

# ifo Dresden berichtet

## Aktuelle Forschungsergebnisse

- *Joachim Ragnitz, Heinz Schmalholz, Ursula Triebwetter und Johann Wackerbauer*  
Cleantech in Ostdeutschland: Bestandsaufnahme und Entwicklungsperspektiven
- *Wolfgang Nagl*  
Fiskalische Belastung durch staatliche Unterstützungsleistungen im Alter 2020 in Sachsen
- *Joachim Ragnitz und Dirk Freigang*  
Die Ergebnisse der Föderalismusreformkommission II und die Bewertung der Verschuldungsgrenze
- *Robert Orłowski und Regina T. Riphahn*  
Im Osten nichts Neues – Lohnstrukturen knapp 20 Jahre nach dem Mauerfall
- *Wolfgang Nierhaus*  
Deutsche Konjunkturperspektiven 2009/2010:  
Im Sog der Weltrezession

## Im Blickpunkt

*Christoph Spengel*

Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung in Deutschland – Handlungsbedarf und Reformoptionen

16. Jahrgang (2009)  
Herausgeber: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.,  
Niederlassung Dresden, Einsteinstraße 3, 01069 Dresden,  
Telefon: 0351 264760, Telefax: 0351 26476-20  
E-Mail: dresden@ifo.de  
Internet: <http://www.ifo-dresden.de>  
Redaktion: Joachim Ragnitz  
Technische Leitung: Anja Ziesche  
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 3/2009

## Aktuelle Forschungsergebnisse

### **Cleantech in Ostdeutschland: Bestandsaufnahme und Entwicklungsperspektiven**

3

*Joachim Ragnitz, Heinz Schmalholz, Ursula Triebswetter und Johann Wackerbauer*

Das technologische Zukunftsfeld Cleantech ist in zunehmendem Maße bedeutsam für die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland. Dabei spannt der Begriff Cleantech einen weiten Bogen von eher traditionellen Wirtschaftszweigen und Verfahren, wie z. B. der Abfallwirtschaft und Abwasserentsorgung, bis hin zu modernen Hochtechnologien, wie sie z. B. in der Photovoltaik, Windenergie, Biokraftstoffherstellung oder im Metallrecycling zum Einsatz kommen. Das IFO INSTITUT, NIEDERLASSUNG DRESDEN, hat im Rahmen des Programms „Zukunftstechnologien“ des BUNDESMINISTERIUMS FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG eine Bestandsaufnahme des schon existierenden Cleantech-Sektors vorgenommen sowie die mittel- und langfristigen Potenziale in diesem Zukunftsfeld analysiert. Diese Ergebnisse werden verkürzt im vorliegenden Artikel vorgestellt.

### **Fiskalische Belastung durch staatliche Unterstützungsleistungen im Alter 2020 in Sachsen**

11

*Wolfgang Nagl*

In der gesellschaftlichen Diskussion wird derzeit das Risiko zunehmender Altersarmut in Ostdeutschland thematisiert. Begründet wird dies unter anderem mit der hohen Arbeitslosigkeit und den dadurch unterbrochenen Erwerbsbiographien sowie den oftmals niedrigen Arbeitseinkommen, die nur geringe Anwartschaften in der gesetzlichen Rentenversicherung ermöglichen. Sollten sich diese Befürchtungen bewahrheiten, könnten den öffentlichen Haushalten in der Zukunft zusätzliche Belastungen durch Mehrausgaben vor allem für die Grundsicherung im Alter drohen.

Um ein genaueres Bild der fiskalischen Belastung durch Altersarmut zu zeichnen, wurde die Anzahl der Grundsicherungsbedürftigen Personen 2020 in Sachsen berechnet und die daraus resultierende fiskalische Belastung ermittelt.

### **Die Ergebnisse der Föderalismusreformkommission II und die Bewertung der Verschuldungsgrenze**

17

*Dirk Freigang und Joachim Ragnitz*

Am 5. März 2009 hat die „Gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ – kurz: Föderalismuskommission II – mit der Vorlage ihrer Reformvorschläge ihre Arbeit abgeschlossen. Das Gesetzgebungsverfahren soll bis zum Sommer 2009 abgeschlossen werden.

Die NIEDERLASSUNG DRESDEN DES IFO INSTITUTS, die TECHNISCHE UNIVERSITÄT DRESDEN, das WISSENSCHAFTS-ZENTRUM BERLIN FÜR SOZIALFORSCHUNG sowie die FREIE UNIVERSITÄT BERLIN haben zu diesem Thema eine wissenschaftliche Tagung organisiert, bei der aus unterschiedlichem Blickwinkel über die Ergebnisse der Kommission diskutiert wurde. Die Ergebnisse dieser Tagung werden im vorliegenden Artikel zusammenfassend dargestellt.

### **Im Osten nichts Neues – Lohnstrukturen knapp 20 Jahre nach dem Mauerfall**

24

*Robert Orłowski und Regina T. Riphahn*

Die Frage nach dem Zeitbedarf für die Anpassung der Lohnstrukturen eines ehemaligen sozialistischen Landes an das Niveau eines marktwirtschaftlichen Systems ist von hohem politischen Interesse. In der vorliegenden Studie werden die Lohnstrukturen in Ostdeutschland unter diesem Gesichtspunkt knapp 20 Jahre nach der Wiedervereinigung untersucht. Es zeigt sich, dass bis heute noch keine vollständige Anpassung erkennbar ist.

**Deutsche Konjunkturperspektiven 2009/2010: Im Sog der Weltrezession**

28

*Zusammengefasst von Wolfgang Nierhaus*

Die deutsche Wirtschaft befindet sich im Frühjahr 2009 in der tiefsten Rezession seit der Gründung der Bundesrepublik. Als Folge der Zuspitzung der internationalen Finanzkrise im vergangenen Herbst hat sich der globale Abschwung dramatisch verschärft. Dadurch ist die weltweite Nachfrage nach Investitionsgütern eingebrochen, und dies hat insbesondere die Exportindustrie extrem hart getroffen. Alles in allem wird sich das Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2009 um 6 % verringern. Dies dürfte trotz des verstärkten Einsatzes von Kurzarbeit auch zu einem sich beschleunigenden Abbau der Beschäftigung führen. Im Jahresverlauf 2009 ist mit einem Verlust von mehr als 1 Mill. Arbeitsplätzen zu rechnen. Spiegelbildlich wird die Arbeitslosigkeit hochschnellen und im Herbst die Marke von 4 Mill. überschreiten. Für 2010 erwarten die Institute keine durchgreifende Erholung. Das Bruttoinlandsprodukt dürfte um 0,5 % sinken. Zum Jahresende ist mit knapp unter 5 Mill. Arbeitslosen zu rechnen.

**Im Blickpunkt****Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung in Deutschland – Handlungsbedarf und Reformoptionen**

34

*Christoph Spengel*

Die Mitgliedstaaten der EUROPÄISCHEN UNION (EU) haben sich im Rahmen der Lissabon-Strategie das Ziel gesetzt, die Aufwendungen für Forschung und Entwicklung (FuE) bis zum Jahr 2010 auf 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu erhöhen. Deutschland liegt mit einem Anteil der FuE-Aufwendungen von 2,54 % des BIP innerhalb der EU-Mitgliedstaaten nur auf dem dritten Rang.

Zur Erreichung des Lissabon-Ziels schlägt die EU-Kommission u. a. eine steuerliche Breitenförderung von Forschung und Entwicklung als wichtige Maßnahme vor. Vor diesem Hintergrund hat die Arbeitsgruppe „Steuerliche FuE-Förderung“ der Forschungsunion Wirtschaft – Wissenschaft geprüft, ob und mittels welcher Instrumente auch in Deutschland eine direkte steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung in Erwägung gezogen werden kann. Als Ergebnis werden konkrete Vorschläge zur Ausgestaltung einer steuerlichen FuE-Förderung in Deutschland entwickelt. Dieser Text bildet eine Diskussionsgrundlage für den gleichnamigen Vortrag des Autors am 1. Juli 2009 im ifo Institut, Niederlassung Dresden.

**Daten und Prognosen****Arbeitsmarktentwicklung im Vergleich**

37

**Ausgewählte Ergebnisse aus dem ifo Konjunkturtest**

39

**Aus der ifo Werkstatt****ifo Veranstaltungen**

42

**ifo Vorträge**

43

**ifo Veröffentlichungen**

44

**ifo intern**

44

# Cleantech in Ostdeutschland: Bestandsaufnahme und Entwicklungsperspektiven

Joachim Ragnitz, Heinz Schmalholz, Ursula Triebswetter und Johann Wackerbauer\*

Das technologische Zukunftsfeld Cleantech ist in zunehmendem Maße entscheidend für die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland. Dabei spannt der Begriff Cleantech einen weiten Bogen von eher traditionellen Wirtschaftszweigen und Verfahren wie z. B. der Abfallwirtschaft und Abwasserentsorgung bis hin zu modernen Hochtechnologien, wie sie z. B. in der Photovoltaik, Windenergie, Biokraftstoffherstellung oder im Metallrecycling zum Einsatz kommen. Das ifo Institut, Niederlassung Dresden, hat im Rahmen des Programms „Zukunftstechnologien“ des BUNDESMINISTERIUMS FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG eine Bestandsaufnahme des schon existierenden Cleantech-Sektors vorgenommen sowie die mittel- und langfristigen Potenziale in diesem Zukunftsfeld analysiert.

## Was ist Cleantech?

Die Umwelt- und Klimaschutztechnik ist innerhalb weniger Jahre zu einer globalen Schlüsselindustrie mit hoher Wachstumsdynamik geworden. Triebfedern dieser Entwicklung waren zum einen die zunehmend in den Industriestaaten verfolgten aktiven Umweltpolitiken, zum anderen ein Wandel in der Energieproduktion und -nutzung hin zu regenerativen Energieträgern, der maßgeblich durch die Verknappung und Verteuerung fossiler Rohstoffe verursacht ist. Innovative Technologien, die ein umweltverträgliches, energieeffizientes und ressourcenschonendes Wirtschaften gewährleisten sollen, werden unter der Bezeichnung „**Cleantech**“ zusammengefasst (vgl. Abb. 1).

Der Anspruch an Cleantech, mit integrierten Lösungen „saubere Produkte und Verfahren“ zu realisieren, gibt Cleantech den Status einer Querschnittstechnologie. Diese Lösungen kommen dabei sowohl in traditionellen Branchen zur Anwendung, eröffnen aber auch neue Geschäftsfelder und Märkte. Durch die damit intendierten Effizienz- und Kostensenkungsziele kommt Cleantech im Hinblick auf ihre **Modernisierungsfunktion** in einer entwickelten Volkswirtschaft dabei eine ähnliche Rolle zu wie schon bei anderen Schlüsseltechnologien

Aus der Funktion als **Querschnittsbranche** resultieren große Probleme bei der statistischen Erfassung der wirtschaftlichen Aktivitäten der Cleantech-Branche.

Gleichwohl ist aus amtlichen und nicht-amtlichen Quellen eine Reihe von Informationen verfügbar. Die beiden großen Blöcke, die die gesamte Cleantech-Branche bilden, sind die Anbieter von Umweltschutzgütern und -dienstleistungen einerseits, sowie der Bereich der erneuerbaren Energien andererseits.

## Zukunftsbranche mit hoher Beschäftigungs- und Wachstumsdynamik

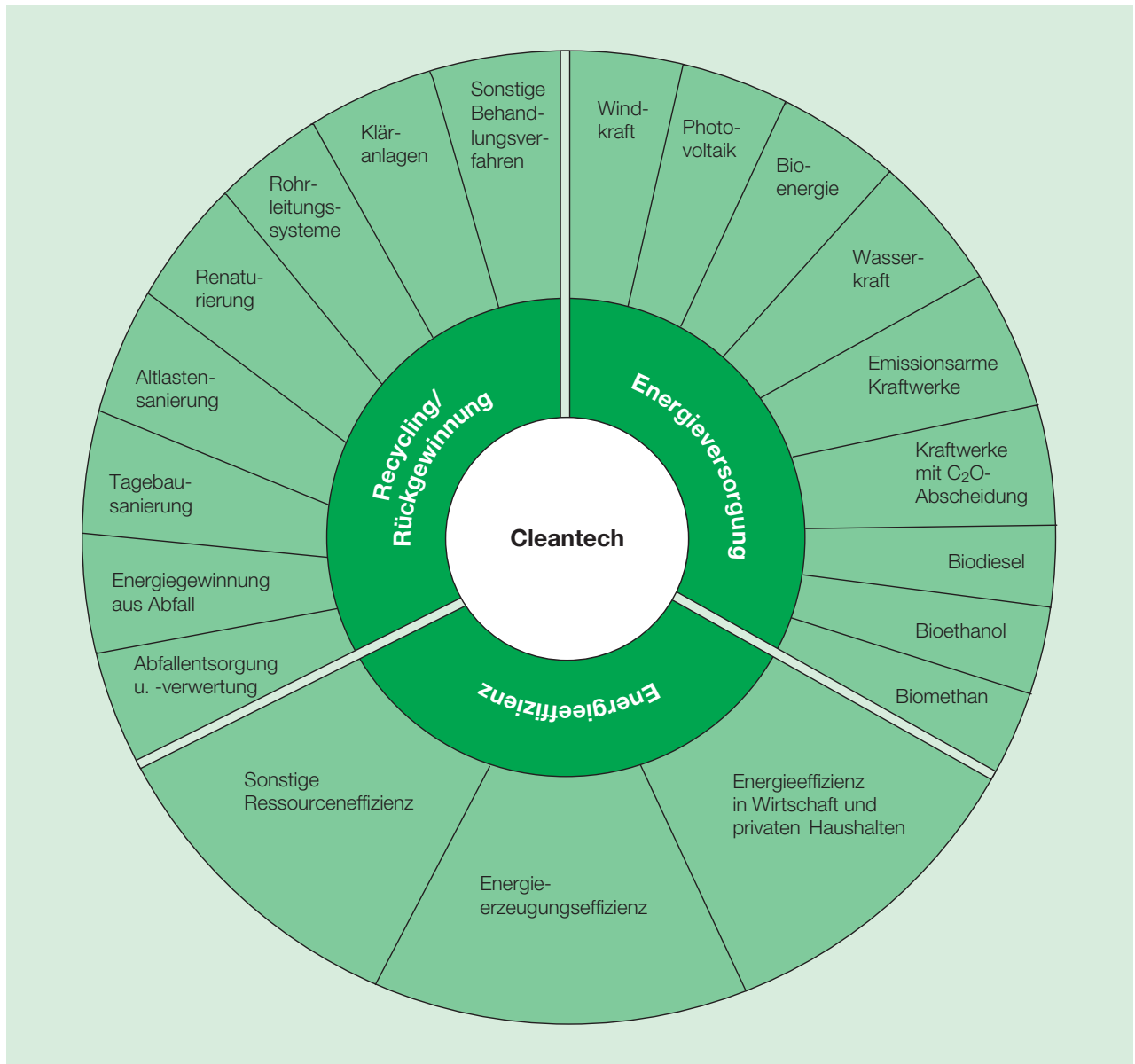
Die Analyse der Struktur der ostdeutschen Cleantech-Branche erfolgte zunächst mithilfe von Sekundärstatistiken. Berechnungen für das Jahr 2007 ergaben, dass in allen Cleantech-Segmenten zusammengenommen rund 158.000 Menschen in den neuen Ländern **Beschäftigung** fanden (vgl. Tab. 1). Die **indirekten Beschäftigungswirkungen** bei Zulieferern aus dem Maschinen- und Anlagenbau sowie weiteren Industrie- und Dienstleistungszweigen dürften sich schätzungsweise auf weitere 200.000 Personen belaufen. Damit ist das technologische Zukunftsfeld Cleantech in zunehmendem Maße entscheidend für die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland geworden.

Um weitergehende strukturelevante Informationen zu erhalten, wurde vom ifo Institut eine schriftliche Befragung bei Cleantech-Firmen in Ostdeutschland durchgeführt, wobei Fragen zur Einschätzung ihrer wirtschaftlichen Lage und ihrer Entwicklungsperspektiven im Vordergrund standen.

Es zeigte sich, dass in den letzten Jahren die **Beschäftigungsdynamik** in der Cleantech-Branche bereits enorm war. Über alle Cleantech-Segmente hinweg war im Zeitraum 2005–2007 bei 35 % der vom ifo Institut befragten Unternehmen die Anzahl der Beschäftigten gestiegen, bei 53 % gleich geblieben und nur bei 12 % gesunken. In den Bereichen Windenergie, Luftreinhaltung, Energieeffizienz und Photovoltaik signalisierten jeweils mehr als die Hälfte der Befragten gestiegene Mitarbeiterzahlen. Die geringste Beschäftigungsdynamik hatte

\* Dr. Joachim Ragnitz ist Managing Director der ifo Niederlassung Dresden, Heinz Schmalholz arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter in der ifo Niederlassung. Dr. Ursula Triebswetter ist als wissenschaftliche Mitarbeiterin des ifo Instituts München beschäftigt. Dr. Johann Wackerbauer ist kommissarischer Leiter der Abteilung Umwelt und Verkehr des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung München.

Abbildung 1: Überblick über die Cleantech-Segmente



Quelle: Zusammenstellung des ifo Instituts.

die Sparte der Kreislaufwirtschaft aufzuweisen, wo nur jedes siebte Unternehmen zusätzlich eingestellte Mitarbeiter meldete.

Die günstige Beschäftigtenentwicklung korrespondierte eng mit dem **Umsatzwachstum** der Cleantech-Firmen. Rund 46% der Befragten hatten im Zeitraum 2005–2007 Umsatzsteigerungen zu verzeichnen, bei 40% blieb der Umsatz unverändert und bei 14% war er rückläufig. Besonders dynamisch haben sich dabei die innovationsgetriebenen Bereiche der regenerativen Energien entwickelt.

Dass sich der Markt für die ostdeutschen Cleantech-Betriebe auch weiterhin dynamisch entwickeln wird, kommt in deren Angaben über ihre **Umsatz- und**

**Beschäftigungserwartungen** zum Ausdruck. Nur ein Fünftel rechnet mit stagnierenden Umsätzen und rund ein Drittel sieht keine Veränderungen bei der Zahl der Mitarbeiter. Die Mehrheit der Betriebe rechnet mit Umsatz- und Beschäftigungszuwächsen unterhalb der 10%-Marke. Bei Nennungen über Umsatzsteigerungen von mehr als 20%, votieren dabei Industriebetriebe deutlich häufiger als der Branchendurchschnitt. Auch hier gibt es segmentspezifische Unterschiede. So erwarten 20% der Photovoltaik-Unternehmen und 10% der Unternehmen aus dem Bereich Energieeffizienz eine Verdopplung ihrer Beschäftigtenzahlen bis 2015. Etwa 70% der Biokraftstoffhersteller erwarten ein Beschäftigungswachstum bis zu 20%.

Tabelle 1: Beschäftigte in der Cleantech-Branche 2007

Cleantech-Bereich	Insgesamt	darunter in:		
		West-deutschland	Ostdeutschland	
			Personen	Anteil an Deutschland insgesamt in %
Umweltschutzgüter und Umweltschutz-Dienstleistungen (ohne Abfallwirtschaft/ Recycling und Abwasserbehandlung) <sup>a</sup>	409.363	365.038	44.325	10,8
Recycling	40.054	25.782	14.272	35,6
Abfall- und Abwasserbeseitigung	138.275	100.194	38.081	27,5
Zwischensumme	587.692	491.014	96.678	16,5
Erneuerbare Energien (ohne Photovoltaik) <sup>b</sup>	206.675	160.499	46.176	21,9
Photovoltaik <sup>c</sup>	42.625	27.801	14.824	34,8
Zwischensumme	249.300	188.300	61.000	24,5
<b>Alle Bereiche</b>	<b>836.992</b>	<b>679.314</b>	<b>157.678</b>	<b>18,7</b>

a) Werte für 2005 in den Bereichen Luftreinigung, Lärmbekämpfung, Altlastensanierung, Mess-, Analyse-, Regelungstechnik, Analytik, Beratung, Umweltforschung und -entwicklung. – b) Windenergie, Solarthermie, Wasserkraft, Geothermie, Biomasse, Biogas und flüssige Biomasse, Biomassebrennstoffe, Biokraftstoff, Beschäftigung durch öffentlich/gemeinnützige Mittel. – c) Inkl. Großhandel und Handwerk.

Quellen: IAB-Betriebspanel, Welle 2005, FDZ, Ferndatenabfrage: 09/2008, Stand: 2008; Kratzat et al. (2008); Berechnungen des ifo Instituts.

### Stand und Entwicklungen in ausgewählten Cleantech-Sektoren

Als Wachstumsmotor unter den ostdeutschen Cleantech-Segmenten ist die **Photovoltaik-Branche** hervorzuheben. Die Solarindustrie hat sich in Ostdeutschland mit rund 15.000 Beschäftigten zu einem wichtigen Industriezweig entwickelt. Etwa 80 % der gesamtdeutschen sowie 20 % der weltweiten Solarzellenproduktion werden dort gefertigt. Die Weltmarktführer wichtiger Komponenten und Produktionsanlagen für die Solarindustrie sind in Ostdeutschland ansässig. Ihre Standorte konzentrieren sich hauptsächlich auf Mitteldeutschland und Berlin-Brandenburg. In den meisten Fällen befinden sich die **Firmensitze** sowie die Forschungs- und Entwicklungsabteilungen der führenden Solarfirmen in Ostdeutschland. In den neuen Bundesländern ist diese Situation für eine Industriebranche einzigartig. Auch Investitionen internationaler Unternehmen signalisieren die besondere Bedeutung Mitteldeutschlands und der Region Berlin-

Brandenburg als Standort der europäischen Photovoltaikindustrie.

Die intensiven **Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten** der ostdeutschen Herstellerfirmen treiben die Innovationstätigkeiten der Solarindustrie stark voran. Zu den bisherigen Innovationsleistungen der mitteldeutschen Photovoltaikindustrie zählen die Entwicklung neuer Kristallisationstechnologien, neue Zellfertigungskonzepte sowie die Entwicklung neuer Fertigungsanlagen, die weltweit Anwendung finden werden. Aus dem Spitzenclusterwettbewerb der Bundesregierung ging im Herbst 2008 die Initiative SOLARVALLEY MITTELDEUTSCHLAND als einer der fünf Sieger hervor. Ziel der beteiligten 27 Solarunternehmen und 12 Forschungseinrichtungen aus Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen ist es, gemeinsame Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten auf allen Stufen der Photovoltaikindustrie vom Zulieferer bis hin zur Einspeisung durchzuführen. Dadurch soll innerhalb der nächsten fünf bis sieben Jahre die sog. Netzparität, also die Gleichwertigkeit der Stromgestehungskosten einer

Photovoltaikanlage mit den Stromendverbraucherpreisen, erreicht werden.

Als ein weiterer bedeutender Cleantech-Markt in Ostdeutschland ist die **Kreislaufwirtschaft** zu nennen. An der bundesweiten Recyclingindustrie hatte Ostdeutschland 2007 einen Beschäftigtenanteil von knapp 36 %. Dieser Anteil belegt, dass die Recyclingindustrie in Ostdeutschland zwar überproportional vertreten ist, aber in der Branche die Marktführer aus Westdeutschland dominieren. Die wenigen kleinen ostdeutschen Unternehmen konnten sich jedoch bislang, trotz anhaltender Konzentrationsprozesse, Spezialisierungsnischen in der Vermarktung innerhalb der gesamten Wertschöpfungskette sichern. Gerade ostdeutsche Umwelttechnikanbieter weisen in einzelnen Bereichen eine starke technologische Position auf. So bedient Deutschland in der Sortiertechnik zwei Drittel des globalen Marktes. Auch in Bezug auf Verfahren zur stofflichen Verwertung zählen deutsche Firmen zu den Weltmarktführern.

Im Cleantech-Bereich **Biokraftstoffe** als weitgehend klimaneutrale Alternative zu fossilen Kraftstoffen, wird je nach technologischer Verfügbarkeit in Biokraftstoffe der ersten und der zweiten Generation unterschieden. Bei der ersten Generation von Biokraftstoffen sind vor allem Biodiesel und Bioethanol von Bedeutung. Zur so genannten zweiten Generation der Biokraftstoffe zählen heute noch nicht großtechnisch hergestellte, synthetische Biokraftstoffe wie Biomethanol, Biomass-to-Liquid (BtL), Pyrolyse-Diesel, Biogas und Wasserstoff aus Biomasse. Allerdings befinden sich die einschlägigen Verfahren zur Herstellung von Biokraftstoffen der zweiten Generation noch im Pilotstadium. Bei der Forschungsinfrastruktur ist ein wesentlicher Standortvorteil für Ostdeutschland durch die Gründung des DEUTSCHEN BIOMASSE-FORSCHUNGSZENTRUMS (DBFZ) in Leipzig entstanden. Damit konzentriert sich die bundesdeutsche Forschung zu Biokraftstoffen und weiteren Energieträgern aus Biomasse zukünftig in Sachsen. Mit bis zu 80 Beschäftigten wird im DBFZ daran geforscht, wie aus Biomasse Strom, Wärme und Kraftstoffe effizienter bereitgestellt werden können. Ein weiteres Beispiel für die Standortattraktivität Ostdeutschlands im Biokraftstoffbereich ist die Errichtung der weltweit ersten kommerziellen BtL-Anlage von CHOREN in Freiberg unter Beteiligung von SHELL DEUTSCHLAND.

Das Cleantech-Segment **Windenergie** stellt mit 20.000 bis 25.000 Beschäftigten die beschäftigungsstärkste Sparte innerhalb der erneuerbaren Energien in Ostdeutschland dar. Allerdings gehört die überwiegende Mehrheit der in der ostdeutschen Windenergiebranche tätigen Unternehmen zu den Windkraftbetreibern und nicht zu den Windkraftanlagenbauern. Exportintensive Herstellerfirmen sind nach Expertenangaben weniger stark vertreten. Jedoch besitzen einige bedeutende

Hersteller von Windkraftanlagen auch Produktionsstätten in den neuen Ländern, so z. B. in Magdeburg (ENERCON), in Lauchhammer (VESTAS) oder in Rostock (NORDEX). In Thüringen hat sich zudem eine Reihe von Unternehmen angesiedelt, die Komponenten für Windkraftanlagen anbieten. Der in Sachsen traditionell stark ausgeprägten Maschinen- und Anlagenbauindustrie wird ebenfalls ein Potenzial für die Entwicklung von Innovationen in der Windenergie zugeschrieben.

### Wettbewerbsvorteile des Standorts Ostdeutschland ausbauen

Eine Region kann im nationalen und internationalen Standortwettbewerb nur überzeugen, wenn sie attraktive **Standortfaktoren** aufweist. Die ostdeutschen Standortvorteile überzeugen vor allem ausländische Photovoltaikhersteller, die sich in den letzten Jahren verstärkt in Mitteldeutschland und Brandenburg angesiedelt haben. Ermittelt wurde die Beurteilung der am Standort Ostdeutschland ansässigen Cleantech-Unternehmen im Rahmen der schriftlichen Befragung (vgl. Abb. 2). Von insgesamt 15 Standortfaktoren wurden zwei Faktoren überwiegend **positiv** beurteilt und zwar die Nähe zu Kunden (70 % positiv, 26 % neutral und 4 % negativ) sowie die Verkehrsanbindung (62 % positiv, 25 % neutral, 13 % negativ). Dieser Befund gilt für alle Cleantech-Segmente.

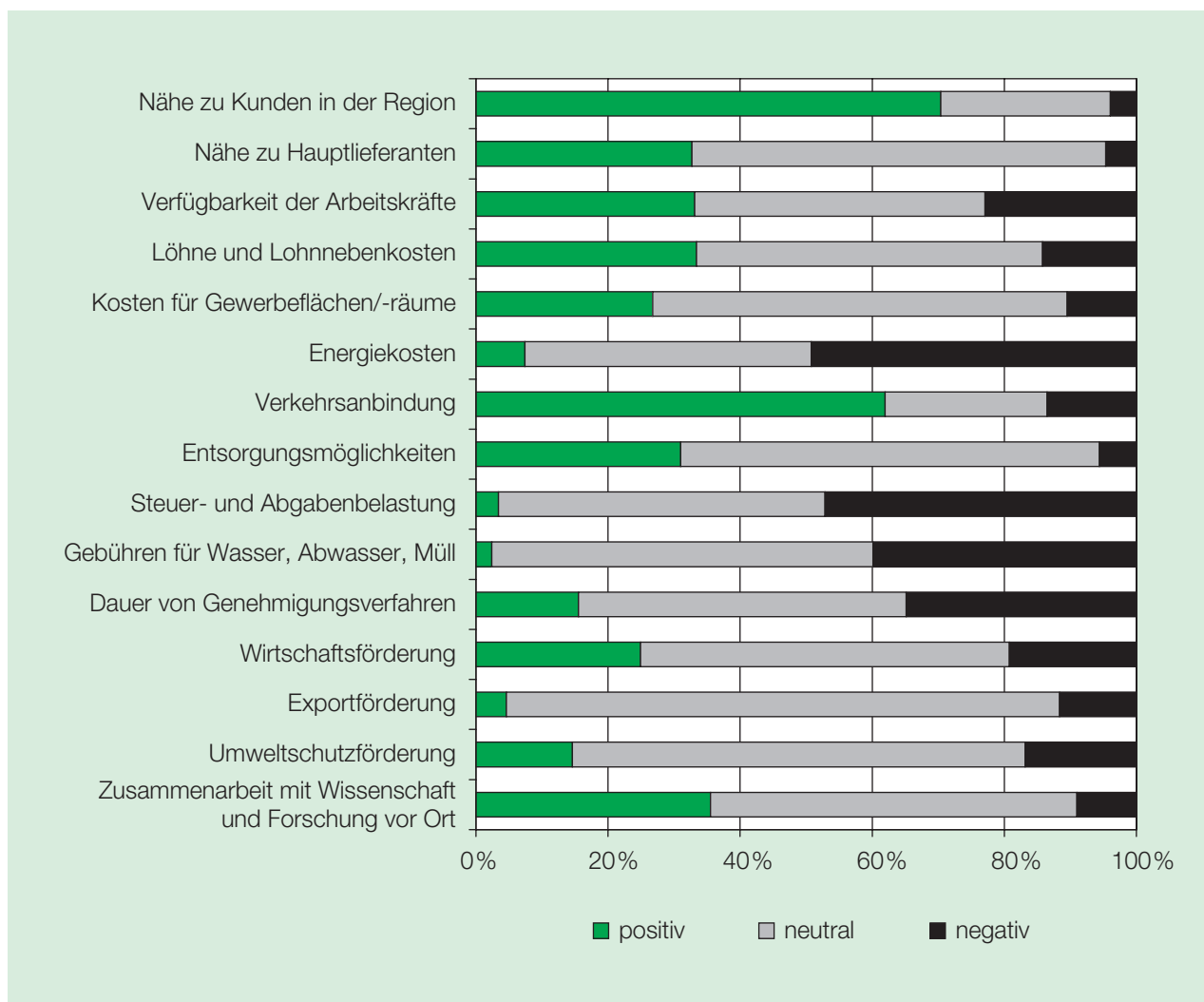
Danach gibt es einen Block von sieben Faktoren, deren Ausprägung zwar überwiegend als **neutral** bewertet wurde, die aber per saldo noch eine positive Beurteilung erfahren. Hierzu zählen in absteigender Reihenfolge: Nähe zu Hauptlieferanten (per saldo 28 % positiv), Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung vor Ort (+26 %), Entsorgungsmöglichkeiten (+26 %), Löhne und Lohnnebenkosten (+19 %), Kosten für Gewerbeflächen (+17 %), Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte (+10 %) und die Wirtschaftsförderung (+6 %).

Einige Standortfaktoren werden von den ostdeutschen Cleantech-Unternehmen allerdings auch **negativ** eingeschätzt. Hierzu zählen insbesondere die Steuer- und Abgabenbelastung (per saldo 44 % negativ), die Energiekosten (-42 %), die Gebühren und Beiträge für (Ab-)Wasser, Müll und dergl. (-37 %), die Dauer von Genehmigungsverfahren (-19 %), die Exportförderung (-7 %) und die Umweltschutzförderung (-2 %). Erkennbar hieran ist, dass es sich dabei nicht primär um ostdeutsche, sondern um gesamtdeutsche Standortnachteile handelt.

Eine Möglichkeit für die kleineren ostdeutschen Cleantech-Unternehmen, größtenbedingte Nachteile teilweise zu kompensieren, ist die **Kooperation** in wichtigen betrieblichen Funktionsbereichen mit externen Partnern.



Abbildung 2: Beurteilung der Standortfaktoren



Quelle: ifo Unternehmensbefragung 2008.

Rund 77 % der Befragungsteilnehmer waren in Kooperationsbeziehungen engagiert. Drei Viertel der kooperierenden Betriebe gingen Partnerschaften zum Zweck der Unterstützung ihrer Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten ein. Rund 57 % der Betriebe vermarkteten gemeinsam mit Partnern ihre Produkte oder Dienstleistungen, während knapp 56 % der Betriebe Produktionskooperationen unterhielten.

Gerade die **Forschungsinfrastruktur** im Cleantech-Bereich ist ein bedeutender Standortvorteil Ostdeutschlands und wird von Investoren als ein zentrales Kriterium für die Standortwahl in den neuen Ländern genannt (vgl. Tab. 2). Neben den Kooperationsmöglichkeiten im Forschungs- und Entwicklungsbereich ist für die in den Hightech-Segmenten des Cleantech-Sektors tätigen Unternehmen auch die Verfügbarkeit hochqualifizierter Mitarbeiter von zentraler Bedeutung. An zahlreichen Hochschulen in den neuen Bundesländern finden sich

Lehrangebote in den Bereichen Energie und Umwelttechnik, wobei sich auch regionale Schwerpunkte in bestimmten Technologiefeldern herausgebildet haben.

Knapp ein Viertel der Befragungsteilnehmer gehört nach eigener Einschätzung einem **Cluster** oder Wissensnetzwerk an. Mit 48 % Clusterzugehörigkeit liegt das Segment Photovoltaik an der Spitze, gefolgt von Biokraftstoffen, Windenergie und Geothermie. Die geringsten Quoten weisen Abfallbeseitigung und Lärmbekämpfung auf. Die in den Clustern oder Netzwerken involvierten Betriebe unterhalten deutlich intensivere Kontakte zu den regionalen wissenschaftlichen Einrichtungen als diejenigen ohne Einbindung in solche Verbände. In Form bilateraler Kooperationen oder temporärer Beteiligung an Forschungsprojekten profitieren die vernetzten Teilnehmer vom Know-how der Partner. Einige dieser Cluster in Ostdeutschland konnten sich in der Spitzenklasse positionieren.

Tabelle 2: Indikatoren zu FuE und Lehre im Bereich Erneuerbare Energien für Ostdeutschland

Bundesland	Forschungseinrichtungen für EE in % aller Forschungseinrichtungen	Anteil der FuE-Ausgaben für EE von Bund und Land am BIP 2006	Patente für EE ab 2004 je 1 Mill. Einwohner 2006	EE-relevante Studiengänge in % aller Studiengänge
Berlin	11,76	15,58	29,30	1,48
Brandenburg	5,56	13,03	18,58	2,64
Mecklenburg-Vorpommern	5,88	0,00	21,47	0,93
Sachsen	9,52	40,54	29,14	1,76
Sachsen-Anhalt	16,00	13,79	23,96	0,21
Thüringen	18,18	23,59	26,50	1,42
<i>nachrichtlich:</i>				
– bester Wert <sup>a</sup>	30,00	47,71	82,09	3,27
– schlechtester Wert <sup>a</sup>	3,57	0,00	18,58	0,21

a) Unter Berücksichtigung aller 16 Bundesländer.

Quelle: Zusammenstellung nach Angaben in DIW und ZSW (2008), Tab. 8.

Neben dem im Photovoltaikbereich tätigen Spitzencluster SOLARVALLEY MITTELDEUTSCHLAND gehörte auch das in der Forschung für mehr Energieeffizienz engagierte sächsische Spitzencluster COOL SILICON – ENERGY EFFICIENCY INNOVATIONS FROM SILICON VALLEY im September 2008 zu den fünf Siegern des Spitzenclusterwettbewerbs der Bundesregierung. Beide Cluster zeichnen sich durch eine enge Vernetzung von Unternehmen, Hochschulen und Forschungseinrichtungen aus und verfolgen ein konkret gefasstes Innovationsziel. Weitere Cluster wie das Recycling-Cluster in Freiberg und zahlreiche Kompetenznetzwerke wären noch zu nennen, die sich die schon genannten Vernetzungsvorteile zu eigen machen und somit ihre Innovationsstärke sichern.

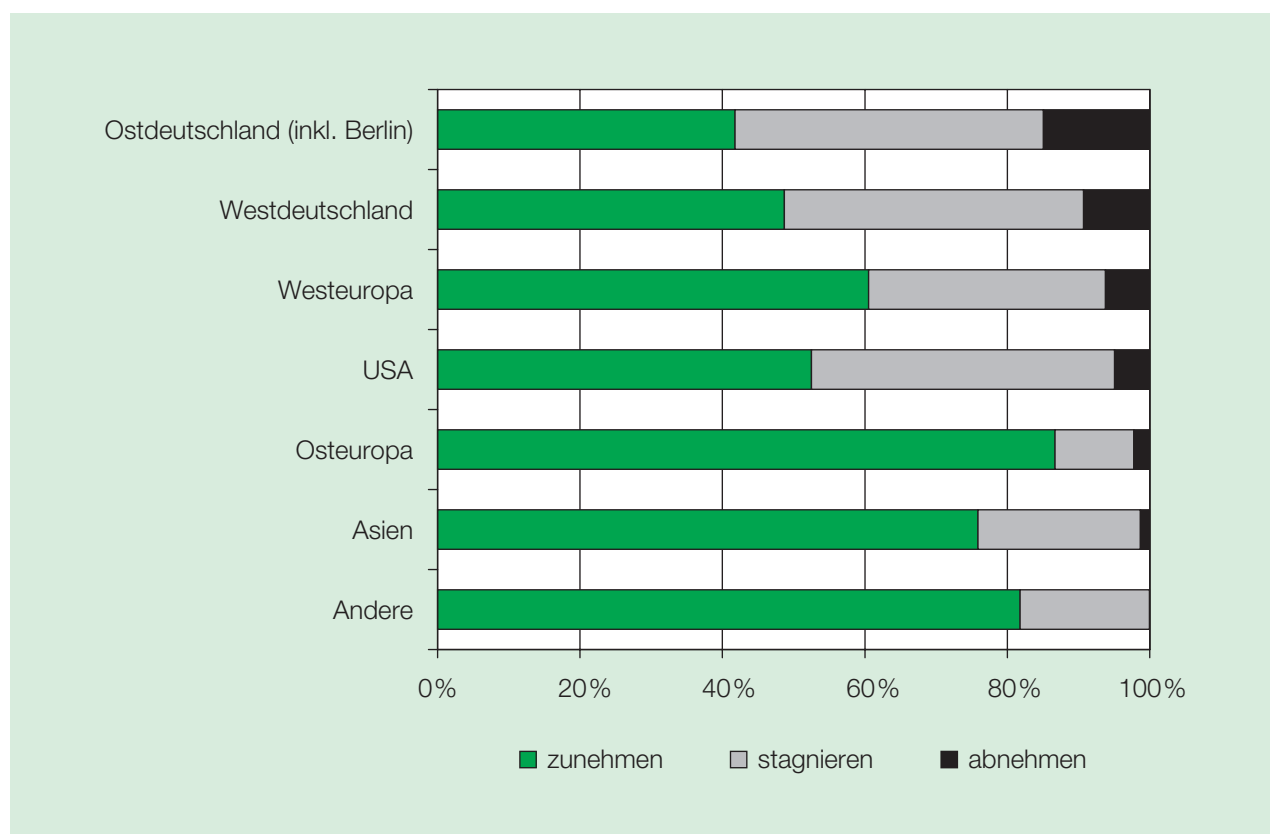
Im Zeitraum bis 2015 antizipieren die Cleantech-Betriebe eine eher verhaltene Wachstumsdynamik in den ost- und westdeutschen Absatzmärkten (vgl. Abb. 3). Optimistischer werden Nachfragesteigerungen aus den übrigen westeuropäischen Ländern (per saldo 54 % der Nennungen) und den USA (48 %) erwartet. Als richtige Boommärkte für die ostdeutsche Cleantech-Branche werden sich nach Einschätzung der Befragten die **ost-europäischen Märkte** entwickeln, wobei rund 90 % in erster Linie die neuen EU-Mitgliedsstaaten in dieser Rolle sehen. Aber für rund 80 % bieten auch die Länder Osteuropas außerhalb der EU große Absatzchancen. Knapp drei Viertel der Beteiligten sieht ihr Wachstumspotenzial im asiatischen Raum lokalisiert.

### Schlussfolgerungen

Die Analyse der Cleantech-Segmente hat gezeigt, dass in vielen Sparten leistungsfähige Unternehmen und Forschungskapazitäten am Standort Ostdeutschland vorhanden sind. Das Spektrum der hier angebotenen Güter- und Dienstleistungen erfordert die Umsetzung von technischem Wissen in anwendungsorientierte Problemlösungen. Der ermittelte Befund einer hohen Kooperationsneigung von Wirtschaft und Wissenschaft ist die Basis für die Wettbewerbsfähigkeit der Cleantech-Unternehmen. Diese muss in einem Markt, der einem zunehmend stärker werdenden internationalen Wettbewerb ausgesetzt ist, laufend verbessert werden und erfordert von den in diesem Bereich tätigen Anbietern eine hohe Innovationskraft. Als Standort für die Cleantech-Branche hat Ostdeutschland etliche **Vorteile** aufzuweisen:

- Aufgrund des schon hohen Unternehmensbestands ist Ostdeutschland einer der weltweit bedeutendsten Standorte der Photovoltaikindustrie. Zudem haben Weltmarktführer wichtiger Komponenten und Produktionsanlagen für die Solarindustrie ihren Sitz in der Region.
- Die Recyclingindustrie hat beschäftigungsmäßig einen hohen Anteil in Ostdeutschland. Viele Unternehmen verfügen über ein Alleinstellungsmerkmal in ihrer Markt-nische, insbesondere dort, wo es um den Einsatz innovativer Trennverfahren geht.

Abbildung 3: Einschätzung der Nachfrageentwicklung 2008 bis 2015 nach Absatzregionen (Angaben in %)



Quelle: ifo Unternehmensbefragung 2008.

- Die Ansiedlung des Forschungszentrums für den Bereich Bioenergie und Biokraftstoffe stärkt durch den Transfer innovativer Lösungen in die Unternehmen deren Wettbewerbsfähigkeit.
- Die Cleantech-Branche weist in Ostdeutschland einen höheren Anteil an der Gesamtwirtschaft auf als in manchen westdeutschen Regionen und aus ihren Aktivitäten resultieren darüber hinaus indirekte positive Effekte vor allem bei den Zulieferern aus Maschinenbau, Elektrotechnik und chemischer Industrie.
- Die schon gut ausgebaute Forschungslandschaft wird durch die weitere Ansiedlung öffentlicher und privater Kapazitäten gestärkt. Im Bereich Forschung und Lehre findet ebenfalls ein weiterer Ausbau durch die Etablierung neuer Studiengänge für verschiedene Segmente der erneuerbaren Energien an ostdeutschen Hochschulen statt.

Die Studie des ifo Instituts zeigt, dass die Cleantech-Branche in Ostdeutschland erhebliche **Zukunftspotenziale** besitzt (vgl. Abb. 3 u. Tab. 3). Insoweit ist damit zu rechnen, dass angesichts weltweit wachsender Nachfrage im Umweltsektor von diesem Wirtschaftszweig positive Effekte auf die weitere wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland ausgehen werden. Dass dieser Prozess noch weiterhin politisch begleitet werden muss, hat die

Bundesregierung in ihrem jüngsten Jahresbericht zum Stand der Deutschen Einheit durch die Initiierung der **Cleantech-Initiative Ostdeutschland** zum Ausdruck gebracht. Damit soll die Entwicklung von Zukunftsindustrien in den Bereichen Umweltschutz und regenerative Energien in den neuen Ländern weiter gestärkt werden.

Zum Zeitpunkt der Befragung im Sommer 2008 waren aufgrund der im globalen Umwelt- und Klimaschutz zu bewältigenden Aufgaben die marktlichen und technologischen Entwicklungspotenziale immens, so dass die antizipierten Umsatz- und Beschäftigungserwartungen von großem Optimismus geprägt waren. Gegen Ende des Untersuchungszeitraums wurden weltweit sowohl die Kapitalmärkte als auch die Realwirtschaft durch die **Finanzkrise** erschüttert. Insbesondere die Hersteller in den Cleantech-Bereichen Photovoltaik und Windenergie bekamen die Reduzierung oder Aussetzung von für 2009 geplanten Investitionsvorhaben ihrer Kunden zu spüren. Voraussichtlich werden nicht alle von den Cleantech-Unternehmen in der Befragung avisierten Umsatz- und Beschäftigtenziele kurzfristig erreicht werden können. Aufgrund der in allen Industriestaaten bestehenden Notwendigkeit, umwelt- und klimaschutzorientierte Maßnahmen auch weiterhin durchzuführen, ist jedoch langfristig im Großen und Ganzen eine weltweit eher stabile

Tabelle 3: Marktvolumina 2005 und 2020

Cleantech-Segment	Markt 2005	Wachstumsrate bis 2020 p. a. in %	Markt 2020	Relevanz für Ostdeutschland
	(global in Mrd. €)		(global in Mrd. €)	
<b>Erneuerbare Energien (EE)</b>				
Photovoltaik	8	15	42	+++
Solarthermie	3	17	28	+
Windenergie	11	8	57	+++
Wasserkraft	18	10	42	+
Geothermie	2	13	14	+++
Biomasse	2	15,0–20,0	8	++
<b>EE Insgesamt</b>	<b>150<sup>a</sup></b>	<b>11,0<sup>a</sup></b>	<b>191</b>	<b>++</b>
nachrichtlich:	8,7		24	
Anteil D an Welt	(20 %)		(9 %)	
<b>Sonstige</b>				
Sonstige Energieerzeugung	55	4	100	+
Energieeffizienz	538 <sup>a</sup>	6,0 <sup>a</sup>	900	++
Ressourcen- und Materialeffizienz	94 <sup>a</sup>	10,0 <sup>a</sup>	130	+
Wasserwirtschaft	361 <sup>a</sup>	3,0 <sup>a</sup>	480	++
Kreislaufwirtschaft	35 <sup>a</sup>	5,0 <sup>a</sup>	50	++
Nachhaltige Mobilität	200 <sup>a</sup>	3,0 <sup>a</sup>	350	+
<b>Insgesamt</b>	<b>~ 1.000</b>	<b>5,4</b>	<b>~ 2.200</b>	<b>++</b>
Anm.: Chancen für ostdeutsche Unternehmen an der Weltmarktentwicklung zu partizipieren: +++ = sehr gut; ++ = gut; + wahrscheinlich; 0 = unbestimmt. a) aktuellste Daten von 2007.				

Quelle: Zusammenstellung des ifo Instituts nach BMU (2009).

Nachfrage nach entsprechenden Gütern und Dienstleistungen zu erwarten, zumal die bislang von den Staaten ergriffenen nationalen Konjunkturpakete auch ökologische Komponenten beinhalten.

### Literatur

BMU – BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (Hrsg.) (2009): GreenTech made in

Germany 2.0. Umwelttechnologie-Atlas für Deutschland, München.

DIW und ZSW DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG UND ZENTRUM FÜR SONNENERGIE- UND WASSERSTOFFFORSCHUNG (2008): Vergleich der Bundesländer: Best Practice für den Ausbau Erneuerbarer Energien – Indikatoren und Ranking, Berlin.

KRATZAT, M. et al. (2008): Bruttobeschäftigung 2007 – eine erste Abschätzung (Stand: 14. März 2008), Berlin.

# Fiskalische Belastung durch staatliche Unterstützungsleistungen im Alter 2020 in Sachsen

Wolfgang Nagl\*

In der gesellschaftlichen Diskussion wird in regelmäßigen Abständen die potenziell zunehmende Altersarmut in Ostdeutschland thematisiert. Begründet wird dieses vermeintliche Risiko in Ostdeutschland meist mit der hohen Arbeitslosigkeit und den dadurch unterbrochenen Erwerbsbiographien. Auch wird häufig darauf verwiesen, dass Arbeitnehmer in Ostdeutschland aufgrund ihres geringen Verdienstes keine private Altersvorsorge leisten können und auch nur geringe Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung erwerben.<sup>1</sup> Sollten sich diese Befürchtungen bewahrheiten, könnte den öffentlichen Haushalten in der Zukunft eine massive zusätzliche Belastung durch staatliche Unterstützungsleistungen (vor allem Grundsicherung im Alter) drohen.

Um ein genaueres Bild der fiskalischen Belastung durch Altersarmut zu zeichnen, wurde die Anzahl der grundsicherungsbedürftigen Personen 2020 in Sachsen berechnet und die daraus resultierende fiskalische Belastung ermittelt.

## Maßnahmen zur Sicherstellung des soziokulturellen Existenzminimums

In der BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND existieren drei Grundpfeiler zur Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums: **das Arbeitslosengeld II, die Grundsicherung im Alter bei Erwerbsminderung und die Hilfe zum Lebensunterhalt**. Für erwerbsfähige Personen im Alter von 15 bis 65 Jahren finden die Regelungen des Sozialgesetzbuchs (SGB) II zum **Arbeitslosengeld II** Anwendung. Für die in dieser Untersuchung relevante Personengruppe der über 65-Jährigen sind die Anspruchsgrundlagen der **Grundsicherung im Alter** und der **Hilfe zum Lebensunterhalt** im SGB XII beschrieben. Die Sicherung des Existenzminimums erfolgt für Altersrentenbezieher grundsätzlich über die **Grundsicherung im Alter**. Den Anspruch auf **Grundsicherung im Alter** verwirken nach SGB XII § 41 Abs. 4 lediglich Personen, die in den letzten zehn Jahren die Bedürftigkeit vorsätzlich oder grob fahrlässig herbeigeführt haben. Diese Personen haben dann allerdings i. d. R. Anspruch auf **Hilfe zum Lebensunterhalt**.

## Höhe der Unterstützungszahlungen

Die Höhe des Regelsatzes bei der **Grundsicherung im Alter** und bei **Hilfe zum Lebensunterhalt** ist identisch und liegt momentan bei 351 €. <sup>2</sup> Geleistet werden die Zahlungen von den Kommunen (Kreise und kreisfreie Städte). Darüber hinaus werden in beiden Fällen die Kosten für eine angemessene Unterkunft, die Heizkosten und die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung übernommen. Generell liegen der **Hilfe zum Lebensunterhalt** etwas strengere gesetzliche Vorschriften mit mehreren Ausnahmetatbeständen als der **Grundsicherung im Alter** zu Grunde, so dass von einer etwas geringeren fiskalischen Belastung durch deren Bezug ausgegangen werden kann. Da der Unterschied minimal, der Anteil der Betroffenen über 65 Jahren sehr klein und die Träger bei beiden Unterstützungsmaßnahmen die Kreise bzw. die kreisfreien Städte sind, wird im Folgenden keine Differenzierung vorgenommen.

## Methodisches Vorgehen

Um eine Prognose der Anzahl der von Grundsicherung betroffenen Personen leisten zu können, erfolgt eine Annäherung über die Lebenssituation. Zunächst wird aus der familienstandspezifischen Bevölkerungsstatistik des STATISTISCHEN LANDESAMTES SACHSEN 2007 der aktuelle Anteil an ledigen, geschiedenen, verwitweten und verheirateten Frauen und Männern für jeden Rentnerjahrgang bestimmt. Diese Anteile werden im Zeitablauf als konstant angenommen und mit Hilfe der regionalisierten Ergebnisse der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (2006) des STATISTISCHEN BUNDESAMTES für Sachsen ins Jahr 2020 übertragen. Anschließend werden diese Anteile dann auf die gesamte Bestandsrentnerbevölkerung angewendet, so dass sich die Anzahl der Männer und Frauen im jeweiligen Familienstand ermitteln lässt.

\* Wolfgang Nagl ist Doktorand in der Niederlassung Dresden des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung.

Der Anteil der Personen, die 2020 auf staatliche Unterstützung zur Sicherung des sozialen Existenzminimums im Alter angewiesen sein werden, lässt sich direkt aus dem Tabellenviewer der Studie Altersvorsorge in Deutschland 2005 (AVID) ablesen.<sup>3,4,5</sup> Dort findet eine Unterscheidung nach Familienstand und Geschlecht statt. Für jede Untergruppe sind die Anteile gestaffelt nach Höhe des Nettoalterseinkommens in 100-€-Schritten angegeben. Aufgrund fehlender tieferer regionaler Angaben werden für Sachsen die Durchschnittswerte für alle ostdeutschen Länder verwendet. Eine Zusammenführung der Bevölkerungsvorausberechnung und der Ergebnisse der AVID ermöglicht somit eine differenzierte Betrachtung der Betroffenheit von Altersarmut.

Zur Quantifizierung der Bedürftigkeit wird ein durchschnittlicher Bedarf von 600 € bei Alleinstehenden angesetzt.<sup>6</sup> Bei Ehepaaren wird eine Bedürftigkeitsgrenze von 1.000 € angenommen. Da sich aus der amtlichen Statistik nicht entnehmen lässt, ob in einer bedürftigen Ehe ein oder beide Partner bedürftig sind, wird für die nachfolgende Betrachtung angenommen, dass die Vermählten jeweils häufig betroffen sind. Die im Folgenden angegebenen Werte in Euro beziehen sich stets auf das Jahr 2009 und beinhalten keine Annahmen über Anpassungen der Regelsätze bis zum Jahr 2020 (entsprechend handelt es sich um „reale“ Werte in heutigen Preisen).

## Ergebnisse

Bei der Analyse der Anzahl der grundsicherungsbedürftigen Rentner fällt auf, dass der Anteil der Frauen deutlich über dem der Männer liegt (vgl. Tab. 1).

Insgesamt werden 2020 ca. 3,4 % der über 65-Jährigen auf staatliche Unterstützung angewiesen sein. Festzuhalten bleibt aber, dass Frauen anteilig viel stärker davon betroffen sein werden als Männer. Zu beachten gilt

auch, dass in Ermangelung von Daten keine Vermögen berücksichtigt werden konnten. Da die Vermögensfreibeträge für staatliche Unterstützungszahlungen sehr gering sind, besteht durchaus die Möglichkeit, dass die Zahl der Grundsicherungsbedürftigen überschätzt wird, wenn auch nur leicht.

Um die fiskalische Belastung abzuschätzen, werden nun die Grundsicherungsbezieher in Klassen entsprechend der tatsächlich an sie ausbezahlten Geldbeträge eingeteilt. Die Berechnung der Unterstützungssumme der einzelnen Klassen wurde sehr pessimistisch gerechnet, d. h. es wurde immer der maximale Klassenbetrag als Ausgabe berechnet.

### a) Alleinstehende Männer

Bei den Männern zeigt sich, dass verwitwete Rentner nicht auf Unterstützungszahlungen angewiesen sind. Ledige sowie geschiedene Rentner benötigen meist nur geringe Aufstockungen der Rente; allerdings zeigt sich auch, dass rund ein Viertel aller ledigen und rund ein Sechstel aller geschiedenen Männer einer Aufstockung ihres Alterseinkommens bedürfen (vgl. Tab. 2 u. 3).

### b) Alleinstehende Frauen

Das Bild bei den Frauen ist dem der Männer in einem Punkt sehr ähnlich. Auch der Großteil der Frauen bedarf nur einer geringen Aufstockung ihrer Rente (vgl. Tab. 4–6). Über 15 % der ledigen oder geschiedenen Frauen können ihr Existenzminimum nicht aus dem eigenen Alterseinkommen bestreiten (vgl. Tab. 4 u. 5). Bei den Witwen liegt der Anteil mit rund 2,7 % zwar darunter; allerdings ist die Anzahl der Frauen in dieser Lebenssituation ungleich größer (vgl. Tab. 6).

**Tabelle 1: Anzahl der grundsicherungsbedürftigen Rentner und Rentnerinnen 2007 und 2020 in Sachsen**

	Männer	Frauen	Ingesamt	Durchschnittlicher Nettobedarf
Auf Unterstützung angewiesen 2007	2.972	6.672	9.584	284 €
Betroffenheitsquote 2007	0,74 %	1,12 %	0,96 %	
Auf Unterstützung angewiesen 2020	10.962	26.886	37.848	208 €
Betroffenheitsquote 2020	2,29 %	4,30 %	3,43 %	

Quellen: AVID-TabViewer (2009), Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt Sachsen, Berechnungen des ifo Instituts.

**Tabelle 2: Unterstützungssumme nach Klassen bei ledigen Männern**

Erhaltene Unterstützung	Anteil an allen ledigen Männern	Anzahl der Empfänger	Summe der jährlichen Unterstützung (in Mill. €)
500 bis 600 Euro	1,5 %	170	1,22
400 bis 500 Euro	0,0 %	0	–
300 bis 400 Euro	1,8 %	204	0,98
200 bis 300 Euro	1,2 %	136	0,49
100 bis 200 Euro	9,1 %	1.030	2,47
0 bis 100 Euro	10,5 %	1.188	1,43
Summe	24,1 %	2.727	6,59

Quellen: AVID-TabViewer (2009), Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt Sachsen, Berechnungen des ifo Instituts.

**Tabelle 3: Unterstützungssumme nach Klassen bei geschiedenen Männern**

Erhaltene Unterstützung	Anteil an allen geschiedenen Männern	Anzahl der Empfänger	Summe der jährlichen Unterstützung (in Mill. €)
500 bis 600 Euro	0,0 %	0	–
400 bis 500 Euro	1,0 %	190	1,14
300 bis 400 Euro	1,4 %	266	1,28
200 bis 300 Euro	2,0 %	380	1,37
100 bis 200 Euro	3,3 %	627	1,50
0 bis 100 Euro	9,7 %	1.842	2,21
Summe	17,4 %	3.304	7,50

Quellen: AVID-TabViewer (2009), Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt Sachsen, Berechnungen des ifo Instituts.

**Tabelle 4: Unterstützungssumme nach Klassen bei ledigen Frauen**

Erhaltene Unterstützung	Anteil an allen ledigen Frauen	Anzahl der Empfänger	Summe der jährlichen Unterstützung (in Mill. €)
500 bis 600 Euro	3,1 %	1.222	8,80
400 bis 500 Euro	3,0 %	1.182	7,09
300 bis 400 Euro	0,2 %	79	0,38
200 bis 300 Euro	2,1 %	828	2,98
100 bis 200 Euro	1,1 %	434	1,04
0 bis 100 Euro	8,4 %	3.310	3,97
Summe	17,9 %	7.054	24,26

Quellen: AVID-TabViewer (2009), Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt Sachsen, Berechnungen des ifo Instituts.

**Tabelle 5: Unterstützungssumme nach Klassen bei geschiedenen Frauen**

Erhaltene Unterstützung	Anteil an allen geschiedenen Frauen	Anzahl der Empfänger	Summe der jährlichen Unterstützung (in Mill. €)
500 bis 600 Euro	0,0 %	0	–
400 bis 500 Euro	0,0 %	0	–
300 bis 400 Euro	2,4 %	1.154	5,54
200 bis 300 Euro	0,0 %	0	–
100 bis 200 Euro	1,9 %	914	2,19
0 bis 100 Euro	11,3 %	5.434	6,52
Summe	15,6 %	7.502	14,25

Quellen: AVID-TabViewer (2009), Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt Sachsen, Berechnungen des ifo Instituts.

**Tabelle 6: Unterstützungssumme nach Klassen bei verwitweten Frauen**

Erhaltene Unterstützung	Anteil an allen verwitweten Frauen	Anzahl der Empfänger	Summe der jährlichen Unterstützung (in Mill. €)
500 bis 600 Euro	0,0 %	0	–
400 bis 500 Euro	0,2 %	548	3,29
300 bis 400 Euro	0,2 %	548	2,63
200 bis 300 Euro	0,1 %	274	0,99
100 bis 200 Euro	0,8 %	2.192	7,89
0 bis 100 Euro	1,4 %	3.836	4,60
Summe	2,7 %	7.399	19,40

Quellen: AVID-TabViewer (2009), Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt Sachsen, Berechnungen des ifo Instituts.

**Tabelle 7: Unterstützungssumme nach Klassen bei Ehepaaren**

Erhaltene Unterstützung	Anteil an allen Ehepaaren	Anzahl der Empfänger	Summe der jährlichen Unterstützung (in Mill. €)
400 bis 500 Euro	0,2 %	731	4,38
300 bis 400 Euro	0,2 %	731	3,51
200 bis 300 Euro	0,1 %	365	1,31
100 bis 200 Euro	0,8 %	2.922	7,01
0 bis 100 Euro	1,4 %	5.114	6,14
Summe	2,7 %	9.862	22,35

Quellen: AVID-TabViewer (2009), Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt Sachsen, Berechnungen des ifo Instituts.



**Tabelle 8: Jährliche fiskalische Belastung nach Empfängern**

Empfänger	Jährliche Unterstützungszahlung (in Mill. €)
Ledige Männer	6,59
Geschiedene Männer	7,50
Ledige Frauen	24,26
Geschiedene Frauen	14,25
Verwitwete Frauen	19,40
Ehepaare	22,35
<b>Insgesamt</b>	<b>94,35</b>

Quellen: AVID-TabViewer (2009), Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt Sachsen, Berechnungen des ifo Instituts.

### c) Ehepaare

Bei der Betrachtung der Ehepaare bleibt festzuhalten, dass lediglich ein sehr geringer Anteil aller Ehepaare ein Alterseinkommen unter der Armutsgrenze von 1.000€ realisiert (vgl. Tab. 7). Die betroffenen Ehepaare liegen auch meist nur knapp unter der Grenze des soziokulturellen Existenzminimums. So bedürfen z.B. ca. 80% der bedürftigen Ehepaare einer Unterstützung von maximal 200€.

### Fiskalische Belastungen

Alles in allem ergibt sich für das Jahr 2020 eine erwartete fiskalische Belastung durch Unterstützungszahlungen zur Sicherung des Existenzminimums von über 94 Mill.€ (vgl. Tab. 8). Im Vergleich zu 2007 (33 Mill. €) verdreifacht sich somit fast die jährliche fiskalische Belastung bis 2020. Im Jahr 2020 wird der weit größte Teil mit fast 58 Mill.€ an alleinstehende Frauen ausbezahlt wird. Den größten Einzelposten hierbei bilden die ledigen Frauen mit über 24 Mill.€. Ihnen fließen damit über 25,7% der gesamten Unterstützungsleistungen zu.

Die fiskalische Belastung durch alleinstehende Männer ist demgegenüber mit rund 14,1 Mill.€ eher gering. Auch Ehepaare machen mit rund 22,3 Mill.€ jährlicher Unterstützung lediglich 23,7% der jährlichen Belastung aus.

### Fazit

Abschließend lässt sich festhalten, dass von Altersarmut in 2020 hauptsächlich Frauen und (unabhängig vom Geschlecht) Alleinstehende betroffen sein werden. Die Betroffenheitsquoten sind vor allem bei Ledigen und Geschiedenen sehr hoch. Durch die hohe Lebenserwartung der Frauen, und die oft damit einhergehende Lebenssituation als Witwe, ist es nicht verwunderlich, dass die Witwen eine große Betroffenheitsgruppe in absoluten Zahlen stellen, auch wenn die relative Betroffenheit in dieser Gruppe eher klein ist. Ehepaare sind nur sehr selten von Altersarmut bedroht.

Für die fiskalische Belastung ist, aufbauend auf unseren Hochrechnungen, zu erwarten, dass in Sachsen die Ausgaben für die Grundsicherung im Alter bis zum Jahr 2020 um jahresdurchschnittlich ca. 8,5% ansteigen werden.

### Literatur

AVID-TABVIEWER (2009): <http://www.altersvorsorge-in-deutschland.de/TABVIEWER/TabViewer.html>, Abruf 28.04.2009.

DEUTSCHE BUNDESREGIERUNG (2008): <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/ArtikelNeuregelungen/2008/2008-06-26-gesetzlicheneuregelungen-juli-2008.html>; Abruf am 28.04.2009.

DEUTSCHE RENTENVERSICHERUNG BUND (2007): Altersvorsorge in Deutschland 2005, Berlin.

KRENZ, S.; NAGL, W. und RAGNITZ, J.: Is there a growing risk of old-age poverty in East Germany? Erscheint in Applied Economics Quarterly.

STATISTISCHES BUNDESAMT (2006): 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

STATISTISCHES LANDESAMT SACHSEN (2009): Bevölkerung des Landes Mecklenburg-Vorpommern am 31. 12. 2007 nach Geburtsjahren, Geschlecht und Familienstand, Kamenz.

<sup>1</sup> Eine ausführliche Analyse zur Betroffenheit von Altersarmut findet sich in KRENZ et al. (2009).

<sup>2</sup> <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/ArtikelNeuregelungen/2008/2008-06-26-gesetzliche-neuregelungen-juli-2008.html>; Abruf am 28. 04. 2009

<sup>3</sup> Die vier betrachteten Kohorten innerhalb der AVID werden als Annäherung für die Bestandsrentner verwendet.

<sup>4</sup> [http://www.altersvorsorge-in-deutschland.de/TABVIEWER/Tabellen/tab\\_32\\_g\\_4\\_mf\\_alle\\_nBL\\_5.html](http://www.altersvorsorge-in-deutschland.de/TABVIEWER/Tabellen/tab_32_g_4_mf_alle_nBL_5.html), Abruf 12. 03. 2009

<sup>5</sup> [http://www.altersvorsorge-in-deutschland.de/TABVIEWER/Tabellen/tab\\_33\\_g\\_13\\_Epa\\_alle\\_nBL\\_5.html](http://www.altersvorsorge-in-deutschland.de/TABVIEWER/Tabellen/tab_33_g_13_Epa_alle_nBL_5.html), Abruf 12. 03. 2009.

<sup>6</sup> Der durchschnittliche Bedarf eines über 65-Jährigen Grundsicherungsempfängers lag 2007 gemäß Statistischem Landesamt Sachsen (2008) bei ca. 600 €.

# Die Ergebnisse der Föderalismusreformkommission II und die Bewertung der Verschuldungsgrenze

Dirk Freigang und Joachim Ragnitz\*

## Einleitung

Am 5. März 2009 hat die „Gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ – kurz: FÖDERALISMUSKOMMISSION II – mit der Vorlage ihrer Reformvorschläge nahezu genau zwei Jahre nach ihrer Konstituierung ihre Arbeit abgeschlossen. Am 27. März brachten die Fraktionen von CDU/CSU und SPD ihre Entwürfe eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform sowie eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes in den Bundestag ein.<sup>1</sup> Das Gesetzgebungsverfahren wurde im Juni 2009 abgeschlossen.

Für den 7. Mai 2009 hatten unterdessen die NIEDERLASSUNG DRESDEN des IFO INSTITUTS, die TECHNISCHE UNIVERSITÄT DRESDEN, das WISSENSCHAFTSZENTRUM BERLIN FÜR SOZIALFORSCHUNG sowie die FREIE UNIVERSITÄT BERLIN nach Dresden geladen, um im Rahmen einer wissenschaftlichen Tagung aus verschiedenen Sichtweisen über die Ergebnisse der Kommission zu diskutieren und damit eine bereits vor einiger Zeit begonnene Tagungsreihe fortzusetzen.<sup>2</sup> Hierzu konnten eine Reihe von sachverständigen Referenten verschiedener Disziplinen gewonnen werden, die teilweise selbst Akteure in der FÖDERALISMUSKOMMISSION II gewesen waren oder diese als Sachverständige begleitet haben. Auch der Initiator dieser Veranstaltung, PROF. DR. HELMUT SEITZ – der am 1. April 2009 durch einen tragischen Unfall ums Leben gekommen ist – war Mitglied der Gruppe der Sachverständigen. Seinem Gedenken wurde diese Tagung gewidmet.

## Ziele der Föderalismusreform II

Bereits mit der 2003 eingesetzten „Kommission zur Reform der bundesstaatlichen Ordnung“ sollte das föderale System Deutschlands entflochten, also die Entscheidungsstrukturen wieder klarer nach den staatlichen Ebenen getrennt werden. Nach Wiederaufnahme der Gespräche im Anschluss an die vorgezogene Bundestagswahl 2005 kam es mit der Verfassungsänderung zum 1. September 2006 zu zahlreichen Änderungen von Kompetenzzuordnungen, z. B. in den Bereichen Bildung, Strafvollzug oder

Dienstrecht (für die Länder) bzw. Abwehr von Terrorgefahren, Kernenergie sowie im Umweltbereich (für den Bund). Neben dieser Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern sollten insbesondere durch eine signifikante Rückführung des Anteils zustimmungspflichtiger Gesetze wieder mehr Transparenz in der föderalen Aufgabenzuordnung und eine verbesserte Regierungsfähigkeit sichergestellt werden. So kam es zur umfassendsten Grundgesetzänderung seit 1949.<sup>3</sup> Anpassungen in der Finanzverfassung sind in der FÖDERALISMUSKOMMISSION I hingegen gar nicht thematisiert worden.

Noch im Dezember 2006 beantragten deshalb die Fraktionen von CDU/CSU, SPD und FDP im Bundestag die Einsetzung einer gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.<sup>4</sup> Die Vorschläge im Rahmen dieser 2. Föderalismusreformstufe sollten vor allem die Bund-Länder-Finanzbeziehungen an die veränderten Rahmenbedingungen für die Wachstums- und Beschäftigungspolitik inner- und außerhalb Deutschlands anpassen. Insbesondere wurde auf eine Stärkung der Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und ihrer aufgabenadäquaten Finanzausstattung abgezielt (siehe Tab. 1). Ein weiteres Thema sollten Vorschläge zur Entbürokratisierung sein, um auf diese Art und Weise zu einer effizienteren Aufgabenerfüllung zu gelangen.

Die von der FÖDERALISMUSKOMMISSION II am 5. März 2009 der Öffentlichkeit präsentierten Ergebnisse offenbarten jedoch, dass abermals nur für einen Teil der Aufträge an die Kommission Lösungsvorschläge erzielt wurden. Dies räumten auch die Vorsitzenden der Kommission, Ministerpräsident GÜNTHER H. OETTINGER und DR. PETER STRUCK, ein. Nach ihrer Auffassung gelte es dennoch, mit dem Erreichten zufrieden zu sein und nun die Konzentration auf die Umsetzung der Reformvorschläge der Kommission zu lenken.<sup>5</sup>

\* Dirk Freigang ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für VWL, insbes. Empirische Finanzwissenschaft und Finanzpolitik der TU Dresden. Dr. Joachim Ragnitz ist Managing Direktor der ifo Niederlassung Dresden.

### Box 1: Offene Themensammlung zu einer Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen aus dem Einsetzungsbeschluss des Bundestages

1. Haushaltswirtschaft; Vorbeugung von Haushaltskrisen – Etablierung eines Frühwarnsystems zur Erkennung und Bekämpfung von Haushaltskrisen.
  - Entwicklung materieller Kriterien zulässiger Verschuldung, Änderung von Art. 115 und Art. 109 GG zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen,
  - Instrumentarium zur Durchsetzung dieser Kriterien,
  - Strukturunterschiede zwischen den Ländern,
  - Vergleichbare Datengrundlagen.
2. Bewältigung bestehender Haushaltskrisen – Konzepte zur Sanierung, Konzepte erweiterter Autonomie.
3. Aufgabenkritik und Standardsetzung.
4. Entbürokratisierung und Effizienzsteigerung
  - Aufgabeneinflechtungen im Bereich der öffentlichen Aufgaben,
  - Ebenenübergreifende Bündelung von Verwaltungsaufgaben,
  - Einführung von IT-Standards und -systemen/ Vereinfachung länderübergreifender Regelungen.
5. Stärkung der aufgabenadäquaten Finanzausstattung, u. a. Abarbeitung Prüfauftrag für 2008 aus Finanzausgleichsgesetz.
6. Stärkung der Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften.
7. Verstärkte Zusammenarbeit und Möglichkeiten zur Errichtung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern.
8. Bündelung fachpolitischer Leistungen und Auswirkungen auf die Bund-Länder-Finanzbeziehungen.
9. Sonstiges.

Quelle: Deutscher Bundestag (2006).

### Ergebnisse der Föderalismusreform II

Mit den Kommissionsbeschlüssen zur Modernisierung der Finanzverfassung steht innerhalb von nur fünf Jahren – die Zustimmung in Bundestag und Bundesrat angenommen – erneut eine umfangreiche Grundgesetzänderung bevor.<sup>6</sup> Im Kern der Finanzthemen geht es dabei um die konstitutionelle Verankerung einer gemeinsamen

**Schuldenregel für Bund und Länder.** Demnach sind deren Haushalte künftig grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, für den Bund wird jedoch eine Verschuldung bis 0,35 % des BIP pro Jahr zulässig bleiben (sog. „strukturelle Komponente“). Mit dem Mittelfristziel von strukturell ausgeglichenen Haushalten (sog. „close to balance“-Regel) sind zwar auch künftig antizyklische Kreditaufnahmen möglich, allerdings werden dafür nun engere Verschuldungsspielräume zur Verfügung stehen. Bei Verschuldung in Fällen von außergewöhnlichen Notsituationen ist mit der Kreditaufnahme zugleich ein verbindlicher Tilgungsplan festzulegen. Der Bund verpflichtet sich diesem Schuldenregime ab dem Jahr 2016, die Länder ab 2020.

In diesem Zusammenhang kommt es zur **Änderung des Artikels 115 GG**, d. h. insbesondere die Höhe der öffentlichen Bruttoinvestitionen verliert für künftige Schuldenaufnahmen ihre vormalige Bedeutung, zugleich entfällt die Öffnungsklausel für die Abwehr einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“. Eventuelle Abweichungen zwischen zulässiger und tatsächlicher Neuverschuldung sind fortan auf einem Kontrollkonto zu verbuchen. Die Obergrenze dieses Kontos ist auf 1,5 % des BIP festgeschrieben und dessen Rückführung hat mittelfristig zu erfolgen.

Um die finanzschwächsten Länder auf dem Konsolidierungspfad bis 2019 zu unterstützen, hat sich die Solidargemeinschaft von Bund und Ländern verpflichtet, von 2011 an den Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein jährliche **Konsolidierungshilfen** im Gesamtumfang von 800 Mill. € zu gewähren. Bund und Ländergemeinschaft tragen diese Kosten hälftig. Ziel ist es, dass spätestens mit Einführung der Schuldenregel im Jahr 2020 alle Länder in der Lage sind, ihre Haushalte ohne Kreditaufnahme auszugleichen. Im Gegenzug müssen sich die begünstigten Länder jedoch auf die Einhaltung eines strengeren Konsolidierungspfades verpflichten und ihr Defizit in den Jahren von 2011 bis 2020 in kontinuierlichen Jahresschritten abbauen. Maßgeblich wird dafür das Defizit des Jahres 2010 sein. Die Aufteilung der Finanzhilfen unter diesen fünf Ländern erfolgt asymmetrisch; die genauen Gründe für dieses Verteilungsschema bleiben bis dato allerdings im Dunkeln.

Um künftige Haushaltsnotlagen zu vermeiden bzw. entsprechende Gefahren frühzeitig zu erkennen, schlägt die Kommission die Einführung eines sog. **kooperativen Frühwarnsystems** vor, mit dem zugleich die zentrale Forderung des BUNDESVERFASSUNGSGERICHTES vom 19. 10. 2006 (Berlin-Urteil) umgesetzt werden soll.<sup>7</sup> Bund und Länder müssen künftig jährlich die Finanzlage ihrer Haushalte anhand bestimmter Kennzahlen einem noch einzuberufenden Stabilitätsrat darstellen und erörtern.

**Tabelle 1: Aufteilung der geplanten Konsolidierungshilfen auf die empfangsberechtigten Länder**

Land	Höhe der jährlichen Konsolidierungshilfen	Konsolidierungshilfen in % der Verschuldung (2007) <sup>a</sup>
Bremen <sup>b</sup>	300 Mill. €	2,10 (2,07)
Saarland	260 Mill. €	2,84 (2,79)
Berlin <sup>b</sup>	80 Mill. €	0,14 (0,11)
Sachsen-Anhalt	80 Mill. €	0,40 (0,34)
Schleswig-Holstein	80 Mill. €	0,36 (0,30)

a) in Klammern: nach Abzug der Finanzierungsbeiträge – b) einschließlich Gemeindeanteil.

Quellen: Föderalismuskommission II (2009), Bundesministerium der Finanzen, Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

Dieser nimmt die regelmäßigen Überprüfungen vor und überwacht die Einhaltung der Haushaltsdisziplin sowie der Vorgaben des EUROPÄISCHEN STABILITÄTS- UND WACHSTUMSPAKTES. Droht einzelnen Haushalten eine Haushaltskrise bzw. gar -notlage, ist er auch für die Überwachung der Anstrengungen zur Bewältigung der Krise zuständig.

Die Kommissionsvorschläge bei den behandelten Verwaltungsthemen beziehen sich insbesondere auf Aufgabenentflechtung und -bündelung, Entbürokratisierung und Steigerung der Effizienz in der öffentlichen Verwaltung. Dafür empfiehlt die Kommission, die **Steuerverwaltung** stärker beim BUNDESZENTRALAMT FÜR STEUERN (BZSt) zu konzentrieren. So sollen zum einen die Mitwirkungsrechte des BZSt bei Außenprüfungen in Verbindung mit verbesserten Datenzugriffsmöglichkeiten gestärkt werden. Zum anderen soll die Verwaltungskompetenz sowohl der Versicherungs- als auch der Feuer-schutzsteuer auf den Bund übertragen werden. Darüber hinaus ist geplant, auch das Steuerabzugsverfahren für beschränkt Steuerpflichtige zentral beim BZSt anzuschließen.

Für die Ausschöpfung von Effizienzpotenzialen der öffentlichen Gesamtverwaltung empfiehlt die Kommission insbesondere eine verbesserte Zusammenarbeit im Bereich der Informationstechnik, wofür dem Bund die Kompetenz zur Errichtung einer sicheren, effektiven und kostengünstigen **öffentlichen IT-Infrastruktur** für die Verwaltung übertragen worden ist. Der Bund wird hierfür ein Verbindungsnetz errichten und betreiben, mit dem Ziel, bereits bestehende informationstechnische Netze von Bund und Ländern miteinander zu verbinden.

Mit dem neuen Artikel 91 d GG sollen auch Leistungsvergleiche (sog. **Benchmarking**) als Instrumente

für die Verwaltungsmodernisierung verfassungsrechtlich ermöglicht werden. Ein solches Zusammenwirken von Bund und Ländern soll vor allem dazu beitragen, der Verwaltung selbst ein Mittel zur Identifizierung von Effizienzpotenzialen an die Hand zu geben als auch die Transparenz des Verwaltungshandelns für die Bürger zu erhöhen.

Darüber hinaus haben sich in der Kommission Bund und Länder darüber verständigt, die Krebsregister der Länder zu einem **Nationalen Krebsregister** zusammen zu führen, um neben der Effizienzsteigerung vor allem länderübergreifende Untersuchungen und Vergleiche zum Krebsgeschehen in ganz Deutschland und somit auch verbesserte Maßnahmen im Gesundheitswesen zu ermöglichen.

### Bewertung der Kommissionsvorschläge zu den Finanzthemen der Föderalismusreform II

Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass auch die FÖDERALISMUSKOMMISSION II nicht zu allen der ursprünglich an sie herangetragenen Verhandlungsziele (vgl. Box 1) Lösungsvorschläge erarbeitet hat bzw. erarbeiten konnte. Schließlich sind für Verfassungsänderungen Zwei-Drittel-Mehrheiten notwendig, was besondere Kompromissbereitschaft bei allen Kommissionsmitgliedern voraussetzt. Da die Basis für jeden einzelnen der Vorschläge jeweils stark von den Zielen der Parteien beeinflusst wird, stellt der vorliegende Vorschlagskatalog der Kommission ungeachtet dessen ein nicht zu gering einzuschätzendes Ergebnis dar.<sup>8</sup> Wenngleich Fragen, vor allem zur Steuer-autonomie der Länder und Anreizgestaltung für freiwillige

Länderneugliederungen, unbeantwortet geblieben sind, so ist die Meinungsbildung über die Details der zu beschließenden Verfassungsänderung in der Breite recht positiv.<sup>9</sup>

Auch bei der wissenschaftlichen Tagung in Dresden stand insbesondere die fachkundige Meinung von Experten, die zum Teil selbst in der Kommissionsarbeit mitgewirkt haben, zu den Reformvorschlägen der Kommission für die Finanzthemen im Mittelpunkt. Dem Organisationsteam war es gelungen, eine Reihe renommierter Politiker und Wissenschaftler als Referenten zu gewinnen, um aus politischer, verfassungsrechtlicher und politik- wie finanzwissenschaftlicher Sicht offen und kontrovers über die gefundenen Vorschläge der Kommission zu diskutieren.

KAI A. KONRAD, Professor für Öffentliche Finanzen an der FU BERLIN und Direktor am WISSENSCHAFTSZENTRUM BERLIN FÜR SOZIALFORSCHUNG, als Mitorganisator der Tagung sowie PROF. DR. ALEXANDER KARMANN in seiner Funktion als Dekan der FAKULTÄT WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN an der TU DRESDEN würdigten zu Beginn in ihren Nachrufen die Verdienste von PROF. DR. HELMUT SEITZ.

Die Reihe der Referate<sup>10</sup> eröffnete im Anschluss der Staatsminister für Justiz des Freistaates Sachsen, GEERT MACKENROTH. In seiner „Bewertung des Kompromisses der Föderalismusreform II aus Sicht eines ostdeutschen Bundeslandes“ ging er insbesondere auf die gefundene Schuldenbremse sowie die Konsolidierungshilfen ein und würdigte die Kompromissbereitschaft und den Solidaritätsgedanken bei allen Beteiligten. Auch wenn das Ergebnis nicht der Wunschvorstellung Sachsens entspreche, so ging es in der Kommissionsarbeit nicht um das starre Beharren auf individuellen Optimalforderungen als vielmehr um das Finden eines gemeinsamen Konsenses für einen Weg aus der ausufernden Staatsverschuldung. Neben den auf dem Papier gefundenen Lösungen schöpfte STAATSMINISTER MACKENROTH Zuversicht für künftige Konsolidierungserfolge aus der Beobachtung, dass in den Köpfen der politisch Verantwortlichen ein Umdenken eingesetzt habe und darüber hinaus auch die öffentliche Diskussion über die Haushaltskonsolidierungen von Bund und Ländern disziplinierend wirken kann.

LARS FELD, Professor für VWL, insbesondere Finanzwissenschaft an der RUPRECHT-KARLS-UNIVERSITÄT HEIDELBERG, analysierte in seinem Vortrag „Nach der Reform ist vor der Reform? Vor- und Nachteile der Föderalismusreform II“ zunächst empirisch die Entwicklung der aktuellen Staatsverschuldung. Ausgehend von niedrigen Schuldenquoten in den 1960er Jahren kam es von 1970 (18,6 %) bis zur Wende (41,8 %) zu mehr als einer Verdoppelung der Staatsverschuldung. Auch – aber nicht allein – wegen der Wiedervereinigung ist die Quote auf

deutlich über 60 % angestiegen (2007: 65,1 %). Bei einer Betrachtung nach Ebenen fällt auf, dass die Schuldenentwicklung der Kommunen in diesem Zeitraum deutlich unterdurchschnittlich verlaufen ist (Faktor 2,86 gegenüber 17,42 [Länder] bzw. 16,18 [Bund]). Sieht man von der Heterogenität der Aufgaben der Ebenen ab, offenbart ein differenzierter Blick auf die Länderebene, dass sich in den westdeutschen Flächenländern bisher nur Hessen und Bayern einem dauerhaften Anstieg der Schuldenquote entziehen konnten. Die ostdeutschen Länder hingegen verzeichnen nach einem heftigen Schuldenanstieg in den 1990er Jahren seit 2004/05 wieder deutlich rückläufige Schuldenstandsquoten. Eine exorbitante Verschuldungsdynamik weisen dagegen die Stadtstaaten auf. Um dieser Problematik Herr zu werden, sei – so LARS FELD – die neue Verschuldungsordnung richtig. Allerdings hält er die Übergangsfrist für die Länder bis 2020 für zu wenig ehrgeizig. Zudem stellten sich Abgrenzungsprobleme, was mit „öffentlichem Sektor“ gemeint sei. Zwar sind die Gemeinden verfassungsrechtlich Teile der Länder, allerdings stellte sich die Frage der expliziten Einbeziehung der Sozialversicherungen und Sondervermögen in das neue Schuldenregime. Auch dem Stabilitätsrat hätte mehr Autorität verliehen werden können, beispielsweise indem man dem Vertreter der DEUTSCHEN BUNDESBANK nicht nur einen Gaststatus verliehen hätte. Ohnehin seien die geringen Sanktionsmöglichkeiten des Stabilitätsrates sehr kritisch zu bewerten. Was die nicht berücksichtigten Themen betrifft, warnte PROF. FELD vor zu hohen Erwartungen an Länderneugliederungen. Vielmehr zeige sich in den USA und der Schweiz, dass auch kleine regionale Einheiten durchaus effizient wirtschaften können, wenn sie im Besitz von Steuerautonomie sind. Insbesondere die vergebene Chance auf (ein Mehr an) Steuerautonomie sei deshalb ein bedeutendes Defizit der FÖDERALISIMUSREFORM II.

Das „Controlling der Konsolidierungshilfen“ unterzog DR. JOACHIM RAGNITZ, Managing Director des IFO DRESDEN, einer detaillierten Betrachtung. Den fünf Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein werden ab 2011 jährliche Konsolidierungshilfen angeboten, wofür sie im Gegenzug die Verpflichtung eingehen müssen, ihr Haushaltsdefizit des Jahres 2010 kontinuierlich in zehn gleichen Jahresbeträgen auf Null zurückzuführen. Fraglich bleibt allerdings, was passiert, wenn das Angebot im Einzelfall ausgeschlagen wird, da zumindest das relative Ausmaß der Konsolidierungshilfen von Land zu Land deutlich verschieden ist (vgl. Tab. 1). Denn im Gegensatz zu LARS FELD sieht JOACHIM RAGNITZ im Konsolidierungszeitraum auf die Empfängerländer notwendige Ausgabenkürzungen von recht ambitionierten Ausmaßen zukommen. Die Konsolidierungshilfen werden zudem teilweise zeitlich verzögert ausgezahlt und im

Fälle des Verstoßens gegen die Auflagen für das betreffende Jahr komplett zurückgefordert. Für die Finanzierung der Hilfen kommen der Bund und die Ländergemeinschaft jeweils zur Hälfte auf. Der Länderanteil wird dafür mit den Mehrwertsteerpunkten der Länder im Länderfinanzausgleich verrechnet. Für die einzelnen Bundesländer belaufen sich die Finanzierungsbeiträge auf etwa 0,21 % der Einnahmen (~ 4,80€ pro Einw.; Stadtstaaten: ~ 5,80€ pro Einw.), wohingegen die Höhe der Aufteilung der Hilfen für die Empfängerländer systematisch nicht erklärbar sei. Darüber hinaus sei auch der Ermessensspielraum für den Stabilitätsrat bzgl. der individuellen Bewertung der Haushaltspolitik eines jeden Bundeslandes kritisch zu betrachten, da er aufgrund der Zusammensetzung des Gremiums (Bundesfinanzminister, Bundeswirtschaftsminister sowie die Landesminister für Finanzen) die Bildung taktischer bzw. strategischer Minoritäten nicht verhindern kann.

FRIEDRICH HEINEMANN, Leiter des Forschungsbereichs Unternehmensbesteuerung und Öffentliche Finanzwirtschaft am ZENTRUM FÜR EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (ZEW) in Mannheim, thematisierte in seinem Vortrag „Eine Gabe an St. Nimmerlein? – Zur zeitlichen Dimension der neuen Schuldenbremse“ die Problematik der verzögerten Implementierung von Reformstrategien und ging dabei von polit- und verhaltensökonomischen Problemen aus: Einerseits werden Politiker durch Wahlzyklen, Parteiideologien etc. und Wähler durch Phänomene wie Fiskalillusion, begrenzte Zeithorizonte oder die Unvollkommenheit der Kapitalmärkte negativ beeinflusst, langfristige Bindungen einzugehen. Andererseits verhalten sich Menschen recht häufig zeitinkonsistent, d. h. die morgige Entscheidung über ein bestimmtes Problem würde nicht zwingend mehr der Entscheidung entsprechen, die gestern bzgl. derselben Fragestellung getroffen worden wäre. Daraus resultiert, dass ein ausreichend großes Zeitfenster ein wirksames Instrument zur Verabschiedung von (bedeutenden) Reformstrategien mit Selbstbindung sein kann. FRIEDRICH HEINEMANN verdeutlichte, dass verzögerte Reformeinführungen durchaus bereits Usus sind, man denke bspw. an die Rentenreform oder auch Liberalisierungsentscheidungen im Rahmen der europäischen Integration. Vielmehr entstünden dadurch andere Probleme, in erster Linie das der Glaubwürdigkeit des Commitments. Für die bevorstehende Verfassungsreform könne die verzögerte Einführung der Schuldenbremse aber durchaus als legitime Strategie angesehen werden. Bis zum Eintritt seien noch mehr als zwei Wahlzyklen zu durchlaufen, für den Bund und noch mehr für die Empfängerländer von Konsolidierungshilfen trete die Selbstbindung jedoch schon rascher ein. Zudem sind Grundgesetz-Revisionen wenig wahrscheinlich, weshalb die Einführung über eine Verfassungsänderung

das Commitment-Problem nahezu bestmöglich löst. Auch die Überwachung der Haushaltsdisziplin durch den Stabilitätsrat bereits ab dem 1. Januar 2010 wird einer erfolgreichen Übergangsphase eher zuträglich sein. Als potenzielle Gefahren für das Gelingen des Gesamtprojektes sieht FRIEDRICH HEINEMANN jedoch die recht defensive Zielstellung des Stabilitätsrates (lediglich „Vermeidung von Notsituationen“), eine mögliche schwache Konsolidierungsperformance des Bundes ab 2016 sowie das Auslaufen des derzeitigen Länderfinanzausgleichs im Jahr 2019, was Anreize für eine laxe Haushaltskonsolidierung mit dem Ziel einer höheren Empfängerquote in potenziellen Nachfolgeregelungen setzen kann.

Diese finanzwissenschaftlichen Kritiken fanden Ergänzung durch zwei politikwissenschaftliche Betrachtungen. WOLFGANG RENZSCH, Professor am INSTITUT FÜR POLITIKWISSENSCHAFT der OTTO-VON-GUERICKE-UNIVERSITÄT MAGDEBURG, sprach über „Kontinuitäten/Diskontinuitäten von Entscheidungsprozessen am Beispiel der Föderalismusreform II“. Er stellte besonders heraus, dass sämtliche bisherigen Versuche, zu effizienten Lösungen zu gelangen, sich als wenig ambitioniert erwiesen hätten. Insofern sei es auch schwer zu beurteilen, inwieweit die jetzt gefundenen Kompromisslösungen zu einer endgültigen Lösung der Gesamtproblematik würden beitragen können.

Eine Untersuchung zur Rolle von externen Sachverständigen bei politischen Entscheidungsprozessen stellte THOMAS KÖNIG, Professor für Politische Wissenschaft an der UNIVERSITÄT MANNHEIM, vor. Anhand eines einfachen Kommission-Experten-Modells analysierte er die anonymisierten schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen für die Föderalismuskommission II. Dafür formulierte er drei Hypothesen, dass der Einfluss der Experten desto größer ist, (1.) je näher ihre Informationen an den Interessen der Kommission lägen, (2.) je spezifischer ihre Signale seien und (3.) je homogener die Richtung der Experten-Signale sei. Für den Fall der Föderalismusreform II deuteten erste Auswertungsergebnisse darauf hin, dass die dritte Hypothese bestätigt werden könne: Homogenität der Experten-Signale und der Output der Kommissionsarbeit seien offenbar positiv korreliert. Allerdings zeigte sich die Politik weitgehend beratungsresistent bzgl. der Themen konkrete Sanierung, Sanktionen und Einnahmenautonomie.

Zum Abschluss der Tagung nahm Stefan Koriath, Professor für Öffentliches Recht und Kirchenrecht an der LUDWIG-MAXIMILIANS-UNIVERSITÄT MÜNCHEN, mit seinem Vortrag zur Betrachtung der „Neufassung der Verschuldungsregelungen für Bund und Länder im Grundgesetz“ eine verfassungsrechtliche Bewertung der Kommissionsvorschläge zur vereinbarten künftigen Verschuldungsordnung vor. An der Spitze der Finanzverfassung wird künftig der

neue Art. 109 GG stehen, der in Absatz 2 Bund und Ländern gemeinsam und nun in unmittelbarem Kontext zu den Verpflichtungen zur Haushaltsdisziplin auch die Berücksichtigung der europarechtlichen Vorschriften auferlegt. Fraglich erscheine hier jedoch die Rolle des Konzepts der Verpflichtung auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht, da dieses gegenüber den europarechtlichen Vorschriften allenfalls nachrangig gelten könne. Insofern wäre eine Löschung durchaus sinnvoll gewesen. Kritisch sei darüber hinaus auch das Konzept zur strukturellen Verschuldung in Absatz 3 zu betrachten. Gehe man vom Ziel des Haushaltsausgleiches aus, dann eröffne man dem Bund über diese Klausel dennoch jährliche Neuverschuldungspotenziale von acht bis zehn Mrd. €. Als verfassungsrechtlich problematisch sei dabei jedoch zu erachten, dass den Ländern ein solches Recht nicht eingeräumt werde, zumal der Begriff der strukturellen Verschuldung überhaupt ein vollkommen unklarer sei. Mit diesen neu formulierten Regelungen sei zugleich der Rahmen für den reformierten Art. 115 GG gesetzt. Die bis dato gültige Regelung zur Festlegung der Höhe der Nettokreditaufnahme in Abhängigkeit der veranschlagten Ausgaben für Investitionen entfällt ebenso wie die Öffnungsklausel zur Zulässigkeit von Ausnahmen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes. Als kritisch sei aber zu betrachten, dass mit der Vorgabe eines „angemessenen Zeitraumes“ für die Rückführung von Notlagenkrediten ein neuer unbestimmter Rechtsbegriff Eingang ins Grundgesetz finde. Insgesamt sei die Verfassungsänderung aber durchaus als positiv zu betrachten, allerdings könne auch mit diesen Neuregelungen strategisches Verhalten der Länder nicht ausgeschlossen werden. Als negativ, weil nicht praktisch nachvollziehbar, seien darüber hinaus die Auswahl der Empfängerländer von Konsolidierungshilfen sowie die Verteilung der Hilfen unter denselben einzuschätzen. Insgesamt, so merkte STEFAN KORIOTH an, bleibe doch fraglich, woher der Optimismus für den Erfolg der neuen Regelungen herrühre, da auch nach dem derzeit noch gültigen Art. 115 GG Verschuldung in Phasen von Wirtschaftswachstum nicht erlaubt sei. Vermutlich, folgerte er, komme es eben mehr auf die politische Entschlossenheit der Anwendung solcher Regelungen an als auf deren Ausformulierung.

## Fazit

Mit diesem abschließenden Statement zum Ende der Tagung schloss sich gleichzeitig auch der Kreis zu den Ausführungen von STAATSMINISTER MACKENROTH, der zuletzt durchaus vermehrt Anzeichen für ein politisches Umdenken in Bezug auf schuldenfinanzierte Haushaltsführung festgestellt haben will.

Mit dieser Darlegung einer verfassungsrechtlichen Perspektive zur bevorstehenden Grundgesetzänderung endete die Tagung, die den Teilnehmern in ihrem Verlauf sehr interessante Bewertungen aus politischer, politikwissenschaftlicher wie finanzwissenschaftlicher Perspektive geboten hat. Insbesondere die lebhaft wie kontrovers geführten Diskussionen, die sich im Anschluss an die Referate entwickelten und manchen Zeitrahmen sprengten, bestätigten die hohe Aufmerksamkeit, die dem Thema der FÖDERALISMUSREFORM II bereits zuteil geworden ist. Angesichts der in den Verhandlungen der Kommission offen gebliebenen Fragen darf aber gewiss bereits heute von einer Fortsetzung der Föderalismusdiskussion ausgegangen werden. Und sicher werden auch künftig Tagungen wie diese hervorragende Foren bieten, auf hohem sachlichen Niveau über verschiedene hochaktuelle Themen zu streiten.

## Literatur

- BOEHL, H. J. (2007): Föderalismusreform I: Die wesentlichen Punkte; In: BAUS, R., TH.; FISCHER, TH. und HRBEK, R. (Hrsg.): Föderalismusreform II: Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat; Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Band 29, Baden-Baden: Nomos, 2007.
- BUNDESVERFASSUNGSGERICHT [BVerfG] (2006): 2 BvF 3/03 vom 19. 10. 2006.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (2009a): Entwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform der Fraktionen der CDU/CSU und SPD; Drucksache 16/12400 vom 24. 03. 2009, Berlin.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (2009b): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes der Fraktionen der CDU/CSU und SPD; Drucksache 16/12400 vom 24. 03. 2009, Berlin.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (2009c): Protokoll der gemeinsamen Sitzung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages (138. Sitzung) und des Finanzausschusses des Bundesrates; Protokoll Nr. 138, 16. Wahlperiode, Berlin.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (2009d): Plenarprotokoll der 215. Sitzung des Deutschen Bundestages, 27. 03. 2009, Berlin, S. 23363ff.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (2006): Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP im Bundestag auf Einsetzung einer gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen; Drucksache 16/3885 vom 14. 12. 2006, Berlin.
- KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDESRAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUND-LÄNDER-FINANZBEZIEHUNGEN (2009):



Beschlüsse der Kommission vom 5. März 2009, Kommissionsdrucksache 174, Berlin.

KONRAD, K. UND JOCHIMSEN, B. (2008) (Hrsg.): Föderalismuskommission II: Neuordnung von Autonomie und Verantwortung; Frankfurt/Main: Peter Lang.

REUTTER, W. (2006): Regieren nach der Föderalismusreform; In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Vol. 50 (2006), Beilage „Das Parlament“.

<sup>1</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2009a, b).

<sup>2</sup> Die vorangegangene Tagung dieser Vortragsreihe fand am 22. 11. 2007 am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung ebenfalls zum Thema „Reformvorschläge der Föderalismuskommission II“ statt, vgl. Konrad/Jochimsen (2008).

<sup>3</sup> Vgl. Boehl (2007), Reutter (2006).

<sup>4</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2006).

<sup>5</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2009d).

<sup>6</sup> Vgl. Föderalismuskommission II (2009).

<sup>7</sup> BVerfG (2006, Absatz 204).

<sup>8</sup> Vgl. Föderalismuskommission II (2009).

<sup>9</sup> Vgl. zur Sachverständigenanhörung am 04. 05. 2009: Deutscher Bundestag (2009c); vgl. zur Ersten Lesung im Bundestag am 27. 03. 2009: Deutscher Bundestag (2009d).

<sup>10</sup> Die Mehrzahl der Beiträge wird voraussichtlich in einem der nächsten Hefte der Perspektiven der Wirtschaftspolitik erscheinen.

## Im Osten nichts Neues – Lohnstrukturen knapp 20 Jahre nach dem Mauerfall

Robert Orłowski und Regina T. Riphahn\*

Wie lange dauert es, bis sich die Lohnstrukturen eines ehemaligen sozialistischen Landes vollkommen an das Niveau eines marktwirtschaftlichen Landes anpassen? Diese Frage ist von großem – insbesondere öffentlichem – Interesse, da die Löhne in Ost- und Westdeutschland nach wie vor sehr unterschiedlich sind.

Arbeitsökonominnen untersuchten mit großer Aufmerksamkeit die Renditen auf Schulbildung und fanden tatsächlich eine rasche Angleichung zwischen Ost- und Westdeutschland. Allerdings setzt sich auch nach Abschluss der Schulbildung der Prozess der Investitionen in Humankapital fort. So stellen Erfahrungen am Arbeitsmarkt eine weitere wichtige Komponente dar, mittels derer allgemeines und spezifisches Humankapital akkumuliert wird. Allgemeines Humankapital ist mobil und lässt sich bei einem Jobwechsel in einen anderen Betrieb mitnehmen. Spezifisches Humankapital meint die betriebspezifischen Kenntnisse (zum Beispiel betriebspezifische Software oder Strukturen) und geht verloren, wenn man einen neuen Job in einem anderen Betrieb antritt (BECKER 1962). Interessanterweise gibt es nur wenige Studien, die die Lohnwirkung von Arbeitsmarkterfahrung (allgemeines Humankapital) und Betriebszugehörigkeitsdauer (spezielles Humankapital) in Ostdeutschland untersuchen.

Die optimistischen Einschätzungen der frühen 90er Jahre wurden durch Studien mit ernüchternden Erkenntnissen über die Persistenz des sozialistischen Regimes ersetzt. Fünf Jahre nach der Wiedervereinigung waren die Erträge auf Arbeitsmarkterfahrung und Betriebszugehörigkeit in Ostdeutschland noch wesentlich geringer als in Westdeutschland [JURAJDA und HARMGART (2007), KRUEGER und PISCHKE (1995)]. Selbst zehn Jahre nach der Wiedervereinigung war keine vollständige Anpassung der Lohnstrukturen hinsichtlich Betriebszugehörigkeit und Arbeitsmarkterfahrung erfolgt [FRANZ und STEINER (2000), GATHMANN (2005)].

Wir untersuchen die Lohnstrukturen in Ostdeutschland knapp 20 Jahre nach der Wiedervereinigung [ORŁOWSKI und RIPHAWN (2009)]. Im Gegensatz zu Studien über andere ehemals sozialistische Länder hat die Analyse

Ostdeutschlands einen klaren Vorteil: der Westen Deutschlands steht als Vergleichsland zur Verfügung und kann als Benchmark verwendet werden. Die Daten für unsere Studie entstammen dem DEUTSCHEN SOZIO-ÖKONOMISCHEN PANEL (SOEP-Group) für die Jahre 2002 bis 2006. Um eine homogene Stichprobe zu erhalten, untersuchen wir Männer im Alter von 25–60 Jahren, die in der Privatwirtschaft erwerbstätig sind. Aufgrund von Erwerbsunterbrechungen ist die Modellierung des Partizipationsverhaltens bei Frauen schwieriger, daher werden diese vorerst aus der Analyse ausgeschlossen.

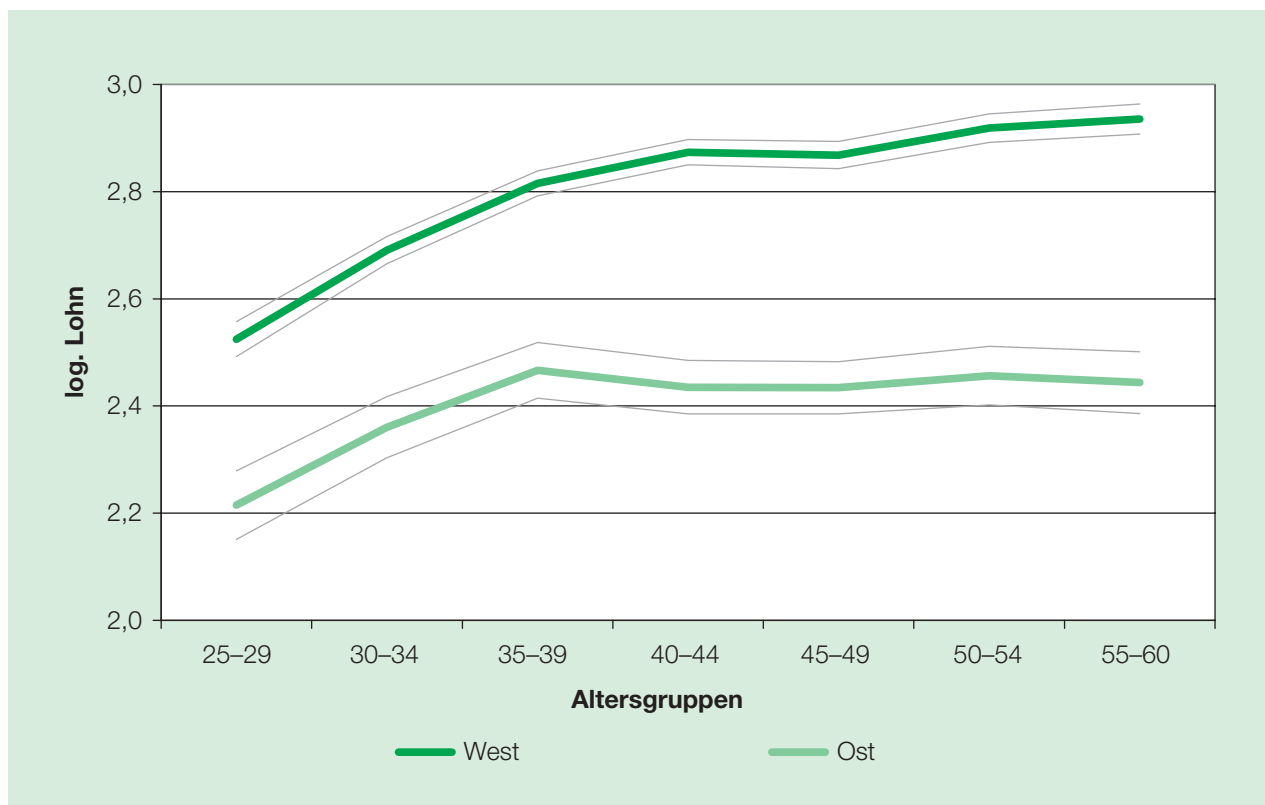
Im Gegensatz zu den oben zitierten Studien verwenden wir nicht nur die klassische Kleinst-Quadrat-Methode, sondern auch zwei alternative Schätzmethoden von ALTONJI und SHAKOTKO (1987) und TOPEL (1991), um die Identifikation von kausalen Effekten zu ermöglichen. Die erste Methode verwendet Instrumentalvariablen und die zweite ein zweistufiges Verfahren. Die Schätzverfahren erzeugen zwar nur unter der Annahme, dass ein Jobwechsel zufällig ist, unverzerrte Schätzergebnisse. Diese Annahme ist vor dem Hintergrund der Such- und Matchingtheorien [BURDETT (1978), JOVANOVIC (1979)] nicht haltbar. Dennoch kann man aus diesen Schätzergebnissen neue Erkenntnisse gewinnen, da sie als obere und untere Grenzen der wahren Renditen auf Betriebszugehörigkeit und Arbeitsmarkterfahrung interpretiert werden können.

Wie sieht es nun, knapp 20 Jahre nach der Wiedervereinigung, aus? Haben sich die Lohnstrukturen in Ost- und Westdeutschland angeglichen? Schon allein deskriptiv ist auch zwei Jahrzehnte später noch keine vollständige Anpassung erkennbar: Abbildung 1 zeigt den mittleren logarithmierten Lohnsatz für sieben verschiedene Altersgruppen in Ost- und Westdeutschland. Man sieht deutliche Ost-West-Unterschiede sowohl in der absoluten Höhe als auch in der Entwicklung der Löhne im Lebensverlauf. In Ostdeutschland liegt der reale Stundenlohn der 25- bis 29-Jährigen bei durchschnittlich etwas über 9€ und steigt auf rund 12€ im Alter 35–39. Darüber hinaus ist in Ostdeutschland mit zunehmendem Alter kein weiterer Lohnzuwachs zu erwarten. In Westdeutschland liegt der Lohn der Altersgruppe 25–29 Jahre bereits bei 12,20€ und steigt auf 18,73€ im Alter 55–60 Jahre.

Die Resultate unserer Schätzungen bestätigen die unterschiedlichen Renditen auf Arbeitsmarkterfahrung und Betriebszugehörigkeitsdauer in Ost- und Westdeutschland. Insbesondere die Erträge auf allgemeine

\* Robert Orłowski ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Email: Robert.Orłowski@wiso.uni-erlangen.de; Prof. Regina T. Riphahn, Ph. D. ist Inhaberin des Lehrstuhls für Statistik und empirische Wirtschaftsforschung an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg; Email: Regina.Riphahn@wiso.uni-erlangen.de.

Abbildung 1: Lohnstrukturen im Lebenszyklus in Ost- und Westdeutschland



Quellen: GSOEP, 2002–2006, eigene Berechnungen. Die Ergebnisse basieren auf einer Regression mit Altersgruppen und Jahresindikatoren. Die 95%-Konfidenzbänder sind durch graue Linien dargestellt.

Arbeitsmarkterfahrung sind in Ostdeutschland immer noch deutlich niedriger. Die ersten zehn Jahre Arbeitsmarkterfahrung werden in Westdeutschland mit rund 44 % Lohnzuwachs honoriert, in Ostdeutschland hingegen nur mit rund 22 %. Die Renditen auf Betriebszugehörigkeitsdauer schwanken je nach Schätzmethode. Die Erträge für die ersten zehn Jahre im selben Betrieb liegen zwischen 0 % und 7 % in West- und 0 % und 14 % in Ostdeutschland. Diese Erträge auf die Dauer der Betriebszugehörigkeit sind nur teilweise statistisch signifikant von Null verschieden. Es gibt somit nur geringe Erträge auf Betriebszugehörigkeitsdauer, die jedoch in Ost- und Westdeutschland von vergleichbarer Höhe sind.

Wie lassen sich die in Ost- und Westdeutschland so unterschiedlichen Erträge der Arbeitsmarkterfahrung erklären? Hierfür kommen verschiedene Gründe in Frage. Die augenscheinlich einfachste Erklärung ist, dass die Arbeitsmarkterfahrung, welche vor der Wiedervereinigung erworben wurde, heute nicht mehr viel wert ist. Falls dem so ist, müssten die gemessenen Renditeunterschiede verschwinden, wenn man junge Erwerbstätige betrachtet (Kohorteneffekt). Wir untersuchen daher die Personen, die ihre Arbeitsmarkterfahrung erst nach der Wiedervereinigung machten (1970 oder später Geborene) und finden auch für diese Gruppe Unterschiede zwischen

Ost und West. Es zeigt sich, dass auch junge Personen in Ostdeutschland niedrigere Renditen auf Arbeitsmarkterfahrung haben als im Westen.

Eine weitere Erklärung unterschiedlicher Renditen in Ost und West könnte in unterschiedlich verteilten Bildungsabschlüssen liegen, da typischerweise die Erträge auf Arbeitsmarkterfahrung mit dem Qualifikationsgrad steigen. Hat der durchschnittliche Arbeiter in Ostdeutschland ein geringeres Bildungsniveau als sein westdeutscher Kollege, könnte dies eine Erklärung für die gefundenen Renditeunterschiede sein. Wir haben unsere Analyse getrennt für drei Bildungsniveaus (ohne Berufsausbildung, mit Berufsausbildung, mit Hochschulabschluss) wiederholt. Beim Vergleich von Ost und West innerhalb einer Bildungsgruppe zeigen sich immer noch signifikante Unterschiede in den Renditen für alle Teilstichproben. Zwar sind die gefundenen Renditen auf Arbeitsmarkterfahrung erwartungsgemäß in Ost und West für Personen mit Hochschulabschluss am höchsten, dennoch führen wiederum zehn Jahre Berufserfahrung für Personen mit Hochschulabschluss in Westdeutschland zu 56 % und in Ostdeutschland nur zu 33 % mehr Lohn. Daher ist es auch nicht die unterschiedliche Verteilung von Bildungsabschlüssen, die die Renditeunterschiede erklären kann.

Die unterschiedlichen Renditen auf Arbeitsmarkterfahrung könnten schließlich auch daraus resultieren, dass Personen mit bestimmten Charakteristika von Ost nach West wandern (selektive Migration). Wenn zum Beispiel hochmotivierte Personen in den Westen wandern und diese Personen gleichzeitig eine höhere Produktivität haben, kann das niedrigere Erträge auf Arbeitsmarkterfahrung für die in Ostdeutschland verbliebene Erwerbsbevölkerung zur Folge haben. Leider lässt sich selektive Migration nur schwer analysieren, da man die jeweilige Person nur im Arbeitsmarkt in Ost oder West beobachtet und somit unklar bleibt, welche Produktivität im jeweils anderen Arbeitsmarkt zustande gekommen wäre. Diese Fragestellung geht über den Rahmen unserer Studie hinaus. Stattdessen untersuchen wir die potentiellen Mechanismen, die zu den beobachteten Unterschieden führen. Zum einen kann der Unterschied daraus resultieren, dass die an sich identische ost- und westdeutsche Arbeitsmarkterfahrung in Ost und West unterschiedlich entlohnt wird (Preiseffekt). Alternativ könnte es sein, dass sich die Qualität der Arbeitsmarkterfahrung, je nachdem wo sie erworben wurde, unterscheidet und daher unterschiedlich bezahlt wird (Qualitätseffekt).

Um die beiden alternativen Erklärungsansätze zu testen, unterscheiden wir innerhalb der Regionen Ost und West nochmals danach, in welcher Region die bisherige Arbeitsmarkterfahrung erworben wurde. So lassen sich vier Gruppen unterscheiden: Personen, die in die jeweilig andere Region wandern (von West nach Ost, und umgekehrt) und Personen, die in ihrer jeweiligen Region bleiben. Die Ergebnisse zeigen, dass Ostdeutsche in Westdeutschland niedrigere Renditen auf Arbeitsmarkterfahrung erhalten als Westdeutsche, während Westdeutsche, die in Ostdeutschland arbeiten, höhere Renditen auf Arbeitsmarkterfahrung erhalten als Ostdeutsche. Dies stützt die Hypothese, dass es qualitative Unterschiede in der Art der erworbenen Arbeitsmarkterfahrung gibt. Für die Hypothese eines reinen Preiseffektes ergibt sich keine Evidenz.

Um die Stabilität der gefunden Ergebnisse zu prüfen, wurden verschiedene Modellspezifikationen eingesetzt. So wurde die unterstellte funktionale Form variiert und strukturelle Unterschiede hinsichtlich der Firmengröße und -branche auf den zwei Arbeitsmärkten berücksichtigt. Die Hauptidee, dass die Renditen auf Arbeitsmarkterfahrung in Ost und West verschieden sind, bleibt bestehen.

Welche Erkenntnisse lassen sich aus den Unterschieden der beiden Arbeitsmärkte ableiten? Im Mittel kann ein Erwerbstätiger aus Ostdeutschland auch heute noch von einer Migration nach Westdeutschland profitieren, denn die in Westdeutschland gesammelte Arbeitsmarkterfahrung wird höher entlohnt, unabhängig davon in welcher Region sie zur Verfügung gestellt wird.

Politisch relevant sind unsere Ergebnisse vor dem Hintergrund, dass in Ostdeutschland Arbeitsmarktprogramme aktiv gefördert werden, um Arbeitslose in Beschäftigung zu halten. In einer Studie von LECHNER und WUNSCH (2009) finden die Autoren, dass aktive Arbeitsmarktprogramme in Ostdeutschland keinen positiven Effekt auf die Erwerbchancen der Arbeitslosen haben. Der einzige Vorteil der Programme liegt darin, dass die Individuen in Beschäftigung bleiben. Unsere Ergebnisse zeigen, dass die damit erworbene Arbeitsmarkterfahrung bestenfalls geringe Renditen abwirft. Dadurch ist es zweifelhaft, ob sich die öffentlich finanzierten Beschäftigungsverhältnisse ökonomisch rechtfertigen lassen.

Es bleibt die Frage, warum die Renditen auf Arbeitsmarkterfahrung unterschiedlich sind, sogar wenn die Effekte von Bildung, regionaler Herkunft, Firmengröße und Branche heraus gerechnet wurden. Kürzlich veröffentlichte Studien von FUCHS-SCHÜNDELN und IZEM (2008) oder UHLIG (2008) führen Produktivitätsunterschiede in Ost und West auf unterschiedliche Firmencharakteristika oder unterschiedliches Kooperationsverhalten der Firmen zurück und bestätigen die hier gefundenen Ergebnisse dahingehend, dass es nicht die Charakteristika der Personen sind, die die Lohnunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland determinieren.

Die Ursachen für den persistenten Unterschied in den Lohnstrukturen Ost- und Westdeutschlands müssen in zukünftigen Studien geklärt werden. Dabei können direkte Vergleiche zwischen Ost- und Westdeutschland interessant und hilfreich sein, da beide Regionen denselben institutionellen Rahmen und dennoch unterschiedlich funktionierende Arbeitsmärkte haben.

Das 20-jährige Jubiläum des wiedervereinigten Deutschlands steht vor der Tür und immer noch sind die Lohnstrukturen verschieden. Es braucht wohl mehr als eine Generation, um sich von der Erblast des sozialistischen Regimes zu befreien.

## Literatur

- ALTONJI, J. G.; SHAKOTKO, R. A. (1987): Do Wages Rise with Job Seniority? *Review of Economic Studies*, 54; S. 437–459.
- BECKER, G. S. (1962): Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis. *Journal of Political Economy*, 70; S. 9–49.
- BURDETT, K. (1978): A Theory of Employee Job Search and Quit Rates. *American Economic Review*, 68; S. 212–220.
- FRANZ, W.; STEINER, V. (2000): Wages in the East German Transition Process: Facts and Explanations. *German Economic Review*, 1; S. 241–269.

- FUCHS-SCHÜNDELN, N.; IZEM, R. (2008): Explaining the Low Labor Productivity in East Germany – A Spatial Analysis. mimeo.
- GATHMANN, C. (2005): The Skill Loss of Older East Germans after Unification. *Schmollers Jahrbuch*, 125; S. 7–16.
- JOVANOVIC, B. (1979): Job Matching and the Theory of Turnover. *Journal of Political Economy*, 87; S. 972–990.
- JURAJDA, S.; HARMGART, H. (2007): When do female occupations pay more? *Journal of Comparative Economics*, 35; S. 170–187.
- KRUEGER, A. B.; PISCHKE, J.-S. (1995): A Comparative Analysis of East and West German Labor Markets: Before and after Unification. In: Freeman, R. B.; Katz, L. F. (Hrsg.): *Differences and Changes in Wage Structures*. University of Chicago Press, Chicago; S. 405–455.
- LECHNER, M. H.; WUNSCH, C. (2009): Active Labour Market Policy in East Germany: Waiting for the Economy to take off. *Economics of Transition*, im Erscheinen.
- ORLOWSKI, R.; RIPHAHN, R. T. (2009): The East German Wage Structure after Transition. *Economics of Transition*, im Erscheinen.
- SOEP-GROUP (2001): The German Socio-Economic Panel (GSOEP) after more than 15 years – Overview. In: HOLST, E.; LILLARD, D. R.; DIPRETE, T. A. (Hrsg.): *Proceedings of the 2.000 Fourth International Conference of German Socio-Economic Panel Study Users (GSOEP2.000)*. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung; S. 7–14.
- TOPEL, R. (1991): Specific Capital, Mobility, and Wages: Wages Rise with Seniority. *Journal of Political Economy*, 99; S. 145–176.
- UHLIG, H. (2008): The Slow Decline of East Germany. National Bureau of Economic Research Working Paper Series; Nr. 14553.

# Deutsche Konjunkturperspektiven 2009/2010: Im Sog der Weltrezession<sup>1</sup>

**Zusammengefasst von Wolfgang Nierhaus\***

## Weltwirtschaftliches Umfeld

Die Weltwirtschaft befindet sich im Frühjahr 2009 in der tiefsten Rezession seit der Großen Depression. Der Abschwung verschärfte sich im Herbst zu einem regelrechten Einbruch, der rasch nahezu alle Länder der Welt erfasste. Auch umfangreiche staatliche Programme zur Stützung des Finanzsektors und zur Belebung der Konjunktur konnten bislang das Vertrauen der Akteure in die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung nicht wieder herstellen.

Eine Abkühlung der Weltkonjunktur hatte sich bereits im Verlauf des Jahres 2007 angedeutet. Zu Beginn des vergangenen Jahres war die konjunkturelle Schwäche noch weitgehend auf die USA beschränkt. Danach setzte auch in den übrigen Industrieländern ein Abschwung ein. Die dramatische Zuspitzung der Situation an den Finanzmärkten im September 2008, die in dem Zusammenbruch der Investmentbank Lehman Brothers kulminierte, löste dann einen schweren Einbruch der Produktion aus, der auch die Schwellenländer erfasste, die sich zuvor noch recht robust gezeigt hatten. Die Stärke des Abschwungs im Winterhalbjahr 2008/09 erklärt sich so auch daraus, dass die Produktion nahezu überall auf der Welt gleichzeitig auf Talfahrt war. Unter den Industrieländern waren von dieser Entwicklung Japan und Deutschland, deren Wirtschaften eine hohe Exportabhängigkeit aufweisen, besonders stark betroffen.

Deutliche Hinweise auf ein Ende des Einbruchs sind bislang noch nicht erkennbar, auch wenn einige Indikatoren darauf hindeuten, dass Produktion und Nachfrage in den kommenden Monaten langsamer abnehmen werden. Nach Ansicht der Institute wird die Abwärtsbewegung wohl erst im Winterhalbjahr 2009/2010 auslaufen. Die sich anschließende konjunkturelle Belebung dürfte zunächst nur wenig Dynamik entfalten. Ein Kernproblem bleibt die anhaltende Verunsicherung an den Finanzmärkten, die vor allem auf Sorgen bezüglich der Solvenz einzelner Banken beruht und den Geldfluss zwischen den Wirtschaftsakteuren spürbar verlangsamt hat. In der Prognose ist unterstellt, dass die Situation an den Finanzmärkten vorerst labil bleibt, es aber nicht zu einer neuerlichen dramatischen Verschärfung der Lage kommt.

In wichtigen Ländern kommt eine Depression am Immobilienmarkt hinzu, deren Ende noch nicht absehbar ist, und die den Abschreibungsbedarf der Banken erhöht. Erfahrungsgemäß sind Rezessionen, die mit Immobilien- und Banken Krisen einhergehen, tiefer und vor allem schwerer zu überwinden als Rezessionen, in denen solche Probleme nicht prominent sind.

Alles in allem rechnen die Institute damit, dass die Produktion in den Industrieländern 2009 mit einer Rate von 4,2% drastisch zurückgeht, 2010 fällt sie nochmals geringfügig. Dabei nimmt die Arbeitslosigkeit massiv zu, und die Produktionslücke wird am Ende des Prognosezeitraums erheblich sein. Dies dürfte dazu führen, dass die Inflation in der Grundtendenz weiter sinkt. In den Schwellenländern wird die Wirtschaft insgesamt 2009 nur leicht schrumpfen. Dies ist aber vor allem der anhaltenden, wenn auch schwächeren Expansion in den beiden großen Ländern China und Indien geschuldet. In den übrigen asiatischen Schwellenländern und in Lateinamerika sowie in Russland geht das Bruttoinlandsprodukt deutlich zurück. Für 2010 ist eine moderate Erholung der wirtschaftlichen Aktivität in den meisten Ländern zu erwarten. Die Weltproduktion dürfte 2009 kräftig schrumpfen. Noch dramatischer ist die Entwicklung im Welthandel, für den ein Rückgang um etwa 15% zu erwarten ist. Im kommenden Jahr dürfte das globale Bruttoinlandsprodukt wieder leicht zunehmen. Mit einer Rate von rund 0,5% fällt der Zuwachs allerdings im historischen Vergleich sehr niedrig aus, und auch der Welthandel steigt zunächst nur sehr verhalten.

## Ausblick für Deutschland

Die deutsche Wirtschaft befindet sich im Frühjahr 2009 in der tiefsten Rezession seit der Gründung der Bundesrepublik. Als Folge der Zuspitzung der internationalen Finanzkrise im vergangenen Herbst hat sich der globale Abschwung dramatisch verschärft. Dadurch ist die weltweite Nachfrage nach Investitionsgütern eingebrochen, und dies hat die Exportindustrie, die treibende Kraft hinter dem vergangenen Aufschwung, extrem hart getroffen. Da die deutsche Industrie auf Investitions- und langlebige Gebrauchsgüter spezialisiert ist, hatte sie überproportional von der wirtschaftlichen Expansion bei den Handelspartnern profitiert. Nun aber ist sie in besonderem Maße betroffen, weil die Nachfrage nach diesen

\* Dr. Wolfgang Nierhaus ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am ifo Institut für Wirtschaftsforschung München.

Waren im Zuge der Weltrezession außerordentlich zurückgeht. Mittlerweile hat sich die Krise auf die gesamte deutsche Wirtschaft ausgebreitet. Auf Basis der vorliegenden Indikatoren erwarten die Institute zwar, dass die Abwärtsdynamik fortan nachlässt, sie rechnen aber nicht mit einer Stabilisierung vor Mitte 2010.

Bereits im Jahr 2008 war die gesamtwirtschaftliche Produktion nach einem ungewöhnlich guten Auftaktquartal mit zunehmenden Raten geschrumpft. Dabei machten sich die außenwirtschaftlichen Bremskräfte nach der Jahresmitte mehr und mehr bemerkbar. Nachdem die Auslandsaufträge für die deutsche Industrie schon im Verlauf der ersten Jahreshälfte in der Tendenz zurückgegangen waren, brachen sie ab September regelrecht ein. In der Folge kollabierte die Produktion im verarbeitenden Gewerbe. In den ersten beiden Monaten des Jahres 2009 verschärfte sich die Abwärtsbewegung sogar noch. Sowohl Tempo als auch Ausmaß des Rückgangs sind in der Geschichte der Bundesrepublik ohne Beispiel.

Für das Auftaktquartal 2009 deuten Frühindikatoren darauf hin, dass sich der Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Produktion beschleunigt hat. Auftragseingänge und Erzeugung im verarbeitenden Gewerbe sind im Verlauf der ersten beiden Monate noch einmal dramatisch eingebrochen und die Geschäftslage in der gewerblichen Wirtschaft wurde zunehmend schlechter beurteilt. Für die kommenden Monate lassen das schwierige weltwirtschaftliche Umfeld und die vorlaufenden Indikatoren auf eine weiter rückläufige Produktionstätigkeit schließen. Zwar dürfte die Abwärtsdynamik ihren Höhepunkt überschritten haben; der Auftragsrückgang hat sich im Februar etwas verlangsamt und die ifo Geschäftserwartungen haben sich seit Dezember 2008 leicht verbessert. Dennoch bleibt die konjunkturelle Grundtendenz abwärts gerichtet.

Infolge der weiterhin desolaten Absatzsituation im Ausland ist mit erneut sinkenden Ausfuhren zu rechnen. Auch die Unternehmensinvestitionen dürften weiter zurückgefahren werden. Dagegen dürften die Bauinvestitionen anziehen, weil die Investitionsprogramme der öffentlichen Hand zum Tragen kommen. Auch ist zu erwarten, dass der private Konsum zunächst stützend wirkt. Mit dem zunehmenden Arbeitsplatzrisiko wird sich die Konsumneigung aber verschlechtern, so dass der private Verbrauch zum Jahresende 2009 deutlich sinkt. Alles in allem wird sich das Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2009 voraussichtlich um 6 % verringern (vgl. Tab. 1).

Dies dürfte zu einem sich beschleunigenden Abbau der Beschäftigung führen. Zwar wird der Einsatz von Kurzarbeit den Beschäftigungsabbau zunächst abfedern, doch werden sich Unternehmen zunehmend gezwungen sehen, den Personalbestand zu reduzieren, je länger die

Kapazitäten unterausgelastet sind. Im Jahresverlauf 2009 ist mit einem Verlust von mehr als 1 Mill. Arbeitsplätzen zu rechnen. Spiegelbildlich wird die Arbeitslosigkeit hochschnellen und im Herbst die Marke von 4 Mill. überschreiten.

Für 2010 erwarten die Institute keine durchgreifende Erholung. Das Bruttoinlandsprodukt dürfte um 0,5 % sinken. Zum Jahresende ist mit knapp unter 5 Mill. Arbeitslosen zu rechnen.

Das Verbraucherpreisniveau ist in der Tendenz rückläufig. Die gesunkenen Rohölpreise werden weiter auf die Preise für Erdgas und Strom durchwirken. Daneben werden die desolante Nachfragesituation und die unterausgelasteten Kapazitäten Druck auf die Kerninflation ausüben. Da sich diese Anpassungsprozesse aber nur allmählich vollziehen, ist für den Jahresdurchschnitt 2009 noch ein leichtes Anziehen der Verbraucherpreise um 0,4 % zu erwarten. Im Jahr 2010 werden sie in etwa stagnieren.

Die Konjunkturprogramme, die wegbrechenden Steuer- und Beitragseinnahmen sowie kräftig steigende Arbeitsmarktausgaben werden die öffentlichen Budgets erheblich belasten. Für das Jahr 2009 wird das Finanzierungsdefizit auf 89 Mrd. € hochschnellen, was einer Defizitquote von 3,7 % entspricht. Aufgrund weiter rückläufiger Produktion und steigender Arbeitslosigkeit erwarten die Institute für das kommende Jahr einen Fehlbetrag von 133 Mrd. € und eine Defizitquote von 5,5 %.

Die Prognose basiert vor allem auf der Annahme, dass es zu einer, wenn auch sehr langsamen, Gesundung des internationalen Bankensystems kommt, weil die staatlichen Rettungsmaßnahmen allmählich wirken. Diese Annahme ist mit großer Unsicherheit behaftet. Das globale Bankensystem hat weiter mit enormen Bilanzrisiken und Eigenkapitalproblemen zu kämpfen, die durch die Rezession und den damit zu erwartenden Anstieg der Zahl der Unternehmensinsolvenzen noch vergrößert werden dürften. Daher ist keineswegs auszuschließen, dass es zu einer erneuten Vertrauenskrise kommt. Die Folge könnte ein nochmaliger Einbruch bei Bestellungen und Produktion sein. Dann wäre ein Abgleiten in eine weltweite deflationäre Abwärtsspirale nicht unwahrscheinlich.

Es bestehen aber auch Aufwärtsrisiken, denn es ist ebenso gut möglich, dass sich die Konjunktur in Deutschland schneller erholt als prognostiziert. Könnte die internationale Bankenkrise rasch gelöst werden und die Kreditvergabe schon bald wieder annähernd wie in normalen Zeiten funktionieren, dann würde die expansive Geldpolitik voll wirken. In Deutschland könnte so der Anstieg der Arbeitslosigkeit erheblich gemildert werden, weil die Firmen bei wieder verbesserten Absatzperspektiven Entlassungen tendenziell vermeiden würden.

Tabelle 1: Eckdaten der Prognose für Deutschland 2005 bis 2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Reales Bruttoinlandsprodukt						
(Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	0,8	3,0	2,5	1,3	-6,0	-0,5
Westdeutschland <sup>a</sup>	0,9	2,9	2,5	1,3	-6,0	-1/2
Ostdeutschland <sup>b</sup>	0,1	3,3	2,5	1,1	-5,0	-1,0
Erwerbstätige <sup>c</sup> (1.000 Personen)	38.851	39.097	39.768	40.330	39.822	38.702
Arbeitslose (1.000 Personen)	4.861	4.487	3.776	3.268	3.718	4.688
Arbeitslosenquote <sup>d</sup> (in %)	11,1	10,3	8,7	7,5	8,6	10,8
Verbraucherpreise <sup>e</sup>						
(Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	1,5	1,6	2,3	2,6	0,4	0,0
Lohnstückkosten <sup>f</sup>						
(Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	-1,0	-1,2	0,4	2,1	2,8	-1,3
Finanzierungssaldo des Staates <sup>g</sup>						
in Mrd. €	-74,3	-35,9	-4,2	-3,3	-89,2	-132,5
in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts	-3,3	-1,5	-0,2	-0,1	-3,7	-5,5
Leistungsbilanzsaldo (Mrd. €)	114,7	150,9	191,3	164,9	61,05	70,7
a) Einschließlich Berlin. – b) Ohne Berlin. – c) Im Inland. – d) Arbeitslose in % der inländischen Erwerbspersonen (Wohnortkonzept). – e) Verbraucherpreisindex (2000 = 100). – f) Im Inland entstandene Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer bezogen auf das reale Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen. – g) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 95).						

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesagentur für Arbeit; Arbeitskreis VGR der Länder; Deutsche Bundesbank; 2009 und 2010: Prognose der Institute.

Mit Blick auf die mittlere Frist besteht eine wesentliche Konsequenz der Finanzkrise darin, dass Kapital dauerhaft teurer sein wird, weil sich die Risikoeinschätzung der Marktteilnehmer nachhaltig ändert. Besonders in Mitleidenschaft gezogen wird dadurch die Sachkapitalbildung. Zudem ist die Produktionsstruktur der deutschen Wirtschaft gegenwärtig noch an einen weltwirtschaftlichen Nachfrageboom angepasst, der nach Ende der Rezession so nicht wiederkehren dürfte. Daher müssen das Produktionspotential und sein Wachstum derzeit deutlich niedriger eingeschätzt werden als noch vor einem Jahr.

### Exkurs: Ostdeutschland

Auch die ostdeutsche Wirtschaft gerät zunehmend in den Sog der Weltrezession. Bereits im vergangenen Jahr hatte der Produktionsanstieg deutlich an Dynamik eingebüßt; das Bruttoinlandsprodukt hatte etwas langsamer als in den alten Ländern zugenommen. Ausschlaggebend dafür waren strukturelle Gründe. So wurde der nach wie vor überdimensionierte öffentliche Sektor weiter zurückgefahren; zudem dämpfte der anhaltende Rückgang der Einwohnerzahl den Anstieg der Kaufkraft



und bremste so die Expansion in den konsumnahen Wirtschaftszweigen wie dem Handel. Das verarbeitende Gewerbe expandierte im Verlauf des Jahres zunächst noch recht kräftig, wenn auch nur halb so stark wie im Vorjahr. In den alten Ländern hatte die industrielle Wertschöpfung im Gegensatz dazu nur noch geringfügig zugenommen.

In den letzten Monaten des vergangenen Jahres setzten sich allerdings auch im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe rezessive Tendenzen durch, die nach der Jahreswende andauerten. Der Produktionseinbruch nahm seinen Ausgangspunkt beim Export; er war bislang weniger stark als in den alten Ländern, da die Auslandsorientierung der ostdeutschen Unternehmen geringer ist als die der westdeutschen und weil die zunächst betroffenen Zweige des Investitionsgütersektors wie der Kraftfahrzeugbau und der Maschinenbau ein geringeres Gewicht besitzen als in Westdeutschland.

Der Rückgang der Industrieproduktion dürfte sich zunächst fortsetzen, auch weil der Einbruch beim Export in Westdeutschland über die Produktionsverflechtungen die ostdeutschen Produzenten von Vorleistungsgütern mehr und mehr erreichen wird. Zudem sinkt inzwischen die Nachfrage nach Investitions- und nach Konsumgütern. Stabilisierend wirkt die gegenüber Produzenten aus den alten Ländern erneut verbesserte preisliche Wettbewerbsfähigkeit. Während die Lohnstückkosten im Osten zuletzt stagnierten, legten sie im Westen zu (vgl. Tab. 2).

Im Sog der rückläufigen Produktion an Industriegütern werden die Leistungen des Verkehrsgewerbes und der wirtschaftsnahen Dienstleister weniger nachgefragt. Auch die konsumnahen Wirtschaftsbereiche müssen der Rezession Tribut zollen, allerdings dürfte hier die Schwäche weniger ausgeprägt sein, da das Ernährungsgewerbe – das erfahrungsgemäß weniger konjunkturagibel ist – in den ostdeutschen Flächenländern über eine starke Stellung verfügt. Das Baugewerbe wird dagegen durch die beiden Konjunkturpakete angeregt, so dass es nach dem witterungsbedingten Einbruch der Produktion zu Jahresbeginn auf Wachstumskurs einschwenken dürfte. Alles in allem rechnen die Institute für 2009 mit einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts in Ostdeutschland um 5 %.

Die Rezession macht sich inzwischen auch am ostdeutschen Arbeitsmarkt bemerkbar. Die Zahl der Erwerbstätigen sinkt im Jahr 2009 erstmals seit 2005 wieder, und zwar um etwa 60.000 Personen. Besonders betroffen ist bisher das verarbeitende Gewerbe, jedoch dürfte dies nun auch auf die unternehmensnahen Dienstleister ausstrahlen. Weniger stark dürfte der Personalbestand im Baugewerbe eingeschränkt werden, da von den Investitionsprogrammen merkliche Impulse ausgehen. Insgesamt dürfte die Beschäftigung in Ostdeutschland

weniger stark sinken als in Westdeutschland, weil der Rückgang der Produktion in den neuen Ländern weniger ausgeprägt ist. Produktion und Beschäftigung sinken in diesem Jahr in Ostdeutschland weniger als im Westen. Die registrierte Arbeitslosigkeit wird infolge des nochmals kräftigen Rückgangs des Erwerbspersonenpotenzials (–120.000 Personen) sinken. Die Arbeitslosenquote wird mit 13,8 % allerdings immer noch deutlich höher sein als in Westdeutschland.

### Zur Wirtschaftspolitik

Für die Wirtschaftspolitik muss es Priorität haben, die volle Funktionsfähigkeit des Bankensektors wiederherzustellen. Zwar hat die Bundesregierung rasch mit einem Rettungspaket reagiert. Die Probleme im Bankensektor sind aber nicht beseitigt. Es besteht das Risiko, dass es zu einer regelrechten Kreditklemme kommt. Daher ist es die dringendste Aufgabe der Politik, die Rekapitalisierung der Banken voranzubringen. Durch ein Zuwarten könnte sich die Situation zuspitzen, zumindest würde die Krise sehr lange andauern. Damit drohte eine Entwicklung wie in Japan in den 1990er Jahren.

In den Industrieländern wurden unterschiedliche Vorgehensweisen gewählt, um die Probleme im Bankensektor anzugehen, und sicherlich gibt es keine Blaupause für den besten Weg. Es scheint jedoch unumgänglich, dass die Bundesregierung den Druck auf die Banken erhöht und sie notfalls zwingt, staatliche Hilfen anzunehmen. Selbst eine Verstaatlichung stellt ein geringeres Übel dar als ein Andauern der Schwierigkeiten. Je früher es gelingt, eine Normalisierung der Situation herbeizuführen, umso eher können andere Maßnahmen der Wirtschaftspolitik die Konjunkturaussichten verbessern. Insbesondere würde die Wirksamkeit der Geldpolitik erhöht werden.

Angesichts der Tiefe des konjunkturellen Einbruchs und der niedrigen Inflation im Euroraum sollte die Europäische Zentralbank den maßgeblichen Leitzins auf 0,5 % senken. Jedoch wäre sogar ein Zins von null keine ausreichende Reaktion auf die Krise. Vielmehr sollte die EZB ihre Tendersgeschäfte längerfristiger als bisher gestalten, wie sie es offenbar auch plant. Wenn ein nachhaltiger Rückgang der Kreditvolumina oder Geldmengenaggregate im Euroraum nicht anders verhindert werden kann, sollte die EZB zu einer Politik der quantitativen Lockerung übergehen, also Unternehmens- und Staatsanleihen kaufen. Zwar scheint eine Umgehung des Bankensektors weniger Erfolg versprechend als etwa in den angelsächsischen Ländern. Zudem ist die Entscheidung, welche Staatsanleihen erworben werden sollen, für eine supranationale Zentralbank wie die EZB politisch brisant.

Tabelle 2: Indikatoren zum wirtschaftlichen Aufholprozess in Ostdeutschland

Relationszahlen für Ostdeutschland (ohne Berlin), in jeweiligen Preisen											
	1991	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Westdeutschland = 100											
Bruttoinlandsprodukt											
nominal je Einwohner <sup>a</sup>	33,6	60,6	63,1	63,8	65,6	66,6	67,5	67,3	68,0	68,7	69,4
Bauinvestitionen											
nominal je Einwohner <sup>a</sup>	73,8	186,0	124,6	106,6	102,8	105,0	102,4	99,1	89,3	–	–
Investitionen in neue Ausrüstungen und sonstige Anlagen											
nominal je Einwohner <sup>a</sup>	58,3	105,0	85,2	72,0	64,0	62,5	68,0	64,5	66,3	–	–
Arbeitnehmerentgelt											
je Arbeitnehmer <sup>a</sup>	49,8	74,8	76,8	76,9	77,0	77,2	77,4	78,0	78,2	78,1	78,0
je Arbeitsstunde der Arbeitnehmer <sup>a</sup>			70,1	70,6	71,4	71,8	72,5	73,1	73,5	74,0	74,1
Arbeitsproduktivität											
je Erwerbstätigen <sup>a,b</sup>	35,2	66,4	72,2	74,0	76,1	76,7	77,4	77,3	77,5	77,7	78,5
je Arbeitsstunde der Erwerbstätigen <sup>a, b</sup>			67,1	69,2	71,6	72,4	73,3	73,1	73,5	74,2	75,1
Lohnstückkosten <sup>a, c</sup>											
Basis Personen	141,4	112,7	106,4	103,9	101,2	100,6	100,0	100,9	100,9	100,5	99,4
Basis Stunden			104,4	102,1	99,6	99,2	98,9	99,9	100,0	99,7	98,6
Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr											
Bevölkerung <sup>a</sup>											
Ostdeutschland	–	–0,4	–0,6	–0,8	–0,9	–0,8	–0,7	–0,7	–0,7	–0,8	–0,8
Westdeutschland	–	0,4	0,3	0,4	0,4	0,2	0,1	0,1	–0,0	–0,0	–0,0
Erwerbstätige (Inland) <sup>a</sup>											
Ostdeutschland	–	2,1	–0,9	–1,6	–1,6	–1,2	0,1	–0,8	0,6	1,7	0,8
Westdeutschland	–	–0,1	2,4	0,8	–0,4	–0,9	0,4	0,1	0,6	1,7	1,5
Arbeitsvolumen der Erwerbstätigen (Inland) <sup>a</sup>											
Ostdeutschland	–	–	–2,4	–3,0	–3,1	–1,8	–0,0	–1,3	0,3	1,2	0,5
Westdeutschland	–	–	1,2	–0,1	–1,1	–1,3	0,7	–0,5	0,5	1,9	1,5

a) Angaben für Ostdeutschland: neue Bundesländer ohne Berlin, für Westdeutschland: alte Bundesländer einschließlich Berlin. – b) Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen je Erwerbstätigen (Arbeitsstunde der Erwerbstätigen). – c) Im Inland entstandene Arbeit.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Rechenstand: Februar 2009); Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (Rechenstand: März 2009); Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder (Rechenstand: März 2009); Berechnungen der Institute.

Doch wenn die Wahl besteht, entweder Anleihen zu erwerben oder eine Deflation in Kauf zu nehmen, stellt ersteres das kleinere Übel dar.

Die Finanzpolitik hat mit zwei Konjunkturpaketen auf die Rezession reagiert. Sie enthalten mit den Investitionsprojekten, den Senkungen der marginalen Steuersätze und der Reduktion der Sozialabgaben Maßnahmen, die das Wachstum mittelfristig fördern können. Daher ist es vertretbar, sie vorübergehend über Verschuldung zu finanzieren. Dies gilt allerdings nicht für Maßnahmen, die kurzfristig den Konsum anregen sollen und dabei verzerrend wirken, wie die „Abwrackprämie“ für ältere Autos.

Vor allem vor dem Hintergrund der absehbaren Zunahme des Budgetdefizits ist ein weiteres Konjunkturpaket unter den derzeitigen Umständen abzulehnen.

Eine expansivere Finanzpolitik ist aus Sicht der Institute nur unter bestimmten Bedingungen vertretbar. Sollten die Bemühungen der Staaten des Euroraums um eine Sanierung des Bankensektors scheitern, und sollte sich deshalb die Finanzkrise europaweit zuspitzen und eine Kreditklemme entstehen, würden sich die wirtschaftlichen Aussichten abermals deutlich verschlechtern. Wenn selbst eine unkonventionelle Geldpolitik nicht in der Lage wäre, der Wirtschaft Impulse zu geben, sollten zusätzliche Maßnahmen der Finanzpolitik diskutiert werden, die auf europäischer Ebene abzustimmen wären.

<sup>1</sup> *Gekürzte Fassung der Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2009, veröffentlicht in: ifo Schnelldienst, 8/2009, S. 3–81.*

# Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung in Deutschland – Handlungsbedarf und Reformoptionen

Christoph Spengel\*

„Deutschland braucht eine steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung (FuE), die unbürokratisch und technologieoffen FuE unterstützt“, fordert die Arbeitsgruppe „Steuerliche FuE-Förderung“ der Forschungsunion Wirtschaft – Wissenschaft in ihrem Ende 2008 vorgelegten Bericht.<sup>1</sup> Die Schaffung eines solchen steuerlichen Förderinstruments sei umso dringlicher, da Deutschland bis zum Jahr 2010 das im Rahmen der Lisbon-Strategie der Mitgliedstaaten der Europäischen Union gesetzte Ziel erreichen soll, die Aufwendungen für FuE auf 3 % des Bruttoinlandsprodukts anzuheben. Mit aktuell 2,54 % des Bruttoinlandsproduktes ist Deutschland von diesem 3-%-Ziel noch deutlich entfernt.

Vor diesem Hintergrund hat die Arbeitsgruppe „Steuerliche FuE-Förderung“ der Forschungsunion Wirtschaft – Wissenschaft geprüft, ob, inwieweit und mittels welcher Instrumente auch in Deutschland eine direkte steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung in Erwägung gezogen werden kann. Als Ergebnis werden konkrete Vorschläge zur Ausgestaltung einer steuerlichen FuE-Förderung in Deutschland entwickelt. Dabei werden auch Optionen aufgezeigt, um bei vorgegebenen Steuerausfällen ein Maximum an zusätzlichen FuE-Aktivitäten zu stimulieren.

Die in Deutschland im Wirtschaftssektor anzutreffende FuE-Förderung muss verbessert werden. Sie zeigt einen rückläufigen staatlichen Finanzierungsanteil, ist durch einen hohen Bürokratieaufwand gekennzeichnet und wirkt hoch selektiv: Zurzeit finanziert der deutsche Staat FuE-Aktivitäten mit rund 16,6 Mill. €. Die staatliche Förderung konzentriert sich mit aktuell etwa 14,7 Mill. € auf den Wissenschaftssektor. FuE in privaten Unternehmen wird vornehmlich über direkte Projektförderung mit über 1,9 Mill. € unterstützt. Zwischen 1981 und 2006 ist der Finanzierungsanteil des Staates an den FuE-Aufwendungen im Wirtschaftssektor allerdings drastisch von 16,9 % auf 4,5 % gefallen. Negativ zu Buche schlagen auch unübersichtliche Förderprogramme, der hohe Bewerbungsaufwand und die zahlreichen Offenlegungspflichten. Sie schrecken vor allem KMU ab. In den letzten fünf Jahren haben sich nur 27 % der KMU mit den Möglichkeiten einer FuE-Förderung beschäftigt; nur knapp die Hälfte von ihnen stellte schließlich einen Förderantrag. Die derzeitige FuE-Förderung in Deutschland wirkt somit hoch selektiv. Sie ist begrenzt auf bestimmte Technologiefelder und Branchen sowie Regionen und

benachteiligt KMU gegenüber Großunternehmen, die eine um 250 % höhere Förderwahrscheinlichkeit aufweisen. Durch die Konzentration auf einzelne Technologiebereiche besteht auch die Gefahr, innovative Ideen von vornherein von einer Förderung auszuschließen.

Der FuE-Förderung im deutschen Wirtschaftssektor fehlt ein breitenwirksames steuerliches Instrument, welches unbürokratisch und technologieoffen FuE unterstützt. Deswegen sollte in Deutschland, ergänzend zur derzeit vorherrschenden Praxis einer Förderung von FuE, eine steuerliche FuE-Förderung, wie sie in den meisten anderen Industrienationen bereits praktiziert wird (vgl. Tab. 1), eingeführt werden. Eine steuerliche FuE-Förderung würde für das Segment forschender und potenziell forschender KMU eine Erfolg versprechende Neuerung darstellen und aus der Sicht multinationaler Unternehmen die steuerliche Standortattraktivität zur Ansiedlung bzw. zur Beibehaltung von Forschung und Entwicklung in Deutschland erhöhen.

Als steuerliches Förderinstrument sollte eine Steuer-gutschrift (tax credit) in Erwägung gezogen und anderen Formen steuerlicher FuE-Förderung, wie einer Bemessungsgrundlagenvergünstigung oder einem ermäßigten Steuersatz, vorgezogen werden. Ein bestimmter Prozentsatz der FuE-Ausgaben wird dabei auf die zu zahlende Steuer angerechnet. Hierfür sprechen neben innovationspolitischen Argumenten auch steuersystematische Gesichtspunkte. Dabei ist eine volumen- bzw. bestandsbasierte FuE-Förderung einer inkrementellen FuE-Förderung vorzuziehen. Aus Liquiditätsgesichtspunkten sollte eine die Steuerschuld übersteigende Steuergutschrift vergütet werden.

Die Abgrenzung qualifizierender FuE-Aktivitäten und FuE-Aufwendungen sollte entsprechend dem sog. „Frascati-Manual“ der OECD Aufwendungen für Grundlagenforschung, angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung umfassen. Einzubeziehen sind interne FuE-Aufwendungen und Aufwendungen für FuE-Auftragsforschung (externe Aufwendungen).

\* Prof. Dr. Christoph Spengel lehrt Betriebswirtschaftslehre an der Universität Mannheim und war Leiter der Arbeitsgruppe Steuerliche FuE-Förderung der Forschungsunion Wirtschaft-Wissenschaft. Zudem ist er Research Associate am ZEW. Dieser Text dient als Diskussionsgrundlage und Einführung zum gleichnamigen Vortrag des Autors am 1. Juli 2009 in der Niederlassung Dresden des ifo Instituts.

Tabelle 1: Steuerliche FuE-Förderung in den EU-Mitgliedstaaten und den USA, 2007

	Aktivierungs- verbot selbsterstellte Immateriale- güter	Aktivierungspflichtige Wirtschaftsgüter			Laufende Aufwendungen		Verlust	Umfang
		beschl. Abschrei- bung	zusätzl. Abzug	Gut- schrift	zusätzl. Abzug	Gut- schrift		
Belgien	x	x	14,5 % / 21,5 %				+4, G	v
Bulgarien		x						v
Dänemark (2008)	x	x						
Deutschland (2008)	x							
Estland								
Finnland	x	x						
Frankreich (2008)	x			30 %		30 %	+3, G	v
Griechenland	x	x			50 %		/	i
Großbritannien	x	x			50 %		G	v
Irland		x		20 %		20 %	∞	i
Italien	x			10 %		10 %	/	v
Lettland	x							
Litauen	x							
Luxemburg	x							
Malta					50 %			v
Niederlande								
Österreich	x		25 %	8 %	25–35 %	8 %	G	v + i
Polen			30 %					v
Portugal				20–50 %		20–50 %		v + i
Rumänien								
Schweden	x							
Slowakei								
Slowenien			20 %		20 %		+5	v
Spanien	x			9 %		28–46 %		v + i
Tschechien					100 %		+3	v
Ungarn	x				100 %	10 %		v
Zypern								
USA						20 %		i

Anmerkungen: BE: 21,5 % nur für Sachaufwendungen, nicht für Immaterialeüter. Der Abzug kann auch in Form einer Gutschrift in Anspruch genommen werden.; Verlust: +5 = 5 Jahre vortragbar. G = Erstattung als Gutschrift (ggfs. nach x Jahren), / = Vergünstigung entfällt im Verlustfall; Umfang: v = volumenbasiert (gesamte FuE-Aufwendungen begünstigt), i = inkrementell (Zuwachs begünstigt).

Quelle: Spengel u. a. (2009): Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung (FuE) in Deutschland – Ökonomische Begründung, Handlungsbedarf und Reformoptionen. Heidelberg.

Zur Vermeidung einer Doppelförderung sind bei FuE-Aktivitäten, soweit sie durch Zuwendungen des Bundes, bundesnaher Einrichtungen oder der Länder finanziert werden, die erhaltenen Förderbeträge bei der steuerlichen FuE-Förderung durch einen Abzug von der Bemessungsgrundlage für die Steuergutschrift zu berücksichtigen.

Rechts- und Planungssicherheit sowie Administrierbarkeit einer steuerlichen FuE-Förderung lassen sich durch gesetzliche Regelungen gewährleisten. Die zu fördernden FuE-Aufwendungen sollten auf Daten der Buchführung und Kostenrechnung basieren, die von Dritten (z. B. Wirtschaftsprüfer oder Steuerberater) testiert werden können.

In den Genuss der Steuergutschrift sollten grundsätzlich alle Unternehmen unabhängig von der Rechtsform kommen. Die Förderung ist deswegen Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen (Einzelunternehmen und Personengesellschaften) zu gewähren. Ferner sollte weder nach der Größe noch nach dem Technologisierungsgrad der Unternehmen eine Differenzierung hinsichtlich des Instruments sowie der Höhe der steuerlichen FuE-Förderung erfolgen. Deswegen sollten neben KMU auch große Unternehmen in den Genuss derselben FuE-Förderung kommen.

Bei der erstmaligen Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung in Deutschland wird es u. a. auch darum gehen müssen, die damit verbundenen Steuerausfälle zu begrenzen. Ansatzpunkte bestünden etwa bei der Abgrenzung von FuE-Aktivitäten und FuE-Aufwendungen, der Ausgestaltung und Höhe der Steuergutschrift sowie bei der Festlegung des Kreises der begünstigten Unternehmen.

Selektive Begrenzungen der steuerlichen FuE-Förderung werfen jedoch zahlreiche Abgrenzungsfragen auf und verursachen zusätzliche Verwaltungskosten sowie Verzerrungen zwischen den unterschiedlichen Akteuren, die FuE-Investitionen durchführen. Deshalb sollte von

diesen Differenzierungen abgesehen werden und das Maß der Förderung nur über den Satz der Steuergutschrift reguliert werden. Zudem begrenzt die Berücksichtigung von Zuwendungen aus der direkten Forschungsförderung bei der steuerlichen FuE-Förderung den finanziellen Aufwand einer „zusätzlichen“ steuerlichen FuE-Förderung in erheblichem Umfang.

Die Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung in Deutschland allein ist jedoch kein Allheilmittel und darf keinesfalls als Kompensation für andere im deutschen Steuerrecht verankerte FuE-Hemmnisse verstanden werden. Um im internationalen Steuervergleich zu bestehen, braucht Deutschland vielmehr ein wettbewerbsfähiges Besteuerungssystem neben einer international akzeptablen Forschungsförderung. Vor diesem Hintergrund sind verschiedene innovationsaverse Regelungen im deutschen Steuerrecht zu kritisieren – vor allem die Verlustverrechnungsmodalitäten, die Rahmenbedingungen bei der Eigen- und Fremdfinanzierung von Unternehmen sowie die Regelungen bei Funktionsverlagerungen. Die Unternehmensteuerreform 2008 hat hier zahlreiche Verschlechterungen gebracht, die verbleibenden Vorzüge bewegen sich in ganz engen Grenzen.

## Literatur

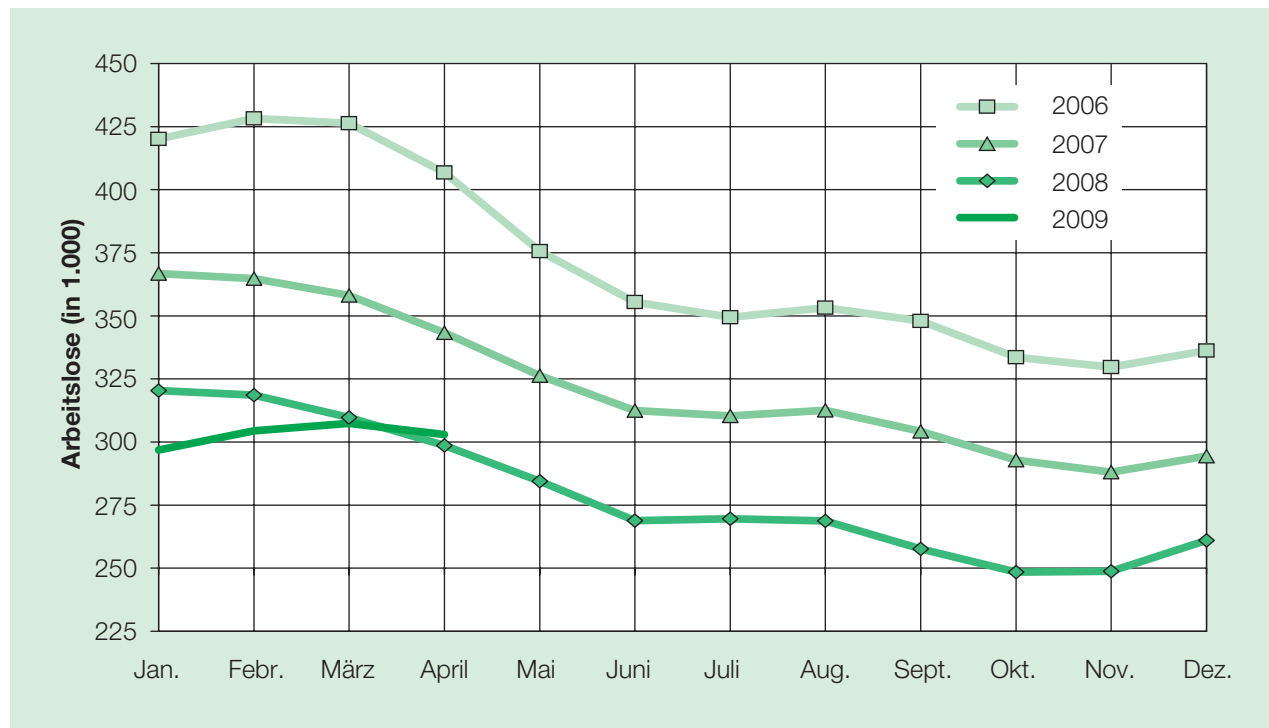
SPENGLER et al. (2009): Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung (FuE) in Deutschland – Ökonomische Begründung, Handlungsbedarf und Reformoptionen. MPI Studies on Intellectual Property, Competition and Tax Law, Band 8, Heidelberg.

<sup>1</sup> Vgl. SPENGLER et al. (2009): Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung (FuE) in Deutschland – Ökonomische Begründung, Handlungsbedarf und Reformoptionen. MPI Studies on Intellectual Property, Competition and Tax Law, Band 8, Heidelberg.

# Arbeitsmarktentwicklung im Vergleich

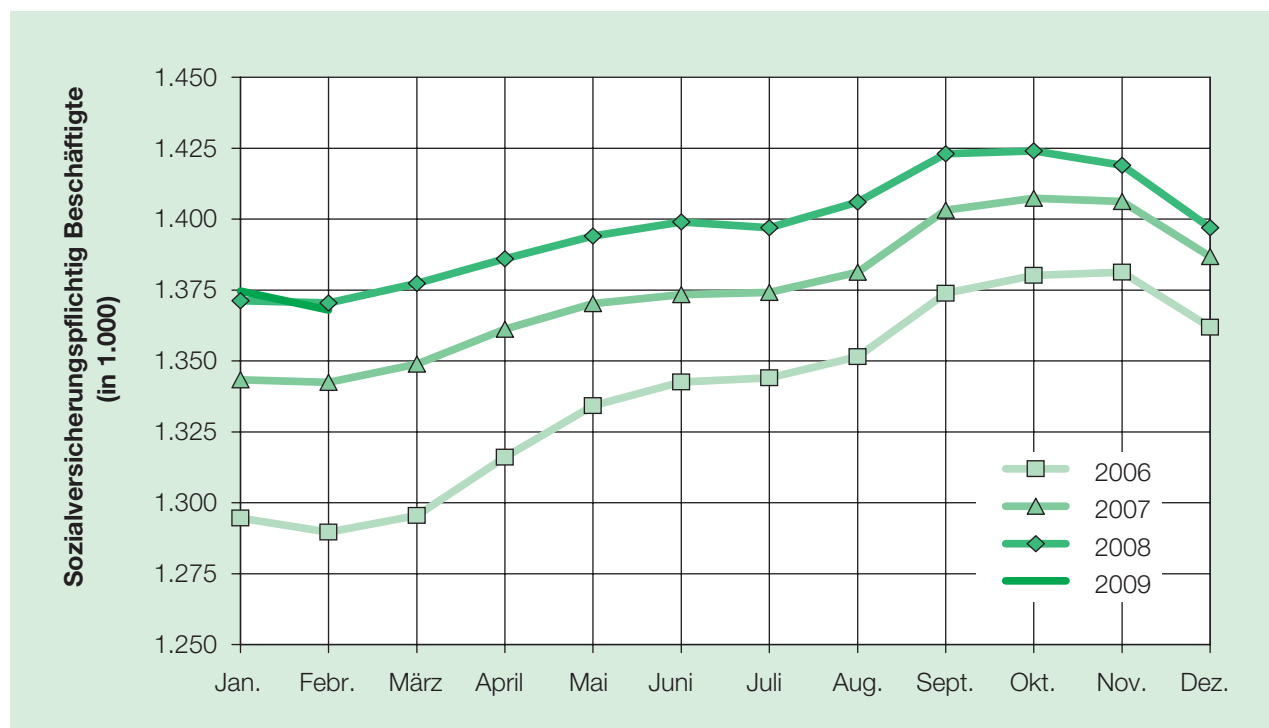
sk

Abbildung 1: Arbeitslose in Sachsen (2006 bis 2009)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Abbildung 2: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Sachsen (2006 bis 2009)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Tabelle 1: Arbeitsmarktentwicklung im Vergleich

Beschäftigung und Zweiter Arbeitsmarkt (in 1.000 Personen)									
	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte <sup>a</sup>			Gemeldete Stellen <sup>b</sup>			Beschäftigungsbegleitende Leistungen <sup>c</sup>		
	Feb. 2009	Vor-monat	Vor-jahres-monat	April 2009	Vor-monat	Vor-jahres-monat	April 2009	Vor-monat	Vor-jahres-monat
Brandenburg	721	723	719	7,8	7,9	7,4	17,5	17,5	18,3
Mecklenburg-Vorp.	501	503	501	6,6	6,8	7,4	11,4	11,2	13,3
Sachsen	1.368	1.375	1.365	13,4	13,5	16,8	31,2	32,0	34,0
Sachsen-Anhalt	732	736	731	8,3	8,4	8,3	18,1	18,2	19,3
Thüringen	716	720	720	8,4	8,1	10,1	15,7	15,7	17,8
D Ost (mit Berlin)	5.133	5.151	5.107	52,9	53,4	58,7	115,9	116,8	123,6
D West (ohne Berlin)	22.151	22.200	22.012	253,8	265,0	340,5	230,5	230,8	232,2
D gesamt	27.285	27.351	27.119	306,7	318,4	399,2	346,4	347,6	355,9

Arbeitslosigkeit									
	Arbeitslose (in 1.000 Personen)			Arbeitslosenquote <sup>d</sup> (in %)			Langzeitarbeitslose <sup>e</sup> (in % der Arbeitslosen)		
	Apr. 2009	Vor-monat	Vor-jahres-monat	April 2009	Vor-monat	Vor-jahres-monat	April 2009	Vor-monat	Vor-jahres-monat
Brandenburg	178	184	187	13,2	13,7	13,9	32,6	31,0	41,3
Mecklenburg-Vorp.	128	135	133	14,6	15,4	15,0	24,5	22,9	32,6
Sachsen	303	307	299	14,0	14,2	13,6	31,0	30,1	42,0
Sachsen-Anhalt	181	185	189	14,5	14,8	14,9	32,4	31,4	42,9
Thüringen	150	152	146	12,5	12,7	12,0	28,1	27,5	39,0
D Ost (mit Berlin)	1.185	1.207	1.198	13,9	14,2	13,9	30,8	29,9	39,8
D West (ohne Berlin)	2.400	2.379	2.216	7,2	7,1	6,6	28,5	28,2	37,9
D gesamt	3.585	3.586	3.414	8,6	8,6	81,0	29,3	28,7	38,5

a) Die Zahlen zur Beschäftigung werden mit zweimonatiger Verzögerung veröffentlicht. – b) Gemeldete Stellen nur für ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen. 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 Selbständigkeit“. Die Werte sind nicht mit Angaben früherer Hefte zur „Direkten Förderung regulärer Beschäftigung“ vergleichbar – d) In % der abhängigen zivilen Erwerbspersonen. – e) Als Langzeitarbeitslose gelten alle Personen, die am jeweiligen Stichtag der Zählung 1 Jahr und länger bei den Arbeitsagenturen arbeitslos gemeldet waren. Angaben ohne zugelassene kommunale Träger (Optionskommunen), da für diese bisher keine vollständigen Daten zu Langzeitarbeitslosen vorliegen.

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



# Ausgewählte Ergebnisse aus dem ifo Konjunkturtest

gv

## Geschäftsklima in der gewerblichen Wirtschaft Sachsens

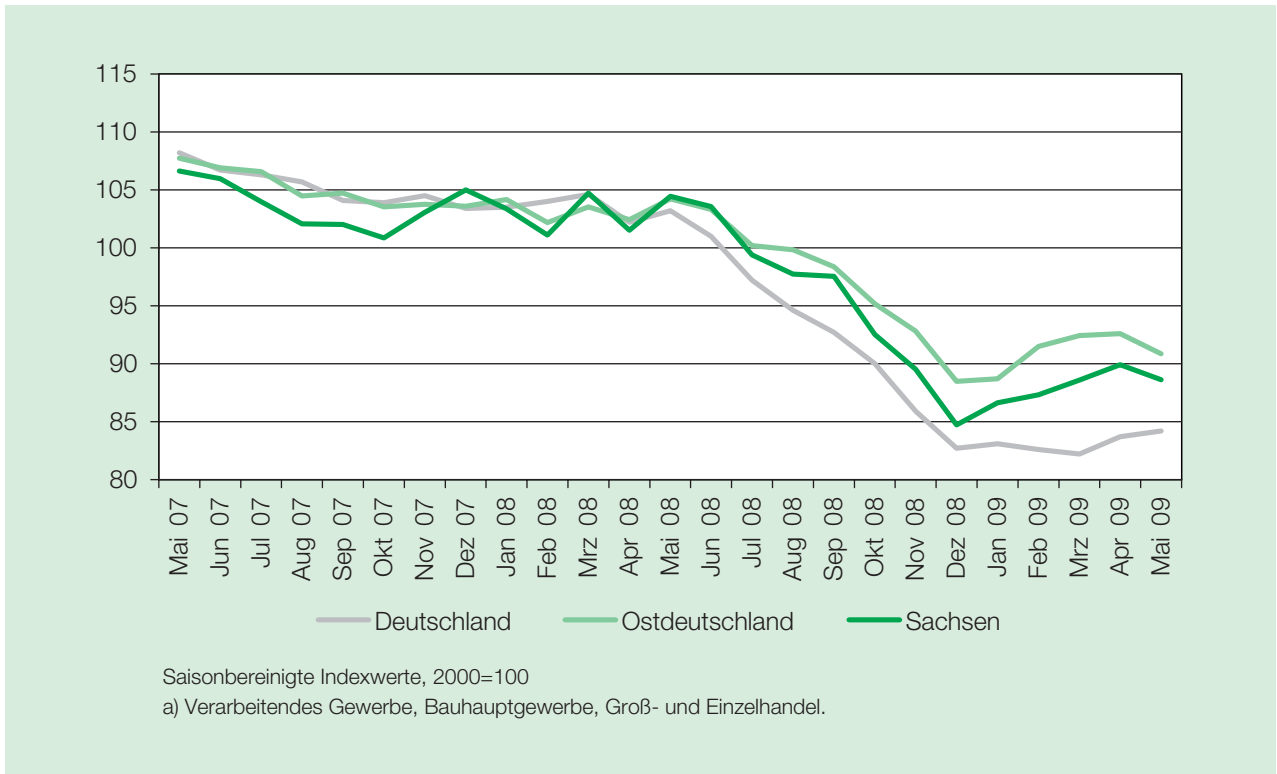
Der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands ist im Mai, ausgehend von einem ausgesprochen niedrigen Niveau, zum zweiten Mal in Folge gestiegen (vgl. Abb. 1). Die Klimaindikatoren für die Wirtschaft in Sachsen und Ostdeutschland insgesamt sind hingegen leicht zurückgegangen, nachdem sie in den Vormonaten stetig gestiegen waren. Maßgeblich für den Rückgang waren hier vor allem die Meldungen zur aktuellen Lage, die von den Unternehmen per saldo ungünstiger als im April beurteilt wurde. In Hinblick auf die zukünftige Wirtschaftsentwicklung haben die skeptischen Stimmen tendenziell weiter abgenommen.

## Schwerpunkt: Entwicklung im Bauhauptgewerbe Sachsens

Im sächsischen Bauhauptgewerbe hat sich das Geschäftsklima jüngst ebenfalls verschlechtert (vgl. Abb. 2). Der Klimaindikator befindet sich jedoch weiterhin deut-

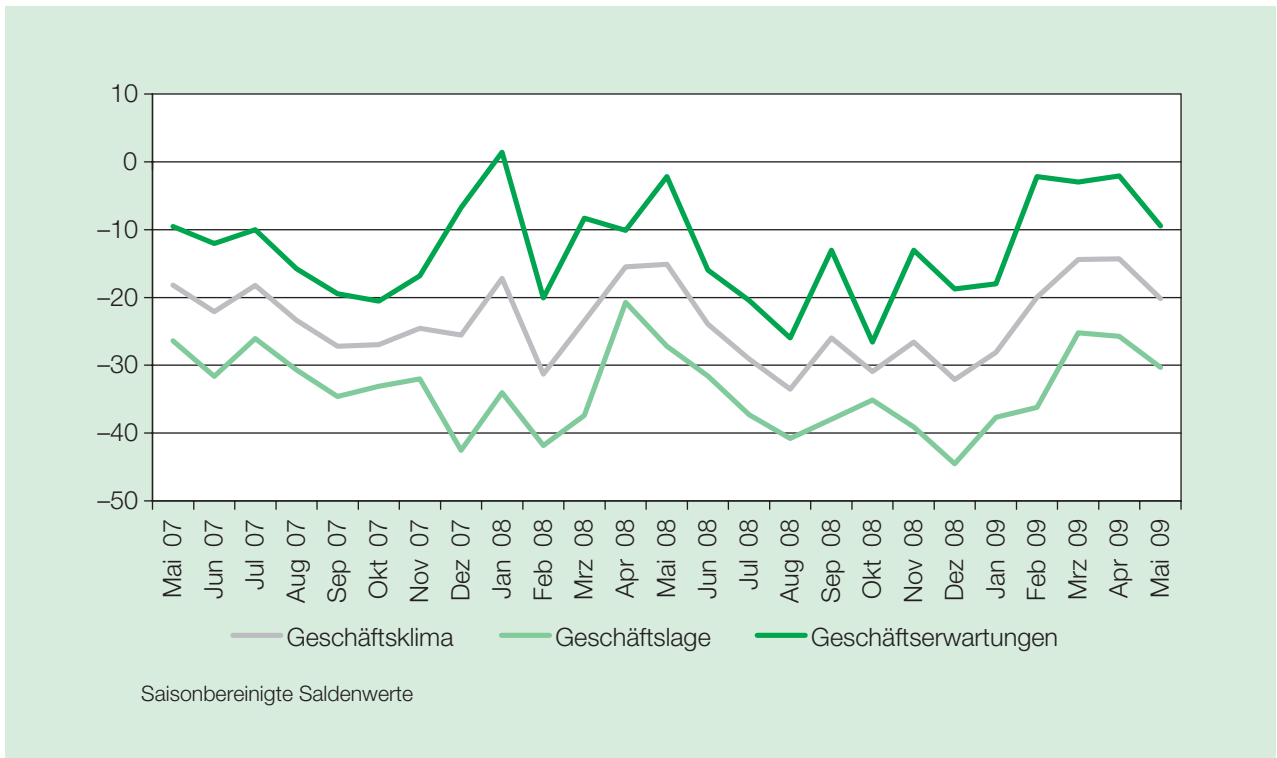
lich über dem vergleichsweise niedrigen Werten der zweiten Jahreshälfte 2008. Die vom ifo Institut befragten Bauunternehmen waren im Mai mit ihrer aktuellen Geschäftslage insgesamt etwas unzufriedener als im Vormonat und schätzten zudem ihre Geschäftsaussichten für das nächste halbe Jahr etwas ungünstiger ein. Um saisonale Effekte bereinigt lag die durchschnittliche Geräteauslastung bei 75,0 % und damit ähnlich hoch wie im April (75,6 %). Sie erreichte im Tiefbau mit 80,1 % erneut ein höheres Niveau als im Hochbau (65,1 %). Auch mit ihrer Auftragslage waren die Unternehmen im Vormonatsvergleich insgesamt etwas unzufriedener. Die durchschnittliche Reichweite der Auftragsbestände nahm den Meldungen zufolge von 2,2 Monaten im April auf aktuell 2,0 Monate ab. Dies lässt erkennen, dass die Maßnahmen aus den Konjunkturpaketen I und II bislang noch nicht zu einer spürbaren Verbesserung der Baukonjunktur in Sachsen geführt haben. Die beiden Maßnahmenpakete werden dem Frühjahresgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute zufolge deutschlandweit in diesem und im nächsten Jahr Bauinvestitionen in Höhe von 3,5 beziehungsweise 12 Mrd. € anstoßen.

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



Quelle: ifo Konjunkturtest.

**Abbildung 2: Geschäftsklima im Bauhauptgewerbe Sachsens und seine Komponenten  
die Geschäftslage- und Geschäftserwartungssalden**



Quelle: ifo Konjunkturtest

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

Region	Deutschland		Ostdeutschland		Sachsen	
Zeitpunkt	1. Quartal 2009	4. Quartal 2008	1. Quartal 2009	4. Quartal 2008	1. Quartal 2009	4. Quartal 2008
<b>Verarbeitendes Gewerbe</b>						
Auftragsbestand in Monaten <sup>a</sup>	2,5	2,8	2,8	3,0	2,9	3,5
Kapazitätsauslastung in Prozent <sup>a</sup>	76,7	84,0	73,9	81,2	74,3	82,5
Exportgeschäft Erwartungen <sup>b</sup>	-30,5	-20,4	-13,3	-10,6	-15,0	-14,5
Beschäftigtenzahl Erwartungen <sup>b</sup>	-32,6	-23,7	-26,3	-20,1	-28,9	-27,9
Verkaufspreise Erwartungen <sup>b</sup>	-11,8	-0,3	-11,2	1,8	-13,4	-1,7
<b>Bauhauptgewerbe</b>						
Auftragsbestand in Monaten <sup>a</sup>	2,5	2,3	2,1	2,0	2,2	2,0
Kapazitätsauslastung in Prozent <sup>a</sup>	-66,8	68,8	67,2	72,5	66,0	71,5
Beschäftigtenzahl Erwartungen <sup>b</sup>	-15,0	-16,3	-8,4	-22,8	-5,4	-24,1
Baupreise Erwartungen <sup>b</sup>	-24,1	-26,6	-19,0	-25,0	-10,5	-16,4
<b>Großhandel</b>						
Umsatz gegen Vorjahr <sup>b</sup>	-33,0	1,7	-33,7	-12,3	-32,0	-14,7
Bestellpläne <sup>b</sup>	-35,8	-22,1	-28,4	-19,1	-35,5	-18,1
Verkaufspreise Erwartungen <sup>b</sup>	-4,1	5,3	5,5	15,2	3,0	1,3
<b>Einzelhandel</b>						
Umsatz gegen Vorjahr <sup>b</sup>	-11,7	-7,3	-22,0	-7,3	-32,3	-13,3
Bestellpläne <sup>b</sup>	-30,5	-28,9	-27,9	-25,8	-32,0	-27,2
Verkaufspreise Erwartungen <sup>b</sup>	0,4	7,6	11,4	12,6	0,0	12,8
Die Angaben basieren auf saisonbereinigten Werten (Ausnahme: Umsatz gegen Vorjahr). – a) Durchschnitte. – b) Salden der Prozentanteile von positiven und negativen Unternehmensmeldungen.						

Quelle: ifo Konjunkturtest.

## ifo Veranstaltungen

Im Rahmen der **Dresdner Vorträge zur Wirtschaftspolitik** wird am **1. Juli 2009** Prof. Dr. Christoph Spengel, Professor für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre und Betriebswirtschaftliche Steuerlehre an der UNIVERSITÄT MANNHEIM, über „Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung in Deutschland – Handlungsbedarf und Reformoptionen“ referieren. Der in diesem Heft *ifo Dresden berichtet* hierzu erschienene Artikel soll einen Einblick in dieses Thema geben und als Diskussionsgrundlage für die Veranstaltung dienen.<sup>1</sup>

Das IFO INSTITUT hat es sich zum Ziel gesetzt, den Dialog zwischen Politik, Gesellschaft und Wissenschaft voran zu bringen. Dazu wurde in Zusammenarbeit mit dem LEHRSTUHL FINANZWISSENSCHAFT der TECHNISCHEN UNIVERSITÄT DRESDEN die Vortragsreihe Dresdner Vorträge zur Wirtschaftspolitik ins Leben gerufen. Ausgewiesene Wirtschafts- und Finanzexperten erhalten die Möglichkeit, ihre neuesten Erkenntnisse einem breiten Publikum vorzustellen. Die Vorträge sind öffentlich und finden in den Räumen der IFO NIEDERLASSUNG DRESDEN in der **Einsteinstraße 3** statt. Beginn des Vortrags ist jeweils um **18:30 Uhr**.

Am **26. und 27. Juni 2009** findet in der IFO NIEDERLASSUNG DRESDEN ein **Workshop zum Thema „Soziale Infrastruktur in föderalen Systemen“** statt. Dieser wird gemeinsam mit dem KOMPETENZZENTRUM FÜR FINANZWISSENSCHAFT (CEPE) der TECHNISCHEN UNIVERSITÄT DRESDEN im Rahmen des DFG-Schwerpunktprogramms „Institutionelle Gestaltung föderaler Systeme: Theorie und Empirie“ organisiert. Er soll als Forum für den Austausch und die Diskussion von aktuellen Forschungsergebnissen aus dem Bereich der „Sozialen Infrastruktur“ dienen und gleichzeitig zur besseren wissenschaftlichen Vernetzung in diesem Forschungsgebiet beitragen.

Die nächste Sitzung des ifo Arbeitskreises **„Konjunkturbeobachtung Sachsen“** findet am **29. Juni 2009** in den Räumen der IFO NIEDERLASSUNG DRESDEN statt. Den inhaltlichen Schwerpunkt werden hier unter anderem die aktuellen Konjunkturprognosen des IFO INSTITUTS FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG bilden. An dieser Veranstaltung nehmen geladene Vertreter der SÄCHSISCHEN STAATSREGIERUNG, der BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT, des STATISTISCHEN LANDESAMTES DES FREISTAATS SACHSEN und Repräsentanten der Wirtschaftsverbände sowie Wissenschaftler des IFO INSTITUTS teil.

## ifo Vorträge

Dr. Joachim Ragnitz, Managing Director der IFO NIEDERLASSUNG DRESDEN, hielt am **21. April 2009** anlässlich einer Veranstaltung des OSTDEUTSCHEN BANKENVERBANDS in Gera einen Vortrag zu den Herausforderungen der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise für das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft. Am **23. April** nahm er zusammen mit Wolfgang Nagl und Stefan Krenz an der Jahrestagung der ARBEITSGEMEINSCHAFT WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTLICHER FORSCHUNGS-INSTITUTE (ARGE) in Berlin teil; die drei Teilnehmer präsentierten eine aktuelle Arbeit des IFO INSTITUTS zur Frage drohender Altersarmut in Ostdeutschland.

Am **24. April 2009** besuchte eine Delegation der CHINESE ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES die IFO NIEDERLASSUNG DRESDEN, um sich vor Ort ein Bild von der angewandten Wirtschaftsforschung des ifo Instituts zu machen. Dr. Joachim Ragnitz, Managing Director von IFO DRESDEN, stand dabei den Besuchern für eine Diskussion über die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf die ostdeutsche Wirtschaft zur Verfügung.

Weiterhin stellte Joachim Ragnitz am **25. April 2009** anlässlich der Konferenz „Grüne Impulse für Ostdeutschland“ (organisiert von der BUNDESFRAKTION DER BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN) Überlegungen zur Bedeutung des Konzepts der „wachstums- und nachhaltigkeitsorientierten Ausgaben“ für die Beurteilung der öffentlichen Haushalte in Ostdeutschland vor.

Am **28. April 2009** besuchte eine Gruppe polnischer Wirtschaftswissenschaftler der UNIVERSITÄT KATTOWITZ die DRESDNER NIEDERLASSUNG DES IFO INSTITUTS und ließ sich von Dr. Joachim Ragnitz über Möglichkeiten der Restrukturierung urbaner Zentren am Beispiel Ostdeutschland informieren.

Am **7. Mai 2009** war er zudem mit einem Beitrag zum „Controlling der Konsolidierungshilfen“ anlässlich der vom IFO INSTITUT zusammen mit dem WZB, der FU Berlin und der TU Dresden veranstalteten Tagung zur Föderalismusreform II vertreten.

Darüber hinaus nahmen Dr. Joachim Ragnitz und Prof. Dr. Marcel Thum, Geschäftsführer der ifo Niederlassung Dresden, am **8. Mai 2009** an dem von der WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTLICHEN FAKULTÄT DER TU DRESDEN veranstalteten

„Tag der Fakultät“ teil und stellten neueste Forschungsergebnisse vor. Der Vortrag von Joachim Ragnitz befasste sich mit Fragen drohender Altersarmut in Ostdeutschland, der Vortrag von Marcel Thum hatte das Versagen öffentlich-rechtlicher Banken in der aktuellen Finanzkrise zum Thema.

Marcel Thum hielt am **12. Mai 2009** innerhalb eines wissenschaftlichen Kolloquiums an der UNIVERSITÄT TÜBINGEN einen Vortrag zum Thema „Subprime Crisis and Board (In-)Competence: Private vs. Public Banks in Germany“.

Am **13. Mai 2009** hielt Beate Schirwitz, Doktorandin von IFO DRESDEN, im Rahmen der ifo Lunchtime Seminare in München einen Vortrag zum Thema „Heterogene Produktivitätsschocks und Friktionen auf dem Arbeitsmarkt.“

Joachim Ragnitz wurde zudem durch das BMBF als Querschnittsgutachter in die Jury des Wettbewerbs „Spitzenforschung und Innovation in den neuen Ländern“ berufen. Die Gewinner dieses Wettbewerbs wurden in einer abschließenden Sitzung der Jury am **13. und 14. Mai 2009** ermittelt.

Gerit Vogt, wissenschaftlicher Mitarbeiter von ifo Dresden, referierte am **20. Mai 2009** ebenfalls im Rahmen der ifo Lunchtime-Seminar in München zu „Definition, Aufgabe und Methoden der Konjunkturprognose.“

Am **20. Mai 2009** war Joachim Ragnitz Teilnehmer einer Podiumsdiskussion zum Thema „Globalisierung als Chance für ostdeutsche Unternehmen“ beim mitteldeutschen Wirtschaftstag in Erfurt. Weiterhin hielt er am **25. Mai** anlässlich einer Klausurtagung der THÜRINGISCHEN LANDESRÉGIERUNG in Erfurt einen Vortrag zur aktuellen konjunkturellen Entwicklung in Deutschland und in Thüringen. Zum gleichen Thema referierte er am **26. Mai** in der IHK ERFURT. Über „Sachsen im internationalen Wettbewerb um hochqualifizierte Fachkräfte für Wirtschaft und Wissenschaft – Voraussetzungen und Herausforderungen“ referierte er am **10. Juni** im Rahmen des 7. Personalforums der IHK SÜDWESTSACHSEN in Chemnitz. Am **12. Juni 2009** nahm er zudem an der Jahrestagung der AGRARSOZIALEN GESELLSCHAFT in Stendal teil und hielt dort einen Vortrag über die Zukunftschancen des ländlichen Raums in Ostdeutschland.

## ifo Veröffentlichungen

Die NIEDERLASSUNG DRESDEN DES IFO INSTITUTS FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG hat soeben eine weitere Ausgabe ihrer Publikationsreihe *ifo Dresden Studien* veröffentlicht. In der aktuell erscheinenden Nummer 49 werden wesentliche Forschungsergebnisse aus einem kürzlich abgeschlossenen Projekt vorgestellt:

**ifo Dresden Studie 49: Cleantech in Ostdeutschland – Bestandsaufnahme und Entwicklungsperspektiven**

**Joachim Ragnitz, Heinz Schmalholz, Ursula Triebwetter und Johann Wackerbauer, 200 S., zahlreiche Abbildungen und Tabellen, München/Dresden 2009. ISBN 3-88512-486-6, 20,-€, zzgl. Versandkosten.**

Das technologische Zukunftsfeld Cleantech ist in zunehmendem Maße entscheidend für die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland. Dabei spannt der Begriff Cleantech einen weiten Bogen von eher traditionellen Wirtschaftszweigen und Verfahren wie z. B. der Abfall-

wirtschaft und Abwasserentsorgung bis hin zu modernen Hochtechnologien, wie sie z. B. in der Photovoltaik, Windenergie, Biokraftstoffherstellung oder im Metallrecycling zum Einsatz kommen. Das IFO INSTITUT, NIEDERLASSUNG DRESDEN, hat im Rahmen des Programms „Zukunftstechnologien“ des BUNDESMINISTERIUMS FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG eine Bestandsaufnahme des schon existierenden Cleantech-Sektors vorgenommen sowie die mittel- und langfristigen Potenziale in diesem Zukunftsfeld analysiert.

Die Untersuchungsergebnisse werden nun als *ifo Dresden Studie 49* sowie in einem Beitrag im vorliegenden Heft der Zeitschrift *ifo Dresden berichtet* publiziert.<sup>2</sup>

Diese Publikation kann in der IFO NIEDERLASSUNG DRESDEN bei Anja Ziesche bestellt werden (Tel. 0351/26476-12, Fax 0351/26476-20 oder per Email ziesche@ifode.de).

## ifo intern

Ganz besonders freuen sich die Mitarbeiter der IFO NIEDERLASSUNG DRESDEN über weiteren Nachwuchs aus den Reihen der Kollegen. Frau Katrin Behm, Forschungsassistentin der Niederlassung Dresden, hat im Mai 2009 einen Jungen zur Welt gebracht. An dieser Stelle gratulieren wir noch einmal herzlich.

<sup>1</sup> Vgl. CH. SPENGLER: *Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung in Deutschland – Handlungsbedarf und Reformoptionen*, in diesem Heft S. 34–36.

<sup>2</sup> Vgl. J. RAGNITZ, H. SCHMALHOLZ, U. TRIEBWETTER und J. WACKERBAUER: „Cleantech in Ostdeutschland: Bestandsaufnahme und Entwicklungsperspektiven“, in diesem Heft, S. 3–10.