

# ifo Dresden berichtet

## Editorial

- *Joachim Ragnitz*  
Zwanzig Jahre Niederlassung Dresden des ifo Instituts

## Aktuelle Forschungsergebnisse

- *Joachim Ragnitz*  
Wie funktioniert eigentlich der Länderfinanzausgleich?
- *Ingolf Deubel*  
Schuldenbremse und Finanzausgleich – Wie stark muss der Finanzausgleich im Jahr 2020 ausgleichen, damit (fast) alle Länder die Schuldenbremse einhalten können?
- *Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose*  
Deutschlandprognose 2013/2014: Konjunktur zieht an – Haushaltsüberschüsse sinnvoll nutzen
- *Kamila Cygan-Rehm*  
Auswirkungen des Elterngeldes auf Folgegeburten in West- und Ostdeutschland

## Im Blickpunkt

- *Joachim Ragnitz*  
Wanderungen von und nach Ostdeutschland

20. Jahrgang (2013)

Herausgeber: ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.,  
Niederlassung Dresden, Einsteinstraße 3, 01069 Dresden,  
Telefon: 0351 26476-0, Telefax: 0351 26476-20

E-Mail: [dresden@ifo.de](mailto:dresden@ifo.de)

Internet: <http://www.ifo-dresden.de>

Redaktion: Joachim Ragnitz

Technische Leitung: Katrin Behm

Vertrieb: ifo Institut, Niederlassung Dresden

Erscheinungsweise: zweimonatlich

Bezugspreis jährlich: 25,00 €

Preis des Einzelheftes: 5,00 €

Preise einschl. Mehrwertsteuer, zzgl. Versandkosten

Teilnehmer an regelmäßigen ifo Umfragen erhalten einen Rabatt.

Grafik Design: © ifo Institut München

Satz und Druck: c-macs publishingservice Dresden

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

Nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung  
eines Belegexemplares.

# ifo Dresden berichtet 6/2013

## Editorial

### Zwanzig Jahre Niederlassung Dresden des ifo Instituts

Joachim Ragnitz

3

## Aktuelle Forschungsergebnisse

### Wie funktioniert eigentlich der Länderfinanzausgleich?

Joachim Ragnitz

5

Der bundesstaatliche Finanzausgleich ist wieder einmal in die Kritik geraten. Derzeit ist die Debatte – soweit sie in der Öffentlichkeit geführt wird – jedoch durch ein hohes Maß an Unverständnis über die Mechanismen des geltenden Regelwerks geprägt. In diesem Beitrag wird deshalb grundlegend dargestellt, wie der bundesstaatliche Finanzausgleich in seinen unterschiedlichen Stufen funktioniert. Besondere Aufmerksamkeit wird dabei der Frage gewidmet, über welche Mechanismen die empirisch feststellbaren hohen Abschöpfungsquoten zustande kommen. Die heutigen Ungereimtheiten des Finanzausgleichssystems resultieren vor allem daraus, dass bei der zugrundeliegenden Beschlussfassung eher verteilungspolitische Überlegungen eine Rolle gespielt haben. Dies hat dazu geführt, dass allokativen Aspekte – insbesondere die Auswirkungen des Finanzausgleichs auf den Anreiz zur Generierung zusätzlicher Steuereinnahmen – vernachlässigt wurden. Da sich bei isolierter Anpassung nur einzelner instrumenteller Eigenheiten die grundlegende Problematik unzureichender Anreizkompatibilität nicht ändern würde, müssen bei der anstehenden Reform des Finanzausgleichs sämtliche Ausgleichsmechanismen – Umsatzsteuervorwegausgleich, Länderfinanzausgleich im engeren Sinne sowie Bundesergänzungszuweisungen – einbezogen werden.

### Schuldenbremse und Finanzausgleich – Wie stark muss der Finanzausgleich im Jahr 2020 ausgleichen, damit (fast) alle Länder die Schuldenbremse einhalten können?

Ingolf Deubel

20

Spätestens im Jahr 2020 müssen alle Länder ihre Haushalte strukturell ausgleichen. Zeitgleich muss wegen des Auslaufens der jetzigen Regelungen eine Neuordnung des nach Artikel 107 Grundgesetz (GG) verpflichtend vorgegebenen Finanzausgleichs in Kraft getreten sein. Von einem angemessenen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder im Sinne des Artikels 107 (2) GG kann dabei nur dann gesprochen werden, wenn alle 16 Länder prinzipiell (d. h. bei vollständiger Ausschöpfung ihrer Konsolidierungsmöglichkeiten) in die Lage versetzt werden, die Schuldenbremse einzuhalten. Eine Analyse der jeweiligen Ausgangssituation des Jahres 2012 der einzelnen Länder (einschließlich ihrer Kommunen) und der zur Einhaltung der Schuldenbremse im Jahr 2020 notwendigen Konsolidierungspfade zeigt, dass eine signifikante Reduzierung der Ausgleichsintensität des föderalen Finanzausgleichs kaum möglich sein dürfte. Denn schon bei einer Beibehaltung der jetzigen Ausgleichsintensität dürften mehrere Länder nicht bzw. nur unter äußersten Anstrengungen in die Lage sein, ihre Haushalte strukturell auszugleichen. Bei der anstehenden Neuordnung des Finanzausgleichs geht es deshalb primär nicht um eine Reduzierung der Ausgleichsintensität, sondern vor allem um mehr Transparenz und ökonomische Rationalität. Die dringend notwendige Einführung von Zuschlagsrechten bei der Einkommensteuer hat nur dann eine Chance auf Umsetzung, wenn sie nicht mit einer gleichzeitigen Absenkung der Ausgleichsintensität verbunden wird.

### Deutschlandprognose 2013/2014: Konjunktur zieht an – Haushaltsüberschüsse sinnvoll nutzen

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose

35

Die deutsche Wirtschaft steht vor einem Aufschwung, der von der Binnennachfrage getragen wird. Die Investitionen werden durch das sich bessernde weltwirtschaftliche Umfeld und den Rückgang der Unsicherheit beflügelt. Der private Konsum profitiert von günstigen Beschäftigungs- und Einkommensaussichten. Das reale Bruttoinlandsprodukt wird im Jahr 2014 um 1,8 % expandieren, nach 0,4 % in diesem Jahr. Die Verbraucherpreise dürften dabei um 1,6 % in diesem und um 1,9 % im kommenden Jahr steigen. Der Staatshaushalt dürfte weiterhin einen Überschuss aufweisen.

## Auswirkungen des Elterngeldes auf Folgegeburten in West- und Ostdeutschland

39

*Kamila Cygan-Rehm*

Die vorliegende Studie untersucht die Wirkungen des Elterngeldes auf das Geburtenverhalten in West- und Ostdeutschland. Insbesondere wurde anhand der Daten des Mikrozensus 2010 empirisch getestet, inwieweit die gesetzten Anreize zu verkürzten Geburtenabständen tatsächlich wirksam sind. Allgemein lässt sich festhalten, dass sich die Neuregelungen signifikant auf das Tempo einer Folgegeburt innerhalb der ersten drei Jahre nach vorhergegangener Geburt auswirken. Dennoch zeigen sich erhebliche Unterschiede zwischen dem Westen und dem Osten der Republik.

### Im Blickpunkt

## Wanderungen von und nach Ostdeutschland

44

*Joachim Ragnitz*

Im jüngsten Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit wird festgestellt, dass der Binnenwanderungssaldo zwischen Ost- und Westdeutschland inzwischen beinahe ausgeglichen ist. In diesem Beitrag wird untersucht, wie sich Zu- und Fortzüge nach Ostdeutschland in den vergangenen Jahren entwickelt haben. Dabei zeigt es sich, dass der Rückgang der Wanderungssalden der ostdeutschen Länder seit Beginn des letzten Jahrzehnts vor allem durch verringerte Fortzüge bedingt ist; erst seit etwa 2008 haben auch die Zuzüge in die neuen Länder wieder leicht zugenommen. Eine genauere Analyse zeigt jedoch, dass von der positiven Wanderungsentwicklung nicht alle ostdeutschen Länder in gleicher Weise profitieren können. Zudem ist die Altersstruktur der Wanderungen nach wie vor bedenklich, da insbesondere bei jungen Erwerbsfähigen vielfach auch weiterhin ein negativer Binnenwanderungssaldo besteht.

### Daten und Prognosen

## Arbeitsmarktentwicklung im Vergleich

49

## Gedämpfte Euphorie in der sächsischen Wirtschaft: ifo Geschäftsklimaindex im November 2013 gefallen

51

## Vierteljährliche VGR für Sachsen: Ergebnisse für das zweite Quartal 2013

55

### Aus der ifo Werkstatt

## ifo Veranstaltungen

57

## ifo Vorträge

58

## ifo intern

59

## Zwanzig Jahre Niederlassung Dresden des ifo Instituts

Joachim Ragnitz\*

Am 23. September 1993 wurde die Niederlassung Dresden des Münchner IFO INSTITUTS FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG feierlich eröffnet. Die Sächsische Staatsregierung, die maßgeblich auf die Gründung hingewirkt hatte, wollte damit eine wirtschaftswissenschaftliche Forschungseinrichtung in Sachsen etablieren, die sich an den spezifischen Belangen der ostdeutschen Wirtschaftsentwicklung orientiert und den politischen Entscheidern wissenschaftlich fundierte Handlungsempfehlungen geben kann. Diesem Anspruch stellen sich die Wissenschaftler der Niederlassung Dresden des IFO INSTITUTS mit großem Engagement seit 20 Jahren.

Die Gründung erfolgte durch den damaligen Ministerpräsidenten des Freistaates Sachsen, Prof. Dr. Kurt Biedenkopf, und den Präsidenten des IFO INSTITUTS, Prof. Dr. Karl-Heinrich Oppenländer. Auch Kajo Schommer, damals Sächsischer Staatsminister für Wirtschaft und Arbeit – inzwischen verstorben – und Prof. Dr. Georg Milbradt als Sächsischer Staatsminister der Finanzen begleiteten den Aufbau der Niederlassung. Prof. Milbradt blieb dem Institut auch später als Ministerpräsident des Freistaates Sachsen eng verbunden und ist heute ifo Forschungsprofessor.

Seit 1993 haben 61 Mitarbeiter in der Niederlassung gearbeitet. Die Aufbauphase wurde durch die beiden ersten Geschäftsführer Prof. Dr. Max Eli (bis 2000) und Dr. Jürgen Riedel (bis 2001) geprägt. Nach deren Pensionierung übernahm Dr. Wolfgang Gerstenberger die Leitung des Instituts. Unter seiner Führung erfolgte die nicht nur räumlich engere Bindung an die Forschung der TECHNISCHEN UNIVERSITÄT (TU) DRESDEN. Die stärkere Vernetzung mit der universitären Forschung wurde 2004 auch personell durch die neuen Geschäftsführer Prof. Dr. Marcel Thum und Prof. Dr. Michael Berlemann vertieft. Prof. Berlemann folgte 2007 einem Ruf an die HELMUT-SCHMIDT-UNIVERSITÄT HAMBURG, unterstützt ifo Dresden aber weiterhin als ifo Forschungsprofessor. Seit 2007 ist Prof. Dr. Joachim Ragnitz als managing director stellvertretender Geschäftsführer und zugleich Honorarprofessor an der TU DRESDEN. Unter Leitung des Geschäftsführerteams arbeiten aktuell 18 Mitarbeiter am Institut, darunter elf Doktoranden.

Die Niederlassung Dresden arbeitet mit regionalem Schwerpunkt Ostdeutschland und Sachsen vor allem auf den Forschungsgebieten:

- Konjunktur und Wachstum,

- Humankapital, Strukturwandel und die Position im Standortwettbewerb,
- Arbeitsmarkt und Sozialpolitik,
- Einbettung in die internationale Arbeitsteilung,
- Öffentliche Finanzen und Wirtschaftsförderung und widmet sich darüber hinaus dem Querschnittsthema „Implikationen des demographischen Wandels für die wirtschaftliche Entwicklung“.

Die Forscher von ifo Dresden können auf beachtliche Erfolge ihrer wissenschaftlichen Arbeit zurückblicken: Die Mitarbeiter der Niederlassung haben seit 1993:

- über 80 Gutachten für externe Auftraggeber, insbesondere der Sächsischen Staatsregierung, der Bundesregierung und öffentlicher Auftraggeber anderer ostdeutscher Bundesländer erstellt, u. a. zu den Auswirkungen des demographischen Wandels, zur Effizienz der Wirtschaftsförderung in den neuen Ländern oder zur künftigen Einnahmentwicklung des Landeshaushaltes Sachsen,
- 20 Jahrgänge mit jährlich sechs Ausgaben der Zeitschrift „ifo Dresden berichtet“ herausgegeben,
- 66 Bände der „ifo Dresden Studien“ als Ergebnisse umfassender externer Forschungsprojekte veröffentlicht,
- eine große Zahl von Aufsätzen in wissenschaftlichen Zeitschriften veröffentlicht,
- sich mit einer regelmäßigen Berichterstattung u. a. zur konjunkturellen Entwicklung in Ostdeutschland und Sachsen, zur Arbeitsmarktentwicklung und zu den Perspektiven für die öffentlichen Haushalte in Sachsen etabliert,
- den wissenschaftlichen und politischen Diskurs mit einer Vielzahl teils regelmäßig durchgeführter Veranstaltungen (Arbeitskreis Konjunktur, Dresdner Vorträge zur Wirtschaftspolitik etc.) sowie durch eigene Referententätigkeit der ifo Wissenschaftler bei Dritten unterstützt.

Weiterhin wurden an der Niederlassung in dieser Zeit 27 Doktoranden betreut; zwei Mitarbeiter wurden inzwischen zu Professoren berufen. Ifo Dresden hat sich durch das große Engagement seiner Mitarbeiter inzwischen einen hervorragenden Ruf in der Politikberatung, insbesondere in Ostdeutschland erarbeitet, was auch

\* Prof. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

durch die Berufung von mehreren Mitarbeitern des Instituts in diverse Beratungsgremien (Beiräte, Enquete-kommissionen etc.) unterstrichen wird.

Anlässlich des zwanzigjährigen Bestehens der Niederlassung Dresden des IFO INSTITUTS organisierte das Institut am 09. Oktober 2013 eine wissenschaftliche Tagung zum Thema „Reformoptionen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs“ in Dresden. Hintergrund ist, dass der bundesstaatliche Finanzausgleich in der nächsten Legislaturperiode neu ausgehandelt werden muss. Das bestehende Regelwerk ist zwar erst seit 2005 in Kraft, war jedoch von vornherein bis zum Ablauf des Jahres 2019 befristet. Zudem haben die Bundesländer Bayern und Hessen Klage eingereicht, da sie sich als Geberländer im

geltenden Finanzausgleich insbesondere durch die hohen Grenzabschöpfungsquoten benachteiligt sehen. Die Nehmerländer verweisen wiederum darauf, dass bei einer Veränderung des derzeitigen Regelwerks zu ihren Lasten die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ nicht mehr gewahrt sei. Die Tagung sollte einen Beitrag leisten, die anstehende Neuordnung des Finanzausgleichs sachlich und konstruktiv zu begleiten. Umso erfreulicher war es, dass eine große Zahl hochrangiger Wissenschaftler hierfür als Referenten gewonnen werden konnte.

In diesem Heft der Ausgabe von *ifo Dresden berichtet* werden einige dieser Beiträge dokumentiert; zudem beschäftigt sich auch Heft 01/2014 des *ifo Schnelldienstes* ausführlich mit diesem Thema.

# Wie funktioniert eigentlich der Länderfinanzausgleich?

Joachim Ragnitz\*

Der bundesstaatliche Finanzausgleich ist – wieder einmal – in die Kritik geraten. Bayern und Hessen haben Klage vor dem Bundesverfassungsgericht eingereicht, weil sie sich durch das geltende System überproportional stark belastet sehen. Die Nehmerländer im Finanzausgleich wiederum verweisen darauf, dass nur ein weitgehender Ausgleich von Finanzkraftunterschieden die Erfüllung der grundgesetzlichen Forderung nach einer „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ ermögliche. Von Seiten der Wissenschaft wiederum wird das geltende Finanzausgleichssystem vor allem deshalb kritisiert, weil damit keine ausreichenden Anreize zur Erhöhung der Steuerkraft eines Landes einhergingen. Generell wird zudem ein Mangel an Transparenz des Finanzausgleichs in seiner heutigen Ausgestaltung beklagt.<sup>1</sup>

Derzeit ist die Debatte – soweit sie in der Öffentlichkeit geführt wird – durch ein hohes Maß an Unverständnis über die Mechanismen des geltenden Regelwerks des Finanzausgleichs geprägt. In diesem Beitrag wird deshalb grundlegend dargestellt, wie der bundesstaatliche Finanzausgleich in seinen unterschiedlichen Stufen funktioniert und über welche Mechanismen die empirisch feststellbaren hohen Abschöpfungsquoten zustande kommen. Damit soll nicht nur ein Beitrag zur Versachlichung der Diskussion geleistet, sondern auch eine Grundlage für die anstehenden Verhandlungen um eine Neugestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs geschaffen werden, die wegen der Befristung des Finanzausgleichsgesetzes (bis zum 31.12.2019) in der kommenden Legislaturperiode geführt werden müssen. Ein eigener Vorschlag für eine Neuregelung des Finanzausgleichs wird in einem Beitrag für den *ifo Schnelldienst* (Heft 1/2014) präsentiert.<sup>2</sup>

## Das empirische Bild

Dass es eines Ausgleichssystems bedarf, das einen Ausgleich unterschiedlicher hoher Steuereinnahmen zwischen den einzelnen Ländern bewirkt, ist angesichts der regional stark divergierenden Steuerkraft wohl unstrittig, denn das Niveau der (notwendigen) Ausgaben dürfte in den einzelnen Ländern annähernd gleich hoch sein. So liegt die originäre Steuerkraft (je Einwohner gerechnet) in den ostdeutschen Bundesländern bei weniger als 70 % des gesamtdeutschen Durchschnitts, während es in den Gebirgsländern im Finanzausgleich (aktuell: Hessen, Baden-

Württemberg, Bayern und Hamburg) mehr als 110 % sind. Gäbe es keinen Ausgleichsmechanismus, so müssten die ärmeren Länder auch ihre Ausgaben entsprechend anpassen – mit negativen Folgen nicht nur für die Bereitstellung öffentlicher Güter, sondern auch für die Finanzierung von Sozialleistungen und Maßnahmen der Wirtschaftsförderung. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wäre insoweit eklatant verletzt.

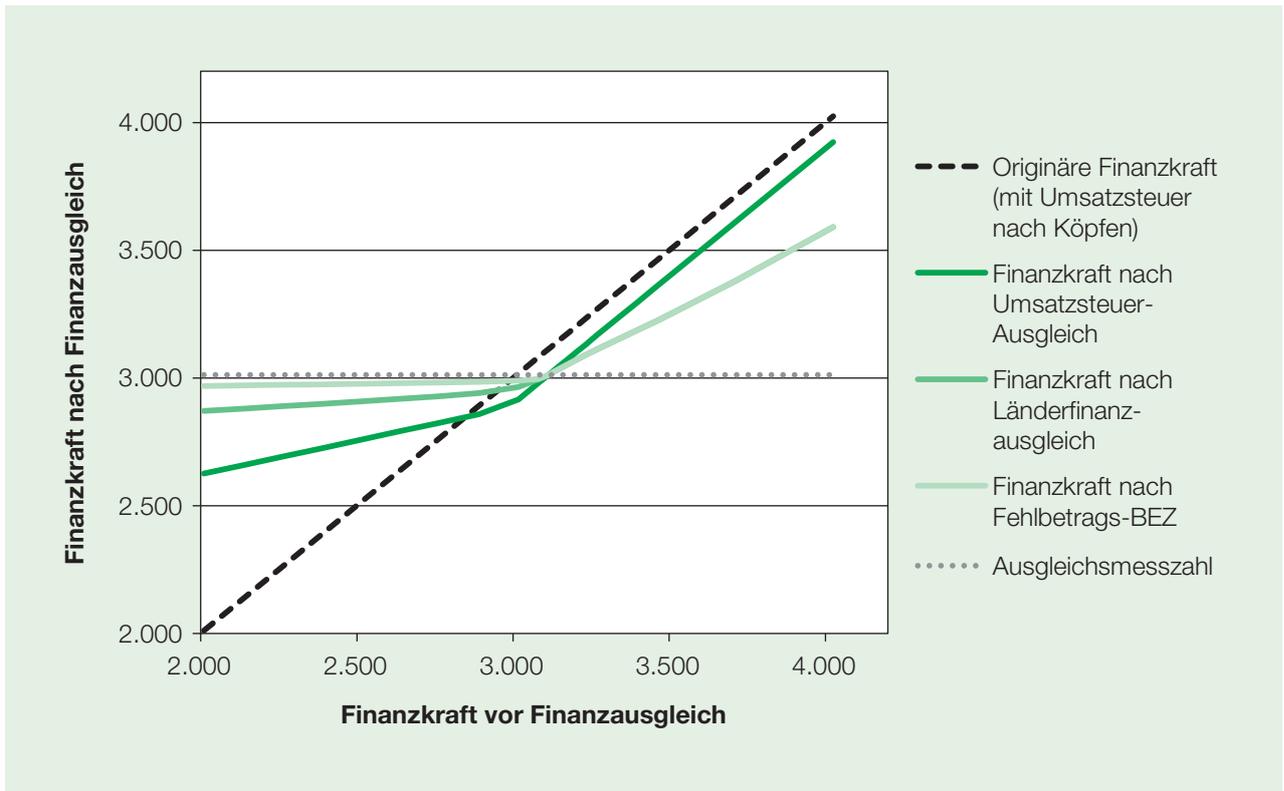
Wie stark der Finanzausgleich die unterschiedliche Finanzkraft ausgleicht, wird anhand von Abbildung 1 verdeutlicht: Selbst Länder mit einer sehr niedrigen Finanzkraft erreichen nach Abschluss aller Ausgleichsmaßnahmen eine Finanzkraft von rund 98,5 % des Länderdurchschnitts (der sogenannten Gleichungsmesszahl). Bei einer originären Finanzkraft von 120 % des Länderdurchschnitts würde hingegen nach Finanzausgleich lediglich noch eine Finanzkraft von rund 112 % verbleiben. Die starke Nivellierungswirkung insbesondere bei niedriger Finanzkraft ist dabei eigentlich Ziel des Ausgleichs – die (weniger starke) Abschöpfung bei den finanzstarken Ländern hingegen unvermeidbare Nebenwirkung eines Systems, das in seinem Kern auf eine Umverteilung des Steueraufkommens zwischen den Ländern basiert.

Die folgende Übersicht 1 zeigt, wie groß die Finanzströme auf den verschiedenen Stufen des Finanzausgleichs (Berichtsjahr 2011) tatsächlich sind. Erkennbar wird, dass auf den eigentlichen Finanzausgleich zwischen den Ländern (LFA i. e. S.) nur ein verhältnismäßig kleiner Teil des gesamten Umverteilungsvolumens entfällt. Deutlich größer ist der Umverteilungseffekt, der sich aus der Verteilung eines Teils der Umsatzsteuer nach Steuerkraft (anstatt nach Köpfen) ergibt. Zwar zählt dieser sogenannte „Umsatzsteuervorwegausgleich“ formaljuristisch nicht zur „Verteilung“ des Steueraufkommens, sondern zu seiner „Zuordnung“; sachlich scheint es aber gerechtfertigt, diesen Vorwegausgleich nach den gleichen Kriterien zu beurteilen wie den Finanzausgleich im engeren Sinne.

Man könnte einwenden, dass das Volumen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs gemessen an den Steuereinnahmen insgesamt relativ gering ist, die daraus resultierenden Wirkungen also nicht weiter ins Gewicht fallen. Tatsächlich aber sind die Zuweisungen aus dem Finanz-

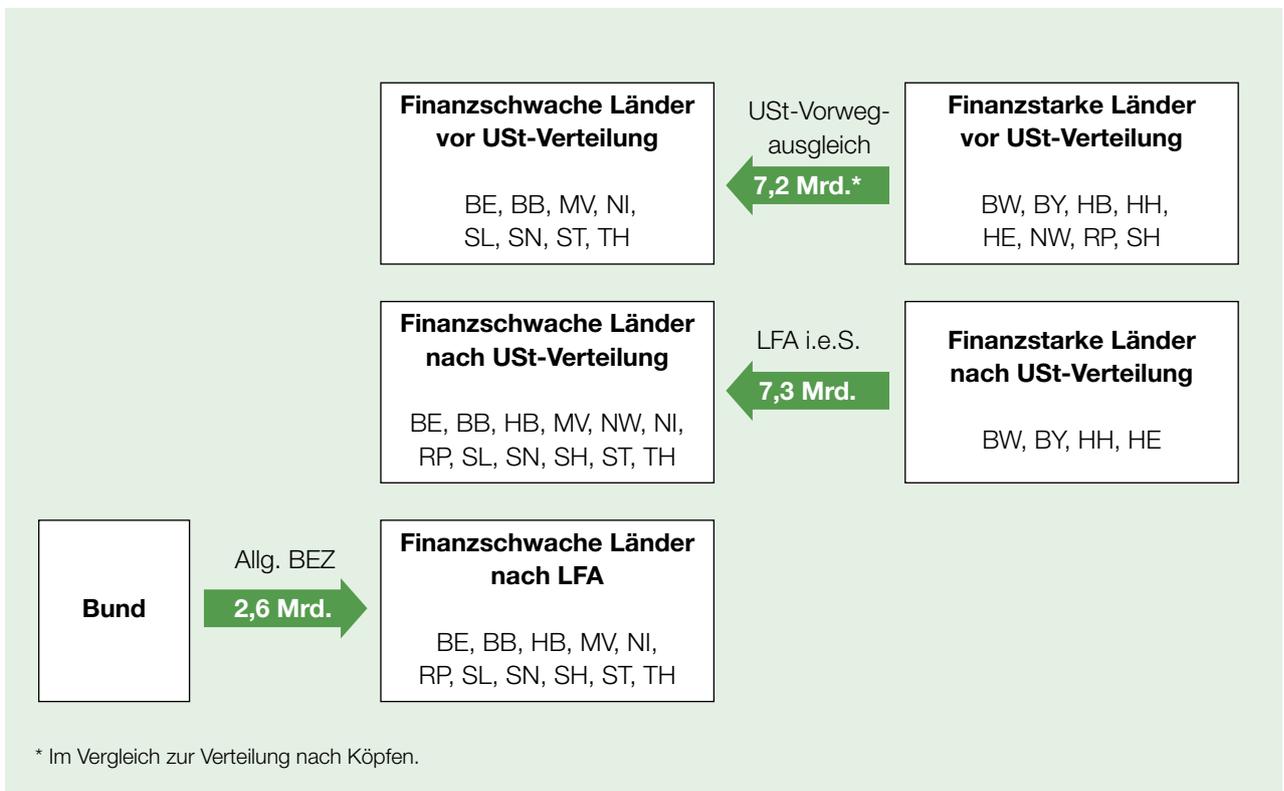
\* Prof. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Abbildung 1: Wirkungsweise des bundesstaatlichen Finanzausgleichs



Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Berechnungen des ifo Instituts.

Übersicht 1: Finanzströme im bundesstaatlichen Finanzausgleich



\* Im Vergleich zur Verteilung nach Köpfen.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Darstellung des ifo Instituts.

ausgleich für einige finanzschwache Länder höchst bedeutsam. So beläuft sich das Volumen der Finanzausgleichszahlungen in den Stadtstaaten Berlin und Bremen jeweils auf mehr als ein Drittel ihrer originären Steuereinnahmen; in Ländern wie Sachsen oder Sachsen-Anhalt sind es immerhin noch rund 10%. Zudem ist für eine Bewertung der allokativen Wirkungen des Verteilungssystems nicht primär die Höhe der Zahlungen zwischen den Ländern relevant, sondern vielmehr eine marginale Betrachtung des Verbleibs von eigenen Steuereinnahmen. Dies soll daher auch im Mittelpunkt dieses Beitrags stehen.

Ein wesentlicher Kritikpunkt am gegenwärtigen Finanzausgleich ist es, dass infolge der hohen Nivellierungswirkung insbesondere für die finanzschwächeren Länder nur ein geringer Anreiz bestehe, das eigene Steueraufkommen zu steigern: Während die Kosten für wachstumsfördernde Maßnahmen im Wesentlichen von den

jeweiligen Ländern selbst zu tragen sind, mindern die daraus resultierenden Steuermehreinnahmen die Zuweisungen im Finanzausgleich, sodass per saldo nur eine geringe Steigerung der Einnahmen resultiert. Zwar lässt sich einwenden, dass die Maximierung der eigenen Einnahmen nur ein Nebenziel staatlicher Wirtschaftspolitik darstellt (und mit Blick auf eine Erhöhung von Einkommen und Beschäftigung durchaus ein erheblicher Anreiz für wachstumsfördernde Maßnahmen besteht), doch ist wohl unstrittig, dass dieser Anreiz noch verstärkt werden würde, wenn es auch einen unmittelbaren Einfluss auf die öffentlichen Einnahmen gäbe.

Dass ein Finanzausgleichssystem, das auf eine Verringerung von Finanzkraftunterschieden abzielt, die Anreize für eine Steigerung der eigenen Steuereinnahmen verringert, ist zunächst einmal kein Argument gegen ein solches System – zumal Länder mit hoher und niedriger Finanzkraft hiervon prinzipiell ja in gleicher Weise betrof-

**Tabelle 1: Verbleibsquoten unterschiedlicher Steuerarten nach Finanzausgleich (Berichtsjahr 2011)**

	Lohn- und Einkommensteuer	Zinsabschlag	Körperschaftsteuer	Ländersteuern	Gewerbesteuer	Durchschnitt der genannten Steuern (gewichtet)
Baden-Württemberg	25,7	24,4	19,3	38,6	57,5	22,4
Bayern	27,1	25,8	20,7	41,4	59,8	24,5
Berlin	8,9	7,7	2,9	5,9	39,7	8,5
Brandenburg	7,7	6,5	1,7	3,4	38,9	7,1
Bremen	6,6	5,4	0,7	1,3	36,1	7,7
Hamburg	31,6	30,3	25,1	50,1	64,9	30,4
Hessen	23,0	21,8	16,9	33,7	54,7	21,6
Meckl.-Vorpommern	7,2	6,0	1,2	2,3	37,9	5,1
Niedersachsen	11,7	10,5	5,3	10,5	44,4	10,7
Nordrhein-Westfalen	36,2	34,8	29,2	58,4	72,5	30,4
Rheinland-Pfalz	9,0	7,8	2,7	5,5	40,9	9,5
Saarland	6,8	5,6	0,8	1,6	36,9	6,8
Sachsen	8,7	7,5	2,7	5,4	38,8	6,4
Sachsen-Anhalt	7,6	6,4	1,6	3,2	38,1	5,8
Schleswig-Holstein	8,4	7,1	2,0	4,1	40,7	8,7
Thüringen	7,5	6,3	1,5	3,0	38,1	5,5

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Berechnungen des ifo Instituts.

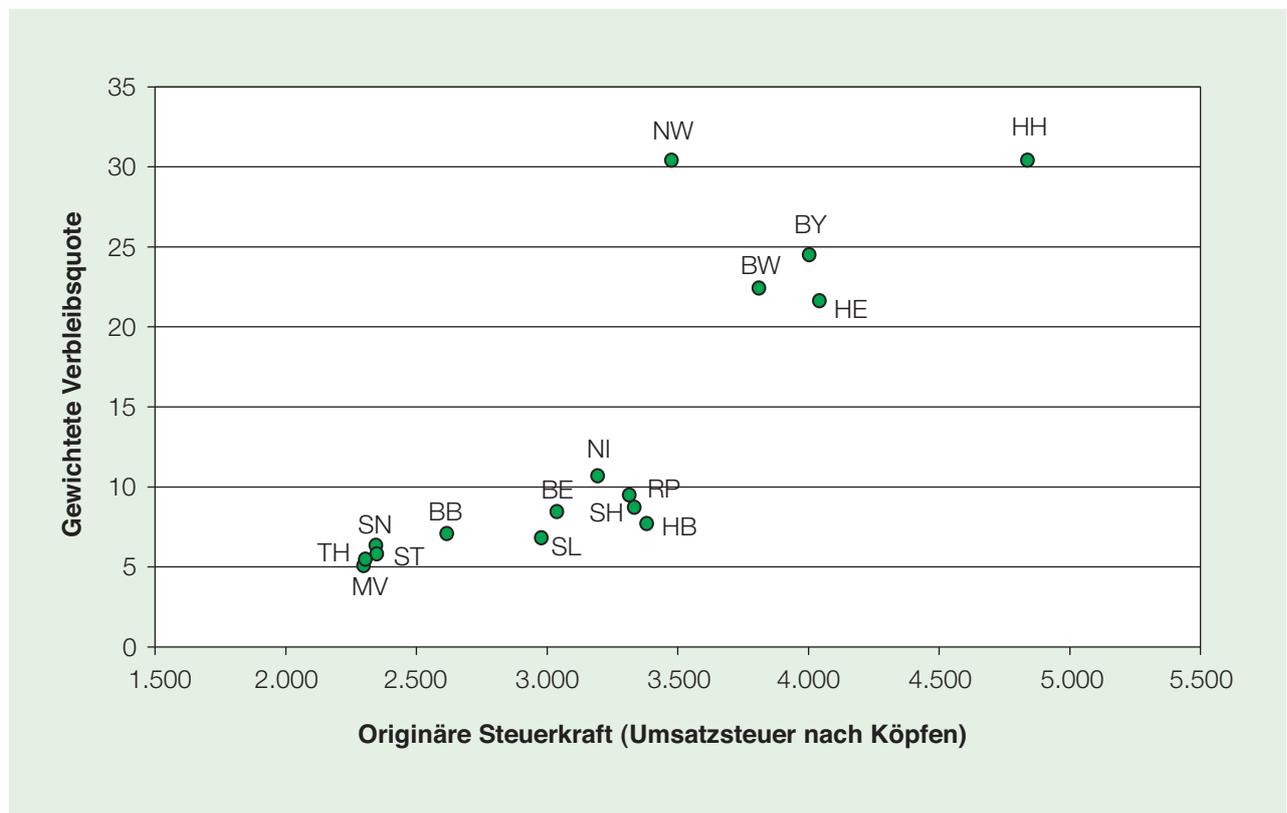
fen sein sollten. Wie die nachfolgenden Überlegungen zeigen, sind die Verbleibsquoten zusätzlicher Steuereinnahmen jedoch von Land zu Land höchst unterschiedlich, sodass tatsächlich zu prüfen ist, ob das Postulat der „Anreizkompatibilität“ in ausreichendem Maße erfüllt ist.

Wie aus Tabelle 1 ersichtlich ist, verbleibt einem einzelnen Land nur ein kleiner Teil der Mehreinnahmen, die in diesem Land originär erzielt werden. Der größere Teil der zusätzlichen Einnahmen wird über die vertikale Steuerverteilung bzw. die Ausgleichsmechanismen der unterschiedlichen Stufen des Finanzausgleichs auf den Bund bzw. die übrigen Länder aufgeteilt. Auffällig ist zudem, dass die Verbleibsquote bei den einzelnen Steuerarten höchst unterschiedlich ist. Dies ist vor allem – aber nicht nur<sup>3</sup> – Folge der primären vertikalen Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern: Während die Landessteuern komplett bei den Ländern verbleiben, beläuft sich der Anteil der Länder und Gemeinden bei der Lohn- und Einkommensteuer zusammengenommen nur auf 57,5 %, bei der Körperschaftsteuer sogar nur auf 50 %. Weiterhin hängt die Verbleibsquote auch von der Größe eines Landes (gemessen an der Einwohnerzahl) ab: Größere Länder weisen im Trend eine höhere Verbleibsquote auf als kleinere Länder, weil der für den Ausgleich maßgebliche Finanzbedarf je Einwohner ermittelt wird. Und schließlich

ist auch ein Zusammenhang zur originären Steuerkraft vorhanden (vgl. Abb. 2); die (mit den jeweiligen Steueranteilen gewichtete) Verbleibsquote liegt in den reicheren Ländern deutlich höher als in den Ländern mit geringerer Steuerkraft.

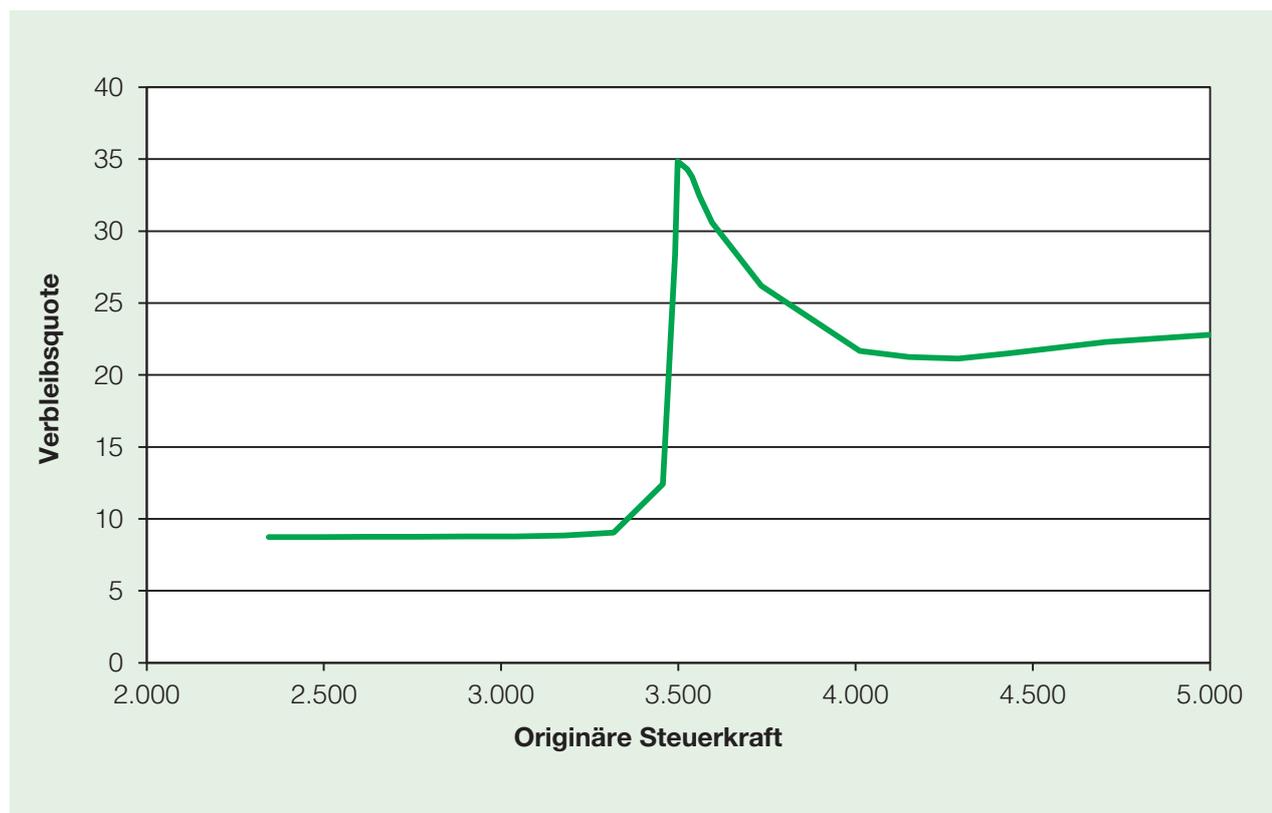
Gerade letzteres verdient es, besonders hervorgehoben zu werden. Betrachtet man nämlich die Verbleibsquote in Abhängigkeit von der Steuerkraft (hier dargestellt am Beispiel Sachsens sowie mit Bezug auf die Einkommensteuer), so ergibt sich der in Abbildung 3 dargestellte Verlauf: Bei niedrigerer Steuerkraft liegt die Verbleibsquote in etwa konstant bei einem Wert von rund 7,5 %, erhöht sich dann bei einer Steuerkraft von mehr als 93 % des Länderdurchschnitts leicht, um dann bei einer Steuerkraft in gleicher Höhe wie der Länderdurchschnitt sprunghaft auf rund ein Drittel anzusteigen. Bei weiter zunehmender Steuerkraft hingegen reduziert sich die Verbleibsquote zunächst, steigt dann aber bei einer Steuerkraft von mehr als 120 % des Länderdurchschnitts wieder an. Die Anreize, ihre eigenen Steuereinnahmen zu erhöhen, sind somit in Abhängigkeit von der jeweiligen Steuerkraft höchst unterschiedlich. Anders als die Abhängigkeit der Verbleibsquote von der Einwohnerzahl kann diese Implikation des Ausgleichstarifs auf den verschiedenen Stufen des Finanzausgleichs sachlich

**Abbildung 2: Verbleibsquote und originäre Steuerkraft**



Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Berechnungen des ifo Instituts.

Abbildung 3: Verbleibsquote der Einkommensteuer – Beispiel Sachsen



Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Berechnungen des ifo Instituts.

nicht überzeugen, sondern ist wohl nur durch die Mehrheitsverhältnisse in den zuständigen Verhandlungskommissionen zu erklären.

Hinzu kommt, dass auch die abgeschöpften Erträge keineswegs in systematischer Weise verteilt werden (vgl. Tab. 2). Von Mehreinnahmen in einem beliebigen Land profitieren die übrigen Länder unterschiedlich stark und zumindest dem ersten Anschein nach ist hier kein klares Muster erkennbar. Ebenso verhält es sich mit Blick darauf, wie ein einzelnes Land an Mehreinnahmen in anderen Ländern partizipiert. Wie noch zu zeigen ist, rührt dies daher, dass bei der Verteilung der Mehreinnahmen neben der Finanzkraft auch die Größe der einzelnen Länder (gemessen an Steuereinnahmen und gemessen an der Einwohnerzahl) eine Rolle spielt.

Angesichts dieses eher diffusen Bildes soll im Folgenden genauer untersucht werden, wodurch die Verteilungsergebnisse des Finanzausgleichs im Einzelnen determiniert sind. Anders als bisherige Studien, die hierzu typischerweise Simulationsergebnisse heranziehen, wird dabei (erstmalig) eine formelmäßige Darstellung gewählt. Nur auf diese Weise lässt sich zeigen, auf welcher Stufe des Finanzausgleichs und in welchen Mechanismen die Ursachen für den wenig systematischen Verlauf der Verbleibsquoten liegen.

### Funktionsweise des Länderfinanzausgleichs

Der bundesstaatliche Finanzausgleich (als Teil der gesamten föderalen Finanzbeziehungen) zielt darauf ab, entsprechend den grundgesetzlichen Vorgaben die einzelnen föderalen Ebenen in die Lage zu versetzen, die ihnen verfassungsgemäß zukommenden Aufgaben in adäquater Weise zu erfüllen. Konstitutiv hierfür ist zunächst Art. 106 Absatz 3 des Grundgesetzes (GG), nach dem die Einnahmeverteilung *zwischen Bund und Ländern* so auszutarieren ist, dass die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ im Bundesgebiet gewahrt bleibt. Finanzkraftunterschiede *zwischen den einzelnen Ländern* sind gemäß Art. 107 Absatz 2 GG in angemessener Weise auszugleichen. Die Konkretisierung dieser allgemeinen Vorgaben erfolgt im Finanzausgleichsgesetz (FAG): Zunächst wird (§ 1 FAG) die Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geregelt, in einem zweiten Schritt (§ 2 FAG) die Aufteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer zwischen den einzelnen Ländern vorgenommen und hiernach (§§ 4-10) der eigentliche Finanzausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern definiert. Darüber hinaus stellt der Bund finanzschwachen Ländern zusätzliche Mittel zur Aufstockung ihrer Einnahmen zur Verfügung (§ 11 Abs. 2 FAG). Ergän-

**Tabelle 2: Verteilung von Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer in Höhe von 1 Mrd. € auf den Bund und die einzelnen Bundesländer, Berichtsjahr 2011 (in € je Einwohner)**

	Baden-Württemberg	Bayern	Berlin	Brandenburg	Bremen	Hamburg	Hessen	Meckl.-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
Baden-Württemberg	<b>23,8</b>	5,1	5,7	5,6	5,7	2,5	5,1	5,6	5,0	2,0	5,2	5,5	5,6	5,6	5,1	5,6
Bayern	5,8	<b>21,6</b>	6,0	5,8	6,0	1,6	6,3	5,9	4,9	0,8	5,2	5,7	5,8	5,8	5,0	5,8
Berlin	8,0	8,0	<b>25,7</b>	8,3	8,3	8,0	8,0	8,3	8,3	8,0	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3
Brandenburg	6,0	6,0	6,3	<b>31,0</b>	6,3	6,0	6,0	6,3	6,3	6,0	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3
Bremen	8,0	8,0	8,3	8,3	<b>100,2</b>	8,0	8,0	8,3	8,3	8,0	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3
Hamburg	3,5	3,5	5,8	5,8	5,8	<b>176,3</b>	3,5	5,8	5,7	2,9	5,7	5,8	5,8	5,8	5,7	5,8
Hessen	5,8	6,3	6,0	5,8	6,0	1,5	<b>37,9</b>	5,9	4,9	0,8	5,2	5,7	5,8	5,9	5,0	5,9
Meckl.-Vorpommern	6,0	6,0	6,3	6,3	6,3	6,0	6,0	<b>43,7</b>	6,3	6,0	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3
Niedersachsen	5,8	5,8	6,4	6,4	6,4	5,8	5,8	6,4	<b>14,8</b>	5,8	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4
Nordrhein-Westfalen	1,9	1,9	4,5	4,5	4,5	1,9	1,9	4,5	4,5	<b>20,3</b>	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Rheinland-Pfalz	5,9	5,9	6,3	6,3	6,3	5,9	5,9	6,3	6,3	5,9	<b>22,6</b>	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3
Saarland	5,9	5,9	6,3	6,3	6,3	5,9	5,9	6,3	6,3	5,9	6,3	<b>67,5</b>	6,3	6,3	6,3	6,3
Sachsen	6,0	6,0	6,3	6,3	6,3	6,0	6,0	6,3	6,3	6,0	6,3	6,3	<b>21,1</b>	6,3	6,3	6,3
Sachsen-Anhalt	6,0	6,0	6,3	6,3	6,3	6,0	6,0	6,3	6,3	6,0	6,3	6,3	6,3	<b>32,7</b>	6,3	6,3
Schleswig-Holstein	5,8	5,8	6,4	6,4	6,4	5,8	5,8	6,4	6,4	5,8	6,4	6,4	6,4	6,4	<b>29,7</b>	6,4
Thüringen	6,0	6,0	6,3	6,3	6,3	6,0	6,0	6,3	6,3	6,0	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	<b>33,8</b>
nachr.: Bund	4,8	4,8	5,6	5,7	5,6	4,8	4,8	5,7	5,9	4,8	5,8	5,7	5,7	5,7	5,9	5,7

Werte in Spalten geben die Verteilung der Mehreinnahmen (in Höhe von 1 Mrd. €) in dem jeweiligen Land auf die übrigen Länder an. Werte in Zeilen stellen dar, in welchem Umfang ein Land von den Mehreinnahmen in genannter Höhe in einem beliebigen anderen Land profitiert. Fettgedruckte Werte auf der Diagonalen geben den Verbleib von Steuermehreinnahmen im Ursprungsland je Einwohner an.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Berechnungen des ifo Instituts.

zend sind außerdem das Zerlegungsgesetz (ZerlG, Vorschriften zur Verteilung des Länderanteils an der Lohnsteuer<sup>4</sup>, der Abgeltungssteuer<sup>5</sup> und der Körperschaftsteuer<sup>6</sup> auf die einzelnen Länder), das Gewerbesteuerengesetz (Vorschriften zur Verteilung der Gewerbesteuer bei Unternehmen mit mehreren Betriebsstätten)<sup>7</sup> und das Gemeindefinanzreformgesetz (Verteilung des Umsatzsteueranteils der Gemeinden auf die Länder sowie Bestimmung der Gewerbesteuerumlage) ausgleichsrelevant.<sup>8</sup>

Entscheidend für die Funktionsweise des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sind letzten Endes alle vier Stufen, nämlich die vertikale Steuerzuordnung auf Bund, Länder und Gemeinden, der Umsatzsteuervorwegausgleich, der horizontale Finanzausgleich zwischen den Ländern und die ergänzenden Zuweisungen des Bundes an finanzschwache Länder. Zusätzlich gewährt der Bund zum Ausgleich von Sonderbedarfen einzelner Länder zusätzliche Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) zum Ausgleich überproportionaler Kosten politischer Führung an „kleine“ Länder (§ 11 Abs. 4 FAG) sowie zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten aus dem infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft (§ 11 Abs. 3 FAG) einerseits und zum Ausgleich von Sonderlasten durch strukturelle Arbeitslosigkeit (§ 11 Abs. 3a FAG) andererseits an die ostdeutschen Länder, die hier jedoch unberücksichtigt bleiben können.

Grundsätzlich wird bei der (Um)Verteilung des Steueraufkommens davon ausgegangen, dass die Zahl der mit öffentlichen Leistungen zu versorgenden Einwohner den Finanzbedarf der einzelnen Länder determiniert. Dieser Maßstab findet nicht nur bei der primären Verteilung der Gemeinschaftsteuern (die eben nicht dem „örtlichen Aufkommen“, sondern zu einem wesentlichen Teil dem Wohnsitzlandprinzip folgt), sondern auch bei den nachfolgenden Regelungen des Finanzausgleichs Anwendung. „Abstrakte“ Mehrbedarfe werden jedoch bei den Stadtstaaten und einigen dünn besiedelten Flächenländern anerkannt, was durch eine unterschiedlich hohe „Einwohnerveredelung“ berücksichtigt wird.<sup>9</sup> Darüber hinausgehende Unterschiede in den Bedarfen gelten hingegen als nicht ausgleichsrelevant. Gleiches gilt für vergangenheitsbedingte Lasten (Zinszahlungen, Pensionslasten), die in den Ländern unterschiedlich groß sind und divergierende Ausgabenbelastungen auslösen können.

Hinzuweisen ist schließlich darauf, dass die Gemeinden im Geflecht der föderalen Finanzbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland keine eigenständige Ebene darstellen, sondern quasi Bestandteil ihrer jeweiligen Länder sind (Art. 106 Abs. 9 GG). Nur folgerichtig erfolgt daher im Finanzausgleich auch eine wenigstens teilweise

Anrechnung der kommunalen Finanzkraft. Es ist daher auch angemessen, Landes- und Gemeindeebene mit Blick auf den Länderfinanzausgleich in zusammengefasster Form zu behandeln.<sup>10</sup> Die Verteilung der Gesamteinnahmen von Land und Kommunen auf die beiden Ebenen ist dann letzten Endes eine Frage, die landesgesetzlich zu klären ist (Art. 106 Abs. 7 GG); hier haben die einzelnen Bundesländer teilweise deutlich voneinander abweichende Regelungen gefunden.<sup>11</sup>

Ausgangsbasis des Finanzausgleichs ist das „eigene“ Steueraufkommen der Länder (und ihrer Gemeinden). Was hierzu zu zählen ist, ergibt sich aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben der Art. 106, 106b und 107 GG. Grundsätzlich gilt dabei das Prinzip des „örtlichen Aufkommens“ (was durch die Wirtschaftskraft eines Landes determiniert ist), doch wird dieses Prinzip in mehrfacher Weise durchbrochen. Zum einen wird die Lohnsteuer dem Land zugewiesen, in dem der Steuerpflichtige seinen Wohnsitz hat. Dahinter steht die Vorstellung, dass die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen überwiegend am Wohnsitzort erfolgt. Gleiches gilt auch für die Kapitalertragsteuer. Zum anderen wird die Körperschaftsteuer dem Ort der Gewinnentstehung zugerechnet, was mittels Aufteilung nach den Vorschriften des § 2 ZerlG erfolgt. Mangels hinreichender statistischer Daten zur regionalen Herkunft der Gewinne von Unternehmen mit Standorten in mehreren Bundesländern erfolgt die Zerlegung hier nach dem Maßstab der Lohnsumme in den einzelnen Betriebsteilen – was in der Tendenz solche Länder benachteiligt, bei denen der Anteil der Arbeitsentgelte an der gesamten Bruttowertschöpfung verhältnismäßig gering ist (weil entweder die Löhne niedrig oder die Kapitalintensität hoch ist). Hiervon dürften insbesondere die ostdeutschen Länder negativ betroffen sein, bei denen das Körperschaftsteueraufkommen selbst nach Zerlegung gemessen am Bruttoinlandsprodukt deutlich niedriger ausfällt als im gesamtdeutschen Durchschnitt.<sup>12</sup>

Aber auch die Aufteilung der Lohnsteuer entsprechend dem Wohnsitz der Steuerpflichtigen führt nicht immer zu einer überzeugenden Umverteilung des Gesamteueraufkommens.<sup>13</sup> Kritisch ist insbesondere zu sehen, dass die Zuordnung der Lohnsteuer zum Wohnsitzland dazu führen kann, dass Bundesländer mit einem hohen Einpendleranteil nur geringe Steuereinnahmen erzielen, obwohl die von ihnen angebotenen Leistungen zumindest teilweise von eben jenen Einpendlern in Anspruch genommen werden. Dies trifft insbesondere für die Stadtstaaten zu, denen nicht zuletzt deshalb bei der Ermittlung des Finanzbedarfs im Länderfinanzausgleich i. e. S. ein erhöhter Bedarf zugestanden wird. Dass dieser erhöhte Bedarf freilich dann von allen Ländern (und nicht nur den unmittelbar angrenzenden Nachbarländern, von

denen die in den Stadtstaaten angebotenen öffentlichen Leistungen am ehesten in Anspruch genommen werden) zu tragen sind, ist in diesem Zusammenhang allerdings nicht überzeugend.

Auch der den Ländern<sup>14</sup> zustehende Anteil an den Einnahmen aus der Umsatzsteuer – die ebenfalls zu den „eigenen“ Einnahmen zählt – wird grundsätzlich nach der Einwohnerzahl auf die einzelnen Länder verteilt.<sup>15</sup> Bereits hier greift jedoch die zweite Stufe des Finanzausgleichs, nämlich der Umsatzsteuervorgewegausgleich.<sup>16</sup> Hierbei werden bis zu 25 % des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen nach Maßgabe der Steuerkraft auf jene Länder verteilt, deren Einnahmen aus Länder- und Gemeinschaftsteuern (ohne Umsatzsteuer) unter dem Länderdurchschnitt liegen. Zwar handelt es sich hierbei formaljuristisch noch um den Bereich der Steuerzuordnung; faktisch muss der Umsatzsteuervorgewegausgleich jedoch dem Bereich der Steuerverteilung zugeordnet werden und ist daher auch nach den dort anzuwendenden Kriterien zu beurteilen. Anders als auf den folgenden Stufen des Finanzausgleichs bleiben die Gemeindesteuern hier unberücksichtigt; auch die Förderabgabe (die in einzelnen Ländern eine durchaus nicht unbedeutende Einnahmequelle darstellt) wird dabei nicht einbezogen. Systematisch ist dies nicht unproblematisch, weil damit dem Ausgleich von *Finanzkraft*unterschieden (unter Einschluss der Gemeindesteuern sowie der Förderabgabe), der dem Länderfinanzausgleich i. e. S. zugrunde liegt, hier ein Ausgleich von *Steuerkraft*unterschieden (d. h. ohne Gemeindesteuern und Förderabgabe) vorgelagert ist.

Der Ausgleichstarif im Umsatzsteuervorgewegausgleich besteht aus zwei Stufen, nämlich einem linearen Ausgleichstarif für Länder mit einer Steuerkraft von weniger als 97 % des Länderdurchschnitts und einem überproportional steigenden Tarif für Länder mit einer Steuerkraft zwischen 97 % und 100 % des Durchschnitts aller Länder. Ein Zuwachs der Steuereinnahmen eines ausgleichsberechtigten Landes führt insoweit zu einer Verringerung seiner Umsatzsteuerergänzungsanteile und damit zu einer marginalen Verbleibsquote zusätzlicher Steuereinnahmen kleiner Eins. Dabei ist freilich zu beachten, dass ein Zuwachs der originären Steuereinnahmen eines Landes gleichbedeutend ist mit einem Anstieg der durchschnittlichen Steuerkraft der Ländergesamtheit, was über die unmittelbaren Wirkungen hinaus die Zuweisungen an alle ausgleichsberechtigten Länder erhöht. Dies hat zur Folge, dass von Steuerermehreinnahmen in einem beliebigen Bundesland alle ausgleichsberechtigten Länder profitieren. Dieser Effekt kann jedoch die Wirkung geringerer Ergänzungsanteile nicht ausgleichen.

### Kasten 1: Ableitung der Verbleibsquoten im Umsatzsteuervorgewegausgleich

Formal ergibt sich somit bei einer Erhöhung der originären<sup>17</sup> Einnahmen  $T_j$  in Land  $j$  für die Zuweisungen  $Z_i$  aus dem Umsatzsteuervorgewegausgleich:

für  $f_i < 0,97$ :

$$(1) \quad \frac{dZ_i}{dT_j} = \frac{3.779}{4.000} \frac{E_i}{E} \frac{\partial T}{\partial T_j} - \frac{19}{20} \frac{\partial T_i}{\partial T_j}$$

und für  $0,97 \leq f_i < 1$

$$(2) \quad \frac{dZ_i}{dT_j} = \left( \frac{193}{30} \frac{E_i}{E} - \frac{35}{6} f_i \frac{T_i}{T} \right) \frac{\partial T}{\partial T_j} - \left( \frac{184}{15} - \frac{35}{3} f_i \right) \frac{\partial T_i}{\partial T_j}$$

$$\text{mit } f_i = \frac{T_i}{T} \frac{E}{E_i},$$

wobei  $E_i$  die Einwohnerzahl im Land beschreibt.

Dabei stellt der jeweils erste Term die Zunahme der dem Ausgleich zugrundeliegenden Messzahl (die durchschnittlichen Steuereinnahmen der Ländergesamtheit) dar. Zu beachten ist, dass dieser Wert auch dann zunimmt, wenn die originäre Zunahme des Steueraufkommens in einem finanzstarken Land stattfand – in diesem Fall profitieren sämtliche finanzschwachen Länder von einer Zunahme ihrer Zuweisungen aus dem Umsatzsteuervorgewegausgleich. Der zweite Term hingegen stellt die Verringerung der Zuweisungen aufgrund einer Erhöhung der eigenen Einnahmen dar; dieser Term nimmt den Wert 0 an für alle Länder  $i \neq j$  und ist negativ für  $i = j$ .

$$\text{Es gilt daher } \frac{dZ_i}{dT_j} < 0 \text{ für } i = j \text{ und } \frac{\partial Z_i}{\partial T_j} > 0 \text{ für } i \neq j.$$

Jede Veränderung der Zahlungen im Umsatzsteuervorgewegausgleich verändert nun auch den verbleibenden Rest, der nach Einwohnerzahl verteilt wird. Insoweit geben die Gleichungen (1) und (2) noch nicht den Gesamteffekt wieder. Da sich das nach Köpfen zu verteilende Umsatzsteueraufkommen ( $U_{\text{Köpfe}}$ ) aus der Differenz zwischen dem (als konstant angenommenen) Umsatzsteueraufkommen insgesamt und der Summe der für alle Länder  $k$  zu zahlenden Ergänzungsanteile ( $Z_k$ ) ergibt, folgt für die Veränderung dieser Größe

$$(3) \frac{dU_{Köpfe}}{dT_j} = - \sum_k \frac{\partial Z_k}{\partial T_j} = \frac{19}{20} - \frac{3.779}{4.000} \sum_k \frac{E_k}{E} > 0$$

falls j steuerschwaches Land ( $f_i < 0,97$ ) bzw.

$$(4) \frac{dU_{Köpfe}}{dT_j} = - \sum_k \frac{dZ_k}{dT_j} = - \frac{3.779}{4.000} \sum_k \left( \frac{E_k}{E} \right) < 0$$

falls j steuerstarkes Land ( $f_j \geq 1$ ).

Der Fall  $0,97 \leq f_i < 1$  bleibt hier unberücksichtigt, da dieser derzeit empirisch nicht relevant ist.

Der Summenterm  $\left( \sum_k \frac{E_k}{E} \right)$

in Gleichung (3) und (4) bezieht sich dabei allein auf Länder, die tatsächlich Ergänzungsanteile im Umsatzsteuervorwegausgleich beziehen (hier: Länder mit  $f_k < 0,97$ ).

Die Gleichungen (3) und (4) zeigen, dass wegen der Rückwirkungen auf den nach Köpfen zu verteilenden Anteil der Umsatzsteuer alle Länder von einer Veränderung des originären Steueraufkommens in einem beliebigen Land betroffen sind. Dies gilt auch für die finanzstarken Länder. Grund hierfür ist, dass Steuererhöhungen unabhängig davon, wo sie anfallen, die für die Bemessung der Ergänzungszuweisungen relevante Ausgleichsmesszahl erhöhen. Im Einzelnen folgt damit für das gesamte Steueraufkommen  $A_i$  der einzelnen Länder nach Umsatzsteuervorwegausgleich für ein finanzstarkes Land ( $f_i \geq 1$ ):

$$(5) \frac{dA_i}{dT_j} = \frac{E_i}{E} \left( \frac{19}{20} - \frac{3.779}{4.000} \sum_k \frac{E_k}{E} \right)$$

wenn ursprüngliche Steuererhöhung in einem finanzschwachen Land ( $f_i < 0,97$ )

$$(6) \frac{dA_i}{dT_j} = \frac{dT_j}{dT_j} - \left( \frac{3.779}{4.000} \frac{E_i}{E} \sum_k \frac{E_k}{E} \right)$$

wenn ursprüngliche Steuererhöhung in einem finanzstarken Land ( $f_j \geq 1$ ).

für ein finanzschwaches Land ( $f_i < 0,97$ ):

$$(7) \frac{dA_i}{dT_j} = \frac{1}{20} \frac{dT_j}{dT_j} + \frac{E_i}{E} \left( \frac{7.579}{4.000} - \frac{3.779}{4.000} \sum_k \frac{E_k}{E} \right)$$

wenn ursprüngliche Steuererhöhung in einem finanzschwachen Land ( $f_i < 0,97$ ). bzw.

$$(8) \frac{dA_i}{dT_j} = \frac{3.779}{4.000} \frac{E_i}{E} \left( 1 - \sum_k \frac{E_k}{E} \right)$$

wenn ursprüngliche Steuererhöhung in einem finanzstarken Land ( $f_j \geq 1$ ).

Zu beachten dabei ist, dass der jeweils erste Term in Gleichung (6) und (7) für alle Länder außer j den Wert 0 annimmt.

Die Gleichungen (5) bis (8) zeigen, dass finanzschwächere Länder zwar durchweg in höherem Maße von einer Zunahme der Steuereinnahmen in einem beliebigen Land  $j \neq i$  profitieren. Der Anreiz zur Erhöhung ihrer eigenen Steuereinnahmen ist im Umsatzsteuervorwegausgleich aber für finanzstarke Länder höher als für finanzschwache Länder. Für  $j=i$  gilt nämlich gemäß Gleichung (6) bzw. (7)

$$(9) \left( 1 - \frac{3.779}{4.000} \frac{E_i}{E} \sum_k \frac{E_k}{E} \right) dT_j > \left( \frac{1}{20} + \frac{7.579}{4.000} \frac{E_i}{E} - \frac{3.779}{4.000} \frac{E_i}{E} \sum_k \frac{E_k}{E} \right) dT_j,$$

sofern  $\frac{E_i}{E} < 0,5014$ .

Diese Bedingung trifft in Deutschland für alle Bundesländer zu. Nicht erst der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne, sondern schon der Umsatzsteuervorwegausgleich ist daher als anreizschädlich einzustufen.

Für die Verbleibsquote<sup>18</sup>  $V_i = dA_i / dT_i$  folgt somit:

$$(10) V_i = \frac{1}{20} + \frac{E_i}{E} \left( \frac{7.579}{4.000} - \frac{3.779}{4.000} \sum_k \frac{E_k}{E} \right)$$

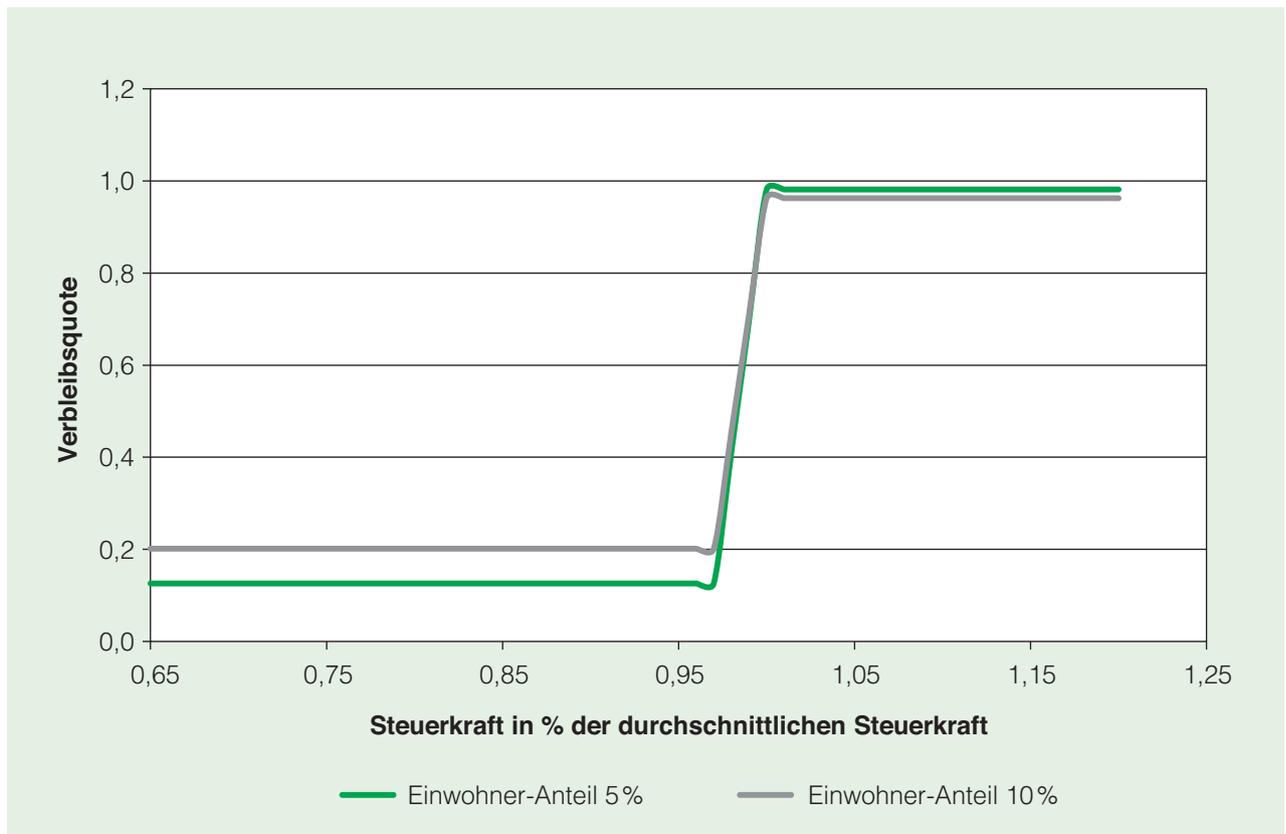
wenn  $f_i < 0,97$

$$(11) V_i = 1 - \left( \frac{3.779}{4.000} \frac{E_i}{E} \sum_k \frac{E_k}{E} \right)$$

wenn  $f_i \geq 1$

Erkennbar ist, dass die Verbleibsquote dabei von der Einwohnerzahl des jeweiligen Landes abhängig ist. Während der Einwohnereffekt dabei bei den steuerschwachen Ländern positiv ist, ist er bei den steuerstarken Ländern negativ.

Abbildung 4: Verbleibsquoten in der Umsatzsteuerverteilung



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts auf Basis des FAG.

Der Verlauf der Verbleibsquote im Umsatzsteuervorwegausgleich ist in der nachfolgenden Abbildung 4 dargestellt. Es zeigt sich, dass diese bei den steuerschwachen Ländern in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl nur in einer Größenordnung von 15 bis 20 % liegen, während bei den steuerstarken Ländern, die keine Ergänzungsanteile im Umsatzsteuervorwegausgleich erhalten, eine Verbleibsquote nahe 1 erreicht wird.<sup>19</sup>

Auf der dritten Stufe des Finanzausgleichs (dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinne) werden die verbleibenden Unterschiede in der Finanzkraft der einzelnen Länder durch Ausgleichszahlungen zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern weiter eingeebnet. Anders als beim Umsatzsteuervorwegausgleich werden hierbei auch die Förderabgabe sowie die Gemeindesteuern einbezogen, letztere allerdings nur zu 64 %. Die Finanzkraft ist insoweit anders definiert als die Steuerkraft im Rahmen des Umsatzsteuervorwegausgleichs, bei der die Gemeindeebene unberücksichtigt blieb. Da die Länder letzten Endes verpflichtet sind, ihren Gemeinden eine ausreichende Finanzausstattung zu gewähren, ist die nur teilweise Einbeziehung der Gemeindesteuern allerdings als nicht sachgerecht einzuschätzen; zudem scheint der Anrechnungssatz eher

willkürlich gesetzt.<sup>20</sup> Letzten Endes benachteiligt die nur teilweise Einbeziehung der kommunalen Steuerkraft Länder, deren Gemeinden nur geringe Steuereinnahmen erzielen; Profiteure dieser Regelung sind die Gebirgsländer im Finanzausgleich sowie der Bund, da die Ausgleichszahlungen geringer ausfallen als es bei vollständiger Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft der Fall wäre.<sup>21</sup>

Nicht überzeugend ist es in diesem Zusammenhang außerdem, dass die Konzessionsabgaben, die Länder und insbesondere die Gemeinden z.B. für die Durchleitung von Strom erheben, im Finanzausgleich unberücksichtigt bleiben, obwohl diese inzwischen einen nicht unbeträchtlichen Anteil der kommunalen Einnahmen ausmachen.

Der Finanzausgleich i. e. S. zielt im Grundsatz auf den Ausgleich von Finanzkraftunterschieden zwischen den Ländern ab. Unterschiedliche Einnahmebedarfe sind insoweit irrelevant (wenn man vom Verweis auf den kommunalen Finanzbedarf in Art. 107 Abs. 2 GG absieht). Vielmehr wird davon ausgegangen, dass der Finanzbedarf in allen Ländern gleich ist und sich durch die durchschnittliche Pro-Kopf-Finanzkraft aller Länder approximieren lässt. Dieses Prinzip wird allerdings durchbrochen

## Kasten 2: Ableitung der Verbleibsquoten im Länderfinanzausgleich i. e. S.

Im Folgenden wird abgeleitet, wie die marginalen Veränderungen der Finanzausstattung in den einzelnen Ländern ausfallen, wenn sich die Steuereinnahmen  $T_j$  vor Finanzausgleich in einem beliebigen Land  $j$  verändern. Zu beachten ist, dass  $T_j$  hier als Steuereinnahmen nach vertikaler Steuerverteilung und Umsatzsteuerausgleich definiert ist. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die Finanzkraft  $f_j$  (und damit auch die Ausgleichsmesszahl) wegen der teilweisen Einbeziehung der Gemeindesteuern hier anders definiert ist als beim Umsatzsteuervorwegausgleich.

Eine Erhöhung der finanzausgleichsrelevanten Einnahmen  $T_j$  in Land  $j$  führt entsprechend dem Ausgleichstarif des Länderfinanzausgleichs zu folgenden Veränderung der Ausgleichszuweisungen an die empfangsberechtigten Länder

$$(12) \quad \frac{dZ_i}{dT_j} = -\frac{3}{4} \frac{\partial T_i}{\partial T_j} + \frac{14.683}{20.000} \frac{E_i}{E} \frac{\partial T}{\partial T_j}$$

falls  $f_i < 0,8$ ,

$$(13) \quad \frac{dZ_i}{dT_j} = \left( \frac{10}{26} f_i - \frac{55}{52} \right) \frac{dT_i}{dT_j} + \left( \frac{222.879}{260.000} \frac{E_i}{E} - \frac{5}{26} f_i \frac{T_i}{T} \right) \frac{\partial T}{\partial T_j}$$

falls  $0,8 \leq f_i < 0,93$

$$(14) \quad \frac{dZ_i}{dT_j} = \left( \frac{26}{7} f_i - \frac{727}{175} \right) \frac{\partial T_i}{\partial T_j} + \left( \frac{402}{175} \frac{E_i}{E} - \frac{13}{7} f_i \frac{T_i}{T} \right) \frac{\partial T}{\partial T_j}$$

falls  $0,93 \leq f_i < 1$

Dabei gibt der jeweils erste Term die Veränderung der Zuweisungen aufgrund der primären Zunahme der Finanzkraft an, die Land  $j$  erfährt; dieser Term nimmt einen Wert von 0 für alle Länder  $i \neq j$  an. Der zweite Term hingegen spiegelt die zusätzlichen Einnahmen aufgrund einer Erhöhung der Ausgleichsmesszahl wider, von der alle Länder  $i$  profitieren. Die individuelle Veränderung der Ausgleichsmesszahl (und damit auch die zusätzlich erhaltenen Ausgleichszahlungen) hängt dabei von

der Einwohnerzahl  $\left( \frac{E_i}{E} \right)$ ,

der Finanzkraft vor Finanzausgleich  $\left( f_i = \frac{T_i}{E_i} \frac{E}{T} \right)$

und dem Gesamtanteil am Steueraufkommen  $\left( \frac{T_i}{T} \right)$

des jeweiligen Landes ab.

Zudem impliziert der Ausgleichstarif, dass die Verbleibsquote der vom Land  $j$  zusätzlich erzielten Einnahmen – wenn man von höheren Zahlungen aufgrund einer Zunahme der Ausgleichsmesszahl einmal absieht – auf dieser Stufe des Finanzausgleichs im Bereich einer Finanzkraft kleiner als 80 % des Länderdurchschnitts konstant bei 25 % liegt, bei höherer Finanzkraft dann aber progressiv auf Werte bis zu 56 % ansteigt.

Für die Verbleibsquote ergibt sich für die ausgleichsberechtigten Länder:

$$(15) \quad V_i = \frac{1}{4} + \frac{14.683}{20.000} \frac{E_i}{E}$$

falls  $f_i < 0,8$

$$(16) \quad V_i = \left( \frac{10}{26} f_i - \frac{3}{52} \right) + \left( \frac{222.879}{260.000} \frac{E_i}{E} - \frac{5}{26} f_i \frac{T_i}{T} \right)$$

falls  $0,8 \leq f_i < 0,93$

$$(17) \quad V_i = \left( \frac{26}{7} f_i - \frac{52}{175} \right) + \left( \frac{402}{175} \frac{E_i}{E} - \frac{13}{7} f_i \frac{T_i}{T} \right)$$

falls  $0,93 \leq f_i < 1$

Sieht man von Veränderungen der Ausgleichsmesszahl ab, so ist der Tarifverlauf für finanzschwache und finanzstarke Länder symmetrisch aufgebaut: Die Verbleibsquote bei gegebener Ausgleichsmesszahl reduziert sich im Bereich einer Finanzkraft zwischen 100 % und 120 % des Durchschnitts sukzessive von 56 % auf 25 % und bleibt bei höherer Finanzkraft dann unverändert auf diesem Stand. Die Veränderung der Ausgleichszuweisungen aufgrund einer Anpassung der Ausgleichsmesszahl wiederum ist umso höher, je höher die Finanzkraft und je höher die Einwohnerzahl eines Landes ist. Dabei ist – technisch bedingt – der Tarifverlauf bei zahlungsberechtigten und zahlungspflichtigen Ländern nicht vollständig symmetrisch; ab einer Finanzkraft  $f_i \geq 1,07$  kommt es zu einer (wenn auch geringen) Verzerrung zugunsten der zahlungspflichtigen Länder.

durch die Einwohnergewichtung, die den Stadtstaaten (bei Landes- und Gemeindeausgaben) und den am dünnsten besiedelten Bundesländern (bei den Gemeindeausgaben) einen höheren Finanzbedarf zugesteht. Dahinter steht offenkundig die Vorstellung, dass bei einer „mittleren“ Einwohnerdichte (definiert durch den Mittelwert aller Bundesländer) die öffentliche Leistungserstellung zu den geringstmöglichen Kosten erfolgen kann, während bei starken Abweichungen nach oben oder nach unten zusätzliche Kosten anfallen. Ob dies tatsächlich so ist (und weshalb dies beispielsweise in Bundesländern mit sehr dünn besiedelten Teilregionen einerseits und dicht besiedelten Agglomerationsräumen andererseits keine Rolle spielen soll), kann nur empirisch geklärt werden.

Die Bemessung der Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich im engeren Sinne erfolgt nach einem dreistufigen Tarif, der für ausgleichsberechtigte und ausgleichsverpflichtete Länder prinzipiell symmetrisch aufgebaut ist (§ 10 FAG). Da ein Anstieg der (finanzausgleichsrelevanten) Einnahmen in einem Land immer auch die durchschnittliche Finanzkraft (d.h. die Ausgleichsmesszahl) verändert, ergeben sich dabei auch hier Rückwirkungen auf alle beteiligten Länder.

Für die Verbleibsquote insgesamt ergibt sich der in Abbildung 5 gezeigte Tarifverlauf. Deutlich wird, dass größere Länder (gemessen an Einwohnerzahl und/oder Anteil am gesamtwirtschaftlichen Steueraufkommen) über den gesamten Tarifbereich hinweg in stärkerem Maße von einer Erhöhung ihrer Finanzkraft profitieren als kleinere Länder. Zudem ist die Verbleibsquote um so niedriger, je geringer/höher die Finanzkraft des jeweiligen Landes ist: Liegt die Verbleibsquote bei „sehr armen“ und „sehr reichen“ Ländern nur in einer Größenordnung von 30 %, erhöht sie sich bei Ländern mit einer durchschnittlichen Finanzkraft auf Werte von bis zu 60 %. Auf dieser Stufe des Finanzausgleichs „belohnt“ der Tarifverlauf damit Länder, die ein in etwa durchschnittliches Finanzkraftniveau aufweisen. Als anreizkompatibel wäre hingegen eher eine über den gesamten Tarifverlauf konstante Verbleibsquote anzusehen.

Auf der letzten Stufe des Finanzausgleichs werden „leistungsschwachen“ Ländern nach § 11 Abs. 2 FAG durch den Bund Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) zur Aufstockung ihrer Einnahmen zur Verfügung gestellt. Als leistungsschwach gelten dabei Länder, deren Einnahmen nach Länderfinanzausgleich i. e. S. unter 99,5 % der durchschnittlichen Einnahmen der Ländergesamtheit liegen; der Fehlbetrag wird dabei durch BEZ zu 77,5 % ausgeglichen.

Die resultierende Verbleibsquote von Steuermehreinnahmen ist in Abbildung 6 dargestellt. Es zeigt sich, dass die Verbleibsquote wegen der verringerten Bundes-

### Kasten 3: Ableitung der Verbleibsquote bei den Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen

Die Höhe der marginalen Zuweisungen für die ausgleichsberechtigten Länder ergibt sich als

$$(18) \frac{dZ_i}{dT_j} = 0,77125 \frac{E_i}{E} \frac{\partial T}{\partial T_j} - 0,775 \frac{\partial T_i}{\partial T_j},$$

wobei  $T_j$  hier als Steuereinnahmen nach Umsatzsteuervorwegausgleich, aber vor Finanzausgleich i. e. S. definiert sind.

Der erste Term gibt auch hier wieder die Veränderung der Ausgleichsmesszahl infolge einer Erhöhung der Steuereinnahmen in einem beliebigen Land an. Zu beachten ist, dass die finanzschwachen Länder ebenso wie auf den vorangehenden Stufen des Finanzausgleichs wiederum auch davon profitieren, wenn in anderen (finanzstarken) Ländern Steuermehreinnahmen erzielt werden.

Für die Verbleibsquote folgt hieraus

$$(19) V_i = 0,77125 \frac{E_i}{E} + 0,225 \quad \text{für } f_i < 0,995$$

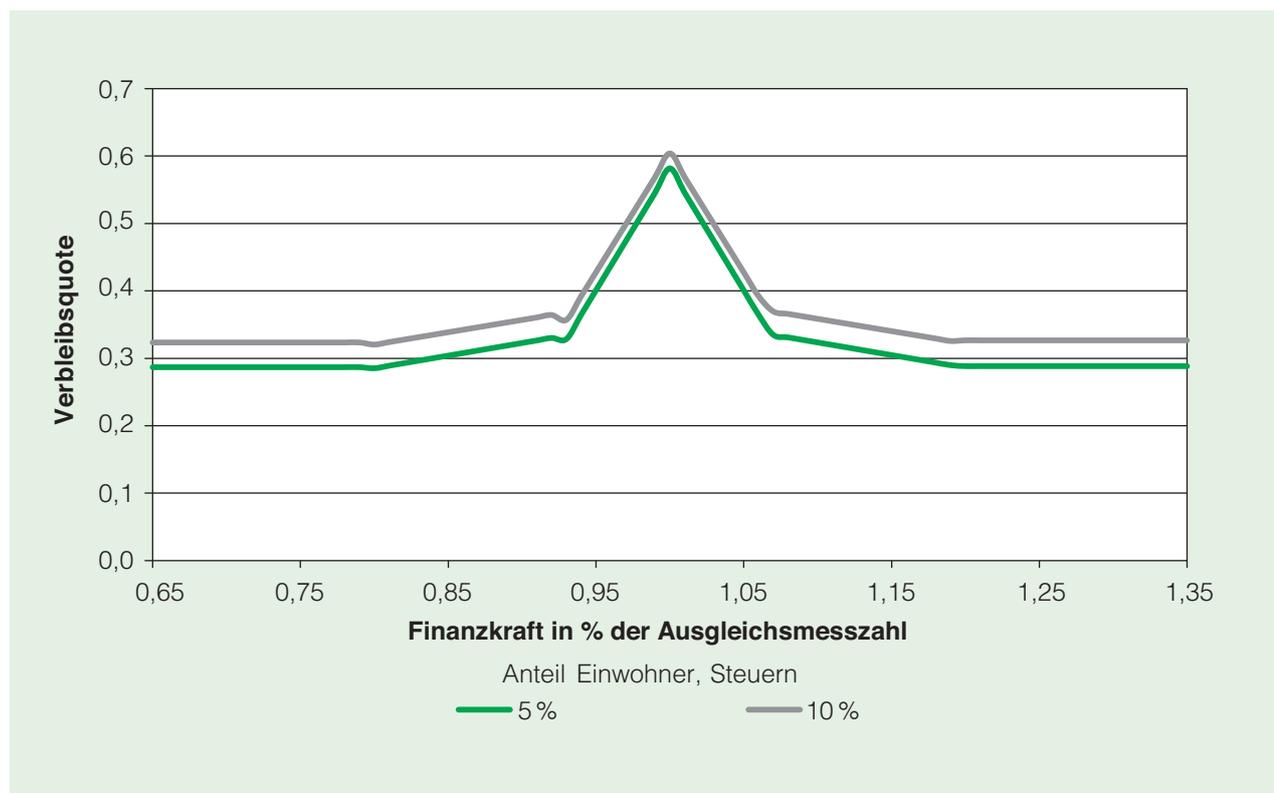
$$V_i = 1 \quad \text{sonst}$$

Auch hier stellt der erste Term wiederum die Veränderung der Zuweisungen an alle begünstigten Länder als Folge einer Erhöhung der Ausgleichsmesszahl nach einer Erhöhung der Steuereinnahmen des Landes  $j$  dar, während der zweite Term die Reduktion der Zuweisungen infolge der eigenen Mehreinnahmen im Land  $i = j$  angibt.

ergänzungszuweisungen bei finanzschwachen Ländern nur in einer Größenordnung von 30 % liegt, während sie bei finanzstarken Ländern – die keine BEZ erhalten – naturgemäß einen Wert von 1 erreicht. Auch hier ist wieder ein Zusammenhang mit den Einwohnerzahlen feststellbar.

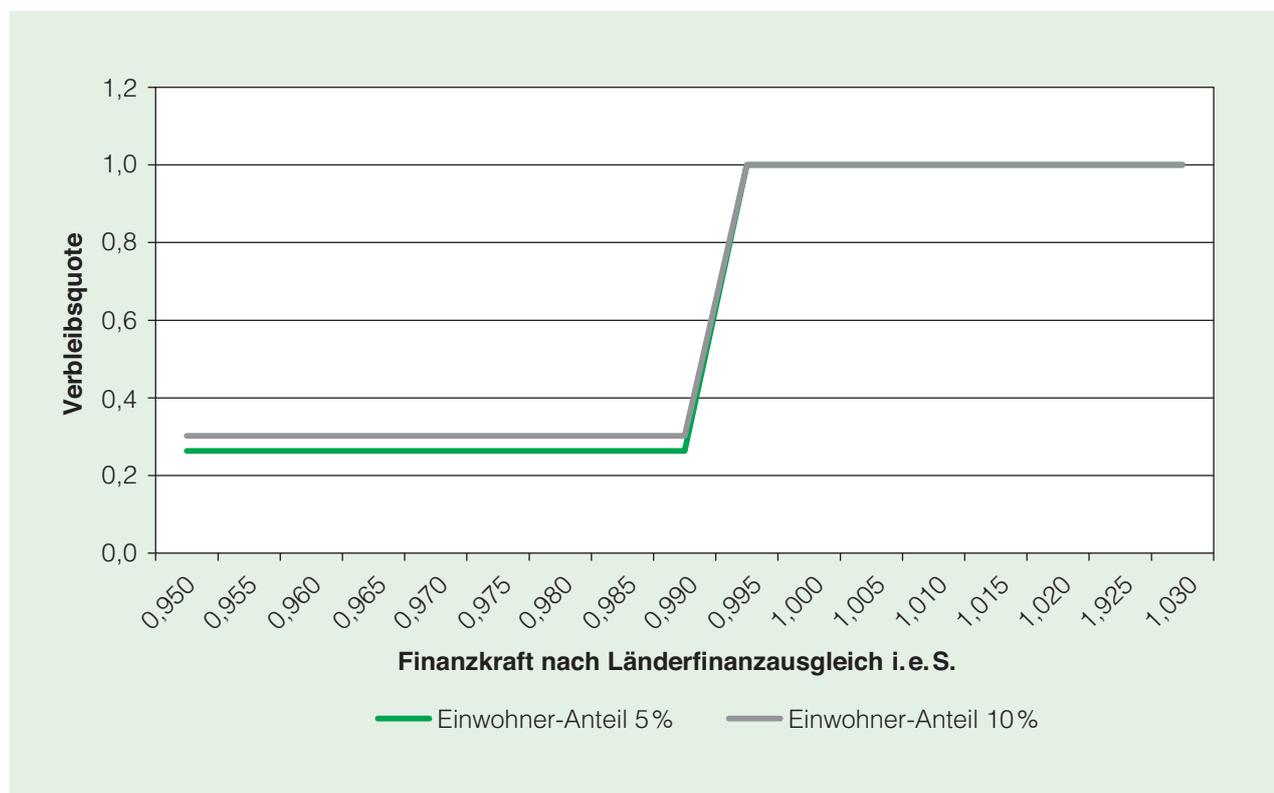
Formal erfolgt die Zuweisung von Bundesergänzungszuweisungen zwar aus Mitteln des Bundes; da diese jedoch dessen Anspruch auf Einnahmen in der primären (vertikalen) Steuerverteilung nach Art. 106 Abs. 3 GG (Deckungsquotenprinzip) erhöhen, erfolgt die Finanzierung letzten Endes auch hier aus Mitteln der Ländergesamtheit.

Abbildung 5: Verbleibsquote im Länderfinanzausgleich i. e. S.



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts auf Basis des FAG.

Abbildung 6: Verbleibsquoten in der dritten Stufe des Finanzausgleichs (Allgemeine BEZ)



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts auf Basis des FAG.

## Fazit

Die vorangegangenen Ausführungen zielten darauf ab, die Funktionsweise des bundesstaatlichen Finanzausgleichs unter besonderer Berücksichtigung seiner Anreizeffekte (ausgedrückt durch die marginale Verbleibsquote) zu erklären. Deutlich wird daran zweierlei: Zum einen ist das gesamte System in sich nicht konsistent. So werden auf den einzelnen Stufen des Finanzausgleichs unterschiedliche Definitionen steuerlicher Leistungsfähigkeit verwendet und der Tarifverlauf folgt keiner einheitlichen Systematik. Zum anderen greift eine alleinige Betrachtung des Länderfinanzausgleichs i. e. S. zu kurz, wenn man die Verteilungs- und Anreizwirkungen des Finanzausgleichs analysieren will. Einzubeziehen sind vielmehr sämtliche Stufen von der primären Steuerverteilung bis hin zu Gewährung von allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen, da alle diese Stufen aufeinander aufbauen und die Ergebnisse der jeweils vorangehenden Stufe die Bedingungen der Verteilung auf der nächsthöheren Stufe mitbestimmen. Eine Reform, die diesen Namen verdient, müsste daher das gesamte System der föderalen Finanzverfassung umfassen.

Der oben (vgl. Abb. 3) exemplarisch dargestellte Verlauf der Verbleibsquote bei der Einkommensteuer (am Beispiel Sachsens) erklärt sich durch die unterschiedlichen Tarifverläufe auf den drei Stufen des Finanzausgleichs: Da bei geringen Steuereinnahmen ein hoher Teil von Mehreinnahmen durch niedrigere Zahlungen im Umsatzsteuervorgewegungsausgleich und verringerte Zuweisungen des Bundes (Allgemeine BEZ) „abgeschöpft“ wird, ergibt sich hier eine niedrige Verbleibsquote. Diese steigt – wegen des Tarifverlaufs im Länderfinanzausgleich i. e. S. – bei steigender Steuerkraft zwar zunächst an, verringert sich dann aber wieder. Bei hoher Steuerkraft schließlich wird wegen der hohen Verbleibsquoten (nahe 1) im Umsatzsteuervorgewegungsausgleich eine insgesamt hohe Verbleibsquote erreicht.

Zu vermuten ist, dass diese Implikationen des Finanzausgleichssystems den politischen Akteuren bei Verabschiedung des geltenden Finanzausgleichsgesetzes nicht umfänglich bewusst waren – anders lässt sich jedenfalls ein System, das keiner wirklichen Rationalität zu folgen scheint, kaum erklären. Umso wichtiger sind die jetzt anstehenden Verhandlungen um eine Nachfolgeregelung für den Finanzausgleich. Es ist zu hoffen, dass dabei eine Lösung gefunden wird, die zumindest die größten Ungereimtheiten des geltenden Regelwerks beseitigt.

## Literatur

- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.): Abrechnung des Finanzausgleichs für das Jahr 2011, Berlin.
- FUEST, C. und M. THÖNE: Reform des Finanzföderalismus in Deutschland, Berlin 2009.
- FEHR, H. und M. TRÖGER: Die Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs: Reformanspruch und Wirklichkeit, in: DIW-Vierteljahreshefte 3/2003, S. 391–406.
- ECK, A. und C. THATER: Elemente kommunaler Finanzausgleichssysteme in Deutschland, ifo Dresden berichtet 02/2013, S. 33–35.

- <sup>1</sup> Vgl. exemplarisch FEHR und TRÖGER (2003) oder FUEST und THÖNE (2009).
- <sup>2</sup> In der genannten Ausgabe des ifo Schnelldienstes werden eine Reihe von Beiträgen zur Reform des Finanzausgleichs veröffentlicht, die anlässlich der Festveranstaltung zum 20-jährigen Bestehen der Niederlassung Dresden des ifo INSTITUTS präsentiert wurden. Die in diesem Aufsatz veröffentlichten Ergebnisse wurden in Auszügen ebenfalls auf dieser Veranstaltung vorgestellt.
- <sup>3</sup> Ein zweiter Grund liegt darin, dass auf den einzelnen Stufen des Finanzausgleichs unterschiedliche Bemessungsgrundlagen angewandt werden; siehe hierzu weiter unten.
- <sup>4</sup> Die am Arbeitsort abgeführte Lohnsteuer wird dabei dem Land zugeordnet, in dem der jeweilige Arbeitnehmer seinen Wohnsitz hat.
- <sup>5</sup> Die am Sitz des jeweiligen Vermögensanlageinstituts im Quellenabzugsverfahren abgeführte Kapitalertragsteuer wird hierbei entsprechend dem Wohn- bzw. Unternehmenssitz des Empfängers der Kapitalerträge aufgeteilt.
- <sup>6</sup> Die am Unternehmenssitz anfallende Körperschaftsteuer wird bei Unternehmen mit Betriebsstätten in mehreren Ländern entsprechend der Lohnsumme (als Approximation der Bruttowertschöpfung) auf die einzelnen Länder verteilt. Diese Verteilung wird nachfolgend durch die am Einwohnermaßstab ansetzenden Regelungen des Finanzausgleichs korrigiert.
- <sup>7</sup> Hier erfolgt die Zerlegung unter Berücksichtigung divergierender Hebesätze entsprechend der Lohnsumme in den einzelnen Betriebsteilen.
- <sup>8</sup> Darüber hinaus sind die Regelungen der Feuerschutzsteuergesetzes und des Rennwett- und Lotteriegesetzes relevant.
- <sup>9</sup> Diese beläuft sich auf einheitlich 135% bei den Stadtstaaten und Werte zwischen 1,02 und 1,05 in Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern, wobei bei letzteren jedoch lediglich die Gemeindesteuern entsprechend gewichtet werden.
- <sup>10</sup> Insoweit ist auch die Vorgehensweise nicht überzeugend, Verbleibsquoten im Finanzausgleich allein für die Landesebene zu berechnen.
- <sup>11</sup> Vgl. ECK und THATER (2013)
- <sup>12</sup> Statistische Angaben über die Herkunft der Zerlegungsbeträge werden allerdings nicht veröffentlicht – was insbesondere deswegen problematisch ist, weil dieser Posten im Zeitablauf ungewöhnlich stark volatil ist.
- <sup>13</sup> Vgl. zur Kritik z. B. FUEST und THÖNE (2009).
- <sup>14</sup> Besonderheiten gelten für die Verteilung des Umsatzsteueranteils der Gemeinden nach §§ 5a-c Gemeindefinanzreformgesetz. Hierauf wird im Folgenden jedoch nicht näher eingegangen.
- <sup>15</sup> Gedacht ist dies in erster Linie als Approximation der Verteilung des privaten Verbrauchs als Bemessungsgrundlage der Umsatzsteuer; da bei der nachfolgenden Umverteilung der Steuereinnahmen aber ohnehin der Einwohnermaßstab angewandt wird, kann die Ermittlung des länder-

spezifischen Anteils an der Umsatzsteuer „nach Köpfen“ gleichzeitig auch als Ausdruck einer am Bedarf orientierten Verteilung angesehen werden. Es ist unübersehbar, dass allein das schon zu einer gewissen (wenngleich kaum quantifizierbaren) Verringerung von Steuerkraftunterschieden führt.

- <sup>16</sup> Aus diesem Grund ist es nicht unproblematisch, die Umsatzsteuer juristisch als „eigene Einnahme“ der Länder zu betrachten.
- <sup>17</sup> Zu beachten ist, dass die vertikale Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern hier nicht abgebildet ist.  $T_j$  bezieht sich insoweit allein auf die Steuern der Länder nach Abzug der auf den Bund entfallenden Beträge.
- <sup>18</sup> Die Verbleibsquote ist hier auf die Steuereinnahmen des Landes nach vertikaler Steuerverteilung bezogen. Vgl. auch Fußnote 18.
- <sup>19</sup> Auf der Stufe der Umsatzsteuerverteilung erhielten im Berichtsjahr 2011 außer Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Hamburg (den Geberländern im Länderfinanzausgleich i. e. S.) alle Länder Ergänzungsanteile im Umsatzsteuervorwegausgleich. Diese fielen allerdings in einigen Ländern (Rheinland-Pfalz, Bremen, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen) geringer aus als die auf sie rechnerisch entfallenden Umsatz-

steueranteile bei einer ausschließlichen Verteilung nach Köpfen. Insoweit können auch diese Länder zu den Geberländern im Umsatzsteuervorwegausgleich gerechnet werden.

- <sup>20</sup> Die nur teilweise Einbeziehung der gemeindlichen Steuerkraft lässt sich als Interpretation der Vorgabe des Art. 107 Abs. 2 GG auffassen, dass nicht nur die Finanzkraft, sondern auch der Finanzbedarf der Kommunen bei der Ausgestaltung des Finanzausgleichs zu berücksichtigen ist. Dieser unabweisbare und deshalb nicht dem Ausgleichsmechanismus unterliegende Finanzbedarf wird offenkundig pauschal auf 36% der kommunalen Einnahmen beziffert. Die Klage Bayerns und Hessens gegen den geltenden Finanzausgleich verweist demgegenüber darauf, dass dieser bedarfsgerechte Anteil der kommunalen Einnahmen eher höher sein dürfte, weshalb die kommunale Finanzkraft mit einem geringeren Gewichtungssatz in den Finanzausgleich eingehen müsse.
- <sup>21</sup> Mit aus diesem Grund sind die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an die ostdeutschen Länder (einschließlich Berlin) nach § 11 Abs. 3 FAG explizit auch mit dem Erfordernis eines Ausgleichs der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft begründet.

# Schuldenbremse und Finanzausgleich – Wie stark muss der Finanzausgleich im Jahr 2020 ausgleichen, damit (fast) alle Länder die Schuldenbremse einhalten können?

**Ingolf Deubel\***

Spätestens im Jahr 2020 müssen alle Länder ihre Haushalte strukturell ausgleichen. Zeitgleich muss wegen des Auslaufens der jetzigen Regelungen eine Neuordnung des nach Artikel 107 Grundgesetz (GG) verpflichtend vorgegebenen Finanzausgleichs in Kraft getreten sein. Von einem angemessenen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder im Sinne des Artikels 107 (2) GG kann dabei nur dann gesprochen werden, wenn alle 16 Länder prinzipiell (d. h. bei vollständiger Ausschöpfung ihrer Konsolidierungsmöglichkeiten) in die Lage versetzt werden, die Schuldenbremse einzuhalten. Eine Analyse der jeweiligen Ausgangssituation des Jahres 2012 der einzelnen Länder (einschließlich ihrer Kommunen) und der zur Einhaltung der Schuldenbremse im Jahr 2020 notwendigen Konsolidierungspfade zeigt, dass eine signifikante Reduzierung der Ausgleichsintensität des föderalen Finanzausgleichs kaum möglich sein dürfte. Denn schon bei einer Beibehaltung der jetzigen Ausgleichsintensität dürften mehrere Länder nicht bzw. nur unter äußersten Anstrengungen in die Lage sein, ihre Haushalte strukturell auszugleichen. Bei der anstehenden Neuordnung des Finanzausgleichs geht es deshalb weniger um eine Reduzierung der Ausgleichsintensität, sondern vor allem um die Beseitigung offensichtlicher Inkonsistenzen und eine deutliche Verringerung der Komplexität. Die dringend notwendige Einführung von Zuschlagsrechten bei der Einkommensteuer hat nur dann eine Chance auf Umsetzung, wenn sie nicht mit einer gleichzeitigen Absenkung der Ausgleichsintensität verbunden wird.

## Die Vorgaben der Schuldenbremse

Spätestens ab dem Jahr 2020 müssen alle 16 Länderhaushalte strukturell ausgeglichen sein. Die fünf Länder, die Konsolidierungshilfen erhalten (Bremen, Saarland, Berlin, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt) müssen ihre Ausgangsdefizite des Jahres 2010 bis zum Jahr 2020 in zehn gleichen Schritten auf null reduzieren. Die anderen elf Länder sollen ihre Haushalte so gestalten, dass sie im Jahr 2020 die Schuldenbremse einhalten können. Der Stabilitätsrat hat die Aufgabe, diesen Pro-

zess zu überwachen und ggf. steuernd einzugreifen. Insbesondere entscheidet er über die jährliche Freigabe der Konsolidierungshilfen.

Die Kommunen sind formal nicht in die Schuldenbremse einbezogen, aber bereits aufgrund der jeweiligen Gemeindeordnungen rechtlich verpflichtet, zumindest ihre Verwaltungs- bzw. Ergebnishaushalte strukturell auszugleichen. Ein strukturell ausgeglichener Ergebnishaushalt stellt dabei eine besonders hohe Hürde dar, weil dazu auch die Abschreibungen und die zu bildenden Rückstellungen erwirtschaftet werden müssen. Die überjährige Aufnahme von Kassenkrediten ist den Kommunen prinzipiell untersagt, aber in etlichen Ländern wurde (und wird zum Teil auch heute noch) diese eindeutige Rechtslage nicht in der rechtlich gebotenen Weise umgesetzt. Investitionskredite dürfen die Kommunen – so ist zumindest die Rechtslage – nur dann aufnehmen, wenn die zukünftige Erwirtschaftung von Zins und Tilgung als gesichert anzusehen ist.

Außerdem sind die Vorgaben des europäischen Fiskalpakts zu beachten. Danach darf das gesamtstaatliche strukturelle Defizit von Bund, Ländern, Gemeinden und der Sozialversicherung – zumindest solange die Schuldenstandsquote in Deutschland den Wert von 60 % übersteigt – maximal 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) betragen. Schon von daher sind auch die Kommunen in das bereits geltende Regime der Schuldenbegrenzung einbezogen.

Im Verhältnis zwischen den einzelnen Ländern und ihren Kommunen existieren zudem eine Vielzahl verfassungsrechtlicher Vorgaben, die es den Ländern prinzipiell untersagen, ihre eigenen Haushalte zu Lasten ihrer Kommunen zu konsolidieren. Soweit die Länder überhaupt in die Lage sind, ihre eigenen Haushalte strukturell auszugleichen, müssen sie deshalb die Volumina der kommunalen Finanzausgleiche so bemessen, dass auch die Kommunen in ihrer jeweiligen Gesamtheit ihre Haushalte strukturell ausgleichen können.

\* Prof. Dr. Ingolf Deubel, Finanzminister a. D. des Landes Rheinland-Pfalz, ist Honorarprofessor an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

## Die Konsolidierungspfade der Länder und ihrer Kommunen bis zum Jahr 2020

Die Einhaltung der Schuldenbremse im Jahr 2020 setzt voraus, dass die Ausgabenentwicklung der (Kern-)haushalte in den einzelnen Ländern und ihren Kommunen so gesteuert wird, dass die voraussichtlichen Einnahmen des Jahres 2020 zur Finanzierung dieser Ausgaben ausreichen. Dabei wird davon ausgegangen, dass der Finanzierungssaldo der Extrahaushalte im Jahr 2020 jeweils durch entsprechende Ausgleichsleistungen aus den Kernhaushalten einen Wert von Null annimmt.

Um für alle 16 Länder und ihre Kommunen zu überprüfen, ob und unter welchen Voraussetzungen die Schuldenbremse im Jahr 2020 genau eingehalten werden kann, ist ein in sich konsistentes Projektionsmodell entwickelt worden.<sup>1</sup> Ausgangspunkt sind dabei die Ergebnisse der Kassenstatistik des Jahres 2012. Für die Projektion werden folgende Annahmen getroffen:

- Unveränderte Regeln des föderalen Finanzausgleichs (Ausnahme: Annahme einer Absenkung der Sonderbedarfsergänzungszuweisungen für strukturelle Arbeitslosigkeit von 777 Mill. € im Jahr 2014 auf 400 Mill. € im Jahr 2020).<sup>2</sup>
- Fortschreibung der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung durch Berücksichtigung der Zensusergebnisse und der Wanderungssalden der einzelnen Länder in 2012.<sup>3</sup>
- Schätzwerte für die Gesamtsteuereinnahmen der Länder und der Gemeinden für das Jahr 2020 auf der Basis einer Fortschreibung der Schätzwerte für das Jahr 2018 aus der Steuerschätzung vom November 2013 mit jährlich 3 % für die Länder und 3,5 % für die Gemeinden.<sup>4</sup>
- Regionalisierung dieser Steuereinnahmen für das Jahr 2020 auf der Basis einer Trendextrapolation der Anteile der einzelnen Länder und ihrer Gemeinden der Jahre 2005–2012.<sup>5</sup>
- Konstantes Verhältnis aus der kommunalen Steuerkraft (mit einheitlichen Hebesätzen entsprechend dem Niveau des Jahres 2012) und den tatsächlichen Steuereinnahmen (entsprechend den tatsächlichen Hebesätzen des Jahres 2012).<sup>6</sup>
- Linearer Abbau der negativen und positiven Finanzierungssalden der Kernhaushalte des Jahres 2012 der Länder und ihrer Kommunen bis zum Jahr 2020 (wird zur Projektion der Schuldenstände und der Zinsbelastungen des Jahres 2020 benötigt).<sup>7</sup>
- Annahme eines durchschnittlichen Zinssatzes für die Schulden der Länder und ihrer Gemeinden in den Kernhaushalten von 3,5 % im Jahr 2020.
- Versorgungslasten der einzelnen Länder und ihrer Gemeinden in 2020 in Anlehnung an die Projektionen von RAFFELHÜSCHEN.<sup>8</sup>
- Sonstige Zuweisungen des Bundes in 2020 auf dem Niveau des Jahres 2012 bei ersatzlosem Fortfall der überproportionalen Leistungen für die neuen Länder aus dem Korb II.<sup>9</sup>
- Halbierung der geplanten überproportionalen EU-Förderung für die neuen Länder in der kommenden Förderperiode von 64 % auf 32 % der Leistungen der Förderperiode 2007–2013 bei Beibehaltung der sonstigen laufenden und investiven Zuschüsse durch die EU.<sup>10</sup>

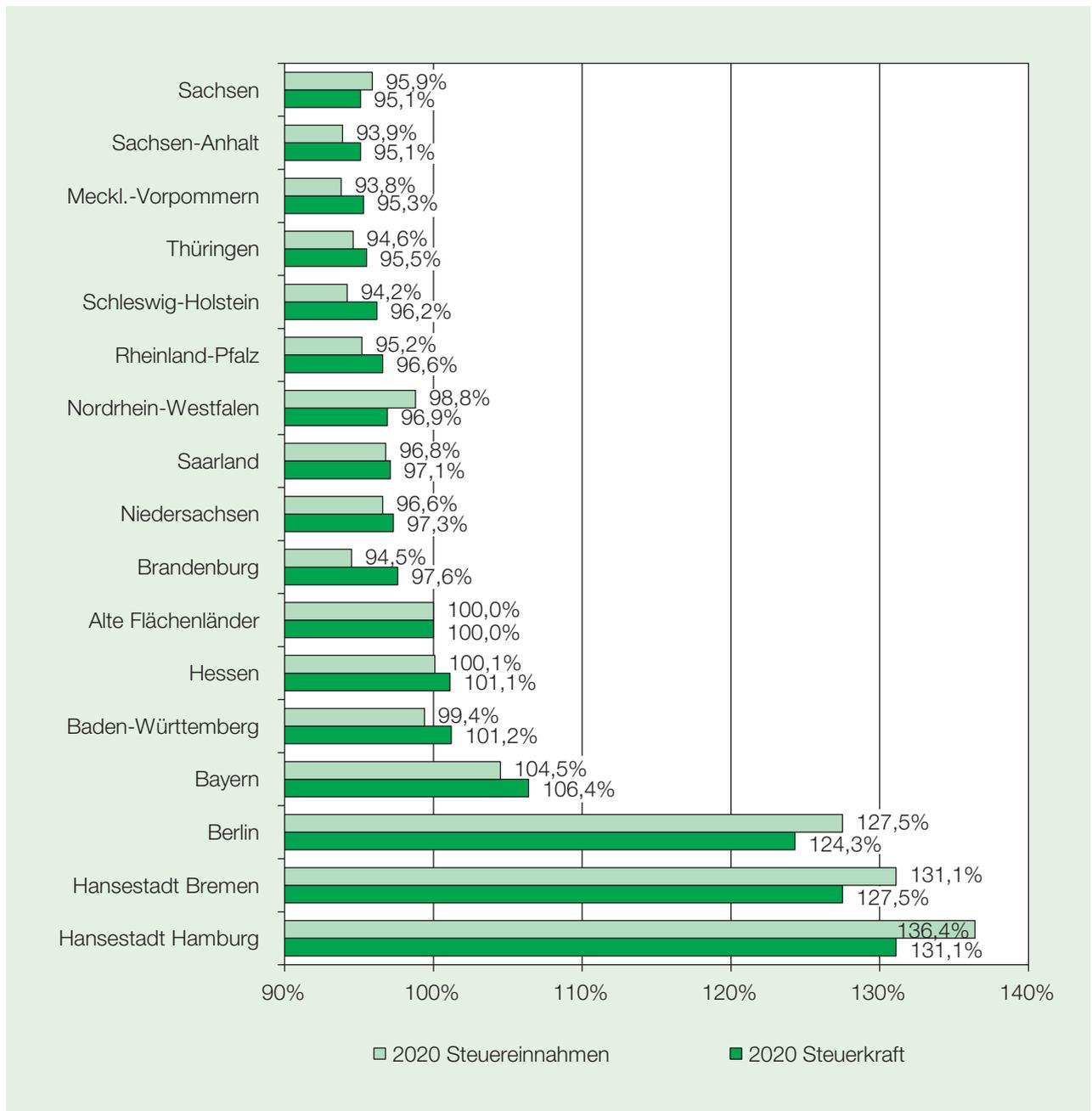
Auf der Basis der obigen Annahmen lassen sich die Steuerkraft (mit einheitlichen Hebesätzen) und die Steuereinnahmen (mit tatsächlichen Hebesätzen der Gemeinden in den einzelnen Ländern) vor und nach dem föderalen Finanzausgleich relativ problemlos projizieren. Zur Ermittlung der Ausgleichszahlungen zwischen den Geber- und den Nehmerländern und der ergänzenden Zuweisungen des Bundes wird dabei die kommunale Steuerkraft entsprechend der aktuellen Rechtslage nur zu 64 % berücksichtigt. Da den Gemeinden jedoch nicht nur die eingerechneten 64 % der Steuerkraft, sondern natürlich die gesamten 100 % zur Verfügung stehen, werden in den folgenden Tabellen immer die vollständigen Steuereinnahmen der Gemeinden dargestellt.

Falls sich die Systematik des föderalen Finanzausgleichs nicht oder nur sehr geringfügig verändert, lassen sich die relativen Werte des Jahres 2020 für die einzelnen Länder ziemlich genau projizieren, während die absoluten Werte natürlich – je nach der wirtschaftlichen Entwicklung bis zum Jahr 2020 – gegenüber den projizierten Werten stark nach oben oder unten abweichen können. Um die Auswirkungen des Solidarpakts II im Jahr 2012 und der „Stadtstaatenveredlung“ von 135 % nicht in die berechneten Durchschnittswerte eingehen zu lassen, wird jeweils der gewichtete Durchschnitt pro Einwohner der alten Flächenländer auf 100 % normiert.

Auf dieser Basis ergeben sich im Jahr 2020 die folgenden Projektionswerte für die konsolidierte Steuerkraft (bei einheitlichen Hebesätzen) bzw. Steuereinnahmen (bei tatsächlichen Hebesätzen) (vgl. Abb. 1).

Am steuerstärksten ist das Land Hamburg mit 131,1 %, während Sachsen mit 95,1 % die geringste Steuerkraft aufweist. Die Geberländer Bayern, Baden-Württemberg und Hessen liegen auch weiterhin deutlich über dem Durchschnitt, während die steuerschwachen neuen Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen deutlich hinter dem Durchschnitt zurück bleiben. Der Hauptgrund dafür liegt in der Steuerschwäche der Gemeinden. Da deren Steuerkraft nur zu 64 % in den Finanzausgleich eingeht, werden für die Nehmerländer die Unterschiede in der Steuerkraft der Gemeinden zum Durchschnitt nur zu etwa 60 % ausgeglichen.

**Abbildung 1: Geschätzte Steuerkraft und Steuereinnahmen der Länder und ihrer Gemeinden nach Finanzausgleich in 2020 pro Einwohner in Relation zum Durchschnitt der alten Flächenländer**



Quelle: Eigene Berechnungen.

Bei den tatsächlichen Steuereinnahmen wirken sich die unterschiedlichen Anspannungen der Hebesätze der Realsteuern erheblich aus. Die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen und Sachsen haben besonders hohe Hebesätze, während in Brandenburg, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern die Hebesätze deutlich unter dem Durchschnitt liegen. Auch die Geberländer Baden-Württemberg, Bayern und Hessen weisen relativ niedrige, die drei Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen

dagegen besonders hohe Hebesätze auf. Dementsprechend verbessert sich Sachsen bei den tatsächlichen Steuereinnahmen unter den Flächenländern von Platz 13 auf Platz 7 und Nordrhein-Westfalen von Platz 7 auf Platz 4. Umgekehrt rutschen Brandenburg von Platz 4 auf Platz 10 und Mecklenburg-Vorpommern von Platz 10 auf Platz 13 ab.

Neben den Steuereinnahmen erhalten die Länder vom Bund und aus europäischen Fonds weitere Mittel für lau-

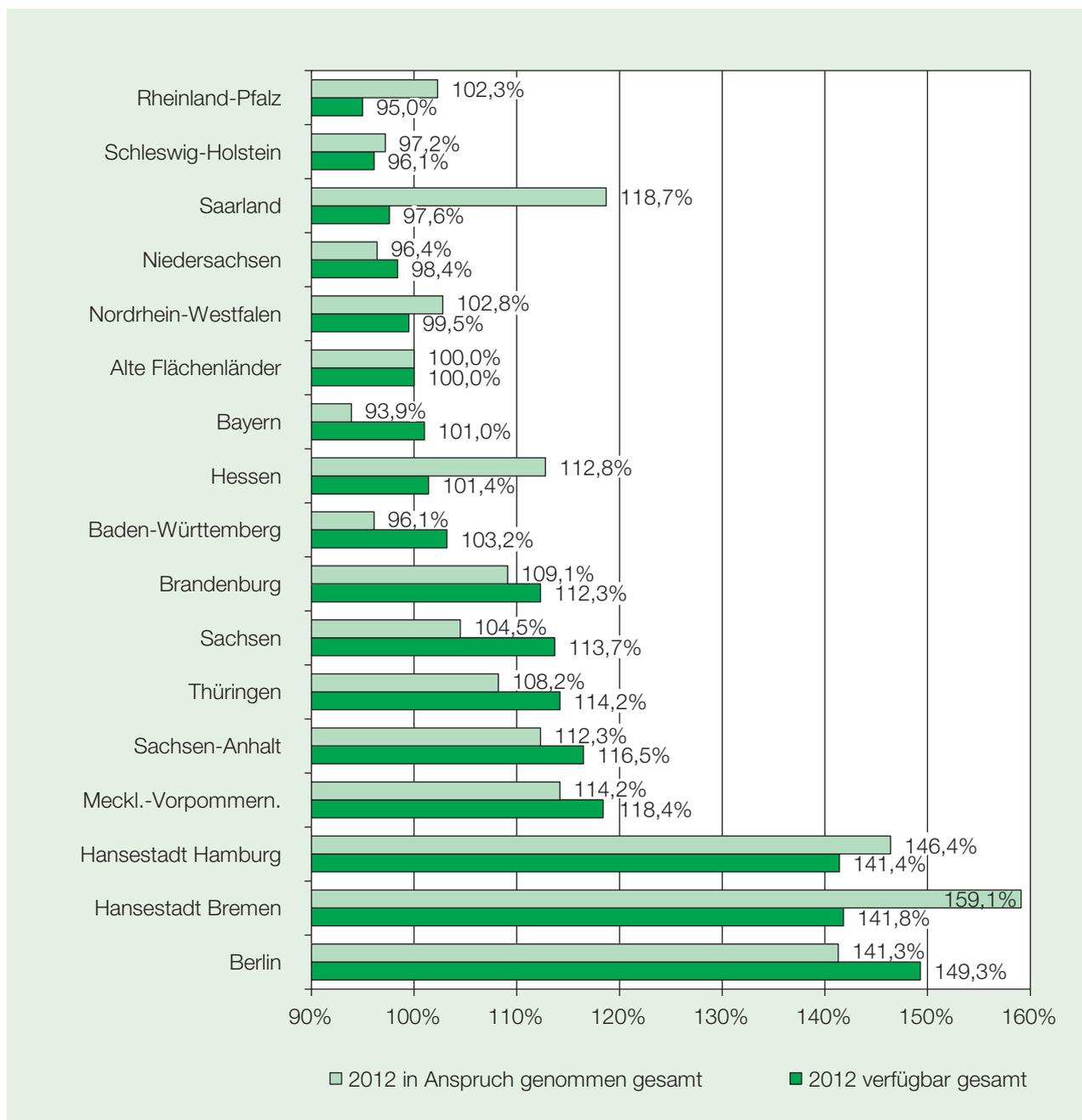
fende und investive Aufgaben. Diese setzen sich aus regulären und zeitlich (überwiegend) nicht befristeten und den zeitlich befristeten und bis 2020 ausgelaufenen Mitteln aus dem Korb II zusammen. Aus dem Korb II erhalten die neuen Länder im Rahmen des Solidarpakts II überproportionale Mittel des Bundes und der EU zum Abbau ihrer Infrastrukturlücken.

Deshalb konnten die neuen Länder auch im Jahr 2012 über eine erheblich höhere Finanzmasse pro Ein-

wohner verfügen als die alten Flächenländer. Unter der Finanzmasse wird dabei die Summe aus den Steuereinnahmen, den sonstigen Zuweisungen des Bundes sowie den Zuschüssen aus europäischen Fonds verstanden.

Für das Jahr 2012 werden in Abbildung 2 die verfügbaren den tatsächlich in Anspruch genommenen Finanzmassen gegenüber gestellt. Die Differenz aus diesen beiden Größen entspricht dem Finanzierungsdefizit bzw. dem Finanzierungsüberschuss. Auch diese Größen werden

**Abbildung 2: Verfügbare und in Anspruch genommene Finanzmasse pro Einwohner in 2012 im Verhältnis zum Durchschnitt der alten Flächenländer**



Quelle: Eigene Berechnungen

jeweils in Relation zum Durchschnitt pro Einwohner der alten Flächenländer dargestellt.

Bei der verfügbaren Finanzmasse liegen die alten Flächenländer zwischen 95,0 % in Rheinland-Pfalz und 103,2 % in Baden-Württemberg, die neuen Länder zwischen 112,3 % in Brandenburg und 118,4 % in Mecklenburg-Vorpommern und die Stadtstaaten zwischen 141,4 % in Hamburg und 149,3 % in Berlin.

Die größten Überschreitungen der verfügbaren Finanzmasse durch die tatsächliche Inanspruchnahme finden sich mit 118,7 % zu 97,5 % im Saarland, mit 159,1 % zu 141,8 % in Bremen, mit 112,8 % zu 101,4 % in Hessen und in Rheinland-Pfalz mit 102,3 % zu 95,0 %.

Umgekehrt bleibt die Inanspruchnahme besonders weit hinter der Verfügbarkeit zurück in Sachsen mit 104,5 % zu 113,6 %, Berlin mit 141,3 % zu 149,3 %, Bayern mit 93,9 % zu 101,0 % und Baden-Württemberg mit 96,1 % zu 103,2 %.

Von den Ländern, die ihre Haushalte nicht ausgleichen können, wird dies sehr häufig mit den sogenannten „Altlasten“ begründet. Darunter werden zum einen die Zinsbelastungen aus der expliziten Verschuldung und zum anderen die nicht durch entsprechende Rückstellungen abgedeckten Versorgungslasten (Pensionen und Beihilfe) für die Ruhestandsbeamten bzw. die Hinterbliebenen verstanden. Der Barwert der nicht durch Rückstellungen finanzierten Versorgungszusagen wird dabei als implizite Verschuldung bezeichnet.

Bei den neuen Ländern kann man dazu auch den an den Bund zu zahlenden Anteil der Länder von 60 % der Zusatz- und Sonderversorgungsrenten an Ruheständler aus der DDR-Zeit verstehen. Diese Verpflichtungen sind im § 16 des Gesetzes zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebiets (AAÜG) geregelt.

Es ist deshalb sinnvoll, bei der Verfügbarkeit und der Inanspruchnahme an Finanzmasse jeweils die „Altlasten“ abzuziehen. Dabei wird dann zum einen deutlich, welche Mittel für die Aufgabenerledigung (ohne Zinsen und Versorgung) zur Verfügung stehen und zum anderen lässt sich feststellen, ob sich die Länder bei ihren Ausgaben tatsächlich an den nach Abzug von Zinsen und Versorgung noch verbleibenden Finanzmassen orientieren (vgl. Abb. 3).

In Abbildung 3 wird unmittelbar deutlich, dass sich die relativen Diskrepanzen zwischen der Verfügbarkeit und der Inanspruchnahme nach Abzug von Zinsen und Versorgung deutlich verschärft darstellen. Besonders dramatisch ist die Situation im Saarland mit einer Inanspruchnahme von 109,2 % bei einer Verfügbarkeit von 83,2 %, in Bremen mit 147,6 % zu 126,1 %, in Hessen mit 113,2 % zu 99,3 % und in Rheinland-Pfalz mit 102,5 % zu 93,5 %.

Umgekehrt stellt sich die Situation insbesondere in Sachsen (117,0 % zu 128,4 %), Bayern (96,8 % zu 105,5 %) und Baden-Württemberg (96,6 % zu 105,3 %), aber auch in Berlin (137,7 % zu 147,3 %) und den übrigen neuen Ländern dar.

Allerdings muss dabei berücksichtigt werden, dass es bei dieser Analyse vor allem um die Frage geht, ob und unter welchen Bedingungen im Jahr 2020 die Schuldenbremse eingehalten werden kann. Da bis dahin für die neuen Länder die Leistungen aus dem Solidarpakt II vollständig abgebaut werden und zugleich die Einwohnerzahlen weiter zurückgehen, müssen diese Entwicklungen explizit berücksichtigt werden. Hinzu kommen die Entwicklung der Versorgungsausgaben und die Auswirkungen von Finanzierungsdefiziten und Finanzierungsüberschüssen auf die Schuldenstände und damit auf die Zinsbelastungen.

Unterstellt man, dass alle Länder ihre Finanzierungssalden (positiv wie negativ) des Jahres 2012 bis zum Jahr 2020 in acht gleichen Schritten auf Null reduzieren und berücksichtigt die Standardprojektionen für die Entwicklung der Versorgungsleistungen, so kann für jedes Land abgeschätzt werden, wie hoch im Jahr 2020 die Belastungen aus „Altlasten“ sein dürften. Dabei ist im hier dargestellten Grundmodell für das Jahr 2020 ein Zinssatz von 3,5 % unterstellt worden.

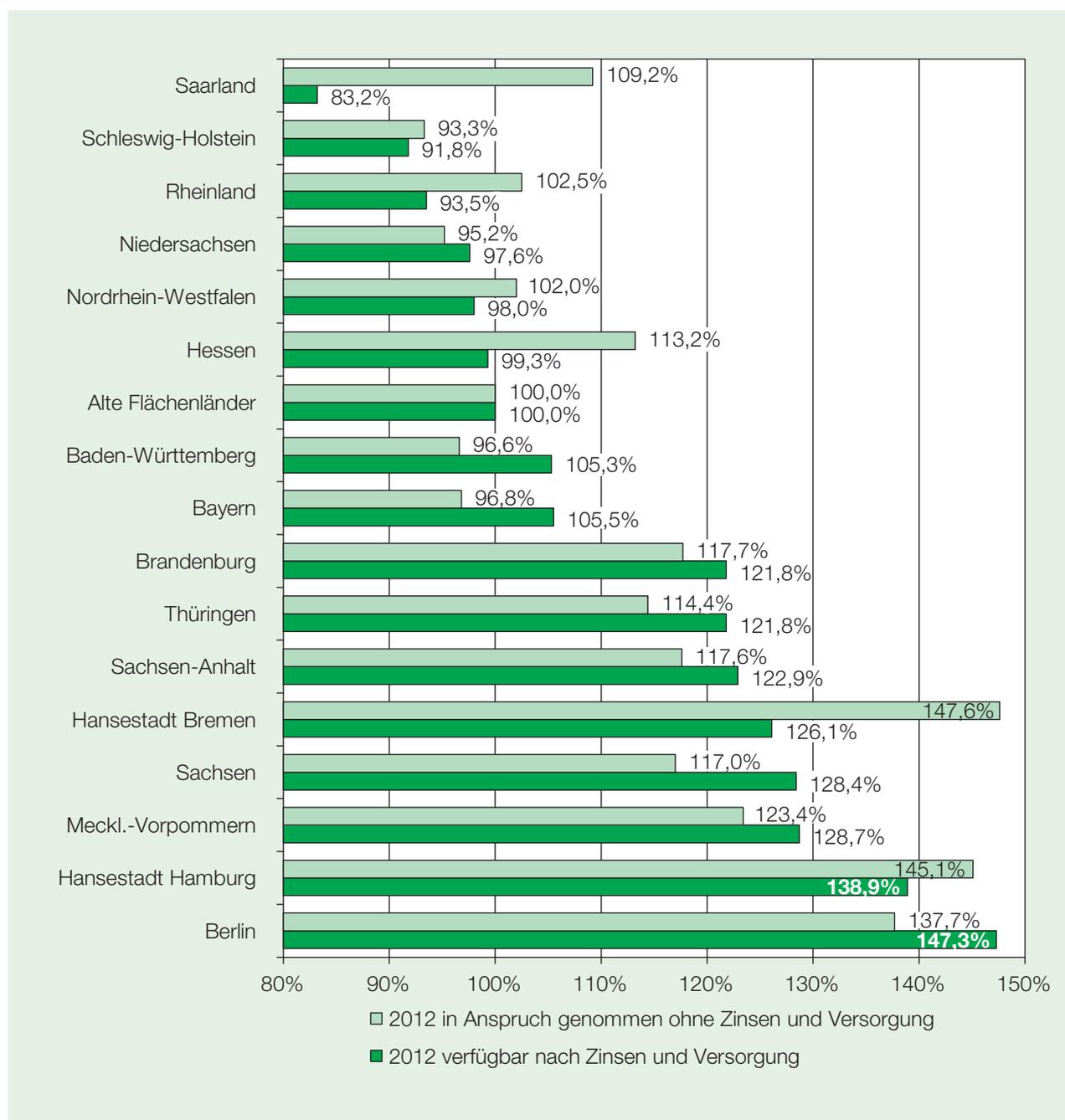
In den folgenden Abbildungen 4 und 5 wird dabei deutlich, dass es sowohl bei den Zinsen als auch den Versorgungslasten erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern und ihren Gemeinden gibt.

Die mit Abstand geringste Belastung – sowohl bei den Zinsen als auch den Versorgungslasten – ist mit zusammen gerade einmal 358 € pro Einwohner in Sachsen zu erwarten, die höchsten Belastungen dagegen in Bremen mit 2.009 € und im Saarland mit 1.560 € pro Einwohner.

Auch die anderen neuen Länder werden (im Vergleich zu den alten Ländern) auch noch im Jahr 2020 sehr niedrige Versorgungsausgaben aufweisen, während die Zinslasten zum Teil bereits oberhalb des Durchschnitts der alten Flächenländer liegen. Da Bayern sehr niedrig verschuldet ist, kann sich der Freistaat trotz seiner wesentlich höheren Versorgungsausgaben in der Gesamtbelastung noch knapp vor Sachsen-Anhalt platzieren.

Setzt man die „Altlasten“ in Relation zur voraussichtlich im Jahr 2020 verfügbaren Finanzmasse, so liegt Sachsen lediglich bei einer Belastung von 7,1 %, das Saarland dagegen bei 31,9 % und Bremen bei 29,7 %. Die anderen neuen Länder werden zwischen 11,9 % (Mecklenburg-Vorpommern) und 15,7 % (Sachsen-Anhalt) und die übrigen alten Flächenländer zwischen 14,5 % (Bayern) und 23,1 % (Rheinland-Pfalz) belastet. Berlin mit 19,9 % und Hamburg mit 18,9 % liegen knapp über bzw. knapp unter dem Durchschnitt der alten Flächenländer.

**Abbildung 3: Verfügbare und in Anspruch genommene Finanzmassen ohne Zinsen und Versorgung (einschließlich Leistungen aus dem AAÜG) der Länder und ihrer Kommunen pro Einwohner in 2012 im Verhältnis zum Durchschnitt der alten Flächenländer**

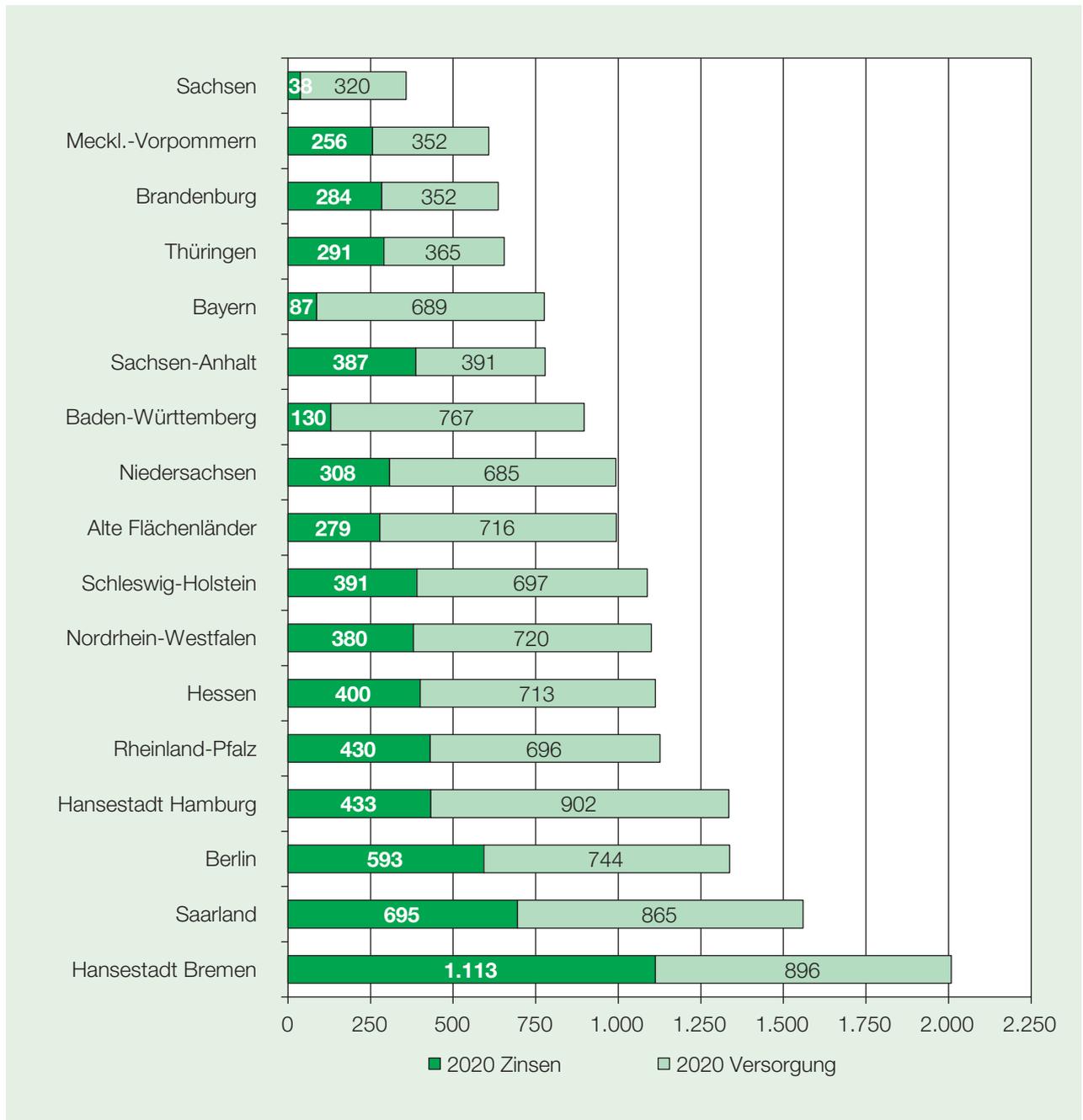


Quelle: Eigene Berechnungen.

Die bei unverändertem Finanzausgleich in 2020 voraussichtlich verfügbaren Mittel (Steuereinnahmen nach Finanzausgleich, sonstige Zuweisungen des Bundes und der EU) der Länder und Gemeinden dürften in den Flächenländern zwischen 95,3% in Rheinland-Pfalz und 104,9% in Bayern und in den drei Stadtstaaten zwischen 131,7% in Berlin und 138,4% in Hamburg des Durchschnitts pro Einwohner der alten Flächenländer liegen.

Zieht man die für das Jahr 2020 jeweiligen projizierten „Altlasten“ aus Zinsen und Versorgung (einschließlich AAÜG) ab, so ergibt sich ein völlig anderes Bild. Im Vergleich zum Durchschnitt der alten Flächenländer ergibt sich in den Flächenländern eine Spreizung zwischen 81,0% im Saarland und 113,3% in Sachsen und in den Stadtstaaten zwischen 115,7% in Bremen und 139,4% in Hamburg (vgl. Abb. 6).

**Abbildung 4: Zinsen und Versorgung (einschließlich Belastung aus dem AAÜG) in 2020  
(in € pro Einwohner)**

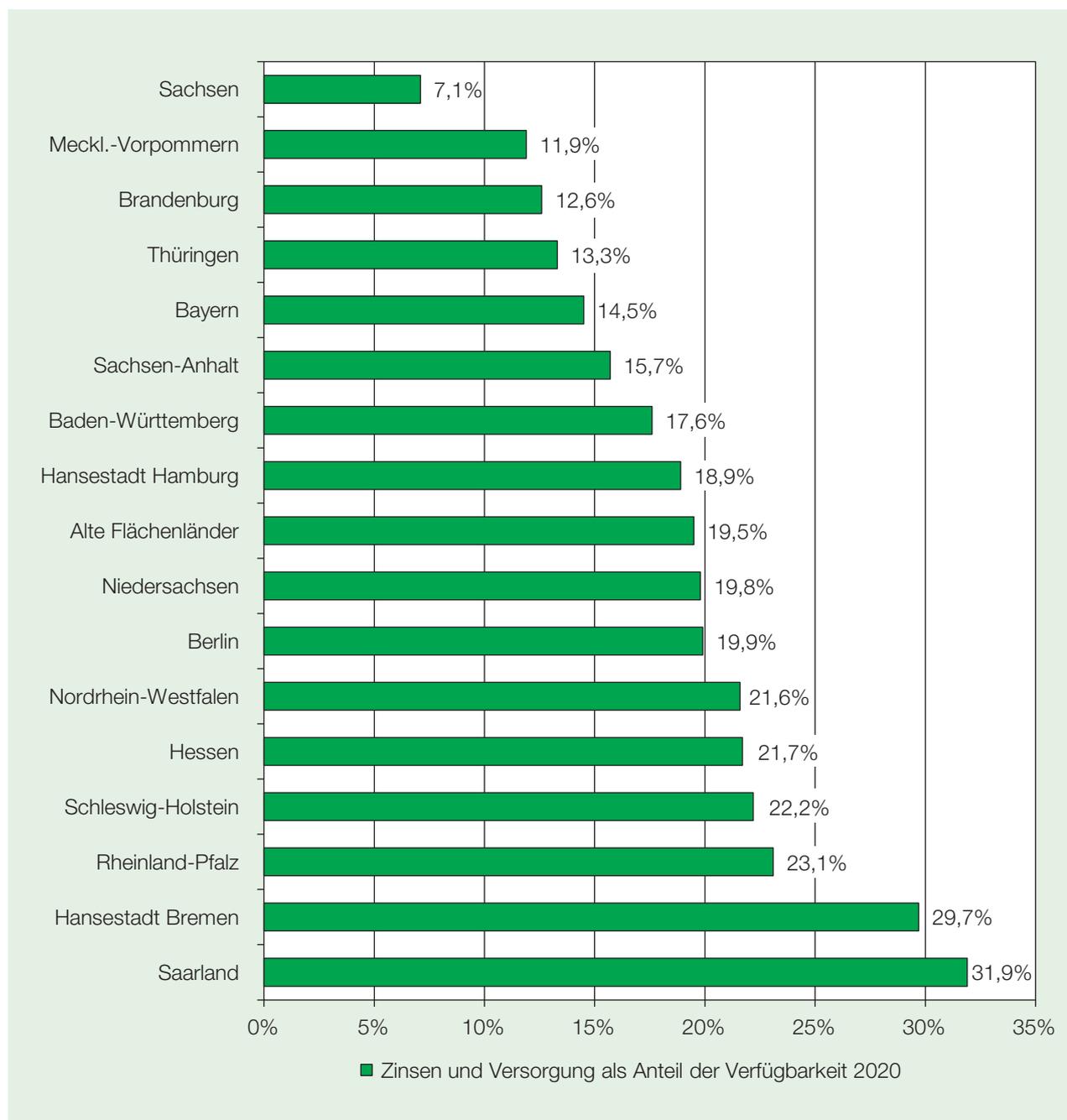


Quelle: Eigene Berechnungen.

Selbst bei unverändertem föderalen Finanzausgleich dürften deshalb das Saarland und auch Bremen selbst bei äußerster Sparsamkeit kaum in der Lage sein, im Jahr 2020 die Schuldenbremse einzuhalten und ihre Haushalte strukturell auszugleichen. Es dürfte ausgeschlossen sein, ein Flächenland mit 81,0 % und kaum möglich sein, einen Stadtstaat mit 115,7 % der durchschnittlichen nach Zinsen und Versorgung noch verfügbaren Finanzmasse pro Einwohner der alten Flächenländer zu finanzieren.

Auf der anderen Seite führen die sehr geringen Versorgungslasten in den neuen Ländern (trotz der Einbeziehung der Belastungen aus dem AAÜG) dazu, dass die pro Einwohner verfügbaren Finanzmassen zwischen 101,4 % in Sachsen-Anhalt und 113,3 % in Sachsen liegen dürften. Sachsen stehen damit im Jahr 2020 sogar mehr Mittel zur Verfügung als Bayern, das über 111,4 % des Durchschnitts der alten Flächenländer verfügen kann.

**Abbildung 5: Zinsen und Versorgung (einschließlich Belastung aus dem AAÜG) in 2020 als Anteil an der insgesamt verfügbaren Finanzmasse**



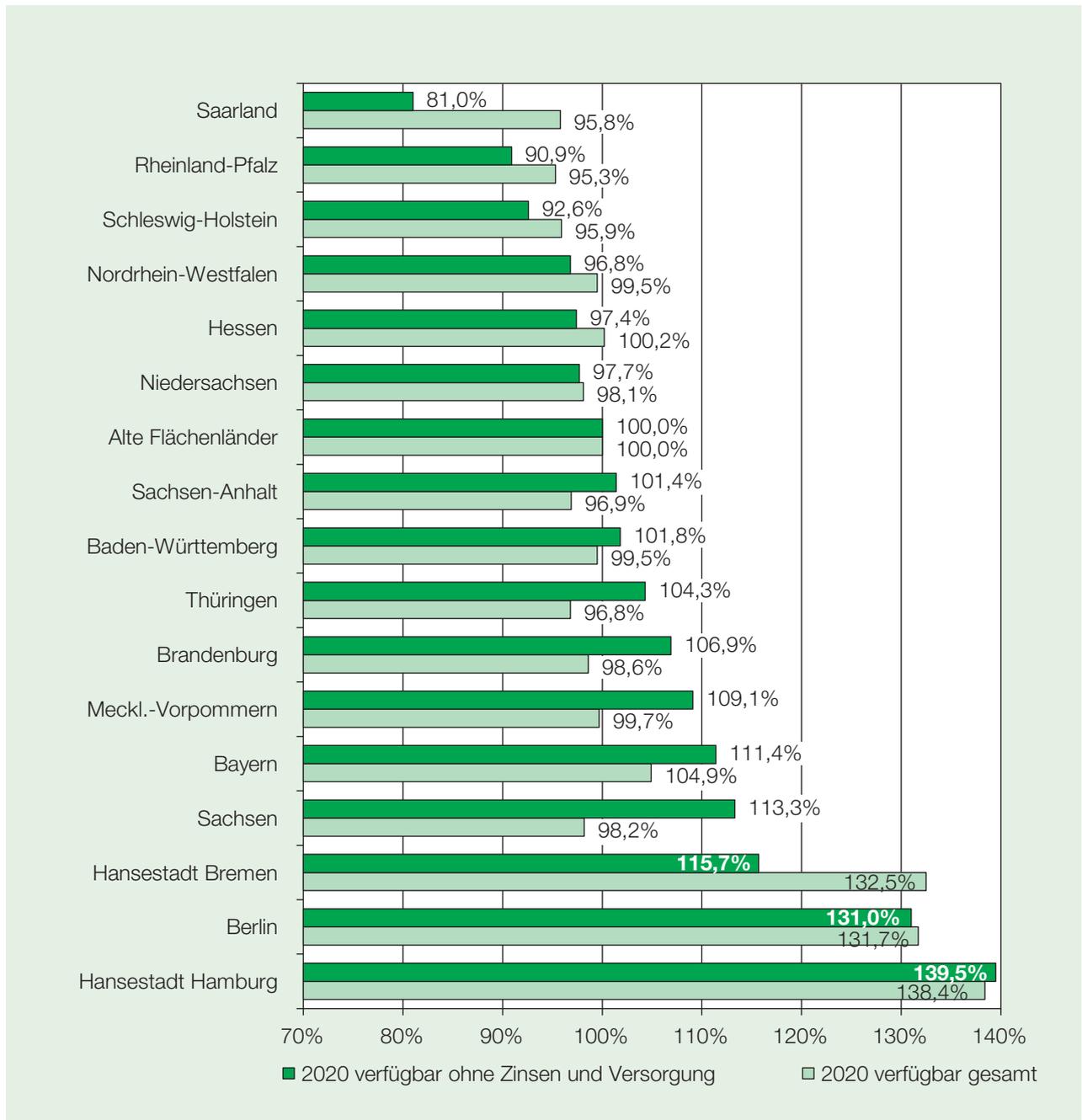
Quelle: Eigene Berechnungen.

Das Hauptproblem der neuen Länder liegt deshalb keineswegs bei einer zu geringen nach Zinsen und Versorgung verfügbaren Finanzmasse pro Einwohner, sondern darin, dass sie bis zum Jahr 2020 die Mittel aus dem Solidarpakt II vollständig verlieren, durch den anhaltenden Einwohnerrückgang zugleich auch (aufgrund der Mechanismen des Finanzausgleichs) in einem erheblichen Umfang Einnahmen verlieren und deshalb ihre Ausgaben real absenken müssen.

Im Saarland und in Bremen, aber auch in Hessen und Rheinland-Pfalz entstehen die Probleme vor allem dadurch, dass aufgrund der – im Verhältnis zur Verfügbarkeit – weit überzogenen Inanspruchnahme von Finanzmasse (nach Zinsen und Versorgung) im Jahr 2012 (vgl. Abb. 3) bis zum Jahr 2020 extrem ambitionierte Konsolidierungsanstrengungen notwendig sind.

So hat das Saarland im Jahr 2012 nach Zinsen und Versorgung noch 109,2% des Durchschnitts der alten

**Abbildung 6: Verfügbare Mittel im Jahr 2020 insgesamt und ohne Zinsen und Versorgung pro Einwohner im Verhältnis zum Durchschnitt der alten Flächenländer**



Quelle: Eigene Berechnungen.

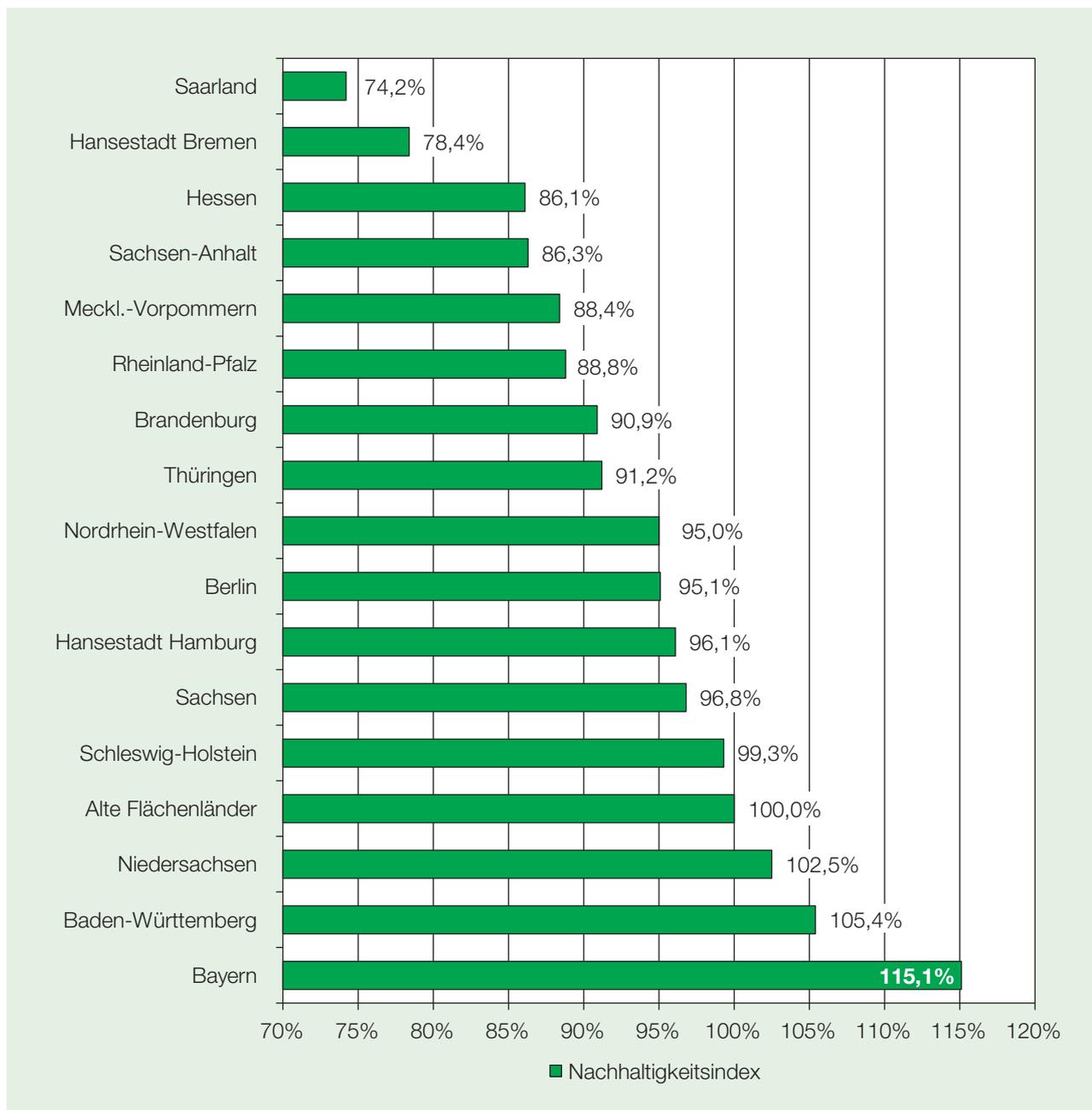
Flächenländer in Anspruch genommen (vgl. Abb. 3) und darf zur Einhaltung der Schuldenbremse im Jahr 2020 nur noch 81,0 % in Anspruch nehmen (vgl. Abb. 6).

Der Nachhaltigkeitsindex als Quotient aus diesen beiden Prozentsätzen zeigt an, ob die Finanzpolitik des Jahres 2012 bereits (am Maßstab des Durchschnitts der alten Flächenländer) nachhaltig war, d. h. einen Wert von mindestens 100 % aufweist. Die Indizes des Saarlandes mit 74,2 %, Bremens mit 78,4 % und von Hessen mit

86,1 % zeigen, dass diese drei Länder besonders extreme Konsolidierungsnotwendigkeiten vor sich haben. Aber auch Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Berlin und Hamburg sowie – mit Ausnahme von Sachsen – die neuen Länder müssen noch erhebliche Konsolidierungsaufgaben bewältigen (vgl. Abb. 7).

Beim Saarland und den neuen Ländern kommt erschwerend der anhaltende Einwohnerrückgang hinzu, während Berlin und Hamburg aufgrund der demographischen

**Abbildung 7: Nachhaltigkeitsindex als Verhältnis aus der relativen Verfügbarkeit nach Zinsen und Versorgung im Jahr 2020 und der relativen Inanspruchnahme von Finanzmasse nach Zinsen und Versorgung im Jahr 2012**



Quelle: Eigene Berechnungen.

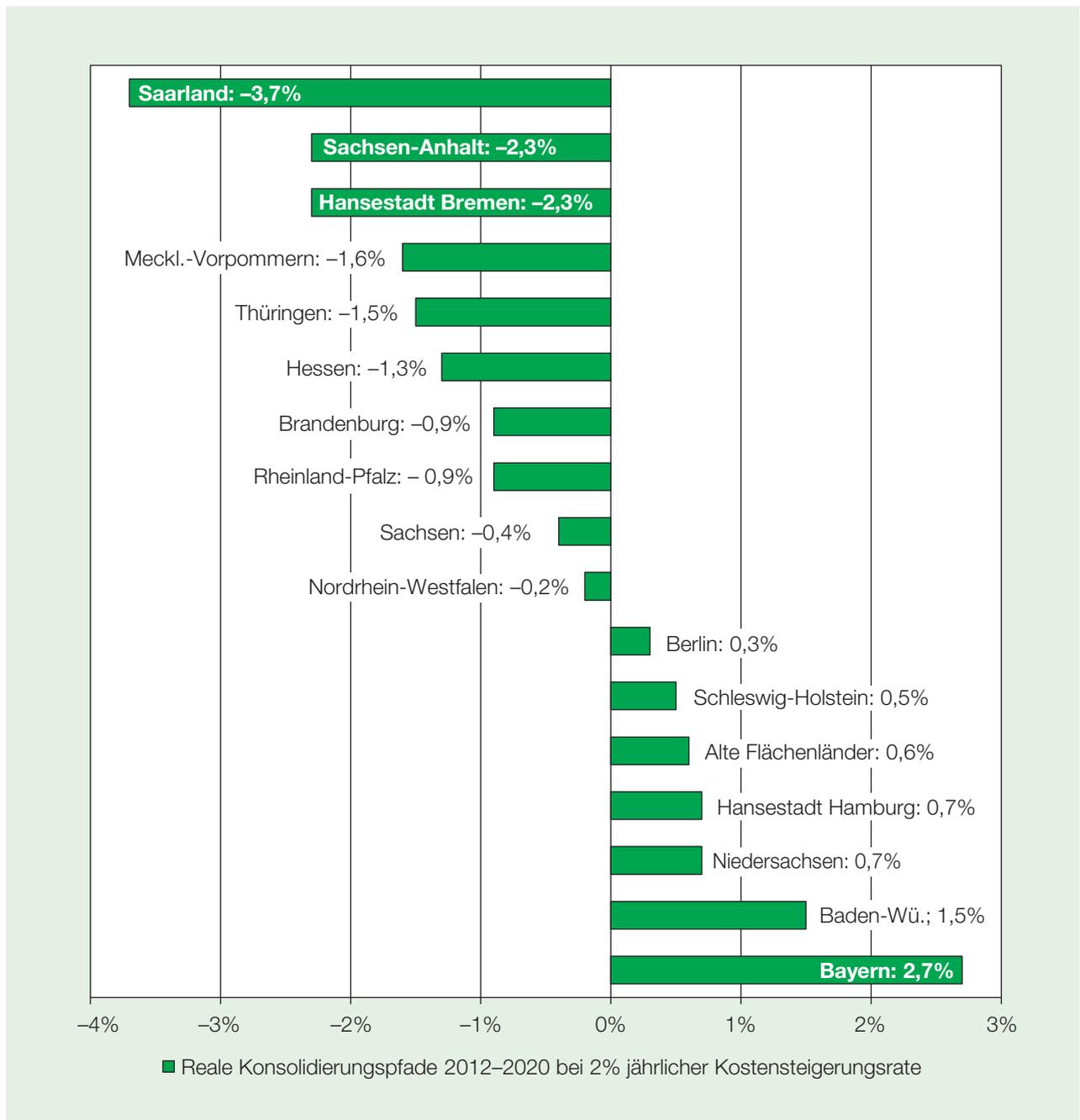
Entwicklung trotz des Rückschlags durch die Zensus-Ergebnisse zusätzliche Einnahmen zu erwarten haben.

Im Gegensatz zur bisherigen relativen Darstellung pro Einwohner werden deshalb in Abbildung 8 die zulässigen jährlichen realen Steigerungsraten für die absolute Inanspruchnahme der Finanzmassen nach Zinsen und Versorgung dargestellt. Aufgrund des hohen Personalkostenanteils und der unterdurchschnittlichen Produktivitätsentwicklung wird dabei eine jährliche Kostensteige-

rungrate von 2% unterstellt. Diese liegt erfahrungsgemäß deutlich über der längerfristig für Deutschland erwarteten Preissteigerungsrates von ca. 1,3% bis 1,5%.

Da das Saarland auch weiterhin Einwohner verlieren dürfte, müsste die reale Inanspruchnahme an Finanzmasse zur Einhaltung der Schuldenbremse bis zum Jahr 2020 jährlich um 3,7% reduziert werden. Es erscheint völlig ausgeschlossen, einen solch radikalen Konsolidierungskurs tatsächlich zu realisieren. Auch in Bremen

**Abbildung 8: Zulässige jährliche reale Steigerung der in Anspruch genommenen Finanzmasse nach Zinsen und Versorgung der Länder und ihrer Kommunen von 2012–2020 bei einer geschätzten Kostensteigerung für öffentliche Leistungen von 2 % pro Jahr**



Quelle: Eigene Berechnungen.

dürfte es kaum gelingen, jährliche reale Einsparungen von 2,3% zu erreichen. Obwohl Sachsen-Anhalt mit jährlich 2,3% gleichhohe relative Einsparungen wie Bremen realisieren muss, könnte dies bei einer konsequenten Vorgehensweise (die in Sachsen-Anhalt allerdings auf erhebliche Widerstände in der Politik und der „veröffentlichten Meinung“ stößt) gelingen, denn mit 101,4% liegt die in 2020 zu erwartende Finanzmasse nach Zin-

sen und Versorgung immer noch deutlich über dem Niveau der alten Flächenländer. Dies gilt erst recht für Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Brandenburg sowie natürlich für Sachsen.

Dagegen wird Hessen die Schuldenbremse nur dann einhalten können, wenn alsbald ein massiver Konsolidierungskurs bei Land und Kommunen eingeleitet wird und die realen Ausgaben jährlich um 1,3% reduziert werden.

Bei einem in 2020 finanzierbaren Niveau für die Finanzmasse nach Zinsen und Versorgung von 97,4 % sollte dies dennoch möglich sein. In Rheinland-Pfalz müssen die Ausgaben zwar jährlich real „nur“ um 0,9 % reduziert werden, aber das in 2020 finanzierbare Niveau von lediglich 90,9 % wird nur dann erreicht werden können, wenn der eingeschlagene Konsolidierungskurs nochmals verschärft wird.

Die notwendigen jährlichen Einsparungen von nur 0,2 % in Nordrhein-Westfalen verdecken, dass das Land und seine Kommunen stärker als alle anderen auch jetzt schon auf Kosten der Substanz leben. Unter den Flächenländern weist Nordrhein-Westfalen mit Abstand die höchsten Sozialausgaben und zugleich die niedrigsten Sachinvestitionen auf. Zugleich erheben die Gemeinden die höchsten Realsteuerhebesätze aller Flächenländer. Es wird deshalb außerordentlich schwierig werden, die nach Zinsen und Versorgung in Anspruch genommene Finanzmasse von 102,8 % auf 96,8 % des Durchschnitts der alten Flächenländer zu reduzieren.

Ähnliches gilt auch für das Land Berlin. Auch dort liegen die Investitionen deutlich niedriger und die Sozialausgaben erheblich höher als in Hamburg und Bremen. Der jahrelange Sparkurs macht sich in der öffentlichen Infrastruktur der Hauptstadt immer stärker bemerkbar. Von daher wird auch in Berlin die Einhaltung der Schuldenbremse im Jahr 2020 noch erhebliche Anstrengungen erfordern.

Dass es prinzipiell möglich ist, die Haushalte in Flächenländern auch mit einer unterdurchschnittlichen Finanzmasse auszugleichen, wird in Niedersachsen und Schleswig-Holstein nachgewiesen. Obwohl die in 2020 finanzierbaren Niveaus nur bei 97,6 % bzw. 92,6 % liegen, zahlen sich die erheblichen Konsolidierungsanstrengungen in beiden Ländern langsam aus. Niedersachsen hat ohne Zinsen und Versorgung in 2012 ein Niveau von 96,4 % in Anspruch genommen und Schleswig-Holstein war mit 93,3 % sogar das mit Abstand sparsamste Land. Im Ergebnis können Niedersachsen und Schleswig-Holstein bis 2020 ihre Inanspruchnahme jährlich um 0,7 % bzw. 0,5 % steigern und sollten deshalb bei Fortsetzung ihres sparsamen Haushaltskurses die Schuldenbremse einhalten können.

Hamburg mit einer zulässigen jährlichen realen Steigerung von 0,7 %, Baden-Württemberg mit 1,5 % und Bayern mit 2,7 % sollten die Schuldenbremse im Jahr 2020 ebenfalls ohne größere Probleme einhalten können.

### Reformansätze im Finanzausgleich

In zahlreichen wissenschaftlichen Veröffentlichungen, aber auch seitens der erneut vor dem Bundesverfassungs-

gericht klagenden Länder Bayern und Hessen wird immer wieder die Behauptung aufgestellt, dass die Ausgleichsintensität des föderalen Finanzausgleichs völlig überzogen sei und jegliche Eigenanstrengungen zur Verbesserung der Wirtschafts- und Steuerkraft konterkariert würden.

So werden z. B. in der wissenschaftlichen Literatur Grenzabschöpfungsquoten bei der Einkommensteuer von bis zu 108 % genannt<sup>11</sup> und natürlich auch gerne als „Beweis“ für die angebliche Absurdität des Systems zitiert. Schaut man sich die zitierte Quelle genauer an, wird deutlich, dass sich diese Aussagen ausschließlich auf die Landeshaushalte beziehen. Da der Ausgleich für Unterschiede in der kommunalen Steuerkraft jedoch schon aus rein verfassungsrechtlichen Gründen über die Landeshaushalte erfolgen muss, schlagen sich im föderalen Finanzausgleich auch die Unterschiede und Veränderungen in der kommunalen Steuerkraft nieder. Von daher muss die Steuerkraft der Länder und ihrer Kommunen immer in konsolidierter Form betrachtet werden. Für den kommunalen Finanzausgleich folgt daraus natürlich, dass das angemessene Volumen in steuerschwachen Ländern entsprechend höher ausfallen muss als in steuerstarken Ländern.

Es sei z. B. unterstellt, dass im Finanzausgleichsgesetz (FAG) des Jahres 2012 der Einkommensteueranteil eines Landes um 425 € und dementsprechend der Gemeindeanteil um 150 € gestiegen wäre. Bei isolierter Betrachtung würde dies im Landeshaushalt des Geberlandes Bayern trotzdem noch zu einem saldierten Gewinn von 121 € und selbst im Landeshaushalt des Nehmerlandes Nordrhein-Westfalen noch zu einem saldierten Gewinn von 56 € führen. Um die Gesamteffekte zu berechnen, müssen jedoch in beiden Ländern auch die den Kommunen zufließenden 150 € berücksichtigt werden. Somit verbleiben dem Land Bayern einschließlich seiner Kommunen von 575 € Mehreinnahmen nach dem föderalen Finanzausgleich immerhin 271 € und dem Land Nordrhein-Westfalen einschließlich seiner Kommunen 206 €. Bei sachgerechter konsolidierter Abgrenzung liegen somit die tatsächlichen Grenzabschöpfungsquoten im föderalen Finanzausgleich des Jahres 2012 für die Einkommensteuer in Bayern bei 52,8 % und in Nordrhein-Westfalen bei 64,1 %. Die höchste Grenzabschöpfungsquote aller Länder für die Einkommensteuer weist in dieser Betrachtung wegen seiner geringen Einwohnerzahl das Land Bremen mit 88,5 % auf.

Kernstück des föderalen Finanzausgleichs ist der horizontale Ausgleich zwischen den Ländern. Die tatsächlichen durchschnittlichen Auffüllungs- und Abschöpfungsquoten (bei Berücksichtigung der vollständigen kommunalen Steuerkraft) liegen dabei für die vier Geberländer zwischen 9,2 % in Hamburg und 54,3 % in Bayern. Für

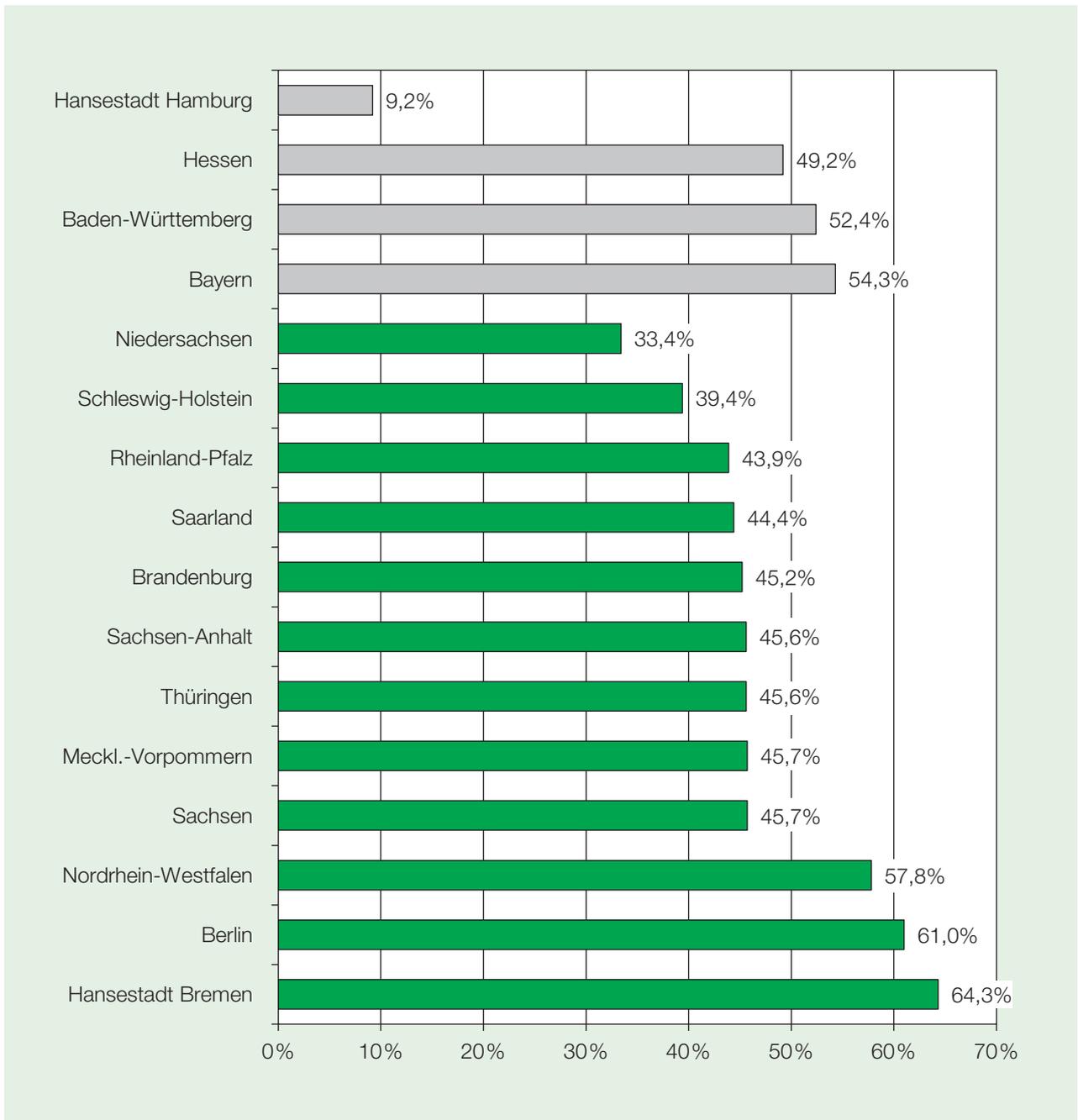
die Nehmerländer liegt das Spektrum zwischen 33,4 % in Niedersachsen und 64,3 % in Bremen (vgl. Abb. 9).

Aus Abbildung 9 ergibt sich unmittelbar, dass die Ausgleichsquoten im horizontalen Länderfinanzausgleich bei weitem nicht so hoch sind wie zuweilen behauptet bzw. beklagt wird. Dies liegt vor allem daran, dass der bei weitem größere Teil des Ausgleichs für die steuer-schwachen Flächenländer bereits beim Umsatzsteuer-vorwegausgleich stattfindet. Bei diesem werden bis zu

25 % (in 2012 waren es 12,9 %) des Anteils der Länder an der Umsatzsteuer vorab an die Länder verteilt, deren Steuerkraft pro Einwohner auf der Länderebene unter 97 % des Durchschnitts liegt. Davon profitieren vor allem die neuen Flächenländer, denen über 75 % dieser Ergänzunganteile zufließen. Der verbleibende Anteil von 87,1 % wird nach Einwohnern verteilt.

Dieses in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommene System ist in seiner Verteilungswirkung mit der Finanzie-

**Abbildung 9: Ausgleichsquoten im Länderfinanzausgleich 2012 bei Berücksichtigung der vollständigen Gemeindesteuerkraft (grün: Nehmerländer; grau: Geberländer)**



Quelle: Eigene Berechnungen.

zung von Sozialleistungen durch eine Kopfsteuer vergleichbar und führt u. a. dazu, dass insbesondere das eigentlich überdurchschnittlich steuerstarke Land Nordrhein-Westfalen künstlich – man kann auch durchaus von willkürlich sprechen – zum Nehmerland degradiert wird. Bei einer Neuordnung des Finanzausgleichs sollte deshalb auch und gerade beim Umsatzsteuervorwegausgleich eine symmetrisch angelegte Lösung realisiert werden.

Die Einbeziehung der kommunalen Steuerkraft mit lediglich 64 % – auch hier kann man durchaus von Willkür sprechen – ist für die steuerschwachen neuen Länder bisher nur aufgrund ihrer Sonderbedarfsergänzungszuweisungen erträglich. Für die anstehende Neuordnung des Finanzausgleichs erscheint deshalb die vollständige Einbeziehung der kommunalen Steuerkraft unausweichlich.

Das Hauptproblem des jetzigen Finanzausgleichssystems besteht jedoch darin, dass es wohl nur relativ wenige Personen gibt, die dieses komplexe und in sich widersprüchliche mehrstufige System wirklich durchschauen. Dadurch fällt es den Kritikern sehr leicht, das bisherige System zu diskreditieren. Die Hauptaufgabe einer Neuordnung sollte deshalb in einer deutlichen Verringerung der Komplexität und einer Beseitigung der bisherigen Inkonsistenzen gesehen werden.

Der Dreh- und Angelpunkt für eine solche Reform könnte in einer völligen Neuordnung der Regeln für die Verteilung des Umsatzsteueranteils der Länder liegen. Sinnvoll erscheint eine symmetrische Lösung mit einer gleichzeitigen Einbeziehung der Ländersteuerkraft nach § 7 und der Gemeindesteuerkraft nach § 8 (allerdings zu 100 %) sowie einer Berücksichtigung der Einwohnergewichtungen nach § 9 FAG. Die Ausgleichsregel könnte so formuliert werden, dass zunächst Anteile von  $x$  % der jeweiligen Differenzen aus einer Ausgleichsmesszahl und einer Finanzkraftmesszahl zu bestimmen sind und diese Anteile (die in der Summe Null ergeben) dann mit dem nach gewichteten Einwohnern verteilten Umsatzsteueranteil verrechnet werden.

Als Ergebnis dieser Operation erhält man die jeweiligen Umsatzsteueranteile der Länder. Ob für den sehr theoretischen Fall, dass in einem Land die Finanzkraftmesszahl oberhalb der Summe aus der Ausgleichsmesszahl und der nach gewichteten Einwohnern verteilten Umsatzsteuer liegt, eine Abschöpfungsregel zu treffen ist, kann zunächst offen bleiben, erscheint aber wegen des hohen Volumens der Umsatzsteuer weder notwendig noch sinnvoll.

Der bisherige horizontale Länderfinanzausgleich würde somit gänzlich überflüssig. Damit würde das psychologische Hauptärgernis des bisherigen Systems – dass nämlich Anteile der bereits im eigenen Haushalt verein-

nahmen Steuern wieder an andere Länder gezahlt werden müssen – vollständig beseitigt. Allerdings setzt eine solche grundlegende Neuordnung eine entsprechende Änderung des Artikels 107 GG voraus.

Damit der Ausgleichsgrad im neu gestalteten Umsatzsteuerausgleich nicht zu hoch ausfallen muss und die steuerschwächeren Länder dennoch hinreichend leistungsfähig bleiben, empfiehlt sich die Beibehaltung der Bundesergänzungszuweisungen. Durch diese würden dann  $y$  % der nach dem Umsatzsteuerausgleich noch verbleibenden Differenz zur Ausgleichsmesszahl ausgeglichen.

Damit sich im Ergebnis kein Land gegenüber den heutigen Regeln (ohne Solidarpakt II) verschlechtert, müsste auf der Basis der Grunddaten des Jahres 2012 für den erweiterten Umsatzsteuerausgleich eine lineare Ausgleichsquote von 58 % und für die Bundesergänzungszuweisungen eine ergänzende Ausgleichsquote von 64 % verwendet werden.

Eine lineare und symmetrische Ausgleichsquote von 58 % würde bedeuten, dass vom Länderanteil an der Umsatzsteuer im Jahr 2012, der insgesamt 86,8 Mrd. € beträgt,  $\pm 11,8$  Mrd. € für den Umsatzsteuerausgleich vorab umverteilt werden müssen. Für den Bund würden sich bei einer ergänzenden Aufstockungsquote von 64 % gegenüber den heutigen Regeln zusätzliche Kosten von rund 2,5 Mrd. € ergeben. Dem stehen allerdings die Einsparungen aus dem Auslaufen des Solidarpakts II gegenüber.

### Bedingungen für die Einführung einer Steuerautonomie der Länder

Wenn der Föderalismus auch auf der Einnahmenseite der Länder endlich ernst genommen werden soll, ist zusätzlich eine Steuerautonomie in Form von Zuschlagsrechten bei der Einkommensteuer unumgänglich. Insbesondere für die neuen und die anderen strukturschwachen Länder könnten nämlich niedrigere Einkommensteuersätze ein ganz wesentliches Instrument zur Verbesserung ihrer Standortattraktivität sein.

Leider herrscht allerdings bisher bei den meisten Befürwortern einer stärkeren Steuerautonomie (Geberländer und Teile der Wissenschaft) die (m. E. merkwürdige) Vorstellung vor, dass im Gegenzug zugleich der Finanzausgleich zu reduzieren sei (evtl. „großzügig“ abgedeckt durch zeitlich befristete Bundeshilfen).

Dies würde fast zwangsläufig dazu führen, dass die strukturschwächeren Länder ihre Steuern gerade nicht senken könnten, sondern vielmehr erhöhen müssten und damit in eine Abwärtsspirale gezwungen würden. Welche fatalen Auswirkungen sich aus der Kombination von

Strukturschwäche, hohen Sozialleistungen und extrem hohen Hebesätzen der Gemeinden ergeben können, kann z. B. im Ruhrgebiet genauestens studiert werden.

Es ist deshalb beim besten Willen nicht vorstellbar, dass es für solche unpolitischen, ökonomisch kontraproduktiven und weltfremden Vorstellungen jemals eine Zustimmung im Bundesrat geben könnte. Wer eine stärkere Steuerautonomie wirklich will, kann nicht gleichzeitig einer Verringerung der Ausgleichsintensität im föderalen Finanzausgleich das Wort reden.

<sup>1</sup> Für eine vertiefende Darstellung der Methodik vgl.: PwC-Länderfinanzbenchmarking 2013, S. 25–55 und 185–192.

<sup>2</sup> Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) und eigene Berechnungen.

<sup>3</sup> Quellen: STATISTISCHES BUNDESAMT und eigene Berechnungen.

<sup>4</sup> Quellen: BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, Ergebnisse der Steuerschätzung vom 5. bis 7. November 2013 und eigene Berechnungen.

<sup>5</sup> Quellen: BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN und eigene Berechnungen.

<sup>6</sup> Quellen: BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN und eigene Berechnungen.

<sup>7</sup> Quellen: STATISTISCHES BUNDESAMT (für die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern: STATISTISCHES AMT MECKLENBURG-VORPOMMERN) und eigene Berechnungen.

<sup>8</sup> BENZ, HAGIST und RAFFELHÜSCHEN (2011), Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Deutschland und eigene Berechnungen auf der Basis der Abweichungen zwischen den Schätzwerten der Studie und den Ist-Werten der Kassenstatistik für das Jahr 2012.

<sup>9</sup> Quellen: STATISTISCHES BUNDESAMT, ZENTRALE DATENSTELLE DER LANDESFINANZMINISTER (für die Leistungen des Bundes aus dem Korb II) und eigene Berechnungen.

<sup>10</sup> Quellen: STATISTISCHES BUNDESAMT, ZENTRALE DATENSTELLE DER LANDESFINANZMINISTER (für die Leistungen der EU aus dem Korb II) und eigene Berechnungen.

<sup>11</sup> Vgl. z. B. FUEST und THOENE (2009), Reform des Finanzföderalismus in Deutschland, S. 52.

# Deutschlandprognose 2013/2014: Konjunktur zieht an – Haushaltsüberschüsse sinnvoll nutzen

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose\*

## Weltwirtschaft: Belebung setzt sich fort

Im ersten Halbjahr 2013 hat sich die Weltkonjunktur belebt. Die Produktion wurde vor allem in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften rascher ausgeweitet, in den Schwellenländern hat sich das Expansionstempo dagegen kaum erhöht. Eine in den meisten Ländern steigende Zuversicht der Unternehmen spricht für eine Fortsetzung der weltwirtschaftlichen Belebung in der zweiten Jahreshälfte.

In den fortgeschrittenen Volkswirtschaften wird die wirtschaftliche Aktivität zwar immer noch durch Strukturprobleme belastet. Seit Jahresbeginn stehen die Zeichen aber auf Erholung: Die Wirtschaft in den USA hat die Einschnitte in die öffentlichen Haushalte recht gut verkraftet. In Japan ist es der neuen Regierung durch eine sehr expansive Wirtschaftspolitik im ersten Halbjahr 2013 gelungen, die Konjunktur deutlich zu beleben, und die britische Wirtschaft hat sich aus der Stagnation gelöst. Schließlich hat im Euroraum die Produktion zuletzt erstmals seit eineinhalb Jahren wieder zugelegt. In den Schwellenländern ist die Wachstumsdynamik im Allgemeinen zwar noch hoch, sie hat sich aber seit einigen Jahren deutlich verlangsamt. Hemmend wirken mehr und mehr mangelhafte Institutionen. Das gilt besonders für die großen Schwellenländer Brasilien, Russland, Indien und China. Die schwächere Expansion in China, das die weltwirtschaftliche Dynamik des vergangenen Jahrzehnts geprägt hat, fällt dabei am meisten ins Gewicht.

Die Notenbanken aller großen fortgeschrittenen Volkswirtschaften haben angekündigt, in diesem und im nächsten Jahr auf expansivem Kurs zu bleiben. Diese Ankündigung war auch deshalb glaubhaft, weil Preisdynamik und Inflationserwartungen ohnehin niedrig sind oder, im Fall Japans, eine höhere Preisdynamik sogar erwünscht ist. Schwerer ist es vorherzusagen, wann aus Sicht der Notenbanken die Zeit kommt, eine behutsame Rücknahme des geldpolitischen Expansionsgrades einzuleiten. Dieses Problem stellt sich im Prognosezeitraum aber wohl nur für die Geldpolitik in den USA. Die Arbeitsmarktlage in den USA wird sich im Winterhalbjahr wohl weiter bessern und die US-Notenbank dürfte dann mit der Rückführung der monetären Expansion beginnen.

In den USA blockiert derzeit das Patt im Kongress erneut alle finanzpolitischen Entscheidungen. Falls es dort nicht zu einer Einigung über die Schuldenober-

grenze für den Bundeshaushalt kommt, steht sogar die Zahlungsfähigkeit der USA gegenüber den Kapitalmarktgläubigern auf dem Spiel. Es wird angenommen, dass es letztlich doch noch zu einer Einigung über die Erhöhung der Schuldenobergrenze kommen wird. Die finanzpolitische Blockade wird damit aber im Grundsatz nicht aufgehoben. Im Euroraum ist unklar, mit welchen Maßnahmen und in welcher Zeit die Konsolidierungsziele insgesamt erreicht werden. In dieser Prognose wird unterstellt, dass der Restriktionsgrad der Finanzpolitik zurückgeht.

Das im ersten Halbjahr 2013 etwas erhöhte Tempo der weltwirtschaftlichen Expansion dürfte in der zweiten Jahreshälfte und auch im Jahr 2014 gehalten werden. Die zu beobachtende Verbesserung der Stimmung hat wohl auch fundamentale Ursachen: Manches, was seit der Finanzkrise die wirtschaftliche Aktivität belastet hat, verliert langsam an Bedeutung. Die Weltproduktion dürfte im Jahr 2013 um 2,1 % und damit in etwa so rasch wie im Jahr 2012 expandieren. Im Jahr 2014 wird der Zuwachs wohl 2,8 % betragen. Erhebliche Risiken für die vorliegende Prognose gehen von den wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen aus. Falls in den USA die Schuldenobergrenze des Bundes bis Mitte Oktober nicht angehoben würde, müssten die Ausgaben in der Größenordnung des gegenwärtigen Staatsdefizits von 4 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt gekürzt werden. Dies würde zu einer schweren Rezession in den USA führen, mit gravierenden Folgen für die Weltwirtschaft. Auch die prognostizierte allmähliche Überwindung der Krise im Euroraum ist keineswegs gesichert.

## Deutsche Wirtschaft: Konjunktur aufwärts gerichtet

Die deutsche Wirtschaft befindet sich im Herbst 2013 am Beginn eines Aufschwungs. Die lebhaftere Expansion der Weltwirtschaft und die abnehmende Unsicherheit im Zusammenhang mit der Krise im Euroraum schaffen ein Umfeld, in dem die günstigen binnenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen wieder mehr zum Tragen kommen. Die kräftige Zunahme der gesamtwirtschaftlichen

\* Gekürzte Fassung der Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2013, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, veröffentlicht in: ifo Schnelldienst, 20/2013, S. 3 ff.

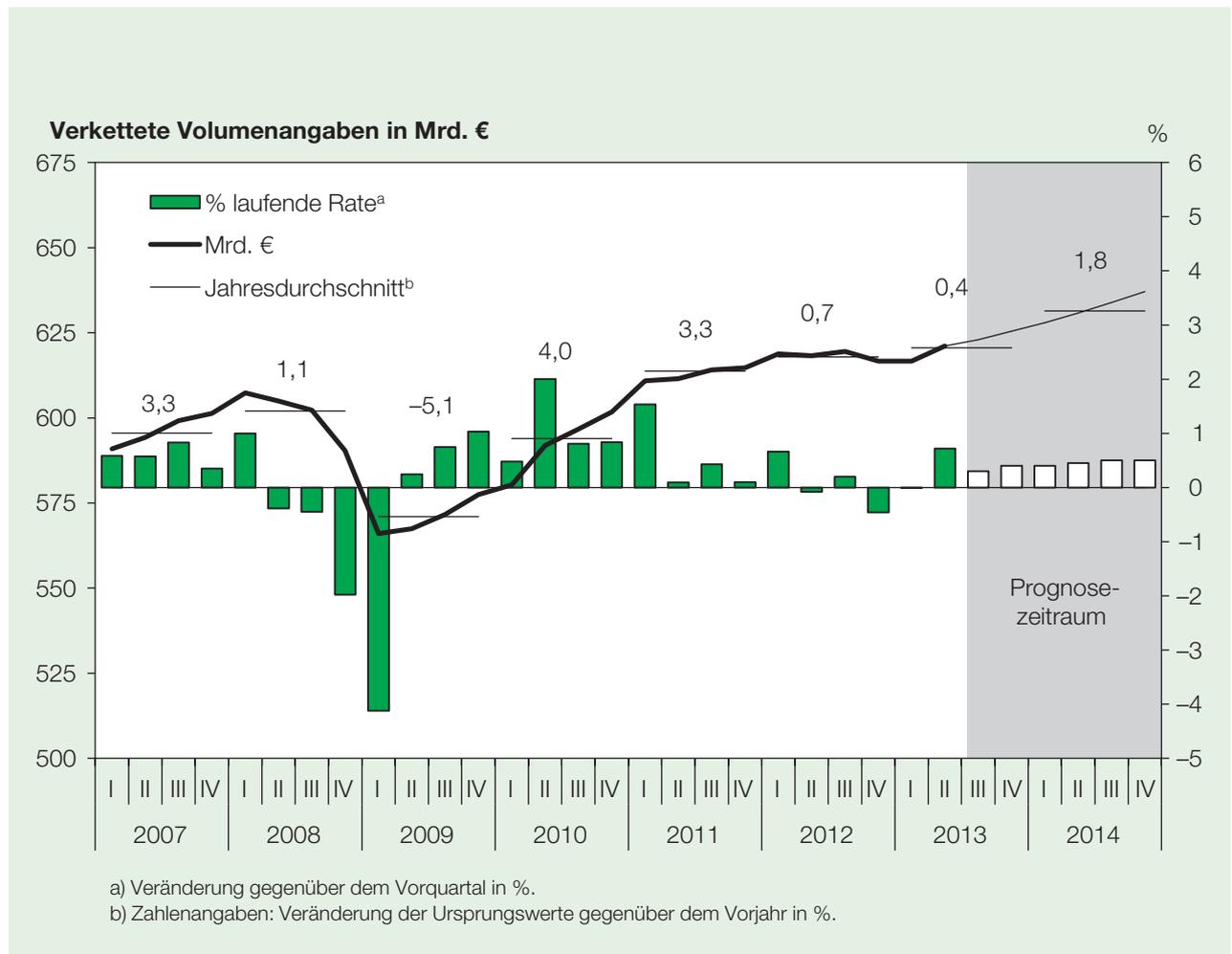
Produktion im zweiten Quartal konnte zwar nicht gehalten werden, da sie auf Nachholeffekte nach dem strengen und langen Winter zurückzuführen war. Die aktuellen Indikatoren weisen aber darauf hin, dass die Grundtendenz der Konjunktur aufwärts gerichtet ist.

Eine steigende Beschäftigung und merkliche Lohnzuwächse sorgen bereits seit Längerem für eine robuste Entwicklung des privaten Verbrauchs. Dies dürfte sich im weiteren Verlauf des Prognosezeitraums fortsetzen, da die Erwerbstätigkeit weiterhin deutlich ausgeweitet wird. Die Exporte werden von der sich weiter belebenden Weltwirtschaft angeregt. Bereits seit einiger Zeit erhöhen sich die Ausfuhren in die außereuropäischen Länder recht dynamisch, mit der wirtschaftlichen Stabilisierung im Euroraum werden die Lieferungen dorthin an Kraft gewinnen. Alles in allem dürfte die Zunahme der deutschen Ausfuhren aber eher verhalten sein. Die Importe werden hingegen durch die kräftige binnenwirtschaftliche Nachfrage angeregt. Per saldo wird der Expansionsbeitrag des Außenhandels zum Bruttoinlandsprodukt voraussichtlich negativ bleiben.

Die Investitionstätigkeit wird im Prognosezeitraum langsam Fahrt aufnehmen, nachdem sich die Unsicherheit über eine erneute Zuspitzung der Krise im Euroraum verringert hat und sich Absatzperspektiven auf den Weltmärkten aufhellen. Damit entfalten die weiterhin günstigen Finanzierungsbedingungen ihre Wirkungen. Die Baukonjunktur wird durch das günstige Investitionsumfeld und insbesondere das niedrige Zinsniveau gestützt.

Alles in allem dürfte das Bruttoinlandsprodukt im laufenden Jahr um 0,4 % zunehmen; das 68%-Prognoseintervall reicht von 0,2 % bis 0,6 %. Die niedrige jahresdurchschnittliche Zunahme geht vor allem auf die deutlichen Produktionsrückgänge im Winterhalbjahr 2012/2013 zurück. Für das kommende Jahr ist eine Zunahme des Bruttoinlandsprodukts um 1,8 % zu erwarten; das 68%-Prognoseintervall reicht dabei von 0,6 % bis 3,0 %. Die deutsche Wirtschaft dürfte im Jahr 2014 schneller als das Produktionspotenzial wachsen und die Unterauslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten verringert sich deutlich (vgl. Abb. 1).

**Abbildung 1: Bruttoinlandsprodukt in Deutschland (preisbereinigt, saison- und kalenderbereinigter Verlauf)**



Quellen: Statistisches Bundesamt, Berechnungen der Institute; ab 3. Quartal 2013: Schätzungen der Institute.

Der Preisauftrieb bleibt im Prognosezeitraum mit Inflationsraten von 1,6 % in diesem und 1,9 % im kommenden Jahr moderat. Die Zahl der Erwerbstätigen dürfte weiter zunehmen um 235.000 Personen im Durchschnitt dieses Jahres und um 260.000 Personen im kommenden Jahr. Da das Erwerbspersonenpotenzial aber zunimmt, schlägt sich dies kaum in einer Abnahme der Arbeitslosigkeit nieder. Die Arbeitslosenquote sinkt nur leicht von 6,9 % im Jahr 2013 auf 6,8 % im Jahr 2014 (vgl. Tab. 1).

Der öffentliche Gesamthaushalt wird dieses Jahr mit einem Überschuss von etwa 3 Mrd. € oder 0,1 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt abschließen. Im kommenden Jahr dürfte der Überschuss bei besserer Konjunktur auf knapp 8 Mrd. € oder 0,3 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt steigen. Diese Prognose beruht auf den derzeit geltenden Haushalts- und Finanzplanungen.

Risiken für die deutsche Konjunktur resultieren insbesondere daraus, dass die Lage im Euroraum immer noch fragil und ein erneutes Aufflammen der Krise weiterhin

nicht auszuschließen ist. Die in den vergangenen Jahren geschaffenen Instrumente zur Stabilisierung der Finanzmärkte und die Ankündigung der EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK (EZB), unter bestimmten Voraussetzungen stabilisierend auf den Märkten für Staatsanleihen einzugreifen, haben die Lage nur vorerst beruhigt, stellen aber keine dauerhafte Lösung dar. Ein Erlahmen der politischen Bemühungen um einen tragfähigen Ordnungsrahmen für die Europäische Währungsunion oder ein Nachlassen der Konsolidierungs- und Reformanstrengungen in den Krisenstaaten könnte zu erneuten Anspannungen auf den Finanzmärkten führen.

### Wirtschaftspolitik

Die deutsche Wirtschaftspolitik steht im Herbst 2013 vor wichtigen politischen Weichenstellungen. Da die Bundestagswahl keine klare Regierungsmehrheit brachte, wird

**Tabelle 1: Eckdaten der Prognose für Deutschland**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Reales Bruttoinlandsprodukt (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	-5,1	4,0	3,3	0,7	0,4	1,8
Erwerbstätige <sup>a</sup> (in 1.000 Personen)	40.372	40.587	41.152	41.608	41.843	42.102
Arbeitslose (in 1.000 Personen)	3.415	3.238	2.976	2.897	2.952	2.942
Arbeitslosenquote <sup>b</sup> (in %)	8,1	7,7	7,1	6,8	6,9	6,8
Verbraucherpreise <sup>c</sup> (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	0,3	1,1	2,1	2,0	1,6	1,9
Lohnstückkosten <sup>d</sup> (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	6,2	-1,5	0,8	2,8	2,3	1,5
Finanzierungssaldo des Staates <sup>e</sup> in Mrd. €	-73,6	-104,3	-21,5	2,3	3,0	7,7
in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts	-3,1	-4,2	-0,8	0,1	0,1	0,3
Leistungsbilanzsaldo in Mrd. €	141,5	156,0	161,2	185,6	196	200
in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts	6,0	6,3	6,2	7,0	7,2	7,0

a) Im Inland. – b) Arbeitslose in % der zivilen Erwerbspersonen (Definition gemäß der Bundesagentur für Arbeit). – c) Verbraucherpreisindex (2010 = 100). – d) Im Inland entstandene Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer bezogen auf das reale Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigenstunde. – e) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 95).

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit, Deutsche Bundesbank; 2013 und 2014: Prognose der Institute.

sich erst in den kommenden Wochen entscheiden, welchem Kurs die künftige Bundesregierung folgen wird. Die vorliegende Prognose wurde bezüglich der Wirtschaftspolitik unter Status-quo-Bedingungen abgeleitet. Im Wahlkampf wurden aber vielfach Vorschläge unterbreitet, die – würden sie umgesetzt – Änderungen in der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik nach sich ziehen würden. Dabei ging es sowohl um Verteilungsfragen als auch um die Förderung des Wirtschaftswachstums.

Die Finanzpolitik war in den vergangenen Jahren bestrebt, den Staatshaushalt zu konsolidieren und hat so eine günstige Ausgangslage geschaffen. Im Jahr 2012 wies Deutschland erstmals seit der Wiedervereinigung einen strukturell annähernd ausgeglichenen Staatshaushalt auf und im Prognosezeitraum dürfte sich der Saldo verbessern. Unterstellt man, dass in der mittleren Frist der Anstieg der Staatsausgaben eng begrenzt wird und keine steuerrechtlichen Änderungen vorgenommen werden, dürften die Überschüsse des Gesamtstaats deutlich steigen und im Jahr 2018 bei 1½ % in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt liegen. Ein Teil des Überschusses ist allerdings konjunkturbedingt und sollte für den Schuldenabbau verwendet werden, wie es die Schuldenbremse prinzipiell vorgibt. Der konjunkturbereinigte Finanzierungssaldo dürfte daher im Jahr 2018 bei 1 % in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt liegen. Dies entspricht knapp 33 Mrd. €. Dieser Betrag steckt den budgetären Spielraum ab, innerhalb dessen die Finanzpolitik agieren kann, ohne die Steuern zu erhöhen.

Die Finanzpolitik sollte den Haushaltsüberschuss sinnvoll nutzen. Man könnte damit sowohl die kalte Pro-

gression abbauen als auch investive Ausgaben in den Bereichen Infrastruktur, Bildung und Forschung finanzieren. Zusätzliche Spielräume ließen sich gewinnen, wenn Steuervergünstigungen abgebaut und Finanzhilfen reduziert würden.

Die EZB hat mit ihrer Ankündigung, den Euro mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln zu verteidigen, die Lage an den Finanzmärkten beruhigt und damit der Wirtschaftspolitik eine Atempause verschafft. Allerdings hatte ihr Eingreifen möglicherweise negative Wirkungen auf die Intensität der Reformprozesse, da der Druck seitens der Finanzmärkte abgenommen hat.

Mit ihrer Geldpolitik hat die EZB auf die verhaltene Geldmengen- und Kreditentwicklung reagiert und den Zinssatz für die Hauptrefinanzierungsgeschäfte des Eurosystems am 2. Mai 2013 um 25 Basispunkte auf 0,5 % gesenkt. Allerdings zeigen sich mittlerweile die Grenzen expansiver geldpolitischer Maßnahmen im Euroraum. So dürften in den Krisenländern von einer weiteren Zinssenkung keine wesentlichen, die Konjunktur stabilisierenden Impulse ausgehen, weil die Probleme in den dortigen Bankensektoren bisher nicht behoben worden sind. Den Schlüssel für eine wirtschaftliche Erholung sehen die Institute in der Bereinigung des dortigen Bankensektors. Hierbei sollten zunächst die Eigentümer und Fremdkapitalgeber der Banken herangezogen werden, im Ausnahmefall auch Inhaber von Sichteinlagen jenseits der Grenzen der Einlagensicherung. Dann noch verbleibende Altlasten wären zunächst von den Nationalstaaten zu tragen. Eine begrenzte europäische Lastenteilung kann lediglich die ultima ratio sein.

# Auswirkungen des Elterngeldes auf Folgegeburten in West- und Ostdeutschland<sup>1</sup>

Kamila Cygan-Rehm\*

## Einführung

Mit dem Inkrafttreten des Elterngeldes am 1. Januar 2007 haben sich die familienpolitischen Rahmenbedingungen für Eltern von Neugeborenen wesentlich verändert.

Eltern von Kindern, die bis einschließlich 31. Dezember 2006 zur Welt kamen, konnten das Erziehungsgeld beantragen und damit zwei Jahre lang bis zu 300€ im Monat oder ein Jahr lang maximal 450€ monatlich beziehen. Allerdings unterlag diese Leistung einer Einkommensprüfung, sodass sich mit steigendem Familieneinkommen die Höhe und Bezugsdauer des Erziehungsgeldes verringerten [BMFSFJ (2005)]. Somit hat etwa ein Viertel der Eltern kein Erziehungsgeld bezogen [KLUVE und TAMM (2012)].

Das Elterngeld, das seit Anfang 2007 gezahlt wird, wurde hingegen als Lohnersatz konzipiert und nahezu alle Eltern erhalten dieses Elterngeld.<sup>2</sup> Dem beziehenden Elternteil werden bis zu zwölf Monate lang 67 % des früheren Nettoeinkommens ersetzt, höchstens jedoch 1.800€ pro Monat. Die Bezugsdauer ist einkommensunabhängig und lässt sich auf 14 Monate ausweiten, wenn der zweite Elternteil mindestens zwei Monate aus dem Beruf aussteigt.<sup>3</sup> Verfügte die Betreuungsperson vor der Geburt des Kindes über kein Einkommen, so erhält sie einen Mindestbetrag in Höhe von 300€ [BMFSFJ (2011)].

Als Teil eines Gesamtpaketes „Nachhaltiger Familienpolitik“ folgt das Elterngeld explizit dem Beispiel nordischer Staaten [SPIEB und WROHLICH (2008)] und zielt vorwiegend darauf ab, Paaren die Familiengründung zu erleichtern und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern [DEUTSCHER BUNDESTAG (2006)]. Die Anreize sind so angelegt, dass die Neuregelungen insbesondere auf die Verkürzung mütterlicher Erwerbsunterbrechungen zielen. Bisherige Untersuchungen deuten tatsächlich darauf hin, dass dies weitgehend erreicht wird [vgl. BERGEMANN und RIPHANN (2011)]. Bislang ist jedoch unklar, ob und inwieweit das Elterngeld die Geburtenhäufigkeit und das Timing der Geburten tatsächlich beeinflusst. Abschließend lässt sich die Wirkung des Elterngeldes auf die endgültige Kinderzahl erst dann ermitteln, wenn die aktuell gebärfähigen Frauenkohorten ihre fertile Lebensphase abgeschlossen haben. Allerdings kann man jetzt schon untersuchen, ob sich das Elterngeld auf das Tempo der Geburten ausgewirkt hat.

Die vorliegende Analyse konzentriert sich auf die Rolle des Elterngeldes für die Entscheidung, eine Folgegeburt zu haben. Etwa 70 % der Erstmütter in Deutschland entscheiden sich für ein zweites Kind [GOLDSTEIN und KREYENFELD (2011)]. Der durchschnittliche Abstand zwischen den beiden Geburten blieb in der Vergangenheit mit vier Jahren im Westen und fünf Jahren im Osten der Republik relativ stabil [PÖTZSCH (2012)]. In den Regelungen zum Elterngeld sind jedoch Anreize für kurze Geburtenabstände verankert. Zum einen erhalten Mehrkindfamilien einen Geschwisterbonus, solange mindestens ein älteres Geschwisterkind unter drei Jahren oder mindestens zwei ältere Kinder unter sechs Jahren mit im Haushalt leben. Zum anderen können Eltern von einer „Geschwindigkeitsprämie“ profitieren, wenn der Geburtenabstand ausreichend kurz war, sodass bei der Ermittlung der Elterngeldhöhe für eine Folgegeburt das frühere Arbeitseinkommen berücksichtigt wird [vgl. BMFSFJ (2011)]. Im Hinblick auf die Bewertung der Wirkungsweise des Elterngeldes auf die Fertilität ist deswegen die Ermittlung der Effekte auf das Geburtentempo und die Geburtenabstände von politischer und ökonomischer Relevanz.<sup>4</sup>

## Daten und empirischer Ansatz

Als Grundlage dieser Untersuchung werden die Daten des Mikrozensus 2010 herangezogen, sodass sich der Analysezeitraum auf die ersten drei Jahre nach Inkrafttreten der Neuregelungen beschränkt. Um den kausalen Effekt des Elterngeldes auf Folgegeburten zu identifizieren, werden Mütter verglichen, die kurz vor und kurz nach der Einführung des Elterngeldes ein Kind gebären, d. h. im letzten Quartal 2006 und im ersten Quartal 2007. Für die erste Gruppe waren die Erziehungsgeld- und für die zweite Gruppe die neuen Elterngeldregelungen relevant.<sup>5</sup> Es werden lineare Regressionsmodelle der folgenden Form geschätzt:

$$y_i = \phi \text{Reform}_i + \text{Jahr}'_i \gamma + \text{Quartal}'_i \delta + x_i' \beta + v_i$$

wobei  $y_i$  die Wahrscheinlichkeit einer Folgegeburt einer Mutter  $i$  erfasst. Jeder Mutter wird ab dem 12. bis zum

\* Dr. Kamila Cygan-Rehm ist Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Statistik und empirische Wirtschaftsforschung der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

36. Monat nach der vorangegangenen Geburt, d.h. 25 Monate lang gefolgt. Somit wird  $y_i$  durch eine Reihe von 25 abhängigen Variablen abgebildet, welche die kumulierte Wahrscheinlichkeit einer Folgegeburt auf monatlicher Basis messen. Dementsprechend nimmt die erste abhängige Variable den Wert Eins an, wenn eine Folgegeburt innerhalb der ersten 12 Monate erfolgte, die zweite wird mit Eins kodiert, wenn eine Folgegeburt innerhalb der ersten 13 Monate erfolgte usw. bis zum 36. Monat nach der vorangegangenen Geburt. Weniger als 1 % der Mütter bekommen in der Stichprobe ihr nächstes Kind innerhalb der ersten 12 Monate nach der vorangegangenen Geburt (vgl. Tab. 1). Die Wahrscheinlichkeit einer Folgegeburt innerhalb der ersten 36 Monate liegt in Westdeutschland bei 22,5 % und in Ostdeutschland bei 14,2 %. Zusätzlich wird in einer alternativen Regression mit  $y_i$  der Abstand zwischen beiden Geburten in Monaten berechnet.<sup>6</sup>

Der kausale Effekt der Elterngeldreform wird durch den zu schätzenden Koeffizienten  $\phi$  abgebildet, wobei die Indikator-Variable *Reform*<sub>*i*</sub> gleich Eins ist, wenn eine Frau ihr vorheriges Kind kurz nach der Einführung der Elterngeldreform gebar, d. h. im ersten Quartal 2007. Der Vektor *Jahr*<sub>*i*</sub> und die Indikator-Variable *Quartal*<sub>*i*</sub> fangen potenzielle Jahres- und Saisoneffekte auf. Darüber hinaus beinhaltet  $x_i$  eine Reihe von soziodemographischen Charakteristika der Mutter, wie Migrationshintergrund, Alter, Bildung und Beschäftigungsstatus, die zum Zeitpunkt der vorherigen Geburt gemessen werden.<sup>7</sup>

Die Analyse wird separat für Ost- und Westdeutschland durchgeführt, wobei Berlin zu den alten Bundesländern gezählt wird. Unterschiedliche Muster im Geburtenverhalten, in der mütterlichen Arbeitsmarktpartizipation sowie diverse kulturelle und institutionelle Unterschiede können dazu führen, dass sich das Elterngeld möglicherweise in Ost- und Westdeutschland unterschiedlich auf die Fertilität auswirkt. Die ostdeutsche Stichprobe beinhaltet 1.902 Beobachtungen, davon unterlagen 212 Mütter der neuen Elterngeldregelung. Die westdeutsche Stichprobe besteht aus 11.209 Beobachtungen, darunter gibt es 1.136 von den Neuregelungen betroffene Mütter.

### Ergebnisse

Tabelle 1 führt die Ergebnisse separat für West- und Ostdeutschland in Teilen (a) und (b) auf. Der Aufbau der beiden Tabellenteile ist dabei einheitlich. Die Spalten 1 bis 5 zeigen den geschätzten Effekt der Elterngeldreform auf die Wahrscheinlichkeit einer Folgegeburt innerhalb der ersten 12, 18, 24, 30 und 36 Monate. Spalte 6 beinhaltet die Schätzergebnisse für den Effekt auf den Geburtenabstand, der in Monaten gemessen wird.<sup>8</sup>

Tabellenteil (a) zeigt zunächst, dass sich das Elterngeld im Westen negativ auf die Wahrscheinlichkeit einer Folgegeburt im Analysezeitraum auswirkt, wobei die Punktschätzer nicht durchweg statistisch signifikant sind

**Tabelle 1: Wirkung des Elterngeldes auf Folgegeburten**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Abhängige Variable	Wahrscheinlichkeit einer Folgegeburt innerhalb der ersten ... Monate					Abstand (in Monaten)
	12	18	24	30	36	
<b>(a) Westdeutschland (n=11.209)</b>						
Mittelwert	0,007	0,041	0,099	0,165	0,225	32,01
Koeffizient	-0,003	-0,020**	-0,033**	-0,036**	-0,006	0,59**
	(0,004)	(0,010)	(0,015)	(0,018)	(0,020)	(0,24)
<b>(b) Ostdeutschland (n=1.902)</b>						
Mittelwert	0,002	0,028	0,066	0,101	0,142	32,72
Koeffizient	0,003	0,037**	0,037	0,014	0,012	-0,62
	(0,003)	(0,018)	(0,029)	(0,036)	(0,040)	(0,46)

Anmerkung: Jeder Koeffizient  $\hat{\phi}$  wurde durch eine separate lineare Regression geschätzt. Alle Regressionen berücksichtigen eine Konstante, Indikator-Variablen für die Jahreswende, Geburtsquartal und mütterliche Charakteristika wie Migrationshintergrund, Alter, Bildung, und Beschäftigungsstatus. Robuste Standardfehler in Klammern. \*\*\*, \*\*, \* bedeuten signifikant zum 1-%-, 5-%- oder 10-%-Niveau.

Quellen: Mikrozensus 2010, eigene Berechnungen. Stichprobe begrenzt auf Mütter, welche bis zu drei Monate vor/nach den Jahreswenden zwischen 2002/03 und 2006/07 ein Kind in Deutschland bekamen.

(Spalten 1–5). Der Koeffizient des Reform-Indikators für Monat 12 ist nahezu Null und nicht signifikant. Das Schätzergebnis für Monat 18 zeigt, dass durch die Elterngeldreform die Wahrscheinlichkeit einer Folgegeburt innerhalb der ersten 18 Monate signifikant um 2 Prozentpunkte sinkt. Mit steigender Anzahl der Monate seit vorangegangener Geburt verstärkt sich die negative Wirkung, sodass die Reform die Wahrscheinlichkeit einer Folgegeburt innerhalb der ersten 30 Monate um 3,6 Prozentpunkte senkt. Quantitativ gesehen ist dieser Effekt substantiell, da im Durchschnitt 16,5% der untersuchten Frauen innerhalb der ersten 30 Monate ein weiteres Kind bekamen. Interessanterweise schwächt sich die Wirkung des Elterngeldes danach ab; der Punktschätzer für Monat 36 ist klein und nicht signifikant. Die negativen Effekte in den früheren Monaten führen jedoch dazu, dass sich im Westen der Abstand zwischen den Geburten im Durchschnitt um 0,59 Monate, d.h. ungefähr 2,5 Wochen, vergrößert (Spalte 6).

Tabellenteil (b) zeigt dagegen, dass sich im Osten das Elterngeld eher positiv auf die Wahrscheinlichkeit einer Folgegeburt auswirkt, wobei nur der Punktschätzer für Monat 18 statistisch signifikant von Null verschieden ist (Spalte 2). Im Gegensatz zu Westdeutschland erhöht das Elterngeld im Osten die Wahrscheinlichkeit einer Folgegeburt innerhalb der ersten 18 Monate signifikant um 3,7 Prozentpunkte. Dieselbe Größenordnung weist auch der Punktschätzer für Monat 24 auf, wobei dieser statistisch nicht signifikant ist. Allgemein sind die Schätzergebnisse für Ostdeutschland wenig präzise, was auf die relativ kleine Fallzahl zurückzuführen ist. Der positive Koeffizient in Spalte 6 deutet darauf hin, dass die anfängliche Beschleunigung der Folgegeburten im Osten den durchschnittlichen Abstand zwischen Geburten verkürzt, wobei dieses Ergebnis aufgrund mangelnder statistischer Signifikanz vorsichtig interpretiert werden muss.

Um die Ost-West-Unterschiede im gesamten Zeitraum zwischen dem 12. und 36. Monat näher zu beleuchten, zeigt Abbildung 1 die Effekte des Elterngeldes auf die Wahrscheinlichkeit einer Folgegeburt. Die Grafiken geben die Punktschätzer des Reform-Indikators und die dazugehörigen 90%-Konfidenzintervalle an. Auf der Abszissenachse ist die Anzahl der Monate seit vorangegangener Geburt abgetragen. Die Punktschätzer für Monate 12, 18, 24, 30 und 36 stimmen mit denen in Tabelle 1 überein.

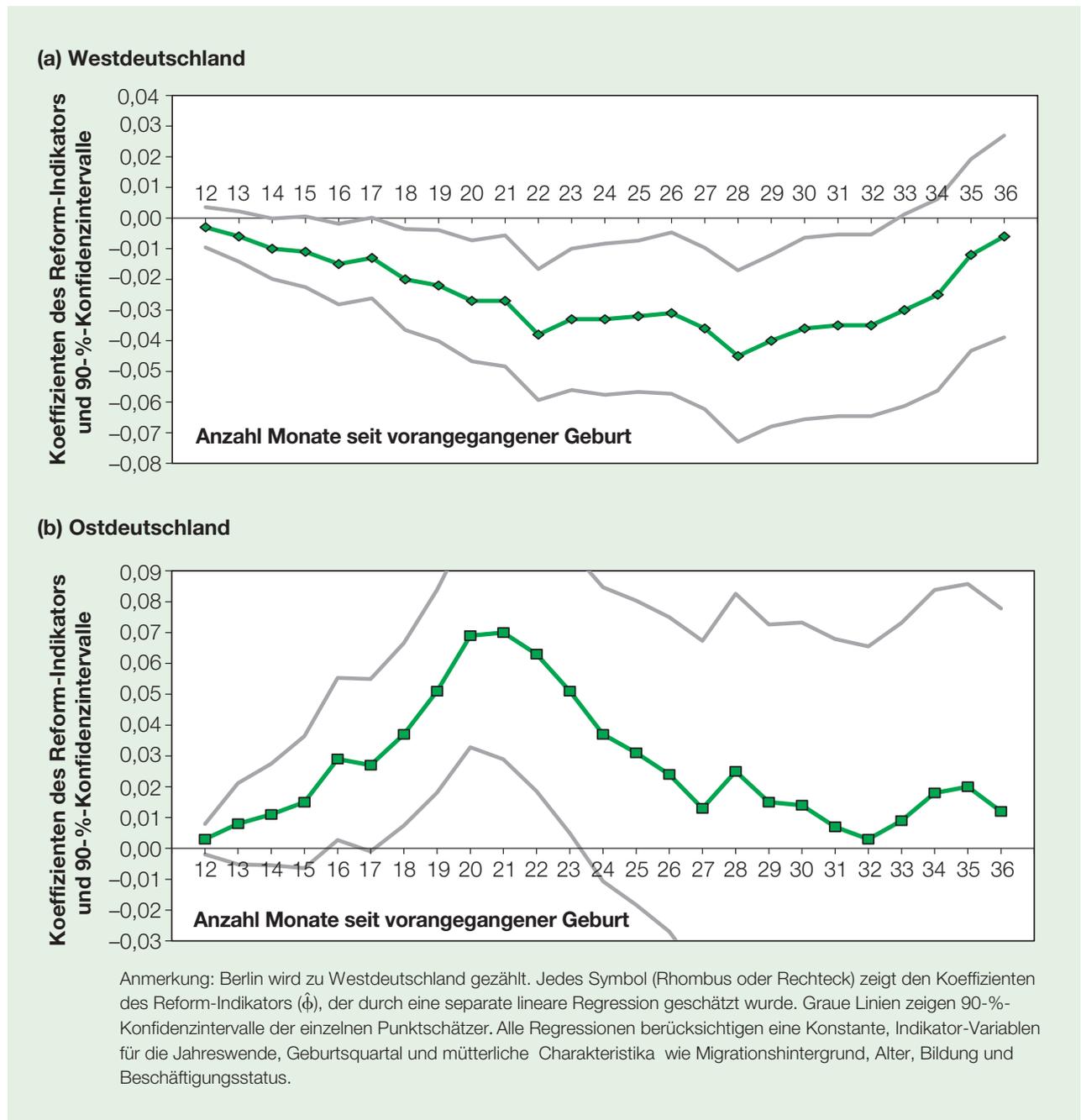
Der u-förmige Plot für Westdeutschland verdeutlicht, dass das Elterngeld zunächst zum Aufschub der Folgegeburten im Westen führt. Der negative Effekt fällt im 28. Monat am stärksten aus, sodass die Wahrscheinlichkeit einer Folgegeburt innerhalb der ersten 28 Monate nach der vorhergegangenen Geburt um 4,5 Prozent-

punkte sinkt. Anschließend schwächt sich der negative Effekt ab, sodass um den 36. Monat die anfänglichen Verluste nahezu vollständig aufgeholt werden. Der spiegelbildliche Plot für Ostdeutschland zeigt wiederum, dass das Elterngeld anfangs zu massiver Beschleunigung der Folgegeburten im Osten führte. Der positive Effekt fällt im 21. Monat am stärksten aus, sodass die Wahrscheinlichkeit einer Folgegeburt innerhalb der ersten 21 Monate nach der vorhergegangenen Geburt um 7 Prozentpunkte steigt. Danach schlägt die Wirkung um, sodass am Ende des dritten Jahres keine signifikanten Effekte sichtbar sind. Dies deutet darauf hin, dass das Elterngeld das Tempo der Folgegeburten signifikant beeinflusst, aber keinen Effekt auf die Anzahl der Folgegeburten hat.

Einige historisch gewachsene Unterschiede können für die unterschiedlichen Reaktionen auf die Elterngeldreform in West- und Ostdeutschland von Relevanz sein. Im Vergleich zu westdeutschen Müttern zeigen ostdeutsche Mütter eine deutlich höhere Erwerbsbeteiligung. Zudem sind sie mit gesellschaftlichen Normen konfrontiert, die mütterliche Beschäftigung stärker befürworten, und profitieren von einer besseren Kinderbetreuungsinfrastruktur [vgl. GOLDSTEIN und KREYENFELD (2011)]. Eine Vielzahl von Studien verweist darauf, dass sich aufgrund institutioneller und kultureller Rahmenbedingungen das Familien- und Berufsleben im Osten einfacher vereinbaren lässt als im Westen der Republik. Da die Elterngeldreform darauf abzielte, insbesondere die in den Arbeitsmarkt stark eingebundenen Eltern anzusprechen, weisen die inhärenten Anreize zu verkürzten Geburtenabständen im Osten ihre beabsichtigte Wirkung auf.

Für westdeutsche Mütter bedeuten die neuen Regelungen dagegen einen radikalen Wechsel weg von einer Familienpolitik, die ein traditionelles Modell des männlichen Familienernährers begünstigt hin zur Unterstützung eines Doppelverdiener-Modells [SPIEB und WROHLICH (2008)]. Während das ehemalige Erziehungsgeld einen längeren Berufsausstieg begünstigte, zielen die ökonomischen Anreize des Elterngeldes explizit darauf, die Erwerbsunterbrechungen zu verkürzen [vgl. BERGEMANN und RIPHahn (2011)]. Die vorliegende Studie deutet darauf hin, dass das Elterngeld zugunsten positiver Arbeitsmarkteffekte unbeabsichtigte Wirkungen auf das Geburtenverhalten haben kann, da westdeutsche Mütter eine weitere Geburt aufschieben, obwohl die Neuregelungen explizit kurze Geburtenabstände fördern sollte. Die beiden Zielsetzungen des Elterngeldes sind aufgrund weiterer Rahmenbedingungen in Westdeutschland möglicherweise schwer vereinbar. Hier könnten die geringe Verfügbarkeit von subventionierter Kinderbetreuung für Kleinkinder sowie starke gesellschaftliche Einwände gegen mütterliche Beschäftigung im Westen der Republik eine wichtige Rolle spielen.

**Abbildung 1: Wirkung des Elterngeldes auf kumulative Wahrscheinlichkeit einer Folgegeburt innerhalb der ersten 12 bis zu 36 Monate nach vorangegangener Geburt**



Quellen: Mikrozensus 2010, eigene Berechnungen. Stichprobe begrenzt auf Mütter, welche bis zu drei Monate vor/nach den Jahreswenden zwischen 2002/03 und 2006/07 ein Kind in Deutschland bekamen.

**Fazit**

Die vorliegende Studie untersucht die Wirkungen des Elterngeldes auf das Geburtenverhalten in West- und Ostdeutschland. Insbesondere wurde anhand der Daten des Mikrozensus 2010 empirisch getestet, inwieweit die gesetzten Anreize zu verkürzten Geburtenabständen tatsächlich wirksam sind. Allgemein lässt sich festhalten,

dass sich die Neuregelungen signifikant auf das Tempo einer Folgegeburt innerhalb der ersten drei Jahre nach vorhergegangener Geburt auswirken. Dennoch zeigen sich erhebliche Unterschiede zwischen dem Westen und dem Osten der Republik.

Im Westen führt das Elterngeld zunächst zu einem Aufschub der Folgegeburten, was verlängerte Geburtenabstände zur Folge hat. Die negative Wirkung auf die

Wahrscheinlichkeit einer Folgegeburt fällt am Anfang des dritten Jahres nach der vorangegangenen Geburt am stärksten aus. Im Osten führt das Elterngeld dagegen zu einer signifikanten Beschleunigung der Folgegeburten, was mit verkürzten Geburtenabständen einhergeht. Die beabsichtigte Wirkung ist gegen Ende des zweiten Jahres nach vorheriger Geburt am stärksten. Sowohl in West- als auch in Ostdeutschland schlägt die Wirkung des Elterngeldes mit der Zeit um, sodass gegen Ende des dritten Jahres keine signifikanten Effekte feststellbar sind.

Möglicherweise spricht das Elterngeld als Lohnersatz insbesondere erwerbsorientierte Mütter an, indem es eine rasche Rückkehr in das Berufsleben fördert. Die Vereinbarkeit dieses Ziels mit einem weiteren Kind trifft im Osten auf günstigere Rahmenbedingungen, während sich im Westen starke Anreize zu verkürzten Erwerbsunterbrechungen unabsichtlich auf Folgegeburten auswirken können.

## Literatur

- BERGEMANN, A. und R. T. RIPHAHN (2011): Female labour supply and parental leave benefits – the causal effect of paying higher transfers for a shorter period of time. *Applied Economics Letters* 18(1), S. 17–20.
- BMFSFJ – BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND (Hrsg.) (2005): Erziehungsgeld, Elternzeit. Das Bundeserziehungsgeldgesetz. Broschüre, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Berlin.
- BMFSFJ – BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND (Hrsg.) (2011): Elterngeld und Elternzeit. Das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz. Broschüre, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Berlin.
- CYGAN-REHM, K. (2013): Parental leave benefit and differential fertility responses: Evidence from a German reform, BGPE Discussion Paper 142, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, 2013.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (Hrsg.) (2006): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Bundestagsdrucksache 16/2785, German Parliament, Berlin.
- GOLDSTEIN, J. R. und M. KREYENFELD (2011): Has East Germany overtaken West Germany? Recent trends in order-specific fertility. *Population and Development Review* 37(3), S. 453–472.
- KLUVE, J. und M. TAMM (2012): Parental leave regulations, mothers' labor force attachment and fathers' childcare involvement: evidence from a natural experiment. *Journal of Population Economics* 26(3), S. 1–23.
- NEUGART, M. und H. OHLSSON (2012): Economic incentives and the timing of births: evidence from the German parental benefit reform of 2007. *Journal of Population Economics* 26(1), S. 87–108.
- PÖTZSCH, O. (2012): Geburtenfolge und Geburtenabstand – neue Daten und Befunde. *Wirtschaft und Statistik* Februar 2012, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- SPIEB, C. K. und K. WROHLICH (2008): The parental leave benefit reform in Germany: costs and labour market outcomes of moving towards the Nordic model. *Population Research and Policy Review* 27(5), S. 575–591.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2012): Statistik zum Elterngeld – Beendete Leistungsbezüge für im Jahr 2010 geborene Kinder – Januar 2010 bis März 2012. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- TAMM, M. (2012): The impact of a large parental leave benefit reform on the timing of birth around the day of implementation. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 0305–9049, S. 1–17.

<sup>1</sup> Dieser Beitrag fasst einige zentrale Ergebnisse aus dem Forschungspapier CYGAN-REHM (2013) zusammen.

<sup>2</sup> 96 % der Mütter und 25 % der Väter aller im Jahr 2010 geborenen Kinder bezogen Elterngeld [STATISTISCHES BUNDESAMT (2012)].

<sup>3</sup> Unabhängig von den zwei Partnermonaten kann bei gleichem Gesamtbetrag die Bezugszeit auf die doppelte Anzahl von Monaten ausgedehnt werden, sodass ein Paar bis zu 28 halbe Monatsbeträge erhalten kann [BMFSFJ (2011)]. Die Verlängerungsoption wird von ca. 10 % der Eltern in Anspruch genommen [STATISTISCHES BUNDESAMT (2012)].

<sup>4</sup> Die Hypothese, dass verkürzte Geburtenabstände die endgültige Kinderzahl erhöhen, ist allerdings umstritten. Möglicherweise können nur Tempoeffekte auftreten, die vorübergehend das Timing der Geburten verändern, aber letztendlich keine Auswirkungen auf die Kinderzahl haben.

<sup>5</sup> Darüber hinaus werden zur Isolierung potenzieller saisonaler Effekte als Kontrollgruppe Mütter berücksichtigt, die ein Kind in den vorherigen Jahreswenden zwischen 2002/03 und 2005/06 gebären. Zur Jahreswende zählt jeweils das letzte Quartal eines Jahres und das erste Quartal des darauffolgenden Jahres. Dieses Vorgehen stellt eine Kombination der Regressions-Diskontinuitäts-Analyse und des Difference-in-Differences-Verfahrens dar.

<sup>6</sup> Für Mütter ohne eine Folgegeburt innerhalb der ersten drei Jahre, ist diese abhängige Variable zensiert, d. h. einem unbekanntem Zeitpunkt einer Folgegeburt wird ein fester Wert zugewiesen. Die Zensierungsart hat jedoch keinen wesentlichen Einfluss auf die Ergebnisse [vgl. CYGAN-REHM (2013)].

<sup>7</sup> Die hier gezeigten Ergebnisse ändern sich nicht, wenn zusätzlich dieselben Charakteristika des Vaters in das Regressionsmodell aufgenommen werden. Dies gilt auch für die zusätzliche Aufnahme von Merkmalen des vorherigen Kindes, wie Geschlecht, Geburtsmonat, Geburtenfolge und Mehrlings-Indikator.

<sup>8</sup> Jeder Koeffizient  $\phi$  wurde durch eine separate lineare Regression geschätzt und der dazugehörige robuste Standardfehler wird jeweils in Klammern angegeben. Weitere Anmerkungen sowie Kontrollvariablen finden sich unterhalb der Tabelle 1.

# Wanderungen von und nach Ostdeutschland

Joachim Ragnitz\*

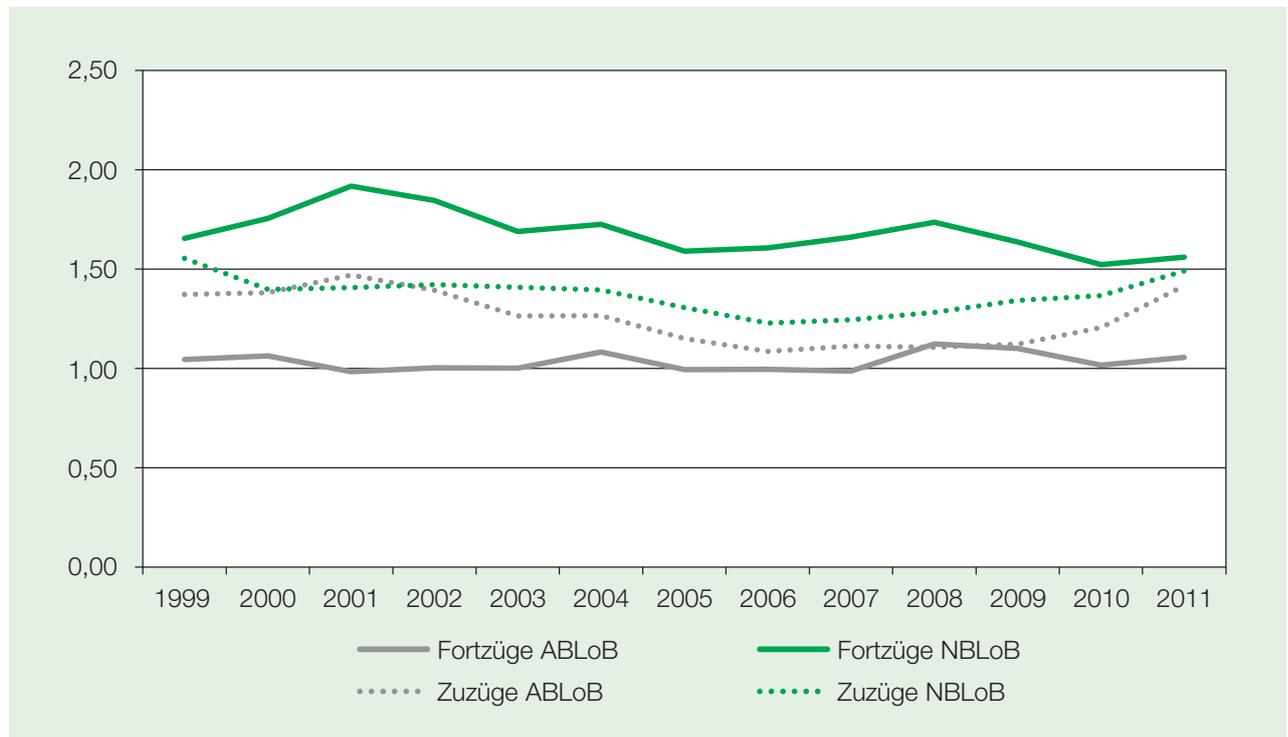
Insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern schrumpft die Bevölkerung. Vielerorts wird daher nach Wegen gesucht, wie der alterungsbedingte Bevölkerungsverlust durch Zuwanderungen ausgeglichen werden kann, um auf diese Weise eine hinreichende Auslastung öffentlicher Infrastruktureinrichtungen zu gewährleisten und die fortschreitende Erosion der Fachkräftebasis zu verhindern. Wie eine genauere Betrachtung der Wanderungsströme von und nach Ostdeutschland seit Ende der 1990er Jahre zeigt, gibt es dabei durchaus auch Erfolge zu verzeichnen: Zwar weisen die ostdeutschen Flächenländer in ihrer Gesamtheit nach wie vor negative Wanderungssalden auf, doch sind diese seit geraumer Zeit deutlich rückläufig. Im Jahr 2011 – aktuellere Daten liegen derzeit noch nicht vor – belief sich der Wanderungsverlust der ostdeutschen Flächenländer noch rund auf 8.800 Personen. Zehn Jahre zuvor wanderten hingegen per saldo noch rund 70.800 Personen aus Ostdeutschland ab.<sup>1</sup>

Um die Dimensionen der Wanderungsströme deutlich zu machen und insbesondere auch deren strukturelle Zusammensetzung zu verdeutlichen, bietet es sich an,

die Zuzüge und Fortzüge aus den ostdeutschen Ländern getrennt zu betrachten und diese auf die Einwohnerzahl jeweils zu Jahresbeginn zu beziehen. Dabei zeigt es sich, dass der Rückgang der Wanderungssalden der ostdeutschen Länder seit Beginn des letzten Jahrzehnts vor allem durch verringerte Fortzüge bedingt ist; erst am aktuellen Rand – seit etwa 2008 – haben auch die Zuzüge in die neuen Länder wieder leicht zugenommen. Dass das Niveau der Zu- und Abwanderungen dabei größer scheint als in Westdeutschland, ist hingegen lediglich statistisch bedingt, da ein erheblicher Teil der Wanderungen in Westdeutschland zwischen westdeutschen Bundesländern stattfindet und deswegen in dieser Betrachtung nicht aufscheint. Tatsächlich liegen die Zuzüge wie die Fortzüge über die Grenzen des jeweiligen Bundeslandes in Ostdeutschland eher niedriger als im Bundesdurchschnitt (vgl. Abb. 1).

\* Prof. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

**Abbildung 1: Zu- und Fortzüge je 100 Einwohner**



Quellen: Statistisches Bundesamt (Fachserie 1, Reihe 1.2), Berechnungen des ifo Instituts.

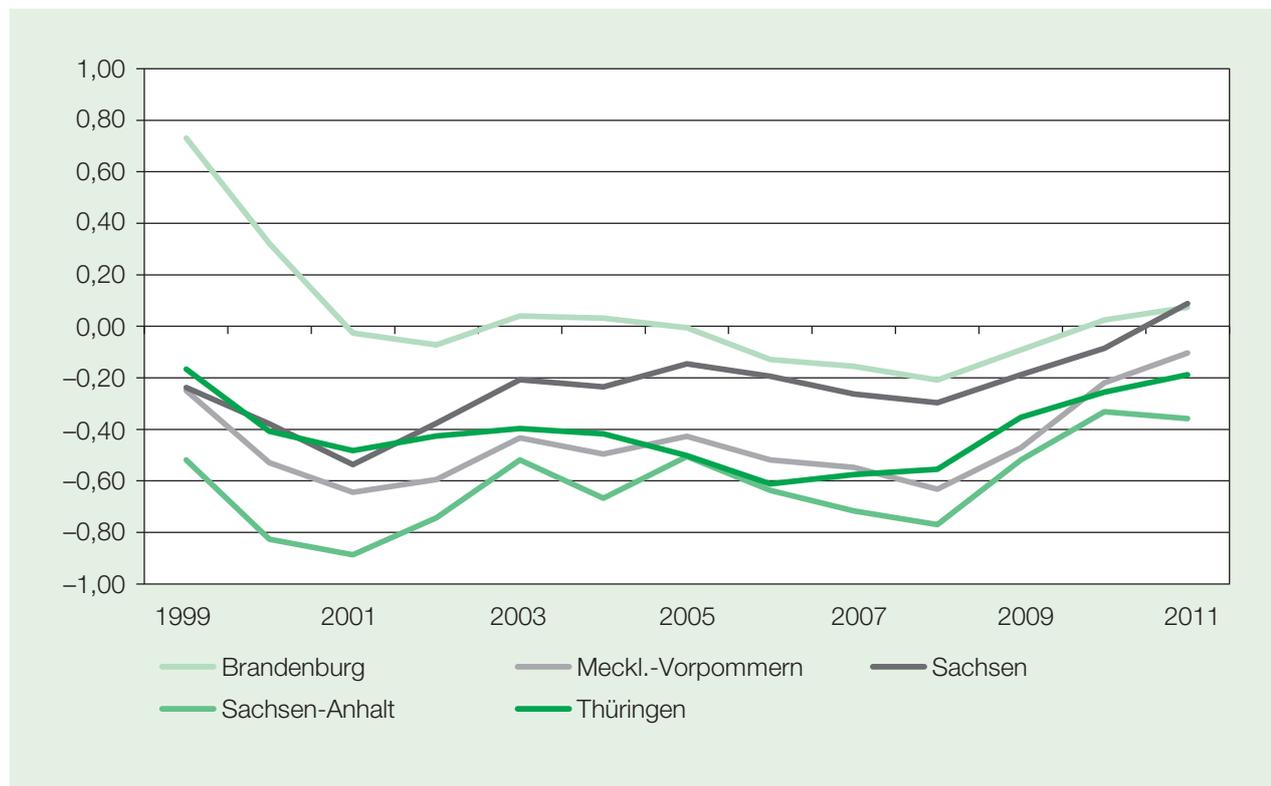
Von der Abnahme des negativen Wanderungssaldos können alle ostdeutschen Bundesländer profitieren. Sachsen und Brandenburg weisen am aktuellen Rand sogar leichte Zuwanderungsüberschüsse auf, wobei Brandenburg insbesondere von Stadt-Umland-Wanderungen aus Berlin profitieren kann. Berlin selber weist einen Zuwanderungsüberschuss in Höhe von mehr als 1% der Bevölkerung auf. Die Nettozuwanderung nach Sachsen wiederum ergibt sich vor allem aus Zuwanderungen aus anderen ostdeutschen Ländern (vgl. Abb. 2).

Differenziert man nach Inlands- und Auslandswanderung, so zeigt es sich, dass der Rückgang bei den Fortzügen aus Ostdeutschland vor allem durch eine nachlassende Abwanderung in die westdeutschen Bundesländer bedingt ist; die Fortzüge in das Ausland haben sich im betrachteten Zeitraum hingegen kaum verändert. Demgegenüber resultiert der positive Trend bei den Zuzügen am aktuellen Rand eher aus Zuwanderungen aus dem Ausland, weniger aus Zuwanderungen aus den westdeutschen Bundesländern. Im Ergebnis ergibt sich im Jahr 2011 sogar ein Zuwanderungsüberschuss in Höhe von knapp 15.500 Personen zwischen den ostdeutschen Ländern und dem Ausland, während gegenüber Westdeutschland nach wie vor ein nicht unbeträchtlicher negativer Wanderungssaldo besteht. Dieser ist zwar deutlich niedriger als zu Beginn des letzten Jahrzehnts, beläuft sich aber

dennoch weiterhin auf rund 24.200 Personen. Auch Sachsen und Brandenburg weisen trotz positiver Gesamtwanderungssalden gegenüber den westdeutschen Ländern (ohne Berlin) noch einen leichten Abwanderungsüberschuss in einer Größenordnung von 0,1% der jeweiligen Bevölkerung auf (vgl. Abb. 3 und 4).

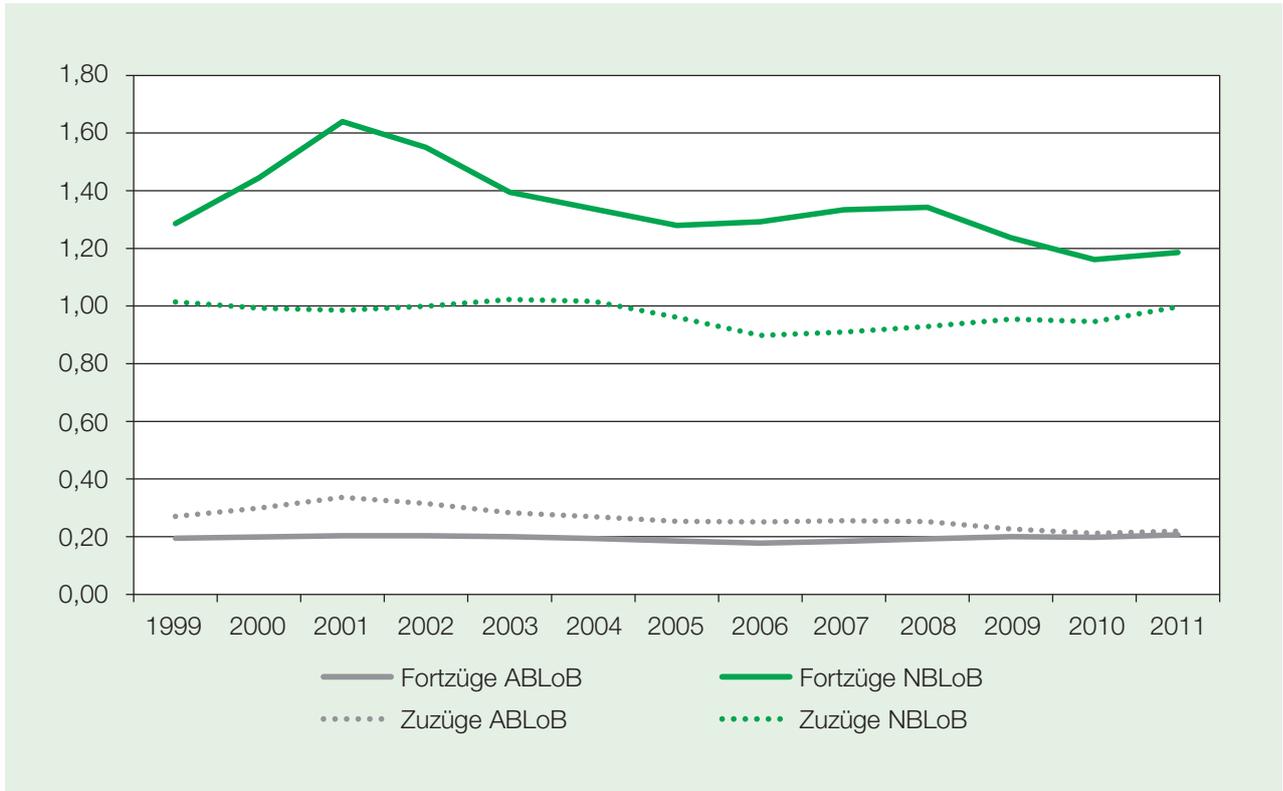
Von besonderem Interesse ist, wie sich die Wanderungsströme nach Ostdeutschland auf einzelne Altersgruppen aufteilen. Hierzu soll im Folgenden lediglich der aktuelle Rand (Jahr 2011) betrachtet werden. Dabei fällt zunächst auf, dass die ostdeutschen Länder Zuwanderungsüberschüsse aus dem Ausland nahezu ausschließlich in der Altersgruppe der 18- bis 25-Jährigen erzielen können; in den meisten anderen Altersgruppen ist der Saldo der Zuwanderungen aus dem Ausland vernachlässigbar gering. Zugleich weisen alle Länder mit Ausnahme Sachsens in dieser Altersgruppe negative Wanderungssalden mit dem Rest des Bundesgebiets auf. Nimmt man hinzu, dass dies die Altersgruppe ist, in der viele junge Menschen ein Studium beginnen, liegt der Verdacht nahe, dass die Wanderungssalden der einzelnen Länder in dieser Kohorte stark von der Attraktivität der jeweiligen Hochschulen geprägt sind. Soweit dies der Fall ist, ist der Zuwanderungsüberschuss Sachsens in dieser Altersgruppe vor allem als Reflex der günstigen Studienbedingungen im Freistaat zu interpretieren – ein Vorteil, den andere

**Abbildung 2: Wanderungssaldo je 100 Einwohner**



Quellen: Statistisches Bundesamt (Fachserie 1, Reihe 1.2), Berechnungen des ifo Instituts.

Abbildung 3: Zu- und Fortzüge je 100 Einwohner: Binnenwanderung



Quellen: Statistisches Bundesamt (Fachserie 1, Reihe 1.2), Berechnungen des ifo Instituts.

Abbildung 4: Zu- und Fortzüge je 100 Einwohner: Außenwanderung

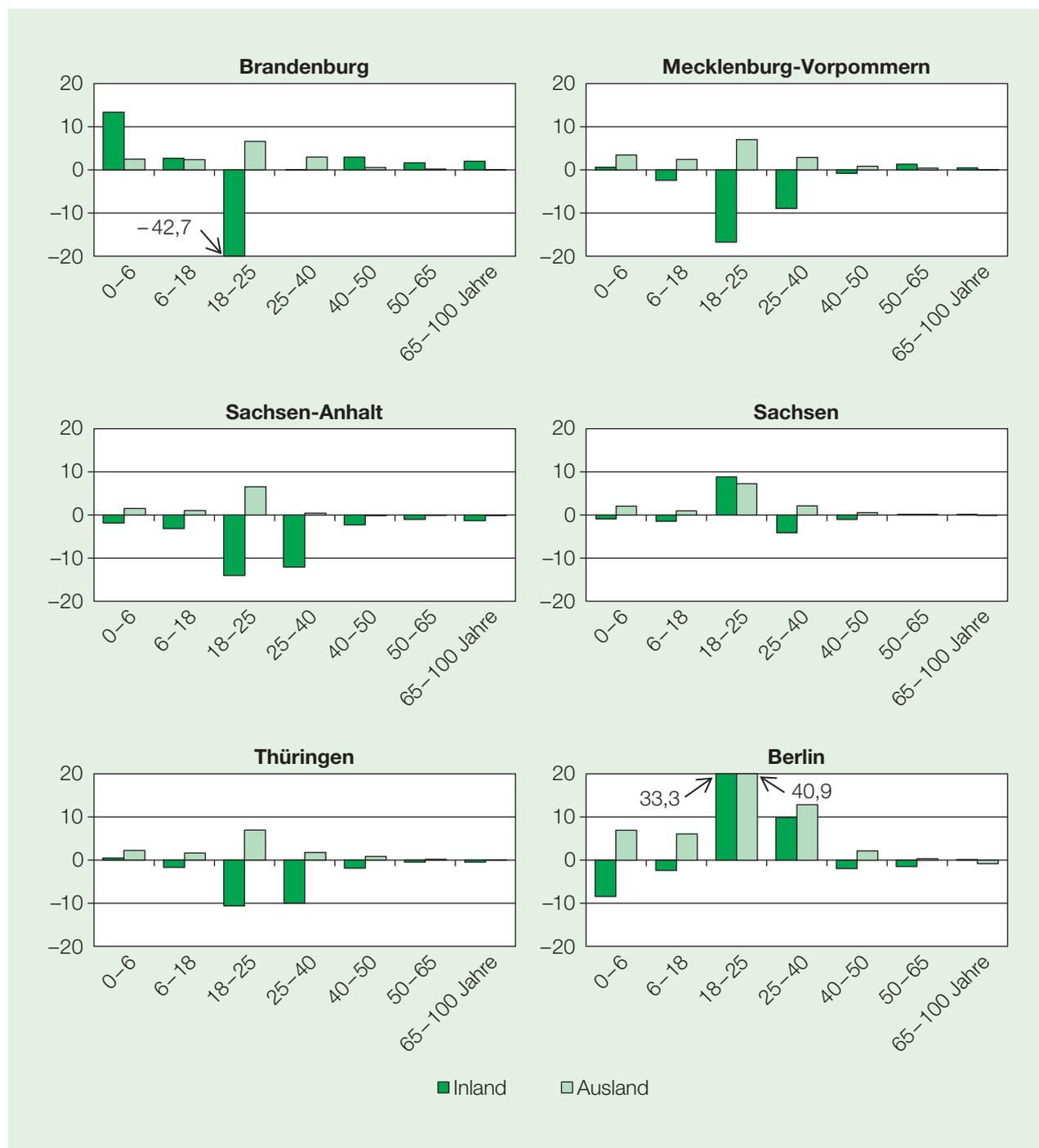


Quellen: Statistisches Bundesamt (Fachserie 1, Reihe 1.2), Berechnungen des ifo Instituts.

Länder in dieser Form nicht aufweisen. Ein Sonderfall ist dabei Brandenburg, das mehr als 40 % seiner Einwohner in der Altersgruppe 18 bis 25 Jahre durch Abwanderung verliert – hier scheint sich die Attraktivität der Berliner Hochschulen niederschlagen (vgl. Abb. 5).

Inwieweit dieses Muster verallgemeinerbar ist, lässt sich freilich derzeit noch nicht sagen. Da nämlich das Jahr 2011 unter anderem durch die Abschaffung der Wehrpflicht und die dadurch erhöhten Studienanfängerzahlen beeinflusst war, könnten hier Sondereffekte zum Tragen kommen. Es ist daher abzuwarten, wie sich die Wande-

**Abbildung 5: Wanderungssalden nach Inland und Ausland je 1.000 Einwohner nach Altersgruppen in den ostdeutschen Bundesländern 2011**



Quellen: Statistisches Bundesamt (Fachserie 1, Reihe 1.2), Berechnungen des ifo Instituts.

rungsströme in der betroffenen Altersgruppe in den nachfolgenden Jahren entwickeln werden.

In den übrigen Alterskohorten ist der Wanderungssaldo der ostdeutschen Bundesländer hingegen nahezu durchgängig negativ. Dies betrifft insbesondere auch die Gruppe der „jungen Erwerbspersonen“ im Alter zwischen 25 und 30 Jahren. Einzige bedeutsame Ausnahme ist Brandenburg, wohl wegen der bereits angesprochenen Stadt-Umland-Wanderungen aus Berlin, die alle Altersgruppen (mit besonderem Schwerpunkt auf Familien mit Kindern) betrifft. Dies bedeutet aber: Die ostdeutschen Länder schaffen es im Schnitt zwar, Studienwillige zu attrahieren; nach der Ausbildung scheint jedoch ein erheblicher Teil von diesen eine Erwerbstätigkeit andernorts aufzunehmen.

Stärkere regionale Differenzierung offenbart zudem, dass innerhalb der ostdeutschen Länder von wenigen Ausnahmen abgesehen nur die kreisfreien Städte Einwohnergewinne verbuchen können. Diese resultieren zu einem erheblichen Teil dabei aus Wanderungen innerhalb eines Landes, was zu einer Verstärkung der bereits heute erheblichen regionalen Disparitäten bei der Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge und dem Stand der wirtschaftlichen Entwicklung beitragen kann. Zudem sind die Städte gerade bei jungen Menschen mit einem Hang zu urbanem Lebensstil offensichtlich von hoher

Attraktivität, was zu einer verstärkten Alterung in den eher ländlich geprägten Regionen beitragen kann.

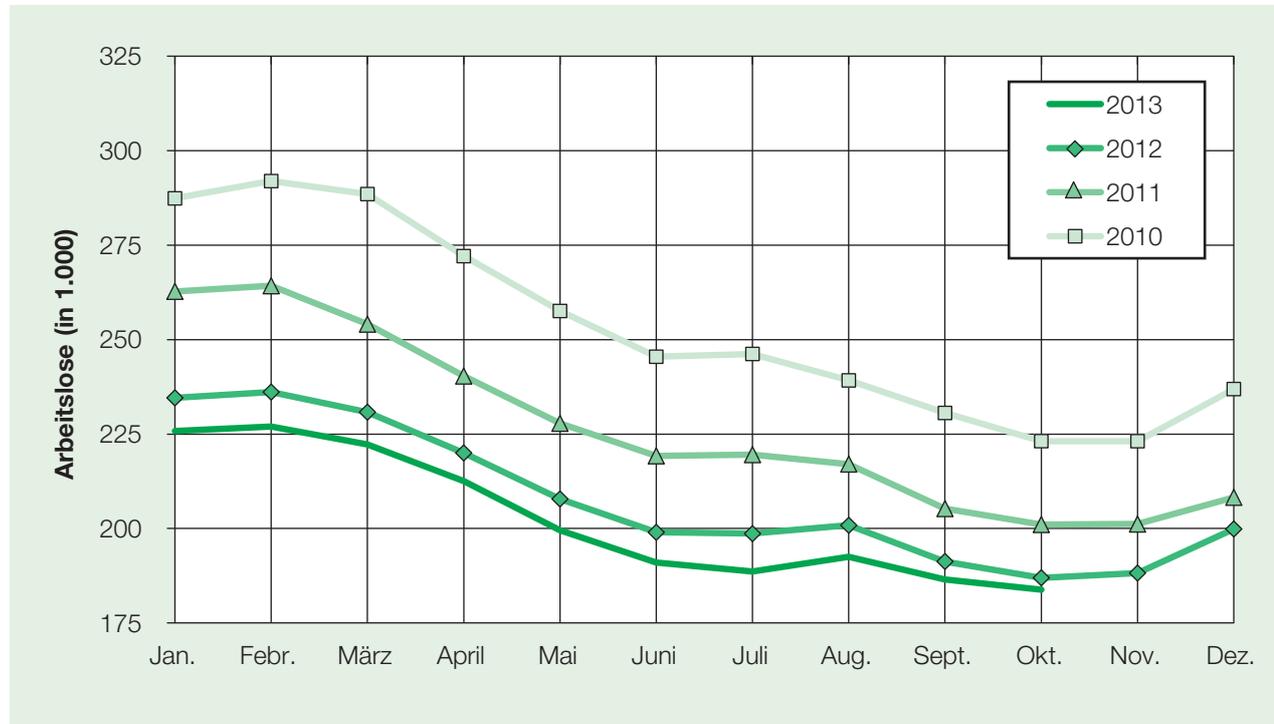
Im Ganzen lässt sich damit festhalten, dass trotz der rückläufigen Entwicklung der Abwanderung aus den neuen Ländern eine Trendwende hin zu einer Stabilisierung der Bevölkerungszahlen noch längst nicht geschafft ist. So scheint die Attraktivität der neuen Länder insbesondere für wanderungswillige Personen aus Westdeutschland noch immer recht gering zu sein – sofern sie nicht zu Ausbildungszwecken in die ostdeutschen Bundesländer umziehen. Hinzu kommt, dass die am aktuellen Rand stark zunehmende Zuwanderung aus dem Ausland nur in geringem Umfang auch den ostdeutschen Bundesländern zugute kommt. Offenkundig sind die wirtschaftlichen Nachteile – zu denken ist dabei insbesondere an ein noch immer im Durchschnitt verhältnismäßig niedriges Lohn- und Einkommensniveau – weiterhin ein entscheidendes Hindernis auf dem Weg zu einer Verringerung der Nettoabwanderung aus den neuen Ländern.

<sup>1</sup> Zu früheren Analysen des IFO INSTITUTS zur Wanderung von und nach Ostdeutschland vgl. z.B. Wolfgang Nagl und Dorothea Lowe, *Bevölkerungsentwicklung und Wanderungsströme von 1991 bis 2008 für Ostdeutschland und Sachsen*, ifo Dresden berichtet 18 (02), 2011, S. 27–31 sowie Wolfgang Nagl und Stefan Arent, *Binnenwanderungssalden der sächsischen Landkreise*, ifo Dresden berichtet 17 (05), 2010, S. 5–10.

# Arbeitsmarktentwicklung im Vergleich

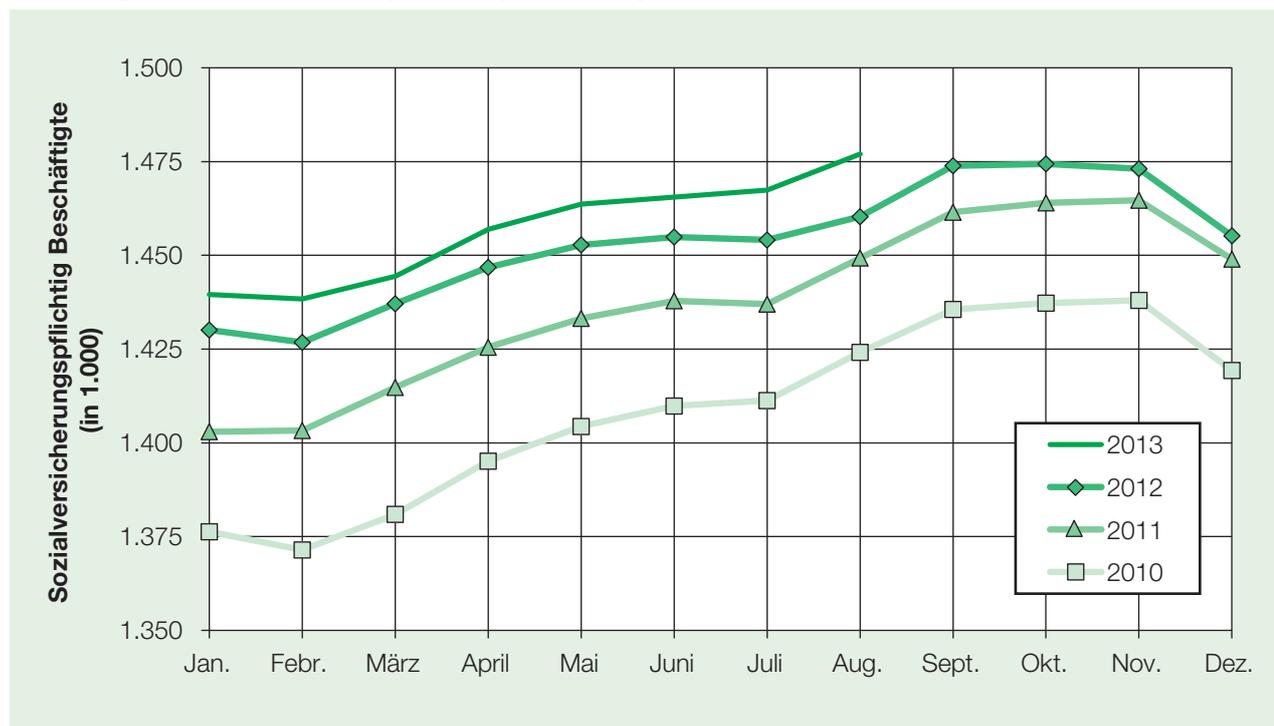
mw

Abbildung 1: Arbeitslose in Sachsen (2010 bis 2013)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Abbildung 2: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Sachsen (2010 bis 2013)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Tabelle 1: Arbeitsmarktentwicklung im Vergleich

Beschäftigung und Zweiter Arbeitsmarkt (in 1.000 Personen)									
	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte <sup>a</sup>			offene Stellen <sup>b</sup>			Beschäftigungsbegleitende Leistungen <sup>c</sup>		
	Aug. 2013	Vor-monat	Vor-jahres-monat	Okt. 2013	Vor-monat	Vor-jahres-monat	Okt. 2013	Vor-monat	Vor-jahres-monat
Brandenburg	778	772	778	11,4	11,9	10,2	5,5	5,9	7,5
Mecklenburg-Vorp.	538	535	535	8,8	8,9	8,5	4,5	4,7	5,4
Sachsen	1.477	1.467	1.460	19,0	19,6	18,8	12,3	13,2	17,4
Sachsen-Anhalt	762	755	761	11,1	11,1	10,9	7,8	8,4	9,7
Thüringen	766	761	762	14,6	14,9	14,6	5,8	5,8	7,4
D Ost (mit Berlin)	5.551	5.513	5.497	83,9	83,6	81,2	43,8	46,4	56,9
D West (ohne Berlin)	23.955	23.757	23.657	352,2	359,3	382,7	68,1	69,2	94,7
D gesamt	29.506	29.270	29.154	438,6	445,5	468,1	111,9	115,6	151,6

Arbeitslosigkeit									
	Arbeitslose (in 1.000 Personen)			Arbeitslosenquote <sup>d</sup> (in %)			Langzeitarbeitslose <sup>e</sup> (in % der Arbeitslosen)		
	Okt. 2013	Vor-monat	Vor-jahres-monat	Okt. 2013	Vor-monat	Vor-jahres-monat	Okt. 2013	Vor-monat	Vor-jahres-monat
Brandenburg	122	123	125	9,1	9,2	9,3	42,4	42,1	41,9
Mecklenburg-Vorp.	90	88	91	10,6	10,4	10,8	36,4	36,1	34,9
Sachsen	184	186	187	8,6	8,8	8,8	38,3	37,9	40,6
Sachsen-Anhalt	119	122	125	10,1	10,3	10,5	37,4	37	37,0
Thüringen	86	88	91	7,4	7,6	7,8	36,5	36,1	35,8
D Ost (mit Berlin)	803	812	824	9,5	9,6	9,8	37,3	36,9	37,6
D West (ohne Berlin)	1.998	2.037	1.929	5,8	5,9	5,6	37,1	36,3	36,4
D gesamt	2.801	2.849	2.753	6,5	6,6	6,5	37,2	36,5	36,8

a) Die Zahlen zur Beschäftigung werden mit zweimonatiger Verzögerung veröffentlicht. – b) Als gemeldete Stellen gelten der Bundesagentur für Arbeit gemeldete und zur Vermittlung freigegebene Stellen mit einer vorgesehenen Beschäftigungsdauer von mehr als 7 Kalendertagen. – c) Ab dem Heft 5/2008 von „ifo Dresden berichtet“ werden aufgrund fehlender Datenaktualisierungen der amtlichen Statistik die Werte der „Beschäftigungsbegleitenden Leistungen“ ausgewiesen. Diese umfassen die „Förderung abhängiger Beschäftigung“ sowie die „Förderung der Selbstständigkeit“. Die Werte sind nicht mit Angaben früherer Hefte zur „Direkten Förderung regulärer Beschäftigung“ vergleichbar. d) In % aller zivilen Erwerbspersonen. – e) Als Langzeitarbeitslose gelten alle Personen, die am jeweiligen Stichtag der Zählung 1 Jahr und länger bei den Arbeitsagenturen arbeitslos gemeldet waren.

Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Berechnungen des ifo Instituts.

# Gedämpfte Euphorie in der sächsischen Wirtschaft: ifo Geschäftsklimaindex im November 2013 gefallen

Robert Lehmann\*

## ifo Geschäftsklima Sachsen im Vergleich

Der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands ist deutlich gestiegen. Auch das Geschäftsklima für die ostdeutschen Bundesländer hat sich im November verbessert. Der Klimaindikator für die sächsische Wirtschaft ist hingegen gefallen (vgl. Abb. 1). Maßgeblich für diesen Rückgang sind die Erwartungen der befragten sächsischen Unternehmen an ihren zukünftigen Geschäftsverlauf. Diesen schätzen sie per saldo als ungünstig ein. Mit ihrer momentanen Geschäftssituation sind die Befragungsteilnehmer hingegen abermals zufriedener.

## Beschäftigungsbarometer Sachsen

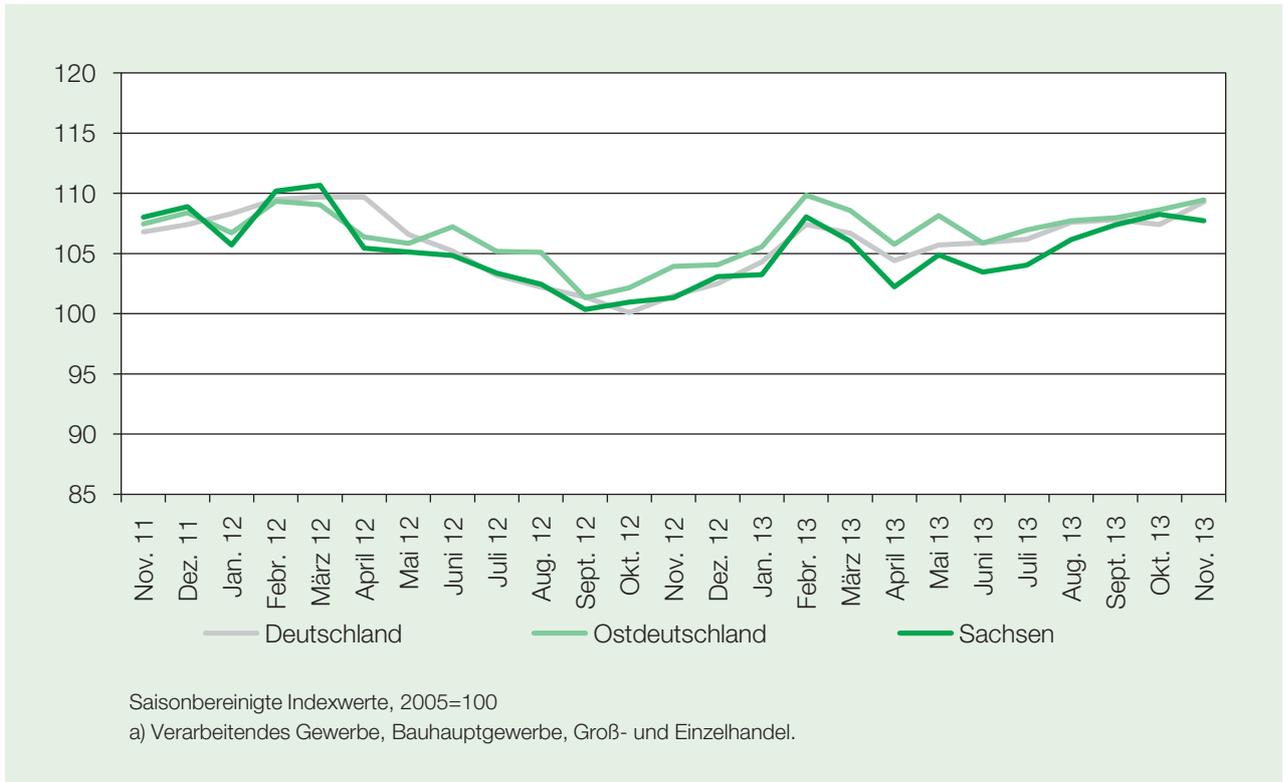
Die positive Entwicklung am sächsischen Arbeitsmarkt dürfte sich auch in den kommenden Monaten fortsetzen. Das ifo Beschäftigungsbarometer ist im November erneut kräftig gestiegen (vgl. Abb. 2). Die sächsischen Industriefirmen und Einzelhändler wollen ihren Personalbestand in den nächsten Monaten erweitern. Gleiches gilt auch für das Bauhauptgewerbe, wenngleich die Erhöhung nicht mehr so kräftig ausfallen soll wie in den vergangenen Monaten. Einzig die Großhändler planen, ihre Mitarbeiterzahl in der nahen Zukunft weiterhin zu reduzieren.

## Schwerpunkt: Entwicklung im sächsischen Bauhauptgewerbe

Im Bauhauptgewerbe Sachsens hat sich das Geschäftsklima im November etwas verschlechtert (vgl. Abb. 3). Die sächsischen Baufirmen blicken insgesamt wieder mit mehr Pessimismus auf das kommende halbe Jahr; die Geschäftserwartungen haben sich spürbar eingetrübt. Bei der aktuellen Lageeinschätzung zeigt sich hingegen mehr Zufriedenheit im Vergleich zum Vormonat. Diese gesteigerte Zufriedenheit spiegelt sich auch in der durchschnittlichen Geräteauslastung wider. Mit einem Anstieg von annähernd 4 Prozentpunkten gegenüber dem vergangenen Monat liegt die um saisonale Einflüsse bereinigte Geräteauslastung auf dem Wert des Sommers 2013. Bei der mittleren Auftragsreichweite ist mit drei Monaten keine Veränderung beobachtbar. Neueinstellungen im Bauhauptgewerbe dürften sich auch in den kommenden Monaten zeigen, da die sächsischen Baufirmen per saldo ihre Mitarbeiterzahl weiter aufstocken wollen.

\* Robert Lehmann ist Doktorand an der Dresdner Niederlassung des ifo Instituts.

**Abbildung 1: Geschäftsklimaindex  
Gewerbliche Wirtschaft<sup>a</sup> Deutschlands, Ostdeutschlands und Sachsens im Vergleich**



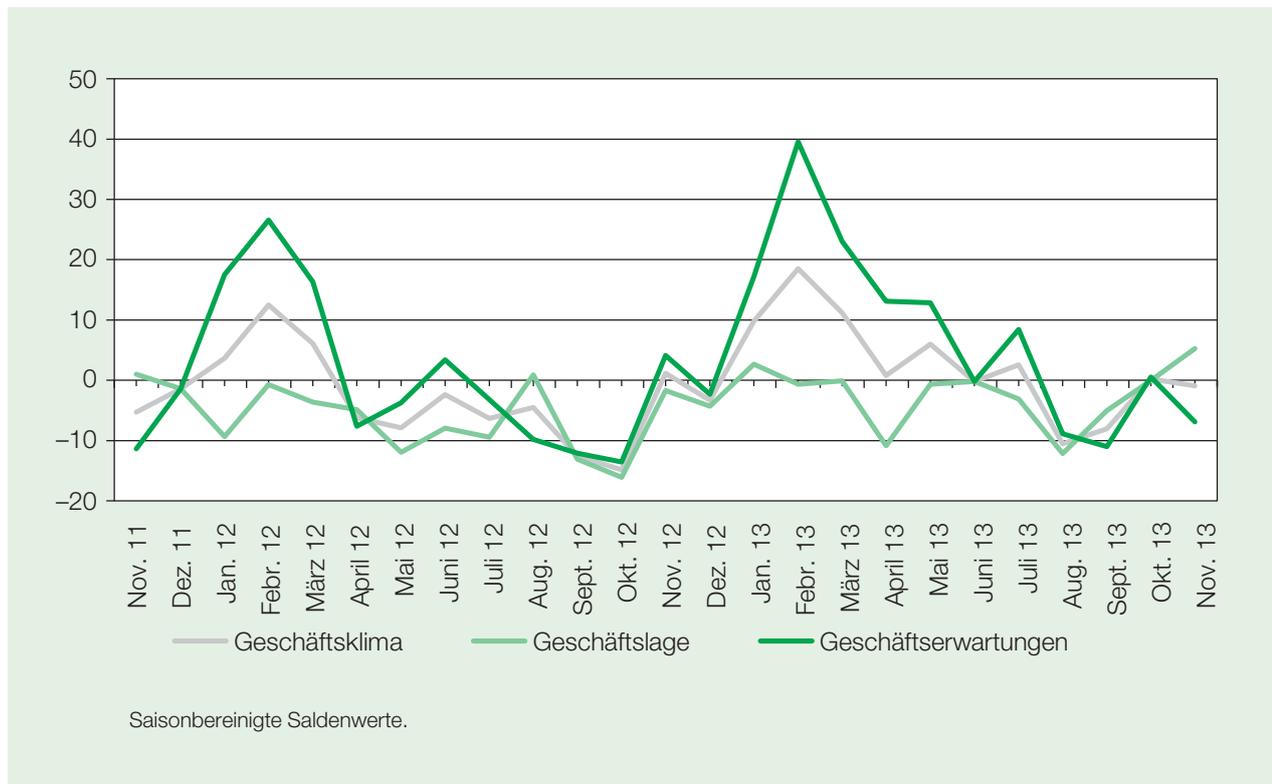
Quelle: ifo Konjunkturtest.

**Abbildung 2: ifo Beschäftigungsbarometer für die Gewerbliche Wirtschaft<sup>a</sup> Sachsens**



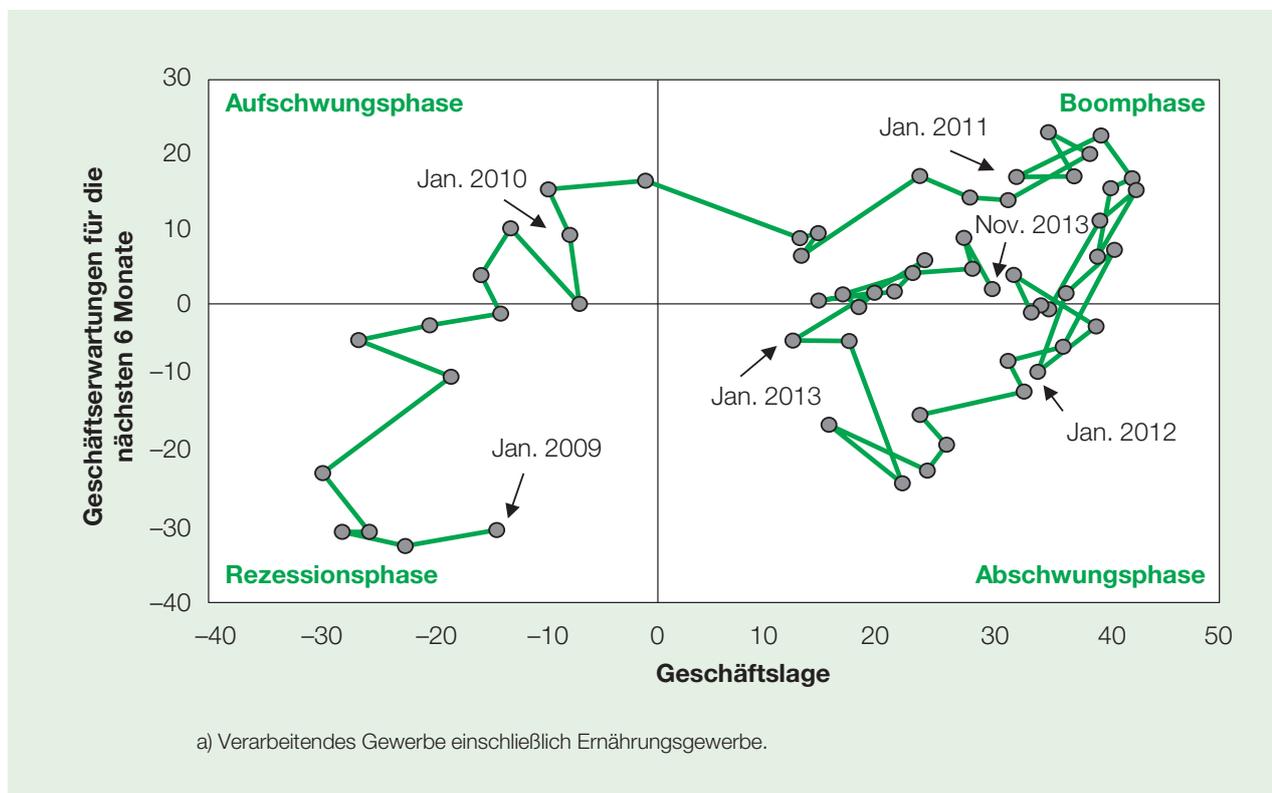
Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abbildung 3: Geschäftsklima im sächsischen Bauhauptgewerbe sowie die Geschäftslage- und Geschäftserwartungssalden



Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abbildung 4: ifo Konjunkturuhr für das Verarbeitende Gewerbe<sup>a</sup> Sachsen



a) Verarbeitendes Gewerbe einschließlich Ernährungsgewerbe.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

**Tabelle 1: Ausgewählte Indikatoren aus dem ifo Konjunkturtest  
Deutschland, Ostdeutschland und Sachsen im Vergleich**

Region	Deutschland		Ostdeutschland		Sachsen	
	3. Quartal 2013	2. Quartal 2013	3. Quartal 2013	2. Quartal 2013	3. Quartal 2013	2. Quartal 2013
<b>Verarbeitendes Gewerbe</b>						
Auftragsbestand (in Monaten <sup>a</sup> )	2,9	2,8	2,9	2,9	3,2	3,1
Kapazitätsauslastung (in % <sup>a</sup> )	83,2	82,1	79,8	80,2	81,4	81,6
Exportgeschäft – Erwartungen <sup>b</sup>	9,5	8,8	3,9	3,2	2,7	0,1
Beschäftigtenzahl – Erwartungen <sup>b</sup>	-3,4	-6,3	-1,0	-1,9	-6,3	-5,0
Verkaufspreise – Erwartungen <sup>b</sup>	3,3	1,6	4,0	6,6	4,0	5,9
<b>Bauhauptgewerbe</b>						
Auftragsbestand (in Monaten <sup>a</sup> )	3,0	3,1	2,8	3,0	2,9	3,1
Kapazitätsauslastung (in % <sup>a</sup> )	74,0	71,9	76,6	72,9	75,3	71,4
Beschäftigtenzahl – Erwartungen <sup>b</sup>	-0,7	-4,2	-3,2	-6,6	-1,7	-13,4
Baupreise – Erwartungen <sup>b</sup>	-7,7	-2,0	-7,8	-0,6	-7,4	-1,4
<b>Großhandel</b>						
Umsatz gegenüber Vorjahr <sup>b</sup>	3,0	-6,3	-8,0	-32,0	-15,0	-50,3
Bestellpläne <sup>b</sup>	-3,2	-7,6	-4,2	-15,4	-11,3	-30,2
Verkaufspreise – Erwartungen <sup>b</sup>	8,7	6,9	27,6	18,6	28,1	23,8
<b>Einzelhandel</b>						
Umsatz gegenüber Vorjahr <sup>b</sup>	2,0	-5,7	-17,0	-17,3	-21,7	-25,0
Bestellpläne <sup>b</sup>	-5,8	-7,6	-23,8	-23,7	-29,7	-21,4
Verkaufspreise – Erwartungen <sup>b</sup>	13,0	12,6	16,6	12,2	4,7	5,6
Die Angaben basieren auf saisonbereinigten Werten (Ausnahme: Umsatz gegen Vorjahr). a) Durchschnitte. – b) Salden der Prozentanteile von positiven und negativen Unternehmensmeldungen.						

Quelle: ifo Konjunkturtest.

# Vierteljährliche VGR für Sachsen: Ergebnisse für das zweite Quartal 2013<sup>1</sup>

Wolfgang Nierhaus\*

Das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist im zweiten Vierteljahr 2013 um 0,5% gegenüber dem vergleichbaren Vorjahreszeitraum gesunken, nach einem Rückgang um 1,8% (revidiert) im ersten Vierteljahr (vgl. Tab. 1). Zusammengenommen ist die Produktion in der ersten Jahreshälfte um 1,2% geschrumpft. Maßgeblich für die Entwicklung im zweiten Vierteljahr waren der Rückgang der Produktion im Produzierenden Gewerbe (ohne Bau) sowie – wohl auch flutbedingt – im Baugewerbe. Auch im Bereich Handel, Verkehr, Gastgewerbe, Information und Kommunikation lag die Wertschöpfung unter dem Vorjahresstand. Dagegen hat die Wertschöpfung im Sektor Grundstücks- und Wohnungswesen, Finanz- und Unternehmensdienstleister spürbar zugenommen. Die Trend-Konjunktur-Komponente des preisbereinigten BIP deutet am aktuellen Rand eine Wende zum Besseren an (vgl. Abb. 1).

\* Dr. Wolfgang Nierhaus ist als wissenschaftlicher Mitarbeiter am ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V. tätig.

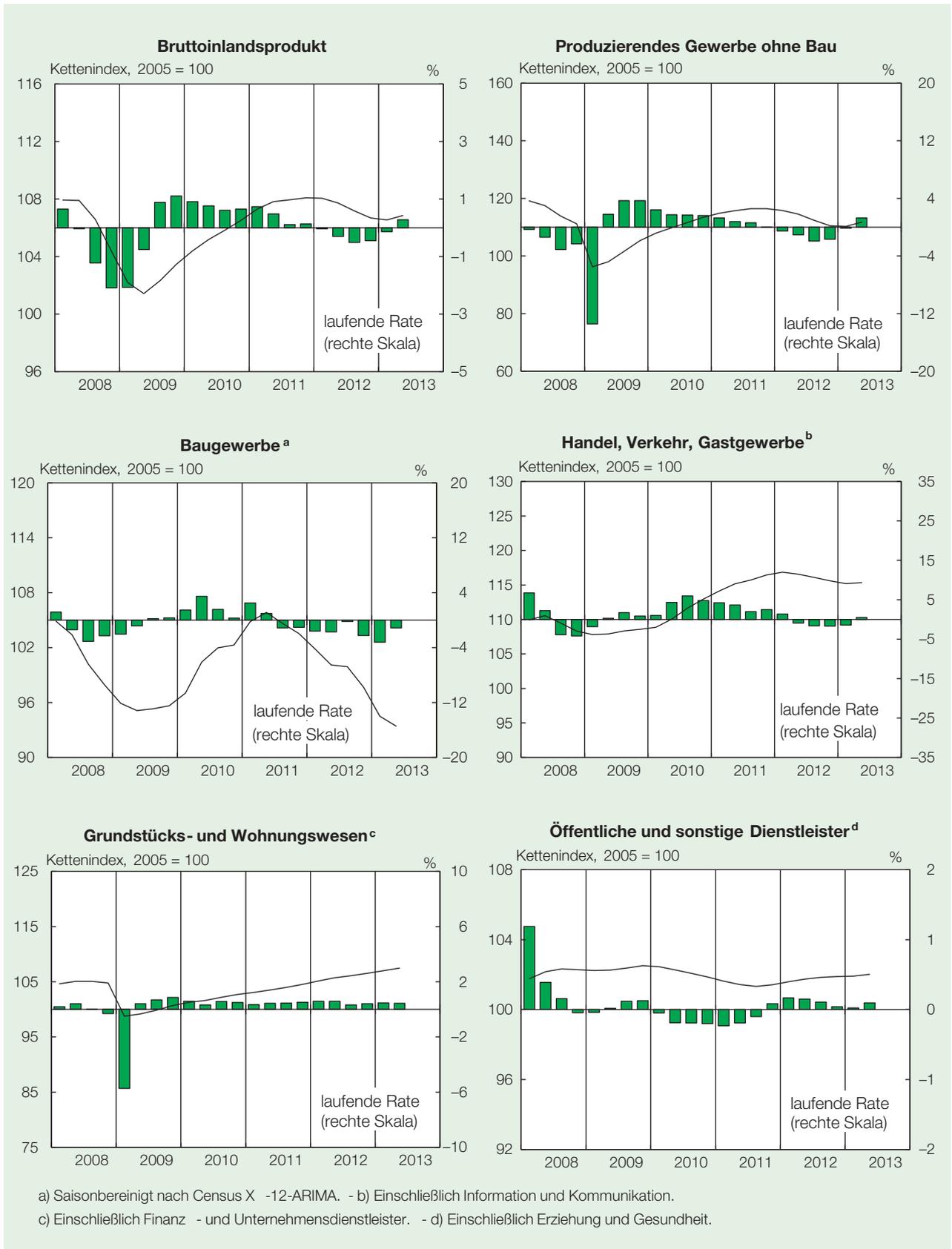
<sup>1</sup> Die Bereitstellung vierteljährlicher Ergebnisse für Sachsen erfolgt in Verantwortung des ifo INSTITUTS. Die Berechnungen fußen auf den amtlichen Länderdaten, die vom ARBEITSKREIS VOLKSWIRTSCHAFTLICHE GESAMTRECHNUNGEN (VGR) der Länder ermittelt werden. Zudem werden seitens des STATISTISCHEN LANDESAMTES DES FREISTAATES SACHSEN aktuelle konjunkturstatistische Informationen bereitgestellt. Dies erfolgt im Rahmen der 2007 unterzeichneten Kooperationsvereinbarung mit der Niederlassung Dresden des ifo Instituts. In dieser Ausgabe werden erstmals die Ergebnisse für das zweite Vierteljahr 2013 nachgewiesen; die im September dieses Jahres veröffentlichten Angaben wurden teilweise überarbeitet. Die Berechnungen sind abgestimmt auf die vom ARBEITSKREIS VGR DER LÄNDER am 24. September 2013 veröffentlichten Ergebnisse der BIP-Halbjahresrechnung. Allerdings unterbleibt eine bundesweite Koordination, wie dies bei den amtlichen Daten des Arbeitskreises üblich ist. Der vollständige Datensatz für den Zeitraum Q1/1996 bis Q2/2013 steht auf der ifo Dresden Homepage zum Download zur Verfügung. Zur Methodik siehe W. Nierhaus, Vierteljährliche Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen für den Freistaat Sachsen mit Hilfe temporaler Disaggregation, in: Statistik in Sachsen, 1/2008, S. 1–15.

**Tabelle 1: Bruttoinlandsprodukt und Bruttowertschöpfung in Sachsen (preisbereinigt)**

Jahr, Vierteljahr	Bruttoinlandsprodukt	Gütersteuern abzüglich Subventionen	Bruttowertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche	Bruttowertschöpfung					
				Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe	Baugewerbe	Handel, Verkehr, Gastgewerbe, Information u. Kommunikation	Grundstücks- u. Wohnungswesen, Finanz- u. Unternehmensdienstl.	Öffentl. u. sonstige Dienstleister, Erziehung u. Gesundheit
<b>Veränderungsrate gegenüber dem Vorjahr in %</b>									
1   2011	4,1	8,2	3,7	-1,6	7,2	13,4	5,6	2,4	-0,8
2   2011	2,3	2,3	2,3	-7,4	4,1	5,2	4,4	2,0	-0,8
3   2011	2,2	1,1	2,3	-13,4	6,6	0,7	3,8	1,8	-0,8
4   2011	1,2	0,1	1,4	-15,6	2,2	3,6	2,9	1,5	-0,4
1   2012	0,8	-0,4	0,9	3,9	0,4	-3,8	2,7	2,4	0,0
2   2012	0,0	-2,7	0,3	1,3	0,2	-7,0	1,1	2,0	0,3
3   2012	-0,8	-0,6	-0,8	3,4	-5,2	-2,3	0,1	2,1	0,5
4   2012	-1,1	-0,1	-1,2	2,4	-4,8	-6,3	-0,1	1,8	0,5
1   2013	-1,8	-2,9	-1,7	-6,1	-4,9	-7,9	-2,3	1,8	0,2
2   2013	-0,5	2,0	-0,8	-6,3	-2,7	-5,7	-0,6	1,8	0,3

Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR) der Länder, Berechnungen des ifo Instituts.

**Abbildung 1: Trend-Konjunktur-Komponenten von Bruttoinlandsprodukt und Bruttowertschöpfung in ausgewählten Wirtschaftsbereichen in Sachsen (preisbereinigt, verkettet)<sup>a</sup>**



Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Berechnungen des ifo Instituts.

## ifo Veranstaltungen

Die **Niederlassung Dresden** des IFO INSTITUTS feierte in diesem Jahr ihr **20-jähriges Bestehen**. Dieses Jubiläum wurde am **09. Oktober 2013** im Rahmen einer wissenschaftlichen Tagung mit dem Thema „Reformoptionen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs“ begangen. Auf der Tagung wurden zum einen die Mängel des derzeitigen Finanzausgleichssystems herausgearbeitet und zum anderen aktuelle Vorschläge zur Reform des Länderfinanzausgleichs bewertet (vgl. dazu unser Editorial sowie die beiden Beiträge zum Länderfinanzausgleich von Ingolf Deubel und Joachim Ragnitz in diesem Heft). Der ifo Schnelldienst 01/2014 erscheint als Sonderausgabe zum Thema Länderfinanzausgleich und publiziert die wesentlichen Tagungsbeiträge.

Der **3. Workshop „Regionalökonomie“** wurde am **24. und 25. Oktober 2013** in den Räumen der ifo Niederlassung Dresden durchgeführt. Es nahmen zahlreiche Nachwuchswissenschaftler, die auf dem Gebiet des regionalen Strukturwandels arbeiten, am Workshop teil. Neben aktuellen Forschungsergebnissen zu Migrationsbewegungen und im Bereich der Förderpolitik wurden auch immobilienökonomische Beiträge präsentiert. Die Themenvielfalt führte zu angeregten Diskussionen und trug gleichzeitig zur besseren Vernetzung der regionalökonomischen Forschung bei.

Am **21. und 22. November 2013** fand der **8. Workshop „Makroökonomik und Konjunktur“** in der ifo Niederlassung Dresden statt. Der zweitägige Workshop wurde gemeinsam von der Dresdner Niederlassung des IFO

INSTITUTS und der HELMUT-SCHMIDT-UNIVERSITÄT HAMBURG organisiert. Erneut waren Forscher aus allen Teilen Deutschlands sowie der Schweiz und Liechtenstein vertreten. Die Themenvielfalt war beeindruckend und bildete die gesamte Bandbreite der aktuellen Forschungsfragen in der Makroökonomie ab. Unter anderem wurden diese Fragestellungen diskutiert: alternative Konjunkturmaße zum Bruttoinlandsprodukt, die Bedeutung privater Verschuldung sowie die Interaktion von Geld-, Finanz- und Fiskalpolitik für das Ausmaß der Eurokrise und die deutschen Arbeitsmarktreformen mit deren Auswirkungen für Europa. Der Workshop war auch im Jahr 2013 wieder ein Forum für den Austausch und die Diskussion von aktuellen Forschungsergebnissen aus den Bereichen Makroökonomik und Konjunkturforschung und trug gleichzeitig erneut zur besseren Vernetzung von Nachwuchswissenschaftlern bei.

Am **29. und 30. November 2013** wurde der **7th Workshop on Political Economy** in den Räumlichkeiten der ifo Niederlassung Dresden abgehalten. Auch in diesem Jahr wurde die gemeinsame Veranstaltung von TU DRESDEN und ifo Dresden von CESifo unterstützt, sodass mit Vincenzo Galasso (UNIVERSITÀ DELLA SVIZZERA ITALIANA) und Florencio López de Silvanes (EDHEC BUSINESS SCHOOL) zwei herausragende Wissenschaftler als Keynote Speaker gewonnen werden konnten.

Weiterführende Informationen zu diesen Veranstaltungen finden Sie auf der Homepage von ifo Dresden ([www.ifo-dresden.de](http://www.ifo-dresden.de)) unter der Rubrik Veranstaltungen.

## ifo Vorträge

Ragnitz, Joachim, „Vorschläge zur Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und ihre Wirkungen“, Vortrag beim SÄCHSISCHEN STÄDTE- UND GEMEINDETAG, **01. 10. 2013**, Dresden.

Ragnitz, Joachim, „Wie funktioniert eigentlich der Länderfinanzausgleich?“, Vortrag anlässlich eines wissenschaftlichen Workshops „Reformoptionen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs“ anlässlich des 20-jährigen Bestehens der Niederlassung Dresden des IFO INSTITUTS, **09. 10. 2013**, Dresden.

Thum, Marcel, „20 Jahre Niederlassung Dresden des ifo Instituts“, Vortrag anlässlich eines wissenschaftlichen Workshops „Reformoptionen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs“ anlässlich des 20-jährigen Bestehens der Niederlassung Dresden des IFO INSTITUTS, **09. 10. 2013**, Dresden.

Kluge, Jan, „Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Dresden – Trends und Herausforderungen“, Vortrag bei der AGENTUR FÜR ARBEIT, **10. 10. 2013**, Dresden.

Ragnitz, Joachim, „Wirtschaftliche Perspektiven Mitteldeutschlands“, Vortrag anlässlich des ersten Wirtschaftsgesprächs des Oberbürgermeisters, **28. 10. 2013**, Halle (Saale).

Lehmann, Robert, „On the political economy of revenue forecasts – Evidence from OECD countries“, Vortrag im Brown Bag Seminar der TECHNISCHEN UNIVERSITÄT DRESDEN, **04. 11. 2013**, Dresden.

Lehmann, Robert, „Forecasting employment in Europe: Are survey results helpful?“, Vortrag im Rahmen des Treffens des Regionalen Forschungsnetzwerks des INSTITUTS FÜR ARBEITSMARKT- UND BERUFSFORSCHUNG, **07. 11. 2013**, Meißen.

Ragnitz, Joachim, „Fachkräftemangel: Frauenpotentiale im Betrieb richtig genutzt?“, Vortrag anlässlich einer Fachkonferenz des DGB LEIPZIG-NORDSACHSEN und der FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG zum Thema „Gute Arbeit für alle – Chancengleichheit für Frauen auf dem Arbeitsmarkt“, **07. 11. 2013**, Leipzig.

Ragnitz, Joachim, „Strategien gegen den Fachkräftemangel in Thüringen“, Vortrag anlässlich einer Sitzung des Thüringer Wirtschaftsbeirats, **12. 11. 2013**, Erfurt.

Thum, Marcel, „Gender Power, Fertility and Family Policy“, Vortrag auf der Research Factory der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der EUROPA-UNIVERSITÄT VIADRINA, **13. 11. 2013**, Frankfurt (Oder).

Thum, Marcel, „Chancengerechtigkeit im Sozialstaat“, Vortrag im Rahmen der Vortragsreihe „Was ist gerecht?“ der KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG im Stadtmuseum Dresden, **19. 11. 2013**, Dresden.

Lehmann, Robert, „On the political economy of revenue forecasts – Evidence from OECD countries“, Vortrag auf der ifo/CES-Weihnachtskonferenz 2013, **26. 11. 2013**, München.

Ragnitz, Joachim, „Sicherung des Berufsschulsystems in Sachsen“, Vortrag anlässlich der Hauptversammlung der HANDWERKSKAMMER DRESDEN, **26. 11. 2013**, Dresden.

Ragnitz, Joachim, „Perspektiven der Wirtschaftsförderung in der Region Dessau“, Vortrag und Moderation eines gemeinsamen Workshops der Wirtschaftsfördergesellschaften der Landkreise Anhalt-Bitterfeld, Dessau-Roßlau und Wittenberg, **05. 12. 2013**, Dessau.

Kluge, Jan, „Beschäftigung und Demographie-Trends und Herausforderungen“, Impulsreferat beim Arbeitgebertag der Agenturen für Arbeit Dresden und Riesa, **10. 12. 2013**, Dresden.

Ragnitz, Joachim, „Was kommt nach dem Solidarpakt II?“, Vortrag anlässlich einer Fachtagung des THÜRINGER FINANZMINISTERIUMS zum Thema „Nachhaltige Finanzen“, **10. 12. 2013**, Jena.

Ragnitz, Joachim, „Rückläufige öffentliche Infrastrukturinvestitionen: Bestandsaufnahme und Auswirkungen“, Vortrag anlässlich eines Workshops im BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE, **17. 12. 2013**, Berlin.

## ifo intern

Nach erfolgreicher Einreichung der Doktorarbeit hat **Christian Thater**, Doktorand an der ifo Niederlassung Dresden, zum 01. 12. 2013 das Team von ifo Dresden verlassen und eine Tätigkeit beim Thüringer Finanzministerium in Erfurt aufgenommen. Das Team von ifo Dresden wünscht ihm an dieser Stelle noch einmal alles Gute für seine berufliche und persönliche Zukunft.

Mit **Christian Leßmann**, Professor am Institut für Wirtschaftswissenschaft der FRIEDRICH-ALEXANDER UNIVERSITÄT ERLANGEN-NÜRNBERG, hat sich ein weiterer Wissenschaftler dazu entschlossen, das ifo Institut als Forschungspro-

fessor zu beraten. Seine Hauptforschungsgebiete sind die Politische Ökonomie, die Finanzwissenschaft und die Regional- und Entwicklungsökonomik. Er wird hauptsächlich mit der Niederlassung Dresden des IFO INSTITUTS zusammenarbeiten.

Am 13. Dezember 2013 wurde **Felix Rösel**, Doktorand der ifo Niederlassung Dresden, mit der Lohrmann-Medaille der TECHNISCHEN UNIVERSITÄT DRESDEN als bester Absolvent der Fakultät Wirtschaftswissenschaften seines Studienjahrgangs ausgezeichnet.

# Call for Papers

## 4. Workshop

### Arbeitsmarkt und Sozialpolitik

#### 06. und 07. März 2014 in Dresden

Der zweitägige Workshop wird gemeinsam von der Dresdner Niederlassung des IFO INSTITUTS und der TECHNISCHEN UNIVERSITÄT DRESDEN organisiert. Er soll ein Forum für aktuelle Forschungsergebnisse aus den Bereichen Arbeitsmarkt und Sozialpolitik bieten und gleichzeitig zur besseren Vernetzung von Nachwuchsforschern in diesen Bereichen beitragen. Willkommen sind Vortragsangebote sowohl mit theoretischer als auch mit empirischer Ausrichtung aus allen Teilgebieten der Arbeitsmarktforschung und Sozialpolitik.

Jeder Vortrag wird von einem anderen Teilnehmer des Workshops koreferiert.

Die Teilnahme am Workshop ist auch ohne Einreichung eines eigenen Beitrags möglich.

#### **Einreichungen:**

Vortragsangebote können entweder durch Einreichung von Diskussionspapieren oder Kurzbeschreibungen (2–3 Seiten) erfolgen (jeweils in PDF-Format).

Bitte schicken Sie Ihre Angebote bis spätestens 24. 01. 2014 per E-Mail an die folgende Adresse:

**workshopDD@ifo.de**

Bei der Einreichung von Kurzbeschreibungen ist das vollständige Diskussionspapier bis zum 14. 02. 2014 nachzureichen.

#### **Aktuelle Informationen unter:**

<http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/events/academic-conferences/forthcoming.html>

#### **ORGANISATORISCHES:**

#### **Konferenzsprache:**

Deutsch

Vorträge auf Englisch sind möglich

#### **Ort:**

ifo Institut,  
Niederlassung Dresden  
Einsteinstraße 3  
01069 Dresden

#### **Zeit:**

06. 03. bis 07. 03. 2014

#### **Teilnahmegebühr:**

Keine

#### **Unterkunft:**

Die Organisatoren sind gerne bei der Suche nach einer Unterkunft behilflich. Übernachtungskosten, Reisekosten und die Kosten für das gemeinsame Abendessen müssen jedoch vom Teilnehmer selbst getragen werden.

#### **Ansprechpartner:**

Prof. Dr. Alexander Kemnitz  
[alexander.kemnitz@tu-dresden.de](mailto:alexander.kemnitz@tu-dresden.de)

Sabine Gralka  
[sabine.gralka@tu-dresden.de](mailto:sabine.gralka@tu-dresden.de)

Lars Vandrei  
[vandrei@ifo.de](mailto:vandrei@ifo.de)

Michael Weber  
[weber.m@ifo.de](mailto:weber.m@ifo.de)

**ifo** Institut  
Niederlassung Dresden