1.173	1.139	1.108	1.077	1.074	1.126	1.320	1.424	1.477	1.563	1.893	1.937	2.093	2.048	2.389	2.548	2.632	2.704
Zinsausgaben	644	665	666	681	698	692	724	709	680	675	687	666	621	592	566	485	484	468
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse, Schuldendiensthilfen	1.475	1.521	1.603	1.827	1.730	1.800	1.797	1.805	1.774	1.848	1.911	1.963	2.029	2.159	2.102	2.189	2.190	2.231
Ausgaben der Kapitalrechnung	995	703	753	668	867	614	609	662	597	678	741	816	726	782	709	928	921	1.356
Sachinvestitionen	227	215	190	185	181	157	152	165	195	195	334	449	376	360	356	408	483	460
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	282	287	326	322	312	286	322	380	299	365	323	291	276	291	386	332	309	330

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Berlin																		
Bereinigte Ausgaben	6.930	6.473	6.374	6.285	6.619	6.273	6.351	6.428	6.498	6.694	7.045	7.191	6.988	7.187	7.405	7.605	7.618	8.080
Ausgaben der laufenden Rechnung	5.788	5.886	5.798	5.724	5.708	5.712	5.827	5.946	5.998	6.115	6.440	6.418	6.493	6.644	6.833	6.978	7.069	7.350
Personalausgaben	2.429	2.452	2.388	2.071	2.037	1.926	2.118	2.143	2.143	2.212	2.431	2.453	2.493	2.570	2.668	2.712	2.801	2.952
Laufender Sachaufwand	1.276	1.206	1.165	1.096	1.113	1.209	1.389	1.516	1.566	1.613	1.841	1.877	1.948	2.084	2.241	2.355	2.387	2.482
Zinsausgaben	629	668	6.930	708	735	741	756	708	683	674	675	626	565	511	469	395	367	341
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse, Schuldendienst-hilfen	1.454	1.560	5.788	1.849	1.823	1.836	1.851	1.853	1.874	1.908	1.937	1.887	1.916	1.932	1.937	1.974	1.992	2.056
Ausgaben der Kapitalrechnung	1.142	587	576	561	910	560	524	482	499	578	605	772	495	543	573	627	549	731
Sachinvestitionen	124	109	101	93	108	103	102	101	137	148	266	431	182	223	190	238	205	345
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	269	237	254	240	218	203	214	281	247	319	271	246	220	241	410	307	307	332
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Hamburg und Bremen																		
Bereinigte Ausgaben	6.028	6.118	6.359	6.303	6.061	6.036	6.258	6.608	6.378	6.813	7.715	7.929	8.533	8.677	9.027	9.830	10.214	11.102
Ausgaben der laufenden Rechnung	5.241	5.253	5.358	5.486	5.254	5.347	5.532	5.697	5.647	5.997	6.785	7.051	7.480	7.555	8.122	8.470	8.757	8.844
Personalausgaben	2.045	2.081	2.029	1.997	1.990	1.962	2.121	2.179	2.252	2.323	2.728	2.798	2.951	2.980	3.105	3.210	3.360	3.439
Laufender Sachaufwand	1.028	1.046	1.028	1.050	1.019	1.011	1.226	1.297	1.355	1.493	1.967	2.021	2.298	1.998	2.602	2.825	2.984	3.025
Zinsausgaben	664	661	635	643	647	624	680	710	675	676	704	723	700	708	705	614	651	652
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse, Schuldendienst-hilfen	1.505	1.466	1.666	1.796	1.599	1.751	1.722	1.738	1.634	1.765	1.875	2.068	2.189	2.483	2.338	2.498	2.474	2.483
Ausgaben der Kapitalrechnung	787	865	1.001	817	807	689	726	911	732	816	930	877	1.053	1.123	905	1.360	1.457	2.258
Sachinvestitionen	372	364	315	312	284	233	222	254	275	261	429	476	650	555	595	654	883	625
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	301	357	426	436	443	402	471	517	371	430	396	354	354	363	352	368	313	328

¹ Ausgaben der Länder und Gemeinden/Gemeindeverbände; Anpassungen in der Datengrundlage 2004, 2007 und 2011. Bis 2003: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts; ab 2004: Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts; ab 2007: Aufnahme ausgewählter Extrahaushalte des Bundes, der Länder und der Sozialversicherungen; 2011: Erweiterung des Berichtskreises um noch fehlende öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2004-2006, 2005-2019); eigene Berechnungen.

Tabelle A-3

Finanzierungssaldo der Länder- und Kommunalhaushalte
- in Euro je Einwohnerin ⁻¹⁾

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ostdeutsche Flächenländer																		
Finanzierungssaldo	-205	-411	-386	-288	-199	52	349	344	26	-165	156	174	274	225	333	407	415	523
Nettokreditaufnahme	194	334	304	238	144	-95	-173	-218	-184	-94	-168	-122	-240	-224	-226	-241	-227	-183
Westdeutsche Flächenländer																		
Finanzierungssaldo	-311	-349	-434	-323	-305	-84	143	60	-473	-414	-220	-99	-39	-47	34	129	240	336
Nettokreditaufnahme	203	252	306	248	246	88	1	-83	206	220	84	3	-26	3	-84	-126	-187	-229
Stadtstaaten																		
Finanzierungssaldo	-1248	-1004	-1157	-898	-838	-453	785	84	-548	-587	-394	-275	-187	101	176	170	367	307
Nettokreditaufnahme	1073	1328	992	888	757	342	-518	-187	648	473	158	-276	-366	-452	-317	-269	-541	-244
Berlin																		
Finanzierungssaldo	-1608	-1463	-1328	-905	-976	-543	1519	328	-390	-369	-296	8	230	285	349	375	677	636
Nettokreditaufnahme	1488	1839	1240	1342	1100	519	-759	-209	866	496	371	-172	-281	-337	-573	-379	-702	-759
Hamburg und Bremen																		
Finanzierungssaldo	-741	-359	-917	-889	-646	-327	-233	-253	-767	-890	-531	-674	-777	-161	-70	-126	-79	-167
Nettokreditaufnahme	489	609	644	254	278	97	-184	-156	344	441	-139	-423	-486	-616	49	-111	-309	498

¹⁾ Finanzierungssalden und Nettokreditaufnahmen der Länder und Gemeinden/Gemeindeverbände; Anpassungen in der Datengrundlage 2004, 2007 und 2011. Bis 2003: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts; ab 2004: Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts; ab 2007: Aufnahme ausgewählter Extrahaushalte des Bundes, der Länder und der Sozialversicherungen; 2011: Erweiterung des Berichtskreises um noch fehlende öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.
 Quelle: Statistisches Bundesamt (2004-2006, 2005-2019); eigene Berechnungen.

Literatur

- Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR) der Länder (2019a): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2018, Reihe 1 Band 1, Berechnungsstand August 2018/Februar 2019, Stuttgart.
- Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR) der Länder (2019b): Arbeitnehmerentgelt, Bruttolöhne- und -gehälter in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2018, Reihe 1 Band 2, Berechnungsstand August 2018/Februar 2019, Stuttgart.
- Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR) der Länder (2019c): Entstehung, Verteilung und Verwendung des Bruttoinlandsprodukts in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2018, Reihe 1 Band 5, Berechnungsstand August 2018/Februar 2019, Stuttgart.
- Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR) der Länder (2018): Bruttoanlageinvestitionen in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2016, Reihe 1 Band 3, Berechnungsstand August 2018, Stuttgart.
- Bach, Stefan und Vesper, Dieter (2000): Finanzpolitik und Wiedervereinigung — Bilanz nach 10 Jahren; Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 69. Jahrgang, Heft 2/2000, S. 194–224.
- Blum, Ulrich; Ragnitz, Joachim; Freye, Sabine; Scharfe, Simone; Schneider, Lutz (2009), Regionalisierung öffentlicher Ausgaben und Einnahmen, IWH-Sonderheft 4/2009, Halle.
- Bundesagentur für Arbeit (2020a): Arbeitsmarkt in Zahlen — Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf, Deutschland, West- und Ostdeutschland, Monatsbericht: Februar 2020, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2020b): <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Grundlagen/Definitionen/Berechnung-der-Arbeitslosenquote/Berechnung-der-Arbeitslosenquote-Nav.html>, (abgerufen am 14.04.2020).
- Bundesministerium der Finanzen (2019), Gesetzentwurf: Gesetz zur Rückführung des Solidaritätszuschlags 1995, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2019/08/2019-08-21-Gesetzentwurf-Abschaffung-Soli.pdf?__blob=publicationFile&v=3, (abgerufen am 14.04.2020).
- Bundesministerium der Finanzen, Subventionsbericht, diverse Jahrgänge.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2019), Rentenversicherungsbericht 2019, <https://www.bmas.de/DE/Themen/Rente/Rentenversicherungsbericht/rentenversicherungsbericht.html>, (abgerufen am 14.04.2020).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019), Pressemitteilung vom 30.12.2019, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/G/gesamtdeutsches-foerdersystem.pdf?__blob=publicationFile&v=10, (abgerufen am 14.04.2020).
- Bundesregierung (2005-2018), Stellungnahme der Bundesregierung zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

- Eck, Alexander; Fritzsche, Carolin; Kluge, Jan; Ragnitz, Joachim; Rösel, Felix (2015): Analyse der finanzkraftbestimmenden Rahmenbedingungen und strukturellen Spezifika ostdeutscher Flächenländer, ifo Dresden Studien, No. 76, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden.
- GEFRA/Rufis, Aufgaben, Struktur und mögliche Ausgestaltung eines gesamtdeutschen Systems zur Förderung von strukturschwachen Regionen ab 2020, Münster 2016
- Gillmann, Niels; Lehmann, Robert; Nauwerth, Jannik A.; Ragnitz, Joachim; Sonnenburg, Julia; Weber, Michael: Wachstum und Produktivität 2035 – Innovations- und Produktivitätslücken auf Ebene der Bundesländer, ifo Dresden Studie 84, Dresden 2019.
- Koalitionsvertrag 2018 zwischen CDU/CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975224/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b72018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> (abgerufen am 14.04.2020).
- Statistisches Bundesamt (2020): Bevölkerung nach Bundesländern, Wiesbaden, (abgerufen am 13.03.2020).
- Statistisches Bundesamt (2008): Klassifikation der Wirtschaftszweige – Mit Erläuterungen, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2005-2019): Öffentliche Finanzen – Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts; Fachserie 14, Reihe 2; Wiesbaden; Jahrgänge 2004-2018.
- Statistisches Bundesamt (2004-2006): Öffentliche Finanzen – Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts; Fachserie 14, Reihe 3.1; Wiesbaden; Jahrgänge 2001-2003.
- van Deuverden, Kristina (2010): Öffentliche Länderhaushalte: Strukturvergleich, in: Blum, Ulrich; Buscher, Herbert; Gabrisch, Hubert; Günther, Jutta; Heimpold, Gerd; Lang, Cornelia; Ludwig, Udo; Rosenfeld, Martin T. W.; Schneider, Lutz: Ostdeutschlands Transformation seit 1990 im Spiegel wirtschaftlicher und sozialer Indikatoren. 2. aktualisierte und verbesserte Auflage, IWH-Sonderheft, No. 1/2009