

---

## AKTUELLE FORSCHUNGSERGEBNISSE

### Ungenutztes Know-how? Beschäftigung Geflüchteter in Deutschland

*Stefanie Knoll*

### ifo Konjunkturprognose für Ostdeutschland und Sachsen Winter 2021: Corona bremst Erholung aus

*Niels Gillmann, Jannik A. Nauerth und  
Joachim Ragnitz*

### Gleicher als gedacht? – Eine Analyse zur Ermittlung wohnpreisbereinigter Verdienste in Deutschland

*Cornelius Plaul*

---

## IM BLICKPUNKT

### Übersterblichkeit während der Corona-Pandemie

*Joachim Ragnitz*

### Optionen einer Anpassung der Schuldenbegrenzungs- regel des Art. 95 Abs. 4 SächsV

*Joachim Ragnitz*

---

## DATEN UND PROGNOSEN

### ifo Konjunkturumfragen Ostdeutschland und Sachsen

---

## AKTUELLE FORSCHUNGSERGEBNISSE

# Indikatoren zur Messung von Flächeneffizienz

*Joachim Ragnitz*



**ifo Dresden berichtet**

ISSN 0945-5922

29. Jahrgang (2022)

Herausgeber: ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.,  
Niederlassung Dresden, Einsteinstraße 3, 01069 Dresden

Telefon: 0351 26476-0, Telefax: 0351 26476-20

E-Mail: dresden@ifo.de

Redaktion: Joachim Ragnitz

Technische Leitung: Katrin Behm

Vertrieb: ifo Institut, Niederlassung Dresden

Erscheinungsweise: zweimonatlich

Bezugspreis jährlich: 25,00 Euro

Preis des Einzelheftes: 5,00 Euro

Preise einschl. Mehrwertsteuer, zzgl. Versandkosten

Grafik Design: © ifo Institut München

Satz und Druck: Druckhaus Dresden

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise): Nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars

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

Die Niederlassung Dresden des ifo Instituts wird mitfinanziert mit Steuermitteln auf Grundlage des von den Abgeordneten des Sächsischen Landtags beschlossenen Haushaltes.

**AKTUELLE FORSCHUNGSERGEBNISSE**

**Indikatoren zur Messung von Flächeneffizienz**

**3**

*Joachim Ragnitz*

Die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung sieht vor, die zusätzlich in Anspruch genommene Fläche für Siedlungs- und Verkehrszwecke bis zum Jahr 2030 auf weniger als 30 ha pro Tag zu verringern. Gegenüber dem aktuellen Wert stellt dies nahezu eine Halbierung dar. Dem steht jedoch entgegen, dass wirtschaftliche Entwicklung im Regelfall mit der Bebauung von bislang ungenutzten Flächen einhergeht und dass auch eine regional zunehmende Bevölkerung den Bedarf an Siedlungs- und Verkehrsfläche erhöht. Aus diesem Grund erscheint es sinnvoll, nicht die absolute Inanspruchnahme von Flächen als Zielgröße zu definieren, sondern stattdessen die Effizienz der Flächennutzung zu optimieren. Im vorliegenden Beitrag wird ein Vorschlag unterbreitet, wie sich die Flächeneffizienz unter Berücksichtigung der Entwicklung von Einwohnerzahlen und Erwerbstätigen ermitteln lässt.

**Ungenutztes Know-how? Beschäftigung Geflüchteter in Deutschland**

**10**

*Stefanie Knoll*

Ein paar Jahre nach dem großen Zustrom von Geflüchteten nach Deutschland haben knapp die Hälfte der zugezogenen Personen in Beschäftigung gefunden. Sie sind vorwiegend als Hilfsarbeitskräfte tätig, auch weil ausländische Bildungsabschlüsse in Deutschland nicht immer anerkannt wurden. Von den im Ausland ausgebildeten Geflüchteten sind 87% in Deutschland entweder nicht beschäftigt oder das für den heutigen Beruf benötigte Ausbildungsniveau liegt niedriger als die mitgebrachte Ausbildung. Der Beitrag betrachtet, bei welchen Personengruppen Know-how ungenutzt bleiben könnte.

**ifo Konjunkturprognose für Ostdeutschland und Sachsen Winter 2021: Corona bremst Erholung aus**

**15**

*Niels Gillmann, Jannik A. Nauwerth und Joachim Ragnitz*

Im Jahr 2021 dürfte das Bruttoinlandsprodukt um 2,6% in Ostdeutschland und in Sachsen um 2,7% gewachsen sein. Damit fielen die Wachstumsraten niedriger aus als noch im Sommer prognostiziert. Dies lag hauptsächlich am Fortbestehen der Liefer-schwierigkeiten und dem Wiederaufflammen der Corona-Pandemie. Damit dürfte das Vorkrisenniveau erst im Jahr 2022 erreicht werden. Das ifo Institut erwartet für das laufende Jahr eine Zunahme der wirtschaftlichen Leistung in Ostdeutschland um 3,2% und in Sachsen um 3,4%.

**Gleicher als gedacht? Eine Analyse zur Ermittlung wohnpreisbereinigter Verdienste in Deutschland**

**21**

*Cornelius Plaul*

In Deutschland existieren teils erhebliche Verdienstunterschiede, beispielsweise zwischen Ost und West oder zwischen Stadt und Land. Dabei fällt die reale Verdienstlücke deutlich kleiner aus, wenn berücksichtigt wird, dass einerseits das progressive Steuersystem höhere Einkommen überproportional stark belastet und so zu einer teilweisen Nivellierung führt. Andererseits sind die Wohnpreise gerade dort besonders hoch, wo überdurchschnittliche Bruttoverdienste erzielt werden können. Berücksichtigt man diesen Effekt, reduziert sich die Lücke zwischen den neuen Bundesländern und dem Bundesdurchschnitt um bis zu einem Drittel.

## IM BLICKPUNKT

### Übersterblichkeit während der Corona-Pandemie

29

*Joachim Ragnitz*

Seit zwei Jahren hält die Covid-19-Pandemie Deutschland und die Welt in Atem. Seit dem erstmaligen Auftreten des Virus in Deutschland am 27. Januar 2020 und seiner raschen Verbreitung geht die Sorge um, dass viele Menschen infolge einer Infektion sterben könnten. Der nachfolgende Artikel zeichnet zunächst die bisherigen vier Wellen der Corona-Pandemie hinsichtlich Infektionen und Todesfällen nach und untersucht dann, wie hoch die sogenannte „Übersterblichkeit“ tatsächlich war. Insgesamt sind nach den hier vorgelegten Berechnungen seit Pandemiebeginn rund 96 200 mehr Menschen gestorben als es unter normalen Umständen zu erwarten gewesen wäre. Die Übersterblichkeit ist damit etwas niedriger als die Zahl der in diesem Zeitraum vom RKI registrierten 113 400 Todesfälle im Zusammenhang mit einer Corona-Infektion.

### Optionen einer Anpassung der Schuldenbegrenzungsregel des Art. 95 Abs. 4 SächsV

36

*Joachim Ragnitz*

Unter Ökonomen herrscht weitgehende Einigkeit darüber, dass konjunkturbedingte Schwankungen der öffentlichen Einnahmen über den Zeitablauf geglättet werden sollen. Bislang gibt es keine zwischen den Ländern abgestimmte Vorgehensweise zur Bestimmung dieser Konjunkturkomponente. Die in der Verfassung des Freistaats Sachsen fixierte Schuldenbegrenzungsregel erreicht das Ziel einer Glättung von Einnahmeschwankungen allerdings nicht. Im Koalitionsvertrag 2019-2024 haben die drei Regierungsparteien nicht zuletzt aus diesem Grund eine Überprüfung der Normallagenberechnung nach Art. 95 Absatz 4 SächsV vereinbart. Aus Sicht des ifo Instituts erscheint es sinnvoll, auch in Sachsen ein makrobasiertes Verfahren zur Konjunkturbereinigung der Steuereinnahmen anzuwenden.

## DATEN UND PROGNOSEN

### ifo Konjunkturumfragen Ostdeutschland und Sachsen

38

*Niels Gillmann und Jannik A. Nauerth*

## AUS DEM ifo DRESDEN

### ifo Veranstaltungen

41

### ifo Veröffentlichungen

41

### ifo Vorträge

41

### ifo in den Medien

42

Joachim Ragnitz\*

# Indikatoren zur Messung von Flächeneffizienz<sup>1</sup>

Die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung sieht vor, die zusätzlich in Anspruch genommene Fläche für Siedlungs- und Verkehrszwecke bis zum Jahr 2030 auf weniger als 30 ha pro Tag zu verringern. Gegenüber dem aktuellen Wert stellt dies nahezu eine Halbierung dar. Dem steht jedoch entgegen, dass wirtschaftliche Entwicklung im Regelfall mit der Bebauung von bislang ungenutzten Flächen einhergeht und dass auch eine regional zunehmende Bevölkerung den Bedarf an Siedlungs- und Verkehrsfläche erhöht. Aus diesem Grund erscheint es sinnvoll, nicht die absolute Inanspruchnahme von Flächen als Zielgröße zu definieren, sondern stattdessen die Effizienz der Flächennutzung zu optimieren. Im vorliegenden Beitrag wird ein Vorschlag unterbreitet, wie sich die Flächeneffizienz unter Berücksichtigung der Entwicklung von Einwohnerzahlen und Erwerbstätigen ermitteln lässt.

Die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung sieht vor, den „Flächenverbrauch“ in Deutschland (gemessen an der zusätzlich in Anspruch genommenen Fläche für Siedlungs- und Verkehrszwecke) bis zum Jahr 2030 auf weniger als 30 ha pro Tag zu verringern.<sup>2</sup> Gegenüber dem aktuellen Wert (58,3 ha pro Tag im Jahr 2020) stellt dies nahezu eine Halbierung dar. Bis zum Jahr 2050 sollen sogar netto überhaupt keine Flächen mehr für Siedlungs- und Verkehrszwecke neu in Anspruch genommen werden („Flächenkreislaufwirtschaft“). Um diese Ziele zu erreichen, soll vor allem der Vorrang der Innenentwicklung (also auf bereits für Siedlungs- und Verkehrszwecke genutzte Flächen oder auf nicht mehr benötigte Industriebrachen) vor der Außenentwicklung (auf neu erschlossene Flächen) durchgesetzt werden. Zudem werden Maßnahmen zur intensiveren Flächennutzung im Bestand (z. B. durch Aufstockung bestehender Gebäude) diskutiert. Allen bislang in die Wege geleiteten Maßnahmen gemeinsam ist jedoch, dass sie vor allem auf ordnungsrechtliche Vorgaben und förderpolitische Anreize setzen. Da ein quantitatives Flächenziel auf diese Weise aber nicht passgenau erreicht werden kann, mehrten sich Forderungen nach mengenmäßigen Vorgaben („Kontingenten“) für die künftige Flächenneuanspruchnahme. Dem steht jedoch entgegen, dass wirtschaftliche Entwicklung im Regelfall mit der Bebauung von bislang ungenutzten Flächen einhergeht und dass auch eine regional zunehmende Bevölkerung den Bedarf an Siedlungs- und Verkehrsfläche erhöht. Aus diesem Grund erscheint es sinnvoll, nicht die absolute Inanspruchnahme von Flächen als Zielgröße zu definieren, sondern stattdessen die Effizienz der Flächennutzung zu optimieren. Im vorliegenden Beitrag wird ein Vorschlag unterbreitet, wie sich die Flächeneffizienz unter Berücksichtigung der Entwicklung von Einwohnerzahlen und Erwerbstätigen ermitteln lässt.

## EMPIRISCHE FAKTEN ZUR FLÄCHENINANSPRUCHNAHME IN DEUTSCHLAND

Der in der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie herangezogene Indikator für die Flächeninanspruchnahme bezieht sich auf die

absolute Veränderung der „Siedlungs- und Verkehrsfläche“ (SuV) in Deutschland insgesamt in ha pro Tag. Diese umfasst Gebäude- und Freiflächen für Wohnzwecke sowie für betriebliche Nutzungen (einschließlich gemischter Nutzungsarten wie z. B. bei landwirtschaftlichen Betrieben), Flächen für Anlagen zur Erfüllung öffentlicher Zwecke (z. B. Verwaltungsgebäude, Schulen), Sport-, Erholungs- und Freizeitflächen (z. B. Parks, Grünanlagen) sowie Friedhöfe einerseits (Siedlungsfläche) sowie alle Arten von Verkehrsflächen (Straßen, Wege und Plätze; Flächen für Bahn-, Flug- und Schiffsverkehr) andererseits. Nicht einbezogen sind hingegen Flächen für bergbauliche Nutzung unter und über Tage; diese machen allerdings nur knapp 3% der Gesamtfläche für Siedlung und Verkehr aus. Alles in allem umfasst die SuV 14,0% der gesamten Fläche der Bundesrepublik Deutschland, allerdings mit erheblichen Unterschieden zwischen den Bundesländern. Der überwiegende Teil der für Siedlung und Verkehr genutzten Flächen (knapp zwei Drittel) entfällt auf Siedlungsflächen, nur rund ein Drittel auf Verkehrsflächen (vgl. Tab. 1).

Die Fläche für Siedlung und Verkehr ist allerdings entgegen weitverbreiteter Meinung nicht gleichzusetzen mit der versiegelten Fläche, da hierin in nicht unbeträchtlichem Umfang auch Freiflächen enthalten sind. So entfällt etwa ein Zehntel der gesamten Fläche für Siedlung und Verkehr auf Sport-, Freizeit- und Erholungsflächen sowie auf Friedhöfe, die häufig unbebaut bleiben. Auch Industrie- und Gewerbeflächen, Wohnbauflächen und Verkehrsflächen bleiben oft unversiegelt, so im Falle von Zier- und Nutzgärten oder Verkehrsbegleitflächen. Allerdings wird der Versiegelungsgrad von der amtlichen Statistik nicht flächendeckend erhoben. Legt man das auch in der Umweltökonomischen Gesamtrechnung der Länder verwendete Schätzverfahren<sup>3</sup> der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO) zugrunde, so zeigt es sich, dass nur 41,5% der SuV tatsächlich versiegelt sein dürften. Der Anteil der unversiegelten Flächen an der Landesfläche insgesamt liegt demnach sogar

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

Tab. 1

Anteil der verschiedenen Nutzungsarten an den Nutzungsbereichen „Siedlung“ und „Verkehr“ (in %, 2020)

	Siedlung	darunter:				Verkehr	Nachr: Anteil der SuV an der gesamten Landesfläche
		Wohnbaufläche	Industrie und Gewerbe- fläche	Sport-, Freizeit-, Erholungs- fläche; Friedhof	sonstiges		
<b>Deutschland</b>	<b>65,0</b>	<b>27,0</b>	<b>12,1</b>	<b>10,9</b>	<b>15,0</b>	<b>35,0</b>	<b>14,0</b>
Baden-Württemberg	62,7	29,5	13,9	7,8	11,3	37,3	14,7
Bayern	62,0	25,1	10,7	6,9	19,3	38,0	12,2
Berlin	78,5	35,3	10,6	20,9	11,7	21,5	70,6
Brandenburg	65,3	21,3	14,2	10,2	19,7	34,7	9,6
Bremen	78,1	29,1	21,8	18,3	8,9	21,9	56,5
Hamburg	79,0	38,0	15,5	16,4	9,0	21,0	58,9
Hessen	57,9	27,0	10,1	8,5	12,3	42,1	16,0
Mecklenburg-Vorpommern	64,6	19,4	11,3	19,3	14,5	35,4	8,3
Niedersachsen	64,4	29,7	11,5	8,4	14,8	35,6	14,2
Nordrhein-Westfalen	70,5	30,2	12,7	11,9	15,7	29,5	23,1
Rheinland-Pfalz	58,6	24,6	10,2	12,1	11,6	41,4	14,5
Saarland	70,9	36,9	13,7	7,2	13,1	29,1	21,4
Sachsen	70,3	31,9	13,2	11,1	14,1	29,7	13,7
Sachsen-Anhalt	66,5	16,2	13,1	22,7	14,6	33,5	11,1
Schleswig-Holstein	67,6	32,2	9,5	9,8	16,2	32,4	13,3
Thüringen	64,1	17,2	14,4	20,5	12,0	35,9	11,8

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

bei 91,4%. Der geringste Anteil an Freiflächen findet sich naturgemäß in den Stadtstaaten sowie in am dichtesten besiedelten Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Saarland, während insbesondere die eher agrarisch geprägten Bundesländer einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Freiflächen aufweisen.

Auf Basis der vorliegenden Statistiken belief sich der Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsfläche in den Jahren 2019 und 2020 auf 45,0 ha/Tag bzw. 58,1 ha/Tag (vgl. Tab. 2). Der größte Teil der zusätzlichen Flächen wurde in den Jahren 2019 und 2020 für Siedlungszwecke in Anspruch genommen (wobei die Neuerschließung von Siedlungsflächen typischerweise auch mit einer Zunahme der Verkehrsflächen einhergeht, da neue Wohn- und Gewerbegebiete auch verkehrlich angebunden werden müssen). Von dem Ziel der Bundesregierung, die Flächeninanspruchnahme auf 30 ha/Tag zu begrenzen, ist man damit weit entfernt.

### ZUR EFFIZIENZ DER FLÄCHENNUTZUNG

Fläche ist ein unvermehrbares und deshalb knappes Gut, so dass verschiedene Nutzungsarten grundsätzlich in Konkurrenz zueinanderstehen. Geht man der Einfachheit halber von nur

zwei verschiedenen Nutzungsarten aus (Nutzung für Siedlungs- und Verkehrsfläche einerseits, Nutzung als Vegetationsfläche andererseits), so ergibt sich aus wirtschaftstheoretischer Sicht die optimale Aufteilung eines gegebenen Flächenangebots auf die verschiedenen Nutzungsarten aus dem zweiten Gossens'schen Gesetz, nämlich so, dass die (mit dem Kehrwert des Flächenpreises gewichteten) Grenznutzen der verschiedenen Nutzungen einander entsprechen müssen. In diesem Fall ist eine Steigerung des Gesamtnutzens durch bloße Veränderung der Aufteilung der Fläche auf verschiedene Nutzungsarten nicht mehr möglich.<sup>4</sup> Im Optimum entspricht das Verhältnis der Grenznutzen somit dem Preisverhältnis.

Praktisch stößt dieser Ansatz allerdings an Grenzen, da der marginale Nutzen einer bestimmten Nutzungsart nicht ohne Weiteres messbar ist. Lediglich bei der Abwägung zwischen der Nutzung einer gegebenen Fläche als Siedlungs- und Verkehrsfläche einerseits oder als Landwirtschaftsfläche andererseits existieren Marktpreise<sup>5</sup>, die sich zumindest prinzipiell dafür heranziehen lassen, eine optimale Aufteilung zu bestimmen. Zwar ist die insgesamt in einer Region verfügbare (freie) Fläche begrenzt, wieviel davon zum Beispiel als Bauland am Markt angeboten wird, hängt von den Erträgen einer alternativen

Tab. 2

## Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr (SuV) 2019/2020 (in ha/Tag)

	Jahr	insgesamt	davon				Verkehr
			Siedlung	darunter:			
				Wohnbau- fläche	Industrie und Gewerbe- fläche ohne Abbauland	Sport-, Freizeit-, Erholungs- und Friedhofs- fläche	
Deutschland	2019	45,0	42,7	20,0	11,4	9,7	2,4
	2020	58,1	52,5	31,2	9,2	12,1	5,6
Baden-Württemberg	2019	4,8	4,2	3,3	1,4	0,6	0,6
	2020	5,4	4,6	3,6	1,4	0,6	0,8
Bayern	2019	10,8	9,7	4,3	2,8	0,2	1,1
	2020	11,6	10,6	4,7	3,3	0,7	1,0
Berlin	2019	0,1	0,1	0,5	0,0	0,0	0,0
	2020	0,0	0,1	0,3	0,0	0,0	-0,1
Brandenburg	2019	0,5	1,6	2,0	0,4	0,5	-1,1
	2020	7,7	8,6	4,2	-0,5	7,8	-0,9
Bremen	2019	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,1	0,0
	2020	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0
Hamburg	2019	-0,1	0,1	0,0	0,2	0,1	-0,1
	2020	0,0	0,1	0,3	0,3	0,0	-0,2
Hessen	2019	2,5	2,5	0,4	0,8	0,4	0,0
	2020	1,5	1,8	0,9	0,3	0,4	-0,3
Mecklenburg-Vorpommern	2019	-0,5	-0,8	0,5	0,2	0,3	0,3
	2020	1,0	0,8	0,5	0,3	0,2	0,2
Niedersachsen	2019	5,8	4,8	2,8	1,0	0,8	1,1
	2020	6,8	4,6	4,1	0,2	0,9	2,3
Nordrhein-Westfalen	2019	8,1	7,6	1,1	0,9	4,8	0,4
	2020	5,7	5,1	1,9	0,1	2,4	0,6
Rheinland-Pfalz	2019	2,4	1,8	3,6	0,9	-2,7	0,5
	2020	4,8	3,1	5,5	0,8	-4,0	1,6
Saarland	2019	0,2	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0
	2020	0,2	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0
Sachsen	2019	5,1	5,0	1,1	1,5	1,3	0,1
	2020	6,1	6,0	1,5	1,3	1,3	0,2
Sachsen-Anhalt	2019	1,7	1,6	0,6	0,3	0,9	0,1
	2020	0,6	1,3	2,4	0,6	-0,5	-0,7
Schleswig-Holstein	2019	1,8	1,6	0,5	0,3	0,3	0,1
	2020	5,8	5,1	1,2	0,7	2,4	0,6
Thüringen	2019	1,9	2,7	-0,8	0,8	2,1	-0,7
	2020	0,8	0,4	0,0	0,2	-0,2	0,4

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Verwendung (bspw. als landwirtschaftliche Nutzfläche) ab. So werden bei niedrigen Kaufpreisen nur Flächen angeboten, die anderweitig kaum nutzbar sind, während bei höheren Preisen auch „höherwertige“ Flächen zur Bebauung angeboten werden. Der Preis regelt insoweit sowohl das Angebot als auch

die Nachfrage nach Flächen für Bauland und damit auch die Flächeninanspruchnahme. Für naturbelassene Vegetationsflächen (Wald, Gehölz, Moor, Sumpf etc.) gibt es jedoch typischerweise keine Marktpreise und deswegen auch keine implizite Nutzenbewertung. Die einzige Möglichkeit läge hier darin,

den unterstellten Nutzen dieser Flächen politisch festzulegen, was jedoch mit erheblicher Willkür verbunden wäre.<sup>6</sup> Die Ermittlung von Indikatoren zur Bestimmung einer optimalen Flächeninanspruchnahme für verschiedene Nutzungszwecke ist daher ohne weitere Werturteile nicht möglich.

Wären Flächen in unterschiedlichen Lagen bzw. Regionen vollständige Substitute, würde ein effizientes Marktgleichgewicht durch gleiche Quadratmeterpreise gekennzeichnet sein. An der gesamten Neuinanspruchnahme von Flächen würde sich dadurch nichts ändern, diese wäre jedoch regional anders verteilt, nämlich hin zu Standorten mit höherer Flächenverfügbarkeit und deswegen in der Ausgangslage niedrigerem Preis. Tatsächlich ist ein Ausweichen auf weniger begehrte Flächen in vielen Fällen aber nicht möglich, die Flächeninanspruchnahme insoweit regional nicht vollständig substituierbar. Gründe hierfür können zum einen eine eingeschränkte Mobilität der Nachfrager sein, zum anderen aber auch unterschiedliche Eigenschaften der zur Verfügung stehenden Flächen. So wird man eben nicht in die Peripherie ziehen können, nur weil in den Ballungszentren Flächen knapp und damit teuer sind, wenn Verkehrsanbindung oder Notwendigkeiten der Präsenz vor Ort ein Mobilitätshemmnis darstellen. In der Folge kommt es zu überhöhten Preisen zum Beispiel in Ballungszentren bei gleichzeitig geringerem Flächenverbrauch pro Kopf einerseits und zu niedrigen Preisen mit überhöhter Flächeninanspruchnahme je Einwohner in weniger attraktiven, häufig dünn besiedelten Regionen andererseits.

Grundsätzlich bedarf es einer öffentlichen Diskussion darüber, wie auf einem nicht vermehrbaren Gut wie Boden der Konflikt zwischen konkurrierenden Nutzungsarten gelöst werden soll. Ein Zielkonflikt besteht insbesondere zwischen Vorgaben zur Flächeninanspruchnahme speziell für Wohnzwecke einerseits und der Schaffung günstigen Wohnraums für breite Bevölkerungsschichten andererseits. Gerade in den wachsenden Kommunen, die schon heute durch hohe Wohnkosten betroffen sind, ist zusätzliche Bautätigkeit erforderlich. Da dies auf bereits bestehender Siedlungsfläche oftmals nicht mehr möglich ist, ist hier also die Ausweisung neuer Flächen für den Wohnungsbau auch außerhalb bestehender Ortslagen notwendig.<sup>7</sup> Sowohl preisliche als auch quantitative Ansätze zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme führen insoweit regelmäßig dazu, dass Bauvorhaben verhindert werden dürften, sei es wegen fehlender Flächen oder wegen steigender Baukosten. Dieser Zielkonflikt lässt sich auch durch ein Ausweichen auf bislang nicht ausgelastete Wohnstandorte nur bedingt lösen.

Sinnvoll erscheint es, nicht die absoluten Zahlen zur Inanspruchnahme zusätzlicher Flächen in den Vordergrund politischer Zielformulierungen zu stellen, sondern vielmehr die Effizienz der Flächeninanspruchnahme. Diese lässt sich dadurch messen, dass die Neuerschließung von Flächen in Bezug zu geeigneten Bedarfsindikatoren gesetzt wird. Hierfür wird vorgeschlagen, einen „Flächeneffizienzindikator“ (GIF) zu verwenden, der definiert ist als (gewichtete) Summe der Flächen für Wohnen und Verkehr (FLW) je Einwohner (EW) einerseits (Wohneffizienz) und für Industrie und Gewerbe (FLI) je sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten (SVB) andererseits (Gewerbeeffizienz):

$$GIF = a \frac{\text{Flächen für Wohnen und Verkehr}}{\text{Zahl der Einwohner}} + b \frac{\text{Flächen für Industrie und Gewerbe}}{\text{Zahl der Beschäftigten}}$$

Die Gewichte a und b der beiden Teilindikatoren sind dabei als Anteile der Wohn- bzw. der Industriefläche ( $\frac{FLW}{FL}$  bzw.  $\frac{FLI}{FL}$ ) an der Gesamtfläche definiert. Für die prozentuale Veränderung der Flächeninanspruchnahme ( $\frac{dFL}{FL}$ ) ergibt sich dann:

$$\frac{dFL}{FL} = \left( \frac{df_w}{f_w} \frac{FLW}{FL} + \frac{df_i}{f_i} \frac{FLI}{FL} \right) + \left( \frac{dEW}{EW} \frac{FLW}{FL} + \frac{dSVB}{SVB} \frac{FLI}{FL} \right)$$

mit  $f_w$  als Wohnfläche je Einwohner bzw.  $f_i$  als Industrie- und Gewerbefläche je Beschäftigten. Der erste Klammerausdruck stellt dabei die Veränderung der Flächeneffizienz dar; der zweite Klammerausdruck gibt an, wie hoch der Flächenbedarf aufgrund einer Zunahme der Zahl der Einwohner bzw. der Beschäftigten ist. Beides zusammen ergibt die gesamte zusätzliche Flächeninanspruchnahme in einem bestimmten Zeitraum. Prinzipiell ist es möglich, diesen Effizienzindikator durch Berücksichtigung weiterer Bedarfsindikatoren beliebig zu erweitern.

Im Folgenden wird für die Jahre 2019 und 2020 dargestellt, wie die Flächeninanspruchnahme durch den genannten „Mengeneffekt“ bzw. durch den „Effizienzeffekt“ determiniert ist.<sup>8</sup> Es zeigt sich, dass die Effizienz der auf diese Weise gemessenen Flächennutzung in Deutschland insgesamt im Jahr 2019 um 0,14% gesunken ist; im Jahr 2020 ist nochmals ein negativer Effizienzeffekt in Höhe von 0,42% festzustellen (vgl. Tab. 3 und 4). In einigen Ländern nahm die Effizienz der Flächennutzung im Jahr 2019 allerdings entgegen dem bundesdeutschen Trend zu. Zusammen mit gestiegenen Bedarfen aufgrund zunehmender Zahl an Einwohnern und Erwerbstätigen im Jahr 2019 hat sich die Flächeninanspruchnahme in diesem Jahr um 0,29% erhöht. Im Jahr 2020, das allerdings wegen der Auswirkungen der Corona-Pandemie schwer interpretierbar ist, hat nahezu ausschließlich der negative Effizienzeffekt zu dem feststellbaren Anstieg der Flächeninanspruchnahme geführt.

## INSTRUMENTE ZUR STEUERUNG DER FLÄCHENINANSPRUCHNAHME

Bislang konzentriert sich die Flächenpolitik von Bund, Ländern und Gemeinden vornehmlich auf ordnungsrechtliche Maßnahmen. Durch raumordnerische und gesetzliche Vorgaben soll die Inanspruchnahme zusätzlicher Flächen gesteuert und dabei der Vorrang der Innenentwicklung (also auf bereits für Siedlungs- und Verkehrszwecke genutzten Flächen) vor der Außenentwicklung (außerhalb bestehender Siedlungsräumen) durchgesetzt werden; zudem werden Maßnahmen zur intensiveren Nutzung bereits bebauter Flächen (z. B. durch Aufstockung bestehender Gebäude) vorgeschlagen. Hierfür werden auch Förderprogramme angeboten. Da ein quantitativ vorgegebenes Ziel auf diese Weise aber nicht passgenau erreicht werden kann, mehren sich Forderungen nach einer stärkeren Lenkung der Flächeninanspruchnahme. Grundsätzlich ist dabei zwischen preislichen Instrumenten (Abgaben) und mengenmäßigen Vorgaben (Kontingente) zu unterscheiden. Diese können bei geeigneter Ausgestaltung zum gleichen (mengenmäßigen) Ergebnis führen, sind in ihren Wirkungsmechanismen und Nebenwirkungen jedoch unterschiedlich einzuschätzen.



## Preisliche Ansätze

In der Literatur<sup>9</sup> werden als preisliches Steuerungsinstrument im Wesentlichen zwei Lösungsansätze vorgeschlagen, zum einen die Einführung einer Neuerschließungsabgabe (die direkt bei den Bauherren zu erheben wäre), zum anderen eine Bau-landerschließungsabgabe (die von den Kommunen zu zahlen wäre). Allokativ sind diese gleichwertig: In beiden Fällen würde die Erschließung bislang nicht für Siedlungs- und Verkehrszwecke genutzter Flächen verteuert, was zu einem Rückgang der Flächeninanspruchnahme führen dürfte. Die konkreten Auswirkungen hängen dabei von der Ausgestaltung ab: Würden die Abgabesätze einheitlich in Prozent des Bodenwertes festgelegt, würde eine solche Abgabe das Muster räumlicher Flächeninanspruchnahme nicht verändern; mit Blick auf die Internalisierung sozialer Kosten ist dieser Ansatz jedoch ungeeignet, da die negativen Externalitäten im Regelfall je nach Eigenart der zu erschließenden Flächen unterschiedlich hoch sein dürften. Sinnvoll erscheint daher, die Abgabesätze in Abhängigkeit differenziert zu gestalten, um auf diese Weise den Alternativnutzen einer Nicht-Nutzung stärker einzubeziehen. Im Zweifel bedeutet das, dass die Flächeninanspruchnahme an solchen Standorten, die in der Ausgangssituation durch geringe Flächenknappheit bzw. geringe Ertragschancen (und deswegen niedrigerer Bodenpreise) gekennzeichnet sind, tendenziell weniger stark belastet würden als Flächen an Standorten, die bereits heute eine intensive Nutzung vorhandener Flächen für Siedlung und Verkehr aufweisen. Da das Flächenziel der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie gesamtdeutsch definiert ist, erscheint eine Inanspruchnahme von Flächen an Standorten, die einen geringeren Alternativnutzen (z. B. mit Blick auf die Schaffung von Wohn- oder Gewerberaum) aufweisen, sinnvoller als eine Beschränkung der Flächennutzung an Standorten mit hohem Alternativnutzen. Dies spricht dafür, die Abgabesätze in den Ballungszentren höher festzulegen als in den Regionen mit hoher Flächenverfügbarkeit.

Ein quantitatives (jährliches) Flächenziel kann mit preislichen Instrumenten allerdings nur indirekt erreicht werden, auch wenn es theoretisch denkbar ist, die Abgabesätze so festzusetzen, dass die Flächeninanspruchnahme einen bestimmten Zielwert erreicht. Aus umweltpolitischer Sicht wird deswegen die Vorgabe quantitativer Grenzwerte für die Erschließung von neuen Siedlungs- und Verkehrsflächen bevorzugt.

## Quantitative Instrumente

Quantitative Vorgaben weisen aus umweltpolitischer Sicht den Vorteil auf, dass damit die Flächeninanspruchnahme gezielt gesteuert werden kann: Nimmt man die Zielgröße der Bundesregierung als Ausgangspunkt, so dürften spätestens im Jahr 2030 bundesweit nicht mehr als 30 ha pro Tag (= 10 950 ha jährlich) neu erschlossen werden; derzeit sind es noch knapp 60 ha pro Tag (vgl. Tab. 4). Durch Definition eines Zielpfades für die kommenden Jahre könnte dieser Wert theoretisch punktgenau erreicht werden. Ökonomisch gesehen sind quantitative Vorgaben allerdings problematisch, weil damit das ökologisch motivierte Ziel einer Begrenzung der Flächeninanspruchnah-

me absoluten Vorrang vor anderen Flächennutzungsarten erhält, die aus gesamtwirtschaftlicher Sicht möglicherweise eine höhere Berechtigung haben: So nimmt bspw. schon wegen einer steigenden Einwohnerzahl in manchen Regionen der Flächenbedarf hier zu, weil die zusätzlichen Einwohner auch mit zusätzlichem Wohnraum bzw. mit zusätzlichen Arbeitsplätzen versorgt werden müssen. Gleiches gilt mit Blick auf die Verkehrsfläche, wenn eine Steigerung des Bruttoinlandsprodukts, eine Intensivierung der interregionalen und internationalen Arbeitsteilung oder eine Veränderung von Wirtschaftsstrukturen zu einer Zunahme der Verkehrsströme führen. Beschränkungen der Flächeninanspruchnahme können dann zu negativen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen führen, sei es, weil Erweiterungsflächen überhaupt nicht mehr zur Verfügung stehen, sei es, weil deren Erschließung aufgrund einer künstlichen Verknappung mit steigenden Kosten verbunden ist. Darüber hinaus sind quantitative Markteingriffe auch aus ordnungspolitischer Sicht abzulehnen, da damit der Marktmechanismus als Allokationsinstrument außer Kraft gesetzt wird.

Ohnehin ergeben sich bei Festlegung quantitativer Zielgrößen für die Flächeninanspruchnahme erhebliche räumliche Verteilungs- und Steuerungsprobleme. Da sich das Flächenziel der Bundesregierung auf Deutschland insgesamt bezieht, bedarf es einer Aufteilung auf die einzelnen föderalen Ebenen (insbesondere Bund und Länder), die Flächen für den Ausbau von Verkehrswegen benötigen. Im zweiten Schritt wäre dann eine Regionalisierung des für Siedlungszwecke verbleibenden Flächenkontingents auf die einzelnen Länder (als Träger der Raumordnung) vorzunehmen, im dritten Schritt eine Verteilung der länderspezifischen Kontingente auf die einzelnen Gemeinden. Hier wird zumeist eine Zuteilung der Flächenkontingente nach (aktuellen oder prognostizierten) Einwohnerzahlen vorgeschlagen, was allerdings insoweit problematisch ist, weil Gemeinden je nach Zentralitätsgrad Flächen auch für die Erbringung von Leistungen benötigen, die den Einwohnern des Umlands zugutekommen. Es ist absehbar, dass die Verteilung von Flächenkontingenten zwischen den föderalen Ebenen als auch zwischen den Regionen/Kommunen höchst streitanfällig ist, weil es schwierig sein wird, allseits anerkannte Bedarfs- und Verteilungsindikatoren festzulegen.

Um negative allokativen Auswirkungen zu vermeiden, müsste die Einführung von Flächenkontingenten für die Kommunen zudem durch ein (bundesweites) Handelssystem von Flächenzertifikaten ergänzt werden. Kommunen mit hohem Flächenbedarf müssten für die Inanspruchnahme zusätzlicher Flächen entsprechende Berechtigungen von Kommunen mit einem geringeren Flächenbedarf erwerben. Auch wenn Modellversuche<sup>10</sup> die Tauglichkeit eines solchen Instruments mit Blick auf die Begrenzung der Neuerschließung von Flächen im Außenbereich bestätigen, ist von einem Zertifikatehandel eher abzuraten, denn da sich der Preis für derartige Zertifikate an der Zahlungsfähigkeit der reichsten Kommunen bemisst, würden damit die Entwicklungschancen ärmerer Kommunen stark eingeschränkt. Dies würde zu einer Verstärkung regionaler Disparitäten mit Blick auf Einwohner- und Wirtschaftsentwicklung führen und wäre insoweit unter dem Blickwinkel der „Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen“ kontraproduktiv.

**Tab. 3**  
**Komponenten eines Flächeneffizienzindikators 2019 (Veränderungen in %)**

	Flächeninanspruchnahme 2019			Mengeneffekt	Effizienzeffekt <sup>a</sup>		
	insgesamt	Wohnen/ Verkehr <sup>b</sup>	Industrie/ Gewerbe/ Verkehr <sup>b</sup>		insgesamt	Wohnen/ Verkehr <sup>b</sup>	Industrie/ Gewerbe/ Verkehr <sup>b</sup>
<b>Deutschland</b>	<b>0,29</b>	<b>0,30</b>	<b>0,28</b>	<b>0,15</b>	<b>0,14</b>	<b>0,05</b>	<b>0,10</b>
Baden-Württemberg	0,32	0,30	0,35	0,47	-0,15	-0,03	-0,12
Bayern	0,49	0,49	0,48	0,65	-0,15	0,00	-0,16
Berlin	0,07	0,07	0,04	1,15	-1,07	-0,50	-0,56
Brandenburg	0,01	0,04	-0,05	0,39	-0,38	-0,19	-0,20
Bremen	-0,11	-0,08	-0,15	0,16	-0,27	-0,06	-0,21
Hamburg	-0,19	-0,41	0,31	0,75	-0,93	-0,59	-0,34
Hessen	0,25	0,23	0,27	0,53	-0,29	-0,08	-0,20
Mecklenburg-Vorpommern	-0,18	-0,41	0,21	0,08	-0,26	-0,20	-0,06
Niedersachsen	0,30	0,32	0,27	0,47	-0,16	0,08	-0,25
Nordrhein-Westfalen	0,17	0,20	0,12	0,40	-0,22	0,07	-0,29
Rheinland-Pfalz	0,75	0,98	0,33	0,43	0,32	0,47	-0,15
Saarland	0,13	0,09	0,22	-0,23	0,36	0,31	0,04
Sachsen	0,63	0,58	0,72	0,12	0,51	0,45	0,06
Sachsen-Anhalt	0,16	0,17	0,14	-0,35	0,52	0,48	0,04
Schleswig-Holstein	0,28	0,30	0,22	0,51	-0,23	0,04	-0,27
Thüringen	-0,05	-0,22	0,20	-0,35	0,30	0,11	0,19

Anmerkungen: a) Negative Werte bedeuten Effizienzgewinne. – b) Verkehrsflächen zu jeweils 50% auf Wohnen/Industrie und Gewerbe aufgeteilt.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

**FAZIT**

Aus Sicht des ifo Instituts sollte auf die Vorgabe quantitativer Ziele für die Flächeninanspruchnahme generell verzichtet werden. Vorzuziehen sind demgegenüber preisliche Anreize. Auch wenn die Erreichung eines angestrebten Wertes für die Ausweisung neuer Flächen nicht notwendigerweise erreicht wird, sind diese mit Blick auf die prinzipiell gleichberechtigte Gewichtung unterschiedlicher Nutzungsarten (Wohnen, Gewerbe und Verkehr einerseits, Naturschutz und Landwirtschaft andererseits) vorzuziehen.

Grundsätzlich erscheint es fragwürdig, die Flächennutzung auch dann einzuschränken, wenn der Flächenbedarf gemessen an objektiven Faktoren zunimmt, zum Beispiel aufgrund hohen Wirtschaftswachstums, hoher Einwohnerzuwächse oder des Entstehens neuer Arbeitsplätze. Das spricht dafür, nicht die Flächeninanspruchnahme an sich, sondern vielmehr die Entwicklung der Flächeneffizienz stärker in den Blick zu nehmen. Auf diese Weise könnte differenziert werden nach Flächeninanspruchnahme, die durch Beschäftigten- und Einwohnerwachstum induziert ist und deswegen prinzipiell zugelassen

werden sollte, und Flächeninanspruchnahme, die durch eine intensivere Nutzung von Fläche verursacht ist. Letztere sollte im Interesse einer Beschränkung der Flächeninanspruchnahme vermieden werden. In der vorliegenden Untersuchung wird ein Vorschlag für einen solchen Indikator unterbreitet, der auch dazu herangezogen werden kann, Effizienzgewinne in der Flächennutzung erkennbar zu machen. Letzteres ist insbesondere des vor dem Hintergrund der durch Raumordnung und umweltpolitische Initiativen präferierten Nachnutzung von Brachflächen und innerstädtischen Räumen von besonderem Interesse.

**LITERATUR**

Adrian, L., Bock, S., Bunzel, A., Preuß, T. und M. Rakel (2017), „Institutionelle und instrumentelle Aufbereitung und Weiterentwicklung von Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Teilvorhaben 1: Aktionsplan“, Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, Berlin, S. 103ff, Download unter [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz\\_3714\\_11\\_103\\_1\\_flaecheninanspruchnahme\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz_3714_11_103_1_flaecheninanspruchnahme_bf.pdf).

Bundesregierung Hrsg.) (2021), Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, Download unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998006/1873516/7c0614aff0f2c847f51c4d8e9646e610/2021-03-10-dns-2021-finale-langfassung-barrierefrei-data.pdf?download=1>.

Tab. 4

Komponenten eines Flächeneffizienzindikators 2020 (Veränderungen in %)

	Flächeninanspruchnahme 2020			Mengeneffekt	Effizienzeffekt <sup>a</sup>		
	insgesamt	Wohnen/ Verkehr <sup>b</sup>	Industrie/ Gewerbe/ Verkehr <sup>b</sup>	insgesamt	insgesamt	Wohnen/ Verkehr <sup>b</sup>	Industrie/ Gewerbe/ Verkehr <sup>b</sup>
<b>Deutschland</b>	<b>0,38</b>	<b>0,44</b>	<b>0,27</b>	<b>-0,04</b>	<b>0,42</b>	<b>0,26</b>	<b>0,16</b>
Baden-Württemberg	0,37	0,36	0,38	-0,32	0,69	0,13	0,56
Bayern	0,50	0,48	0,54	-0,22	0,73	0,21	0,52
Berlin	0,02	0,08	-0,12	0,00	0,02	-0,05	0,07
Brandenburg	0,00	0,23	-0,35	-0,23	0,23	-0,05	0,28
Bremen	-0,02	-0,26	0,35	-0,70	0,69	0,07	0,62
Hamburg	-0,05	-0,42	0,79	-0,13	0,08	-0,33	0,41
Hessen	0,13	0,18	0,05	-0,25	0,38	0,00	0,39
Mecklenburg-Vorpommern	0,17	0,14	0,24	-0,49	0,67	0,07	0,60
Niedersachsen	0,35	0,40	0,25	-0,27	0,62	0,20	0,42
Nordrhein-Westfalen	0,18	0,26	0,01	-0,36	0,54	0,20	0,34
Rheinland-Pfalz	1,29	1,71	0,56	-0,46	1,76	1,04	0,72
Saarland	0,13	0,08	0,25	-0,95	1,10	0,32	0,77
Sachsen	0,80	0,89	0,63	-0,58	1,39	0,77	0,62
Sachsen-Anhalt	0,24	0,37	0,06	-0,98	1,23	0,62	0,62
Schleswig-Holstein	0,66	0,65	0,68	-0,13	0,79	0,31	0,48
Thüringen	0,24	0,23	0,27	-1,16	1,43	0,48	0,94

Anmerkungen: a) negative Werte bedeuten Effizienzgewinne. – b) Verkehrsflächen zu jeweils 50% auf Wohnen/Industrie und Gewerbe aufgeteilt.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Frie, B. und R. Hensel (2009), „Schätzverfahren zur Bodenversiegelung: Ansatz der Umweltökonomischen Gesamtrechnungen der Länder“. In: Meinel, G. und U. Schumacher (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring. Konzepte – Indikatoren – Statistik. Aachen, S. 17-45.

Ragnitz, Joachim (2022), Alternative Indikatoren zur Messung von Flächeneffizienz, ifo Dresden Studie 88, ifo Institut München/Dresden.

6 Implizit entsprechen die rechtlichen Vorgaben zur Beschränkung der Inanspruchnahme naturschutzrechtlich geschützter Flächen im Außenbereich einer solchen Nutzzuweisung. Der Grenznutzen von naturbelassenen Flächen (Wald, Naturschutzgebiete u. ä.) wird dabei mit einem so hohen Wert bestimmt, dass damit eine wirtschaftliche Nutzung zuverlässig verhindert wird.

7 Der Gesetzgeber hat hierauf reagiert, indem er im Jahr 2017 zunächst befristet bis Ende 2019 ein beschleunigtes Verfahren für die Erschließung von kleineren Wohnungsbauflächen im Außenbereich von vorhandenen Siedlungen zugelassen hat, vgl. § 13b BauGB. Die entsprechende Gesetzesvorschrift wurde inzwischen trotz rechtlicher und inhaltlicher Bedenken bis Jahresende 2022 verlängert. Für die Erschließung größerer Baugebiete im Außenbereich gilt weiterhin das reguläre Verfahren entsprechend § 1 BauGB.

8 In die Flächen für Wohnen werden dabei auch die Flächen für Mischnutzung und besondere bauliche Prägung einbezogen; die Erholungsflächen (einschließlich Friedhöfe) wurden hingegen nicht berücksichtigt. Die Verkehrsflächen wurden hälftig den Industrie- und Gewerbeflächen zugeordnet.

9 Vgl. Adrian et al. (2017.)

10 Diese wurden durch das Umweltbundesamt durchgeführt und von einem Gutachterkonsortium unter Leitung des Instituts der deutschen Wirtschaft evaluiert; vgl. <http://www.flaechenhandel.de/>

1 Kurzstudie für die IHK für München und Oberbayern. Die Studie wurde im November 2019 abgeschlossen; für die Veröffentlichungsfassung erfolgte eine Aktualisierung der zuvor nur bis zum Jahr 2018 vorliegenden empirischen Daten bis zum Jahr 2020, vgl. Ragnitz 2022.

2 Vgl. Bundesregierung (2021), S. 270ff.

3 Zur Methodik vgl. Frie und Hensel (2009).

4 Bei mehr als zwei Nutzungsarten lautet die Optimalitätsbedingung entsprechend, dass der Grenznutzen jeder Nutzungsart gleich sein muss.

5 Der Wert einer Fläche entspricht hier dem Barwert der künftigen Erträge aus der jeweils höchstbewerteten Nutzung.

Stefanie Knoll\*

# Ungenutztes Know-how? Beschäftigung Geflüchteter in Deutschland

**Ein paar Jahre nach dem großen Zustrom von Geflüchteten nach Deutschland haben knapp die Hälfte der zugezogenen Personen in Beschäftigung gefunden. Sie sind vorwiegend als Hilfsarbeitskräfte tätig, auch weil ausländische Bildungsabschlüsse in Deutschland nicht immer anerkannt wurden. Von den im Ausland ausgebildeten Geflüchteten sind 87% in Deutschland entweder nicht beschäftigt oder das für den heutigen Beruf benötigte Ausbildungsniveau liegt niedriger als die mitgebrachte Ausbildung. Der Beitrag betrachtet, bei welchen Personengruppen Know-how ungenutzt bleiben könnte.**

## EINLEITUNG

Der große Zuzug von Geflüchteten vor allem um das Jahr 2015 hat das Ziel der schnellen und nachhaltigen Arbeitsmarktintegration der Neuangekommenen ins Zentrum der deutschen Integrationspolitik gerückt. Zunächst lag der Fokus hierbei auf einem schnellen Eintritt in den Arbeitsmarkt. Wenige Jahre nach dem Zustrom von zahlreichen Geflüchteten nach Deutschland zeichnenden Berichte ein optimistisches Bild hinsichtlich des fortschreitenden Spracherwerbs und der steigenden Zahl sozialer Kontakte in Deutschland. Deutliche Fortschritte sind auch bei der Arbeitsmarktintegration zu erkennen (Brücker et al. 2019). Von den Schutzsuchenden, die von Jahresanfang 2013 bis Ende 2016 zugezogen sind, seien vier Jahre nach dem Zuzug gut 40% erwerbstätig gewesen, nach fünf Jahren rund die Hälfte (Brücker et al. 2020). Auch die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung Annette Widmann-Mauz spricht von einer deutlich besseren Entwicklung als von Arbeitsmarktexperten vorhergesagt (Tagesschau 2019).

Allerdings waren sie zum Großteil in Hilfsarbeitertätigkeiten beschäftigt. Ein weiterer Teil ist trotz einer im Ausland erworbener Ausbildung in Deutschland unbeschäftigt. Nicht nur aufgrund integrationspolitischer Überlegungen, sondern auch in Hinblick auf die Fachkräfteknappheit in Deutschland wirft das die Frage auf, inwieweit im Ausland erworbenes Know-how ungenutzt bleibt.

In diesem Beitrag betrachte ich insbesondere Geflüchtete, die trotz einer im Ausland erworbenen Ausbildung in Deutschland unbeschäftigt oder unter ihrem Ausbildungsniveau beschäftigt sind. Es soll dargestellt werden, bei welchen Untergruppen von Geflüchteten Know-how ungenutzt bleiben könnte und welche individuellen Faktoren dazu beitragen.

## DEUTLICHE FORTSCHRITTE BEI ARBEITSMARKT-INTEGRATION UND HÜRDEN BEI DER ANERKENNUNG

Verschiedene Studien weisen auf die Bedeutung der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse und den Zusammenhang mit der Arbeitsmarktintegration hin (Brenzel et al. 2019, Brücker et al. 2021). Die Verfügbarkeit von Humankapital, d. h. die Nutzbarkeit von beruflichen Qualifikationen, die im Ausland

erworben wurden, ist ein wichtiger Faktor für die berufliche Integration. Das gilt sowohl bei einem Einstieg in den ursprünglich erlernten Beruf als auch bei einem Berufswechsel. Ein in Deutschland anerkannter beruflicher Abschluss aus dem Ausland kann in diesem Fall ein wichtiges Signal an Unternehmen sein und so die Beschäftigungschancen erhöhen (Chiswick und Miller 2009). So erhöht die vollständige oder teilweise Anerkennung von ausländischen Bildungsabschlüssen die Beschäftigungswahrscheinlichkeit in Voll- bzw. Teilzeit zwischen acht und zehn Prozentpunkte (Brenzel et al. 2019).

Bereits 2016 wird auf einen Handlungsbedarf insbesondere bei der Anerkennung von Kompetenzen und fehlender Verfahren mit bundesweit gültiger Aussagekraft hingewiesen (Aumüller 2016). Gefordert wird ein Anerkennungsverfahren, das im Herkunftsland informell erworbene berufliche Kompetenzen verbindlich feststellt und zertifiziert. Außerdem wird eine verstärkte Entwicklung von Teilqualifizierungen als sinnvoll bewertet, die Teilnehmer schrittweise an eine Berufsausbildung heranführen.

## EMPIRISCHE ANALYSE

Im ersten Teil der Analyse soll dargestellt werden, in welchen Berufen Geflüchtete, die ab 2013 nach Deutschland zugezogen sind, ein paar Jahre später tätig sind. Zur besseren Einordnung wird daneben die Verteilung in der Bevölkerung ohne Fluchthintergrund, d. h. Deutsche und andere Migrant\*innen, dargestellt. Außerdem wird gezeigt, welches Ausbildungsniveau die in diesen Berufsgruppen beschäftigten Geflüchteten aufweisen.

Im zweiten Teil der Analyse werden nur die Geflüchteten betrachtet, die einen Ausbildungsabschluss mitbringen. Es soll die Frage beantwortet werden, welche Untergruppen von Geflüchteten trotz ihrer Ausbildung unbeschäftigt oder unter ihrem Ausbildungsniveau beschäftigt sind. Die Analyse basiert hauptsächlich auf Daten der IAB-BAMF-SOEP-Stichprobe von Geflüchteten 2019. Weitere Informationen zur Datenbasis befinden sich in der Infobox „Datenbasis“.

\* Stefanie Knoll ist Doktorandin an der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

## GROSSER TEIL DER GEFLÜCHTETEN ALS HILFS-ARBEITSKRÄFTE BESCHÄFTIGT

Vor einem Abgleich mit den jeweiligen Ausbildungsniveaus betrachte ich zunächst, in welchen Berufen Geflüchtete ein paar Jahre nach ihrer Ankunft in Deutschland tätig sind. Insgesamt sind 2019 44% der befragten Geflüchteten berufstätig (14% der Frauen und 55% der Männer).

In der ISCO-Berufssystematik (Internationale Standardklassifikation der Berufe) werden Berufe in zehn Berufshauptgruppen unterteilt. Abbildung 1 zeigt, dass 2019 mit knapp 35% ein großer Teil der befragten Geflüchteten in Hilfsarbeiterberufen beschäftigt war. Von Menschen ohne Fluchthintergrund waren es gerade einmal 8%. Ebenfalls ein beträchtlicher Anteil Geflüchteter arbeitete in Handwerksberufen (20%) und in Dienstleistungsberufen/als Verkäufer (20%). Bei Nicht-Ge-flüchteten liegt der Anteil dieser Berufsgruppen deutlich niedriger (bei 14% und 9%). Dasselbe trifft auf die Arbeit als Anlagen- und Maschinenbediener/in Montageberufen zu. Hier liegt der Anteil bei Geflüchteten (9%) ebenfalls über dem Anteil bei Nicht-Ge-flüchteten (6%). Der Anteil der Führungskräfte ist unter Geflüchteten mit 0,1% am niedrigsten gegenüber einem Anteil von knapp 6% unter Menschen ohne Fluchthintergrund.

Die Betrachtung der Ausbildungsniveaus der befragten Geflüchteten zeigt, dass 72% der Geflüchteten angeben, keine berufliche Ausbildung vorweisen zu können, gut 19% haben einen Hochschulabschluss einer Universität. 8% geben an, einen beruflichen Bildungsabschluss abgelegt oder eine (Fach-) Hochschule besucht zu haben. Der verhältnismäßig geringe Anteil der Personen mit beruflicher Ausbildung ist auch dadurch zu erklären, dass ein mit dem deutschen Berufsausbildungs-

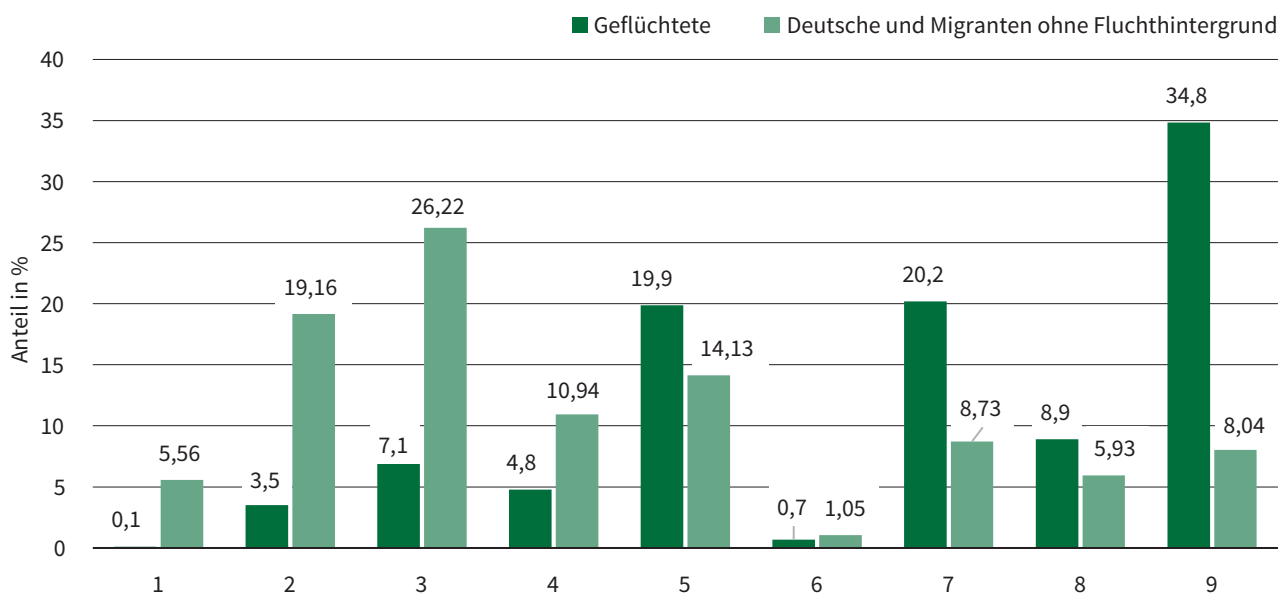
### Infobox: Datenbasis

Die Analyse basiert auf Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP), einer repräsentativen Wiederholungsbefragung von Privathaushalten in Deutschland. Teil davon ist die IAB-BAMF-SOEP-Befragung Geflüchteter. Dies ist eine seit 2016 durchgeführte repräsentative Befragung von Geflüchteten, die seit 2013 nach Deutschland zugezogen sind. Die Befragung bietet derzeit die neueste Datenbasis zum sozioökonomischen Hintergrund von Geflüchteten in Deutschland.

Im Rahmen der Befragung werden u. a. der sozioökonomische Hintergrund, die Fluchtgeschichte und die Lebensverhältnisse vor und nach der Flucht erhoben. Außerdem werden die Teilnehmer nach ihrer derzeitigen beruflichen Situation in Deutschland befragt. Für die Analyse verwende ich die vierte Welle der Befragung aus dem Jahr 2019. Aus der Stichprobe wurden Personen ausgewählt, die alle notwendigen Angaben zu ihrem Qualifikationsniveau und ihrer derzeitigen Beschäftigung gemacht haben. Im zweiten Teil ist das Sample auf jene Personen beschränkt, die angeben, im Herkunftsland eine Ausbildung abgeschlossen zu haben. In der Analyse wird die repräsentative Stichprobe so gewichtet, dass es möglich ist, Rückschlüsse auf die Gesamtpopulation der Geflüchteten in Deutschland zu ziehen. Die Befragungswelle 2019 bietet zum einen die neuesten verfügbaren Informationen zu Geflüchteten in Deutschland. Zudem bietet sie den Vorteil, dass die Befragten zum Befragungszeitpunkt bereits seit mehreren Jahren in Deutschland leben. Die Deutschkenntnisse der Befragten wurden für die Analyse zu einem Wert aggregiert. Dieser beinhaltet die abgefragten Teilkompetenzen Deutsch sprechen, schreiben und lesen.

Abb. 1

Der größte Teil der beschäftigten Geflüchteten ist als Hilfsarbeitskraft tätig



Anmerkung: 1 = Führungskräfte. – 2 = Akademische Berufe. – 3 = Techniker und gleichrangige nichttechnische Berufe. – 4 = Bürokräfte und verwandte Berufe. – 5 = Dienstleistungsberufe und Verkäufer. – 6 = Fachkräfte in der Landwirtschaft und Fischerei. – 7 = Handwerks- und verwandte Berufe. – 8 = Anlagen- und Maschinenbediener und Montageberufe. – 9 = Hilfsarbeitskräfte.

Die Abbildung zeigt die Anteile beschäftigter Geflüchteter nach ISCO-08 Berufsgruppen basierend auf ca. 10 000 deutschen und Migranten ohne Fluchthintergrund und 1 122 Geflüchteten, die seit 2013 nach Deutschland zugezogen sind.

Quelle: IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2019 und SOEP-Core 2019, gewichtet, Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

system vergleichbares System in den meisten Herkunftsländern der Geflüchteten nicht vorhanden ist. Es ist anzunehmen, dass ein beträchtlicher Teil derer, die angeben, keinen Berufsabschluss erlangt zu haben, in ihrem Herkunftsland in nach dort üblicher Art und Weise berufliche Kompetenzen erlangt haben bspw. in Betrieben angelernt wurden.

Betrachtet man einmal nur diejenigen Geflüchteten, die nach Angaben in der Befragung keinen Berufsabschluss vorzuweisen haben, so wird deutlich, dass diese bereits in den ersten Jahren nach ihrer Ankunft in Deutschland neben Hilfsarbeitsjobs auch relativ häufig als Fachkräfte, v. a. in Dienstleistungs- und Handwerksberufen tätig sind (vgl. Abb. 2).

Für diejenigen Geflüchteten, die angeben einen Ausbildungsabschluss erlangt zu haben, zeigt der Abgleich von erreichtem Ausbildungsniveau mit der für die derzeitige Tätigkeit benötigten Ausbildung, ob Personen entsprechend ihres erworbenen Ausbildungsniveau beschäftigt sind. Bei 87% der Geflüchteten im Sample, die eine Ausbildung vorweisen können, trifft dies nicht zu. Das heißt sie sind entweder unbeschäftigt oder unter ihrem Ausbildungsniveau angestellt.<sup>1</sup>

### DEUTSCHKENNTNISSE, INTEGRATIONSKURSE UND SOZIALE INTEGRATION

Der Analyse liegt die Frage zugrunde, welches Ausbildungsniveau für die derzeitige Tätigkeit der Geflüchteten erforderlich ist. Liegt dies unter dem angegebenen erreichten Ausbildungsniveau oder ist eine ausgebildete Person unbeschäftigt, deutet dies darauf hin, dass Know-how ungenutzt bleibt. Um herauszufinden, welche Faktoren besonders damit zusammenhän-

gen, führe ich eine Regression durch, die für die wichtigsten sozioökonomischen Einflussfaktoren kontrolliert (vgl. Infobox „Methodik“).

Um Aussagen über die Größe der Effekte treffen zu können, habe ich die marginalen Effekte für diejenigen Variablen berechnet, deren Effekt statistisch signifikant sind. Abbildung 3 zeigt diese marginalen Effekte.

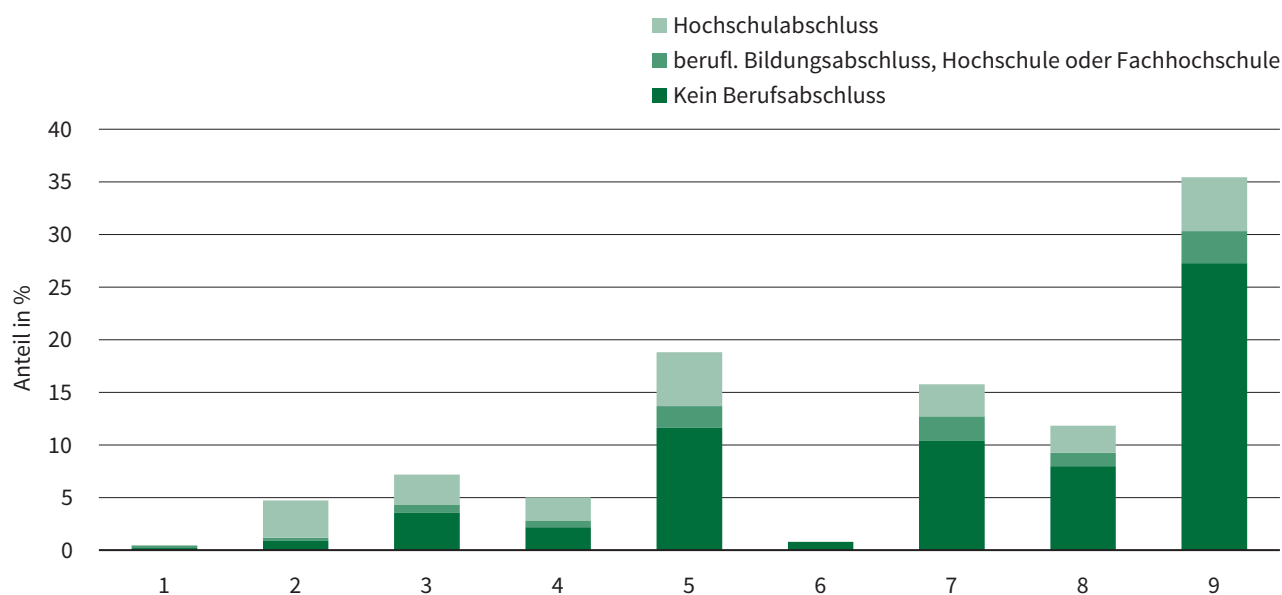
Die Ergebnisse der Analyse deuten darauf hin, dass unterwertige Beschäftigung mit kleinerer Wahrscheinlichkeit in der Gruppe von ausgebildeten Geflüchteten vertreten ist, die in Deutschland einen Integrationskurs besucht haben. Das Ergebnis ist statistisch signifikant auf dem 10%-Niveau. Für diejenigen, die einen Integrationskurs des BAMF, der Bundesagentur für Arbeit oder einen anderen Kurs besucht haben, verringert sich die Wahrscheinlichkeit, trotz einer Ausbildung nicht oder unter dem Ausbildungsniveau angestellt zu sein, um 25%.

Es ist erkennbar, dass ausgebildete Geflüchtete mit sehr guten Deutschkenntnissen und häufigem Kontakt zu Deutschen ebenfalls seltener unbeschäftigt oder unter ihrem Ausbildungsniveau beschäftigt sind. Die Effekte liegen bei -13% und -9%.<sup>2</sup> Hinsichtlich regionaler Faktoren (Ost-West), Arbeitserfahrung im Herkunftsland, Alter, Geschlecht und zeigen sich keine signifikanten Effekte.

Es ergeben sich gewisse Einschränkungen hinsichtlich der Interpretation der Ergebnisse. Zum einen können diese aufgrund der zugrundeliegenden Methode nicht als Kausaleffekte interpretiert werden. Außerdem wurden in der Befragung ausländische Ausbildungen an Kategorien im deutschen Ausbildungs- und Schulsystem angepasst.

Abb. 2

Geflüchtete ohne anerkannten Berufsabschluss, die Beschäftigung gefunden haben, sind in verschiedenen Arbeitsbereichen tätig



Anmerkung: 1 = Führungskräfte. – 2 = Akademische Berufe. – 3 = Techniker und gleichrangige nichttechnische Berufe. – 4 = Bürokräfte und verwandte Berufe. – 5 = Dienstleistungsberufe und Verkäufer. – 6 = Fachkräfte in der Landwirtschaft und Fischerei. – 7 = Handwerks- und verwandte Berufe. – 8 = Anlagen- und Maschinenbediener und Montageberufe. – 9 = Hilfsarbeitskräfte.

Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Anteile beschäftigter Geflüchteter nach ISCO-08 Berufsgruppen und Ausbildungsniveaus basierend auf 1122 Geflüchteten, die seit 2013 nach Deutschland zugezogen sind.

Quelle: IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2019 und SOEP-Core 2019, gewichtet, Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

**FAZIT**

Geflüchtete, die seit 2013 nach Deutschland zugezogen sind, sind vorwiegend als Hilfskräfte beschäftigt. Eine beträchtliche Anzahl hat auch Anstellung als Fachkräfte in Dienstleistungs- oder Handwerksberufen gefunden.

Bei ca. 87% derer, die eine Ausbildung erlangt haben, finden sich Hinweise, dass mitgebrachtes Know-how ungenutzt bleiben könnte. Diese sind nicht oder unter ihrem Ausbildungsniveau beschäftigt. Weniger betroffen sind ausgebildete Geflüchtete, die einen Integrationskurs besucht haben, sehr gute Deutschkenntnisse vorweisen können oder häufigen Kontakt zu Deutschen haben.

Gleichzeitig zeigt sich, dass Geflüchtete ohne Berufsabschluss unter anderem auch als Fachkräfte tätig sind. Sie scheinen über berufliche Kompetenzen zu verfügen, die nicht entsprechend dem deutschen Ausbildungssystem zertifiziert sind, die sie allerdings auf dem deutschen Arbeitsmarkt nutzen können.

Der Transfer dieser mitgebrachten Fertigkeiten und beruflichen Erfahrungen wird oftmals dadurch erschwert, dass die Bildungs- und Arbeitsmarktsysteme der meisten Herkunftsländer der Geflüchteten wenig vergleichbar mit den deutschen Systemen sind. Maßnahmen wie das Gesetz zur Ausbildungs- und Beschäftigungsförderung von Ausländern, welches mehr Unterstützung in der Berufsausbildung vorsieht, fördern dabei hauptsächlich jüngere Geflüchtete, die über den deutschen Ausbildungsmarkt einsteigen. Daneben ist für ältere Geflüchtete, die Berufsbildungsabschlüsse und Berufserfahrung aus ihrem Herkunftsland mitbringen und direkt in den Arbeits-

**Infobox: Methodik**

Ich schätze ein Logit-Modell, bei dem die abhängige Variable  $y$  einen möglichen Know-how-Verlust binär kodiert.  $y$  ist 1, wenn das Ausbildungsniveau einer Person das für den derzeitigen Beruf erforderliche Ausbildungsniveau übersteigt oder eine ausgebildete Person unbeschäftigt ist. Ist dies nicht der Fall, ist die Variable 0. Ich kontrolliere in der Regression für Geschlecht und Alter, Gesundheitszustand, die deutschen Sprachkenntnisse und die Arbeitserfahrung der Befragten. Außerdem berücksichtigt die Regression Charakteristika spezifisch für den Fluchtkontext – den Aufenthaltsrechtlichen Status (und die damit verbundenen institutionellen Hürden beim Arbeitsmarktzugang und unterschiedliche Level an Unsicherheit), den Besuch von Integrationskursen und die Häufigkeit des Kontakts zu Deutschen. Für mögliche regionale Unterschiede beinhaltet die Regression einen Ost-West-Dummy. Da die Sprachkenntnisse und andere arbeitsmarktrelevanten Faktoren mit der Aufenthaltsdauer in Deutschland steigen dürften, kontrolliere ich zudem für das Jahr des Zuzugs nach Deutschland. Da nicht die Größe des Koeffizienten, sondern lediglich das Vorzeichen und die Signifikanz interpretiert werden kann, berechne ich anschließend die marginalen Effekte, um Aussagen über die Größe der gefundenen Effekte treffen zu können.

markt in Deutschland eintreten wollen, die Feststellung und Anerkennung von im Herkunftsland erworbenen beruflichen Kompetenzen von besonderer Bedeutung.

**Abb. 3**

**Ausgebildete Geflüchtete nach Besuch eines Integrationskurses weniger häufig nicht oder unterwertig beschäftigt**



Anmerkung: Die Abbildung zeigt die marginalen Effekte der Variablen, die in der Regression einen statistisch signifikanten Effekt haben (mindestens auf dem 10%-Niveau). Diese sind die marginalen Effekte von sehr guten Deutschkenntnissen, Besuch eines Integrationskurses und häufiger Kontakt zu Deutschen auf die Wahrscheinlichkeit, trotz Ausbildung nicht oder unter dem Ausbildungsniveau beschäftigt zu sein. Geschätzt wurde ein Logit-Modell mit robusten Standardfehlern basierend auf Daten einer Befragung von 850 Geflüchteten aus dem Jahr 2019. In der Schätzung wurde zudem kontrolliert für Alter, Geschlecht, Arbeitserfahrung im Herkunftsland, Gesundheitszustand, das Jahr des Zuzugs nach Deutschland, den aufenthaltsrechtlichen Status und einem Ost-West Dummy.

Quelle: IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2019, gewichtet, Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

## LITERATUR

---

Aumüller, J. (2016), Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen: bestehende Praxisansätze und weiterführende Empfehlungen, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.).

Brenzel, H., Brücker, H., Fendel, T., Guichard, L., Jaschke, P., Keita, S., Kosyakova, Y., Olbrich, L., Trübswetter, P. und E. Vallizadeh (2019), Flüchtlingsmonitoring: Endbericht, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB).

Brücker, H., Croisier, J., Kosyakova, Y., Kröger, H., Pietrantonio, G., Rother, N. und J. Schupp (2019), Geflüchtete machen Fortschritte bei Sprache und Beschäftigung, BAMF-Kurzanalyse, 01/2019.

Brücker, H., Kosyakova, Y. und E. Schuß (2020), Integration in Arbeitsmarkt und Bildungssystem macht weitere Fortschritte, IAB-Kurzbericht, 4/2020.

Brücker, H., Glitz, A., Lerche, A. und A. Romiti (2021), Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse hat positive Arbeitsmarkteffekte, IAB-Kurzbericht 2/2021.

Chiswick, B. und P. Miller (2009), „The International Transferability of Immigrants' Human Capital“, *Economics of Education Review*, 28(2), S. 162-169.

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (Hrsg.) (2017), Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa, Jahresgutachten 2017.

Tagesschau (2019), Integration „besser als vorhergesagt“, Stand: 9. September 2019, 11:58 Uhr, online abrufbar unter <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/migration-arbeitsmarkt-101.html>, abgerufen am 20. August 2021.

Wiedner, J., Salikutluk, Z. und J. Giesecke (2018), Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten: Potenziale, Perspektiven und Herausforderungen, Flucht: Forschung und Transfer State-of-Research Papier 07.

---

1 Informationen über das für die derzeitige Tätigkeit erforderliche Ausbildungsniveau stammen ebenfalls aus den SOEP-Daten.

2 Der Effekt der Variablen „Sehr gute Deutschkenntnisse“ und „Häufiger Kontakt zu Deutschen“ bleibt auch statistisch signifikant auf dem 99%-Niveau.



Niels Gillmann, Jannik A. Nauerth und Joachim Ragnitz\*

# ifo Konjunkturprognose für Ostdeutschland und Sachsen Winter 2021: Corona bremst Erholung aus

Im Jahr 2021 dürfte das Bruttoinlandsprodukt um 2,6% in Ostdeutschland und in Sachsen um 2,7% gewachsen sein. Damit fielen die Wachstumsraten niedriger aus als noch im Sommer prognostiziert. Dies lag hauptsächlich am Fortbestehen der Lieferschwierigkeiten und dem Wiederaufflammen der Corona-Pandemie. Damit dürfte das Vorkrisenniveau erst im Jahr 2022 erreicht werden. Das ifo Institut erwartet für das laufende Jahr eine Zunahme der wirtschaftlichen Leistung in Ostdeutschland um 3,2% und in Sachsen um 3,4%.

## EINLEITUNG

Im Jahr 2021 dürfte die Wirtschaftsleistung in Ostdeutschland um 2,6% zugelegt haben (vgl. Tab 1); in Sachsen dürfte das Bruttoinlandsprodukt (BIP) um 2,7% gewachsen sein (Deutschland: 2,5%). Damit fielen die Wachstumsraten niedriger aus, als noch im Sommer prognostiziert. Dies lag hauptsächlich am Fortbestehen der Lieferschwierigkeiten und dem Wiederaufflammen der Corona-Pandemie.

Damit dürfte das Vorkrisenniveau erst im Jahr 2022 erreicht werden. Das ifo Institut erwartet für das laufende Jahr eine Zunahme der wirtschaftlichen Leistung in Ostdeutschland und Sachsen um 3,2% und 3,4% (Deutschland: 3,7%). Ein Teil dieser hohen Wachstumsraten ist aber auf die positive Entwicklung im 2. Halbjahr 2021 zurückzuführen. Im Jahresverlauf 2022 dürfte sich das BIP-Wachstum zunehmend verlangsamen.

Die Zahl der Erwerbstätigen dürfte in Ostdeutschland und Sachsen im vergangenen Jahr stagniert haben (0,0%). Die Erholung am Arbeitsmarkt verschiebt sich weiter nach hinten.

Im laufenden Jahr dürfte die Zahl der Erwerbstätigen wieder um jeweils 0,6% zunehmen.

## DIE WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG IN DEUTSCHLAND IM ÜBERBLICK<sup>1</sup>

Im ersten Quartal des Jahres 2021 schrumpfte das BIP in Deutschland. Maßgeblich hierfür waren die kontaktintensiven Dienstleistungsbereiche, welche ihre Geschäftstätigkeit während der damaligen Coronawelle einschränken oder gar ganz einstellen mussten. Im Sommerhalbjahr expandierte die deutsche Wirtschaft dann mit recht kräftigen Raten, wenngleich die Bruttowertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe aufgrund der sich zuspitzenden Lieferengpassproblematik im zweiten und dritten Quartal 2021 weiter nachgab. Auch dem Bauge-

\* Niels Gillmann und Jannik A. Nauerth sind Doktoranden, Prof. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Tab. 1

Eckdaten der ifo Konjunkturprognose für Ostdeutschland und Sachsen (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)

	Ostdeutschland		Sachsen	
	2021	2022	2021	2022
Bruttoinlandsprodukt (preisbereinigt)	2,6	3,2	2,7	3,4
Bruttowertschöpfung (preisbereinigt)				
Produzierendes Gewerbe ohne Bau	2,8	2,3	3,1	3,6
Baugewerbe	-0,3	1,5	-1,0	1,6
Handel, Gastgewerbe, Verkehr; Information und Kommunikation	2,1	4,5	2,8	4,0
Finanz- Versicherungs-, Untern.-DL; Grundstücks- und Wohnungswesen	1,9	2,0	2,1	2,3
Öffentliche und Sonstige Dienstleister; Erziehung und Gesundheit	4,0	4,3	4,0	4,3
Erwerbstätige	0,0	0,6	0,0	0,6

Quelle: ifo Institut, Prognose vom Dezember 2021.

© ifo Institut

werbe setzte das zweitweise Fehlen von Vorprodukten kräftig zu, so dass auch hier die Bruttowertschöpfung im dritten Vierteljahr 2021 gesunken ist. Die kontaktintensiven Dienstleistungsbereiche konnten hingegen ihre Bruttowertschöpfung kräftig ausweiten, nachdem im Sommer der überwiegende Teil der einschränkenden Maßnahmen aufgehoben und deutliche Fortschritte bei der Impfkampagne erzielt werden konnten.

Im Schlussquartal des vergangenen Jahres dürfte die gesamtwirtschaftliche Leistung erneut nachgegeben haben und zum Jahresauftakt 2022 nur stagnieren. Damit wird die Erholung der deutschen Wirtschaft voraussichtlich erneut einen spürbaren Dämpfer erhalten. Maßgeblich hierfür sind die anhaltenden Lieferprobleme bei wichtigen Vorprodukten, die sich auch im November nicht entspannt haben, sowie die neuerliche Zuspitzung der Corona-Pandemie.

Alles in allem wird das preisbereinigte BIP in Deutschland insgesamt im Jahresdurchschnitt 2021 wohl um 2,5% zugelegt haben. Überdurchschnittlich stark zum Anstieg dürften dabei die Öffentlichen Dienstleister und Unternehmensdienstleister beigetragen haben. Im laufenden Jahr dürfte das BIP dann voraussichtlich um 3,7% expandieren. Maßgeblich für diese kräftigen Zuwächse dürften das Verarbeitende Gewerbe und die kontaktintensiven Dienstleister sein.

Einige der Risiken der letzten Prognose vom Sommer 2021 sind bereits eingetreten. So blieb der Impffortschritt hinter den Erwartungen zurück und die weltweiten Produktions- und Liefer Schwierigkeiten haben sich noch nicht gelegt. Beide Faktoren – die Pandemie und die Lieferengpässe – bergen auch Risiken für die aktuelle Prognose. So sollte sich der Impffortschritt zwar durch strengere Regeln, z. B. eine mögliche Impfpflicht in europäischen Ländern, beschleunigen; aber neu auftretende Virusvarianten, wie derzeit die Omikron-Variante, stellen die Pandemiebekämpfung vor neue Herausforderungen. Auch die Produktions- und Lieferengpässe könnten länger anhalten und

weiteren Aufwärtsdruck auf die Preise erzeugen. Dies würde wiederum die Notenbanken vor schwierige Abwägungen stellen, da eine Straffung der Geldpolitik nicht nur die Inflation, sondern auch das Wirtschaftswachstum dämpfen würde.

## DIE WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG IN OSTDEUTSCHLAND UND SACHSEN

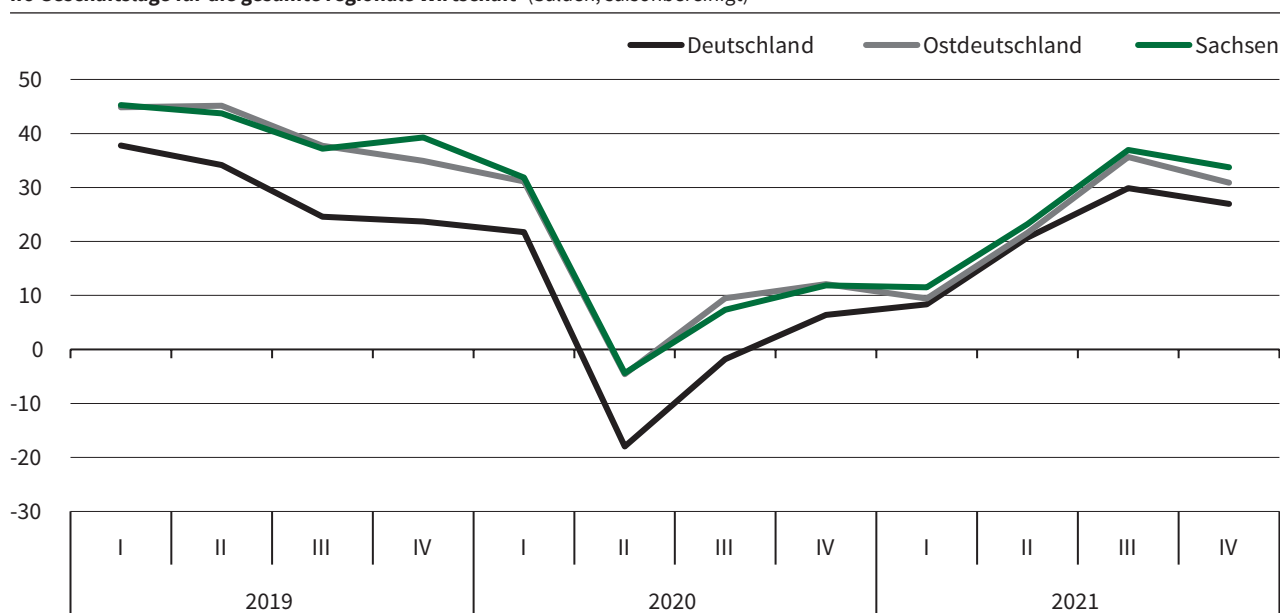
### Überblick

Die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland und Sachsen wird durch die Corona-Pandemie und Lieferengpässe geprägt. Der im Sommer 2021 begonnene Aufholprozess in den kontaktintensiven Wirtschaftsbereichen dürfte im vierten Quartal jäh ausgebremst worden sein (vgl. Abb. 1). Die neuerlichen Kontaktbeschränkungen mit 2G-Zugangsbeschränkungen und verkürzten Öffnungszeiten in vielen Branchen dürften sich negativ auswirken. Dies gilt im Osten Deutschlands stärker als anderswo, da hier die Corona-Maßnahmen einschneidender sind. Allerdings ist davon auszugehen, dass die gesamtwirtschaftliche Situation ohne jegliche Einschränkungen deutlich schlechter wäre.

Die Industrie hatte im vergangenen Jahr mit Lieferengpässen zu kämpfen. Diese beeinträchtigten vor allem Autobauer und Elektronikhersteller. Im Vergleich zum Vorjahr konnte die Industrie dennoch zulegen, wenn auch weniger stark als zunächst erwartet. Auch im Bauhauptgewerbe machten sich Lieferengpässe in Form von Materialknappheit bemerkbar. Insbesondere im dritten Quartal 2021 dürfte sich diese dämpfend auf die Bautätigkeit ausgewirkt haben.

Zum Ende des Jahres 2021 zeigten die unternehmerischen Erwartungen laut ifo Konjunkturumfragen wieder deutlich nach unten (vgl. Abb. 2). Die neuerliche Coronawelle dürfte insbesondere viele Dienstleistungsunternehmen beeinträchtigt haben.

**Abb. 1**  
ifo Geschäftslage für die gesamte regionale Wirtschaft\* (Salden, saisonbereinigt)



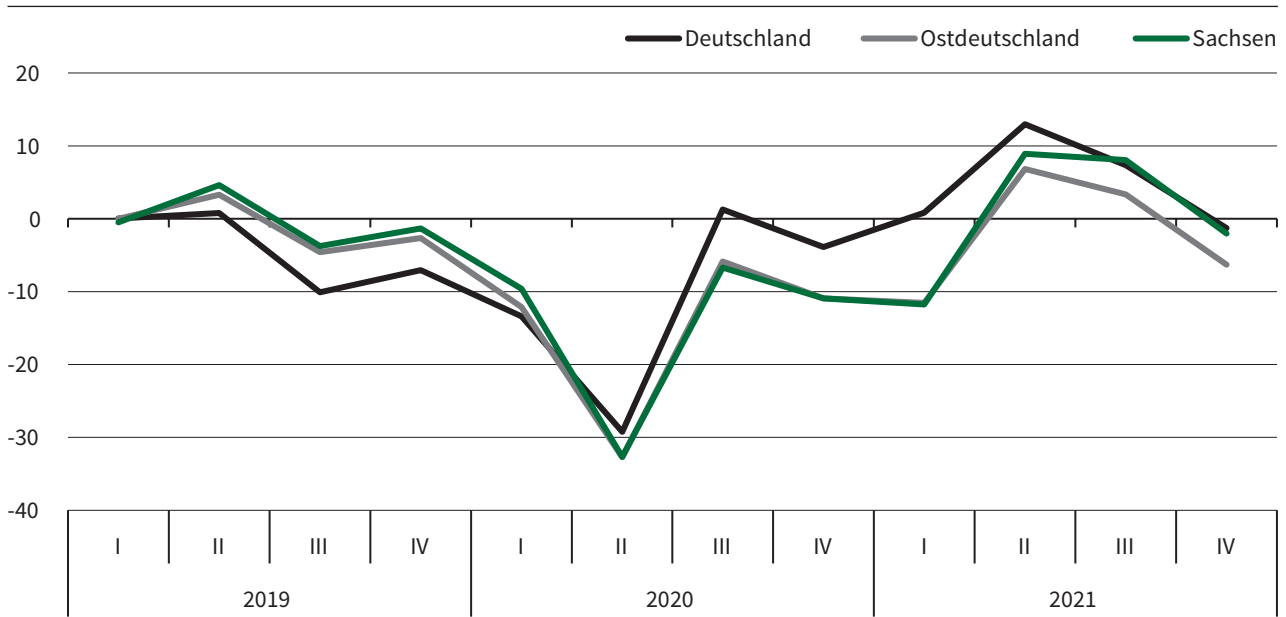
Anmerkung: a) Viertes Quartal 2021 ohne Dezember.

Quelle: ifo Konjunkturumfragen, November 2021.

© ifo Institut

Abb. 2

ifo Geschäftserwartungen für die gesamte regionale Wirtschaft<sup>a</sup> (Salden, saisonbereinigt)



Anmerkung: a) Viertes Quartal 2021 ohne Dezember.

Quelle: ifo Konjunkturumfragen, November 2021.

© ifo Institut

Gleichzeitig dürfte sie auch in anderen Wirtschaftsbereichen zu zusätzlicher Unsicherheit geführt haben. In der Industrie und im Bau kamen zudem die andauernden Lieferschwierigkeiten hinzu, die vorerst wohl bestehen bleiben dürften.

Das Wirtschaftswachstum dürfte erst im laufenden Jahr wieder deutlich zunehmen. Bis dahin überwiegen die dämpfenden Einflüsse. Annahmegemäß werden die bestehenden Kontaktbeschränkungen erst im zweiten Quartal 2022 zum größten Teil aufgehoben werden und eine Erholung der kontaktintensiven Wirtschaftsbereiche ermöglichen. Zudem dürften sich auch die Lieferengpässe zur Jahresmitte auflösen, was dann eine kräftigere Expansion der Industrieproduktion erlaubt.

### Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe

Das Produzierende Gewerbe ohne Baugewerbe wurde im Jahr 2021 durch Lieferengpässe ausgebremst. Durch die Corona-Pandemie und dadurch bedingte Störungen in den Transportketten kam es weltweit zu Verzögerungen bei der Lieferung von Vorprodukten wie bspw. Mikrochips. Dies wirkte sich hemmend auf die Produktion der Elektronikhersteller sowie Auto- und Maschinenbauer aus. Zusätzlich dämpften stark gestiegenen Energie- und Rohstoffpreise die Industrieproduktion. Die Umsatzentwicklung der Industrieunternehmen war in den ersten drei Quartalen 2021 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum dennoch positiv (vgl. Abb. 3). In Ostdeutschland und Sachsen stiegen die Industriumsätze sogar etwas stärker als in Deutschland insgesamt.

Zum Jahresende 2021 dürften die stark gestiegenen Corona-Fallzahlen die Entwicklung zusätzlich gedämpft haben, auch weil damit Arbeitskräfte krankheitsbedingt ausfielen. Auch im laufenden Jahr dürfte die Industrieproduktion weiterhin von Lieferengpässen und der Corona-Pandemie behindert

werden. Die Situation dürfte sich erst im Sommer des Jahres 2022 entschärfen. In der zweiten Jahreshälfte 2022 sollten somit Exporte und Unternehmensinvestitionen wieder anziehen. Hiervon können auch ostdeutsche und sächsische Unternehmen profitieren, wenn auch in geringerem Maße als Deutschland insgesamt. Deshalb fällt das Wachstum im laufenden Jahr hier etwas geringer aus.

Im vergangenen Jahr dürfte die preisbereinigte Bruttowertschöpfung des Produzierenden Gewerbes (ohne Bau) in Ostdeutschland um 2,8% zugenommen haben. In Sachsen dürfte der Anstieg mit 3,1% noch etwas stärker gewesen sein. Im laufenden Jahr dürfte die Industrie mit Wachstumsraten von 2,3% (Ostdeutschland) bzw. 3,6% (Sachsen) expandieren.

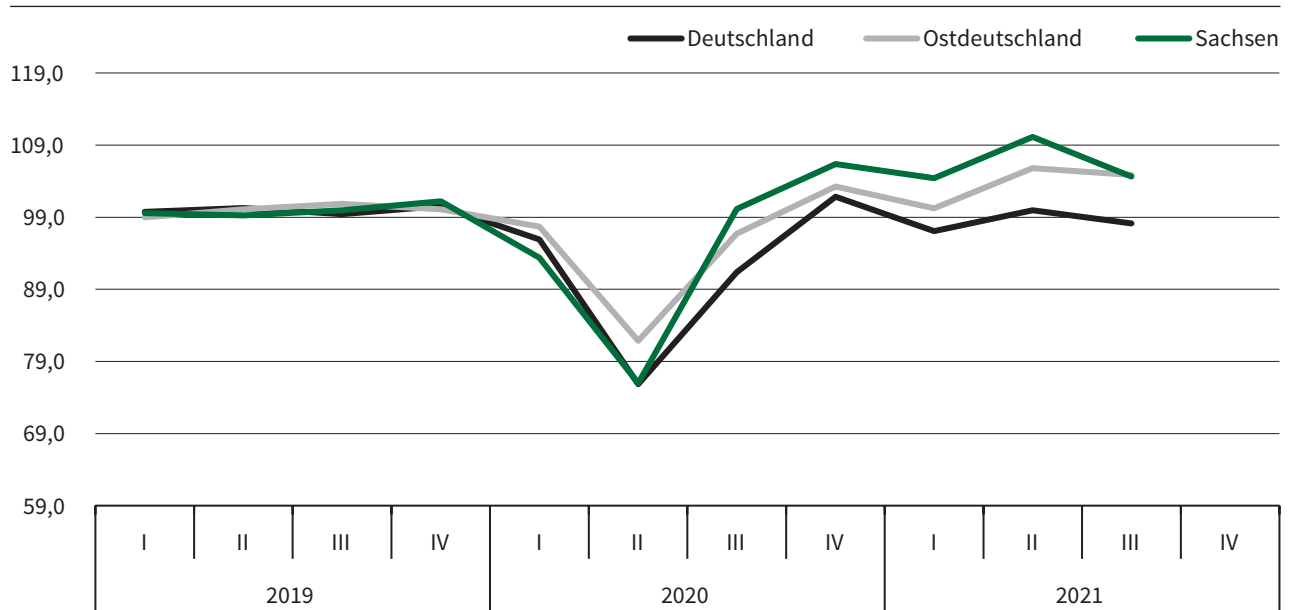
### Baugewerbe

Die sächsische Bauwirtschaft startete witterungsbedingt verhalten ins erste Quartal 2021. Ein Teil der im ersten Quartal geplanten Bautätigkeit dürfte deshalb ins zweite Quartal verschoben worden sein. Im dritten Quartal stagnierte die Bauwirtschaft (vgl. Abb. 4). Hemmend wirkte sich auch hier die im Jahresverlauf stark gestiegene Materialknappheit aus. Diese dürfte im Wesentlichen auf coronabedingte Lieferschwierigkeiten zurückzuführen sein, aber auch auf eine gesteigerte Nachfrage in anderen Teilen der Welt. In Ostdeutschland und Sachsen dürfte die Entwicklung im vergangenen Jahr schwächer ausgefallen sein als in Deutschland insgesamt. Das Wachstum der im Bauhauptgewerbe geleisteten Arbeitsstunden war hier in den ersten drei Quartalen im Vergleich zum Vorjahr deutlich niedriger.

Im laufenden Jahr dürfte die Bruttowertschöpfung des Baugewerbes wieder etwas kräftiger expandieren. Die gewerbliche Bautätigkeit dürfte mit dem Aufschwung der Industrie wieder Fahrt aufnehmen. Im Zuge der Corona-Pandemie auf-

**Abb. 3**

**Umsatz im Verarbeitenden Gewerbe** (Normiert, 2019 = 100)



Quelle: Statistisches Bundesamt (2021a).

© ifo Institut

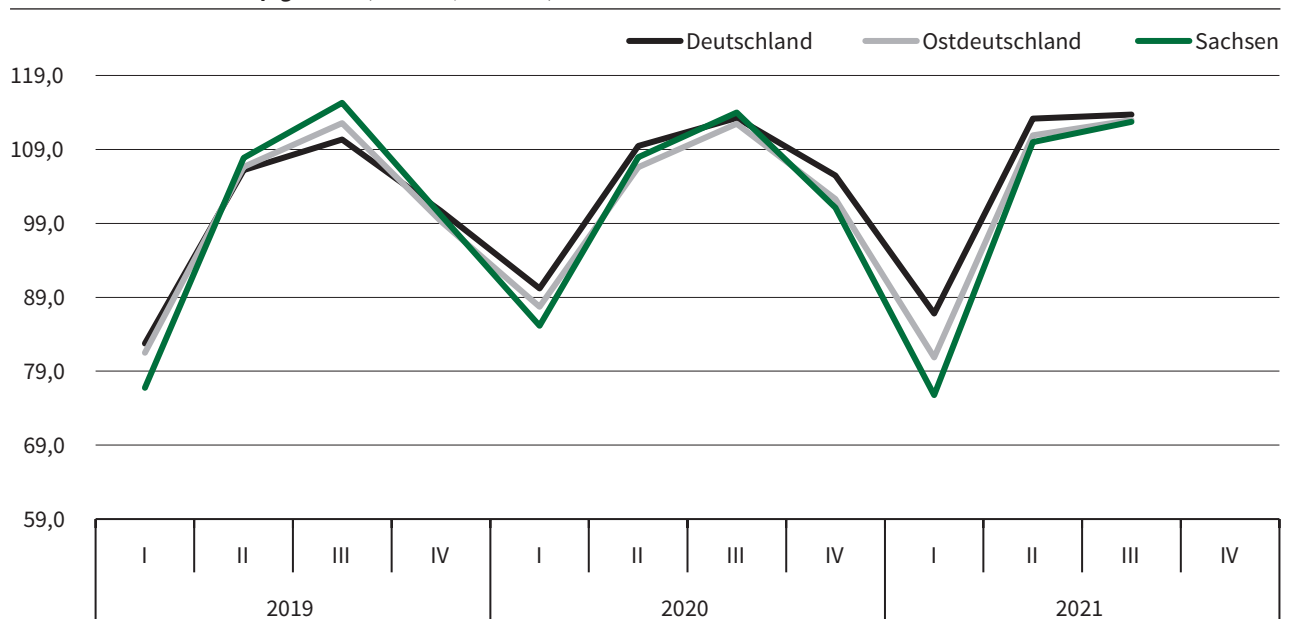
geschobene Bauinvestitionen sollten im laufenden Jahr nachgeholt werden. Die öffentliche Bautätigkeit dürfte indes etwas verhaltener ausfallen. Die hohen Ausgaben zur Pandemiebekämpfung belasten die öffentlichen Haushalte. Die geplanten Investitionen der neuen Bundesregierung werden infolge des erheblichen Planungsvorlaufs vermutlich eher in den nachfolgenden Jahren umgesetzt werden. Die Treiber des Wohnungsbaus bleiben hingegen trotz Corona-Pandemie in Takt, hier könnten sich aber stark steigende Baupreise und die rückläufige demografische Entwicklung im Osten dämpfend auswirken. Insgesamt dürfte die Bautätigkeit in Ostdeutsch-

land und Sachsen im laufenden Jahr etwas geringer zunehmen als in Deutschland insgesamt. Hierauf deutet die Entwicklung der neu erteilten Baugenehmigungen am aktuellen Rand hin.

Im vergangenen Jahr dürfte die preisbereinigte Bruttowertschöpfung des Baugewerbes in Ostdeutschland und Sachsen um -0,3% bzw. -1,0% zugenommen haben. Im laufenden Jahr dürften das Baugewerbe in Ostdeutschland um 1,5% expandieren. In Sachsen dürfte der Zuwachs mit 1,6% etwas geringer ausfallen.

**Abb. 4**

**Arbeitsstunden im Bauhauptgewerbe** (Normiert, 2019=100)



Quelle: Statistisches Bundesamt (2021b).

© ifo Institut

**Handel, Gastgewerbe, Verkehr und Lagerei, sowie Information und Kommunikation**

Der Bereich, bestehend aus Handel, Gastgewerbe, Verkehr und Lagerei sowie Information und Kommunikation, war im Jahr 2021 immer noch stark von der Corona-Pandemie beeinträchtigt. Insbesondere Unternehmen des Einzelhandels und des Gastgewerbes waren unmittelbar und stark von den corona-bedingten Geschäftsschließungen im ersten Halbjahr betroffen. Erst im dritten Quartal konnten die kontaktnahen Branchen dank niedriger Coronazahlen etwas aufatmen. Dies wird z. B. an der Zahl der Übernachtungen deutlich (vgl. Abb. 5), die sich im Sommer spürbar erholen konnten und ihr Vorkrisen-niveau sogar leicht übertrafen.

In anderen Branchen dieses Bereichs waren die corona-bedingten Einschränkungen demgegenüber weniger zu spüren. So dürften Versandhandel und Transportunternehmen von den Einschränkungen im stationären Handel sogar profitiert haben. Der Logistikstandort Sachsen dürfte hiervon stark begünstigt worden sein. Der Lkw-Maut-Fahrleistungsindex stieg in Sachsen deutlicher als im deutschen Durchschnitt (Sachsen +6,5%; Deutschland +4,2%).

Der Bereich dürfte im vergangenen Jahr in Sachsen also etwas stärker expandiert haben als in Deutschland. In Ostdeutschland dürfte das Wachstum hingegen geringer ausgefallen sein. Das Ausbleiben des internationalen Tourismus in Berlin dämpfte das ostdeutsche Bereichswachstum.

Zum Jahresende 2021 dürften die neu eingeführten 2G-Regelungen und eingeschränkten Öffnungszeiten die Geschäfte von kontaktintensiven Dienstleistern jedoch erneut behindert haben. Auch zum Start ins laufende Jahr dürften viele Unternehmen dieses Bereichs noch von Einschränkungen betroffen sein. Die privaten Haushalte dürften einen Teil ihrer Konsumausgaben weiter in die Zukunft verschieben. Erst mit Rückgang

der Corona-Fallzahlen dürfte sich das Geschäft wieder beleben. Im weiteren Jahresverlauf dürfte dann aber mit Rückgang der Coronazahlen eine kräftige Erholung einsetzen. So lange dürften vor allem der Versandhandel, Logistik und Teile der IT-Branche profitieren.

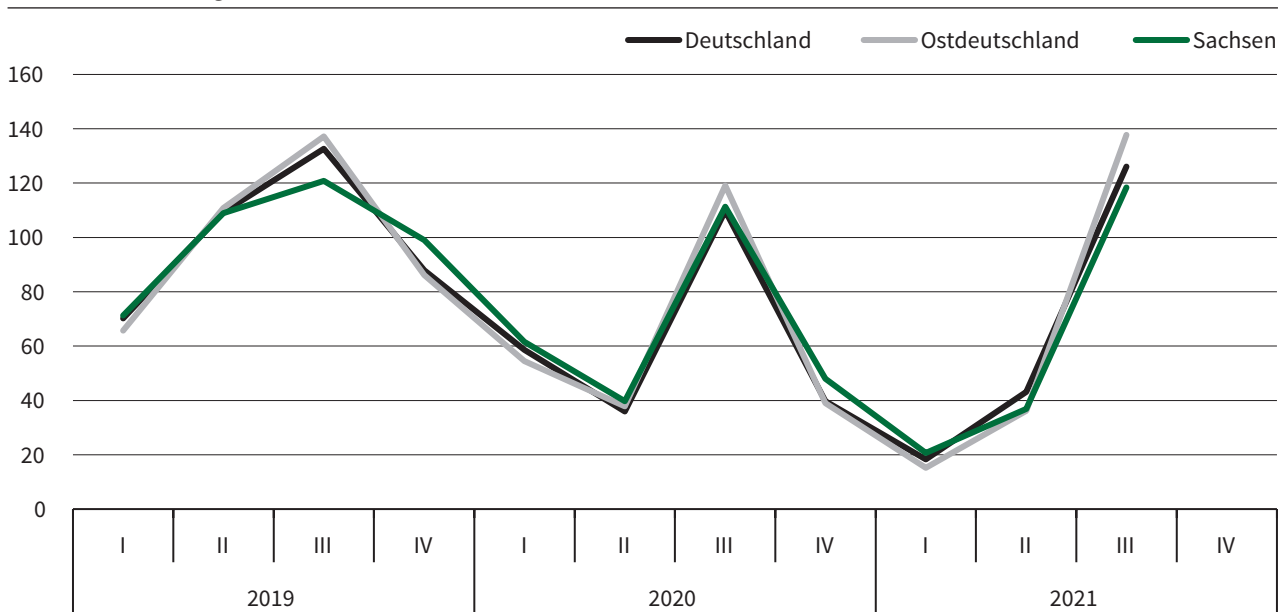
Insgesamt dürfte der Bereich in Ostdeutschland im laufenden Jahr deutlich expandieren. Dies liegt vor allem am Wegfallen der Corona-Beschränkungen und der voraussichtlichen Rückkehr des internationalen Tourismus insbesondere nach Berlin. In Sachsen dürfte das Wachstum wegen der günstigeren Entwicklung im Jahr 2021 hingegen etwas weniger stark ausfallen als in den übrigen ostdeutschen Ländern.

Im vergangenen Jahr dürfte die preisbereinigte Bruttowertschöpfung im Bereich Handel, Gastgewerbe, Verkehr und Lagerei sowie Information und Kommunikation in Ostdeutschland und Sachsen im Vorjahresvergleich um 2,1% bzw. 2,8% zugenommen haben. Im laufenden Jahr dürfte der Bereich mit 4,5% bzw. 4,0% expandieren.

**Finanz- und Versicherungsdienstleistungen, Grundstücks- und Wohnungswesen, Unternehmensdienstleistungen**

Der Bereich aus Finanz- und Versicherungsdienstleistungen, Grundstücks- und Wohnungswesen und Unternehmensdienstleistungen dürfte im Jahr 2021 moderat zugelegt haben. Dies war vor allem auf die Unternehmensdienstleister zurückzuführen. Diese dürften kaum von den Corona-Maßnahmen betroffen gewesen sein. Nur einzelne Branchen wie z. B. Autovermietungen, Reisebüros oder Messeveranstalter dürften stark unter den zeitweisen Geschäftsschließungen und Kontaktbeschränkungen gelitten haben. Mit der etwas stärkeren Entwicklung der Industrie im vergangenen Jahr dürfte sich der industrienaher Teil des Bereichs in Sachsen und Ostdeutschland etwas besser entwickelt haben als in Deutschland insgesamt (vgl. Abb. 6).

**Abb. 5**  
Zahl der Übernachtungen<sup>a</sup> (Normiert, 2019 = 100)



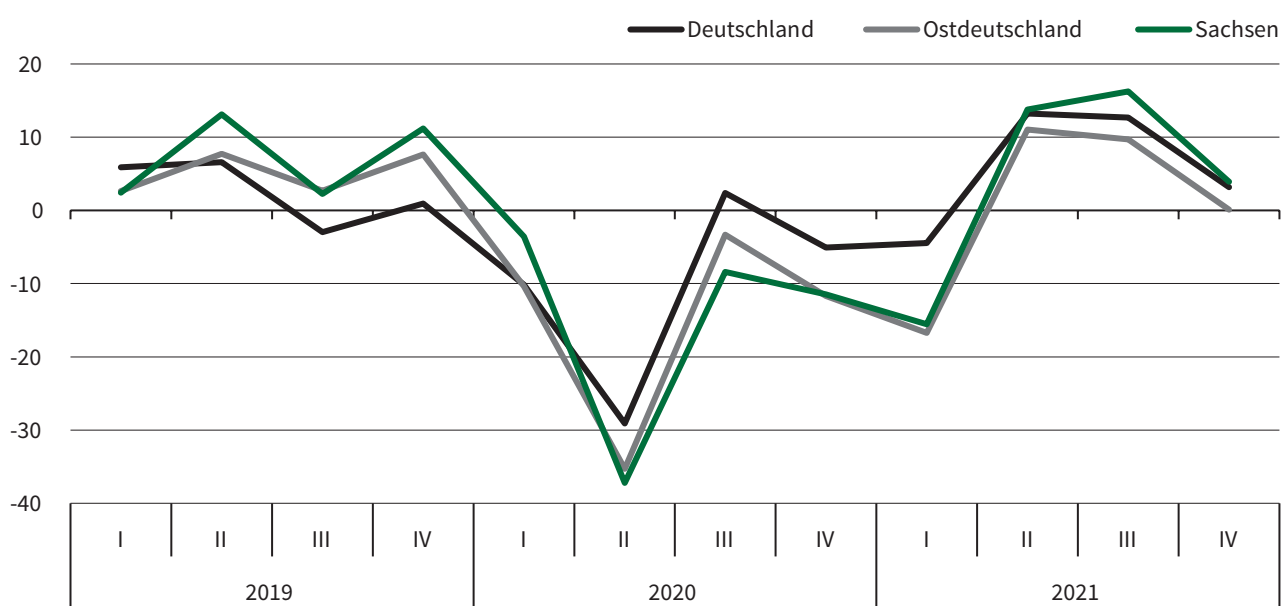
Anmerkung: a) Drittes Quartal 2021 ohne September.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2021c).

© ifo Institut

Abb. 6

ifo Geschäftserwartungen Deutschland, Ostdeutschland und Sachsen<sup>a</sup> (Dienstleistungsbereich, Salden, saisonbereinigt)



Anmerkung: a) Viertes Quartal 2021 ohne Dezember.

Quelle: ifo Konjunkturumfragen, November 2021.

© ifo Institut

Die Finanz- und Versicherungsdienstleister sowie das Grundstücks- und Wohnungswesen dürften wenig unter den Einschränkungen des öffentlichen Lebens gelitten haben und sich im Trend der letzten Jahre entwickelt haben.

Im laufenden Jahr dürfte der Bereich etwas stärker expandieren. Die Unternehmensnahen Dienstleister dürften von der Überwindung der Corona-Pandemie und der Auflösung der Lieferkettenproblematik in der Industrie profitieren. In Ostdeutschland und Sachsen dürfte das Wachstum etwas schwächer ausfallen als in Deutschland insgesamt, da sich die Industrie hier etwas schwächer entwickeln dürfte.

Die preisbereinigte Bruttowertschöpfung im Bereich Finanz- und Versicherungsdienstleistungen, Grundstücks- und Wohnungsdienstleistungen sowie Unternehmensdienstleistungen in Ostdeutschland und Sachsen dürfte im vergangenen Jahr um 1,9% bzw. 2,1% zugenommen haben. Im laufenden Jahr dürfte der Bereich um 2,0% bzw. 2,3% wachsen.

### Öffentliche und Sonstige Dienstleistungen

Die Sonstigen Dienstleistungen waren im Jahr 2021 stark von der Corona-Pandemie betroffen. In diesen Wirtschaftsabschnitt fallen unter anderem künstlerische und kreative Tätigkeiten, aber auch Friseure und andere persönliche Dienstleistungen. Diese waren stark von den coronabedingten Einschränkungen des öffentlichen Lebens betroffen. Die meisten öffentlichen Dienstleistungen dürften hingegen nur in geringem Maße unter den Maßnahmen gelitten haben. So mussten z. B. Kindertagesstätten zum Jahresende 2021 im Vergleich zum Vorjahr nicht schließen. Auch die Errichtung von Impf- und Testzentren dürfte zum Wachstum des Bereiches beigetragen haben.

Mit dem Rückgang der Corona-Fallzahlen im Jahresverlauf 2022 dürfte sich der Bereich kräftig erholen. Insgesamt dürfte die Entwicklung dieses Bereichs in allen Landesteilen sehr ähnlich verlaufen.

Im vergangenen Jahr dürfte die preisbereinigte Bruttowertschöpfung im Bereich Öffentliche und Sonstige Dienstleistungen in Ostdeutschland und Sachsen im Vorjahresvergleich um jeweils 4,0% gewachsen sein. Im laufenden Jahr dürfte der Bereich um jeweils 4,3% zunehmen.

### LITERATUR

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2021a), Beschäftigte und Umsatz der Betriebe im Verarbeitenden Gewerbe: Bundesländer, Monate, Zeitreihen aus 42111-0011, Datenabruf bei Genesis Online im Dezember 2021.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2021b), Auftragseingang, Geleistete Arbeitsstunden, Baugewerblicher Umsatz im Bauhauptgewerbe (Betriebe mit 20 u. m. tätigen Personen): Bundesländer, Monate, Bauarten, Zeitreihen aus 44111-0007, Datenabruf bei Genesis Online im Dezember 2021.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2021c), Ankünfte und Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben: Bundesländer, Monate, Zeitreihen aus 45412-0025, Datenabruf bei Genesis Online im Dezember 2021.

Wollmershäuser, T., Brandt, P., Ederer, S., Fourné, F., Lay, M., Lehmann, R., Link, S. Möhrle, S., Šauer, R., Schiman, S., Wohlrabe, K. und L. Zarges (2021), „ifo Konjunkturprognose Winter 2021: Lieferengpässe und Coronawelle bremsen deutsche Wirtschaft aus“, Vorläufige Pressefassung, 2021, 01-84.

1 Diese Prognose ist abgestimmt auf die ifo Konjunkturprognose für Deutschland vom 14. Dezember 2021. Für weitere Details siehe Wollmershäuser et al. (2021).

Cornelius Plaul\*

# Gleicher als gedacht? – Eine Analyse zur Ermittlung wohnpreisbereinigter Verdienste in Deutschland

In Deutschland existieren teils erhebliche Verdienstunterschiede, beispielsweise zwischen Ost und West oder zwischen Stadt und Land. Dabei fällt die reale Verdienstlücke deutlich kleiner aus, wenn berücksichtigt wird, dass einerseits das progressive Steuersystem höhere Einkommen überproportional stark belastet und so zu einer teilweisen Nivellierung führt. Andererseits sind die Wohnpreise gerade dort besonders hoch, wo überdurchschnittliche Bruttoverdienste erzielt werden können. Berücksichtigt man diesen Effekt, reduziert sich die Lücke zwischen den neuen Bundesländern und dem Bundesdurchschnitt um bis zu einem Drittel.

Immer wieder werden die teils großen Verdienstunterschiede in Deutschland beklagt, sei es zwischen Ost und West, Nord und Süd oder zwischen Stadt und Land. So konstatiert beispielsweise die neue Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag von 2021: die „Lebensverhältnisse in unseren Regionen [...] sollten gleichwertig sein“ (vgl. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP 2021, S. 5) und leitet daraus u. a. eine „nötige Lohnangleichung zwischen Ost und West“ (S. 71) ab. Gerade im Hinblick auf Ost-West-Diskussionen spielen unterschiedliche Löhne immer wieder eine entscheidende Rolle. Gleichzeitig wird aber auch darauf verwiesen, dass die Lebenshaltungskosten im Osten entsprechend geringer wären (vgl. Bertelsmann Stiftung 2020, S. 17). Doch unterscheiden sich die Lebenshaltungskosten zwischen den deutschen Regionen tatsächlich im gleichen Maße wie die Verdienste? Die dafür notwendige Ermittlung regionaler Preisniveaus ist diffizil. Entsprechende Vorhaben seitens der amtlichen Statistik liegen daher bereits weit in der Vergangenheit<sup>1</sup>.

Die vorliegende Analyse verfolgt das Ziel, die regionalen Verdienstniveaus, wenngleich nicht vollständig, so doch zumindest um Unterschiede im Niveau der Wohnpreise zu bereinigen, die gemäß dem Wägungsschema des Statistischen Bundesamtes im Verbraucherpreisindex (VPI) immerhin ein Gewicht von mehr als einem Fünftel an den Ausgaben eines repräsentativen Haushalts haben<sup>2</sup>. Der Charakter der Wohnpreise als ein nicht-handelbares Gut erhöht deren Bedeutung zur Erklärung regionaler Unterschiede zusätzlich. In der Folge schließt sich die Lücke zwischen den Regionen mit den höchsten und den niedrigsten Verdiensten deutlich.

## PROBLEMSTELLUNG UND VORGEHEN ZUR ERMITTLUNG REGIONALER WOHNPREISE

Bei überregionalen Verdienstvergleichen ergeben sich mehrere methodische und inhaltliche Probleme:

- Die Betrachtung von **Bruttoverdiensten** vernachlässigt die nivellierende Wirkung eines progressiven Steuersystems (steigender Steuersatz mit zunehmendem Einkommen).

- Die Verwendung von **Durchschnittsverdiensten** vernachlässigt die unterschiedliche Beschäftigtenstruktur (insbesondere die Verteilung der Berufsqualifikationen). Maßgeblich ist jedoch der Vergleich innerhalb einer Qualifikationsstufe.

- **Preisniveaus** sind positiv mit Verdienstniveaus korreliert. Dadurch wird der Vorteil höherer Verdienste teilweise aufgehoben.

Um diese Probleme zu beheben bzw. verzerrende Effekte zu reduzieren, besteht die Zielstellung der Analyse darin, wohnpreisbereinigte Verdienstniveaus auf Nettobasis für einzelne Qualifikationsniveaus darzustellen. Dafür wurde folgendes Vorgehen gewählt (vgl. Abb. 1):

1. Datengrundlage waren die **Bruttomedianverdienste** (inkl. Sonderzahlungen) von Beschäftigten des Verarbeitenden Gewerbes in den Anforderungsprofilen Helfer, Facharbeiter<sup>3</sup> und Spezialisten in den NUTS2-Regionen<sup>4</sup> im Jahr 2020, die aus der Entgeltstatistik der Bundesagentur für Arbeit extrahiert wurden. Zur Berechnung der Nettoverdienste wurden die für 2021 gültigen Regelungen zur Einkommensteuer (ESt) und zu den Sozialversicherungsabgaben beachtet. Die Berechnungen erfolgen jeweils für ein Ehepaar mit zwei Kindern, bei dem beide Ehepartner das gleiche Einkommen erzielen<sup>5</sup>.
2. Es wird ein Mischindex berechnet, der die gesamten Wohnpreise abbildet. Dieser beinhaltet das gewichtete Mittel der Preise für Bauland (20%), Eigentumswohnungen (20%), Eigenheime (20%) und Mieten (40%) und wird normiert zum Bundesdurchschnitt (DE = 100). Diese Gewichte orientieren sich an den Anteilen aus der im Rahmen des Zensus 2011 durchgeführten Gebäude- und Wohnungszählung<sup>6</sup>. Die Preise liegen für 401 Kreise vor und werden einwohnergewichtet zu 38 NUTS2-Regionen aggregiert. Die Daten stammen vom Statistischen Bundesamt (Bauland) bzw. vom Immobilien-datendienstleister F+B (Eigentumswohnungen, Eigenheime, Mieten).

\* Dr. Cornelius Plaul ist Referent beim imreg – Institut für Mittelstands- und Regionalentwicklung GmbH in Dresden.

3. Der ermittelte Mischindex (2.) fließt mit dem Gewicht, das die Ausgaben für Wohnungsmiete bzw. den Mietwert von selbstgenutztem Wohneigentum am Verbraucherpreisindex (VPI) Deutschland haben, ein. Dieser Anteil am „Warenkorb“ beträgt aktuell 20,7%. Auf diese Weise erhält man einen wohnpreisbereinigten VPI für jede der 38 Regionen. Dieser ist umso höher, je höher die Wohnpreise in der jeweiligen Region sind und vice versa.
  4. Durch die Division der Nettoverdienste (1.) durch den jeweiligen wohnpreisbereinigten VPI (3.) erhält man das wohnpreisbereinigte Nettoverdienstniveau für jede der 38 Regionen.
  5. Abschließend werden die absoluten und relativen Abweichungen zwischen den unbereinigten (1.) und den wohnpreisbereinigten Nettoverdiensten (4.) berechnet.
- Generell gilt also, dass sich die realen Verdienste erhöhen (reduzieren), wenn der wohnpreisbereinigte VPI unterhalb (oberhalb) des Bundesdurchschnitts liegt. Aufgrund der gewählten Methodik kann der wohnpreisbereinigte VPI nicht unter einen Wert von 79 (in diesem Falle lägen die Wohnpreise bei Null) sinken. Nach oben hin ist er dagegen offen. Beispielsweise resultieren doppelt so hohe Wohnpreise wie im Bundesdurchschnitt in einem regionalen VPI von 120,7.

### GROSSE UNTERSCHIEDE SOWOHL BEI WOHNPREISEN ALS AUCH BEI VERDIENSTEN

Die fünf Regionen mit den niedrigsten Wohnpreisen liegen durchweg in den neuen Bundesländern (ohne Berlin)<sup>7</sup>. Lediglich Leipzig (Rang 32) und Brandenburg (Rang 28) liegen vor einigen westdeutschen Regionen, wobei letzteres stark von der dynamischen Entwicklung Berlins geprägt ist und entsprechend im „Speckgürtel“ um die Hauptstadt die höchsten Wohnpreise aufweist. So liegt beispielsweise Potsdam als einzige Stadt in den neuen Bundesländern mit einem Wohnpreisniveau von 132 deutlich über dem Bundesdurchschnitt<sup>8</sup>. Am anderen Ende der Skala befinden sich stark verdichtete Ballungsräume wie Hamburg, Berlin oder Oberbayern (mit München als dominan-

tem Zentrum), in denen die Wohnpreise mehr als das Doppelte des Bundesdurchschnitts betragen.

Ähnlich liest sich – mit Ausnahme Berlins – die Rangliste der Verdienste. An der Spitze stehen hier westdeutsche Metropolregionen wie Hamburg, Stuttgart und Oberbayern, wo Beschäftigte – je nach Qualifikation – im Median bis zu 44% mehr verdienen als im Bundesdurchschnitt. Die unteren Plätze werden durchweg von Regionen in den neuen Bundesländern belegt. Gerade die Regionen Chemnitz und Dresden mit langen Außengrenzen zu Polen und Tschechien erreichen hier nur rund 70% des Bundesdurchschnitts. Insgesamt nimmt die Differenzierung zwischen den Regionen mit zunehmender Qualifikation zu. Dies dürfte mittelbar auch auf Mindestlohnregelungen zurückzuführen sein, die zu einer Stauchung der Löhne am unteren Ende der Verteilung führen<sup>9</sup>.

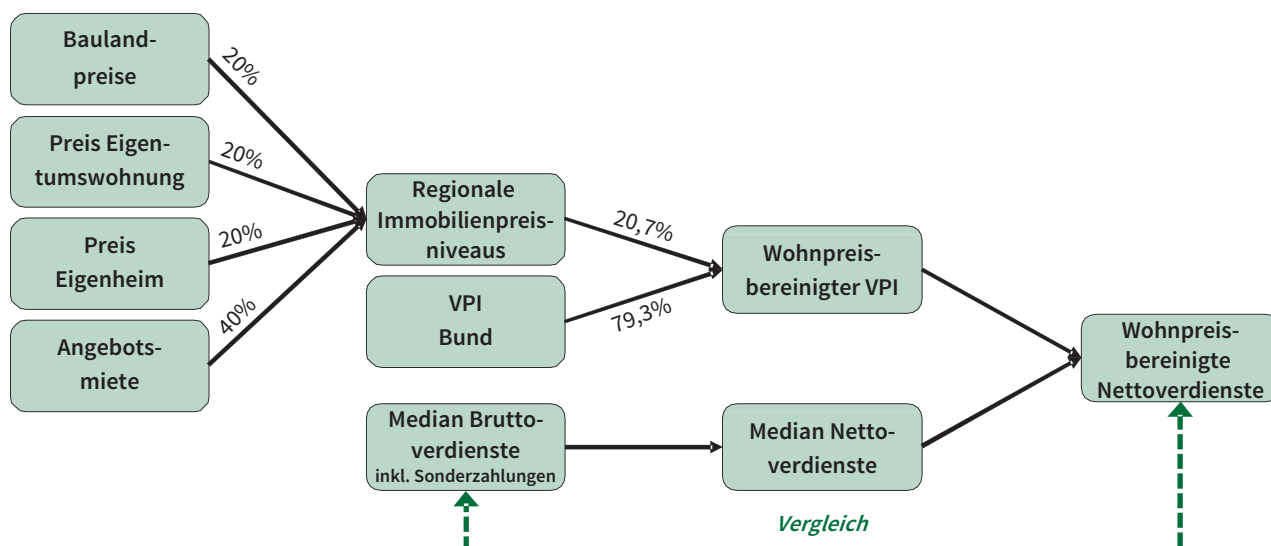
Abbildung 2 zeigt das Wohnpreisniveau der Regionen relativ zum Verdienstniveau von Facharbeitern im Verarbeitenden Gewerbe, jeweils relativ zum Bundesdurchschnitt. Dabei befinden sich die meisten Punkte erwartungsgemäß entlang einer Achse zwischen Regionen mit relativ niedrigen Verdiensten und geringen Wohnpreisen (z. B. Chemnitz) und solchen mit relativ hohen Verdiensten und hohen Wohnpreisen (z. B. Stuttgart). Daneben fallen einige Extreme ins Auge, mit Kombinationen aus hohen Verdiensten und sehr hohen Wohnpreisen (z. B. Hamburg und Oberbayern), durchschnittlichen Verdiensten und sehr hohen Wohnpreisen (Berlin) sowie hohen Verdiensten und niedrigen Wohnpreisen (Braunschweig).

### VERDIENSTUNTERSCHIEDE DURCH WOHNPREISBEREINIGUNG REDUZIERT, ABER NICHT VERSCHWUNDEN

Die Ergebnisse der Analyse zeigen, dass sich die Verdienstunterschiede durch die Bereinigung in zweierlei Hinsicht angleichen. Einerseits mindert die Einkommensteuer wegen des progressiven Tarifverlaufs höhere Verdienste überdurchschnittlich stark. Während die Bruttoverdienste nach Abzug von Steuern und

Abb. 1

Schematische Darstellung des Vorgehens zur Ermittlung wohnpreisbereinigter Verdienste

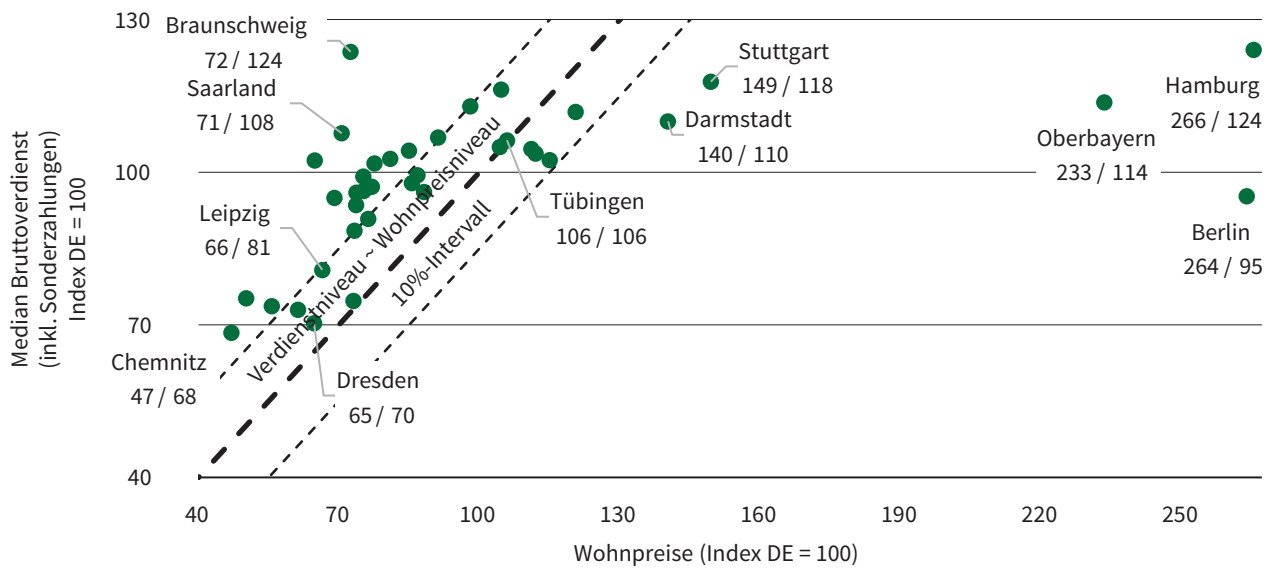


Quelle: Darstellung imreg (2021).



Abb. 2

Wohnpreise und Bruttoverdienste relativ zum Bundesdurchschnitt (DE = 100)



Anmerkung: Bruttoverdienste von sozialversicherungspflichtigen Facharbeitern im Verarbeitenden Gewerbe; Stand 2020.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit, F+B, Berechnungen imreg (2021).

Sozialabgaben bundesweit um durchschnittlich 28% (Helfer), 30% (Facharbeiter) bzw. 33% (Spezialisten) sanken, war der Rückgang in den sieben Regionen mit den niedrigsten Bruttoverdiensten („untere sieben“), die allesamt in den neuen Bun-

desländern liegen, um bis zu 3 Prozentpunkte geringer. Umgekehrt mussten in den sieben Regionen mit den höchsten Bruttoverdiensten („obere sieben“) im Schnitt etwa 2 Prozentpunkte mehr vom Bruttogehalt abgeführt werden. Damit wird

Tab. 1

Rangliste der Regionen nach Höhe des wohnpreisbereinigten VPI

Rang	Region	Wohnpreise						Zum Vergleich: Median Bruttomonatsverdienste	
		Bauland	Eigentumswohnung	Eigenheim	Miete	Wohnpreise	Wohnpreisbereinigter VPI	Euro	DE = 100
		Euro je m <sup>2</sup>				DE = 100			
1	Hamburg	1033	4976	4084	10,57	266	134	4416	124
2	Berlin	1194	3919	3168	8,56	264	134	3392	95
3	Oberbayern	626	5326	5838	11,97	233	128	4049	114
4	Stuttgart	329	3479	3826	9,41	149	110	4193	118
5	Darmstadt	284	3511	3526	9,32	140	108	3916	110
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
34	Dresden	80	1707	1584	5,66	65	93	2504	70
35	Mecklenburg-Vorp.	40	1801	1679	5,80	61	92	2596	73
36	Thüringen	37	1419	1463	5,67	56	91	2622	74
37	Sachsen-Anhalt	37	1247	1260	5,16	50	90	2678	75
38	Chemnitz	36	1074	1212	4,85	47	89	2437	68
<b>Ø Bund</b>		<b>143</b>	<b>2911</b>	<b>2397</b>	<b>7,94</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>3560</b>	<b>100</b>

Anmerkung: Bruttoverdienste von sozialversicherungspflichtigen Facharbeitern im Verarbeitenden Gewerbe; Stand 2020.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit, F+B, Berechnungen imreg (2021).

jedoch deutlich, dass der auf das Steuersystem zurückzuführende Angleichungseffekt eher schwach ausfällt.

Die Wohnpreisbereinigung trägt demgegenüber wesentlich stärker zur Angleichung der Verdienste bei. In den Regionen mit den niedrigsten Wohnpreisen, Chemnitz und Sachsen-Anhalt, stiegen die Nettoverdienste dadurch um jeweils 12%. Im Schnitt der „unteren sieben“ betrug der Anstieg 9%. Auf der anderen Seite führten die hohen Wohnpreise der „oberen sieben“ zu einem Abschlag auf die Nettoverdienste von durchschnittlich 8%. Besonders extrem waren diese in den Regionen Hamburg und Oberbayern, wo der Verdienst wohnpreisbereinigt 26% bzw. 22% unter dem nominalen Nettowert lag. Die hohen Einkommen in diesen Regionen konnten die hohen Immobilienpreise also nicht kompensieren. Betrachtet man die Differenz der Medianverdienste in den Regionen gegenüber dem Bundesdurchschnitt, lässt sich festhalten, dass die Wohnpreisbereinigung zwar zu einer deutlichen Angleichung geführt hat, jedoch nicht zu einem vollständigen Verschwinden der Unterschiede.

Abbildung 3 zeigt die Bruttoverdienste sowie die unbereinigten und die wohnpreisbereinigten Nettoverdienste am Beispiel der Facharbeiter in den „unteren sieben“ Regionen. Abbildung 4 gibt die daraus resultierenden Abweichungen gegenüber dem Bundesdurchschnitt wieder. Äquivalent zeigen die Abbildungen 5 und 6 die Situation in den „oberen sieben“. Die Verdienstlücke der „unteren sieben“ hat sich um durchschnittlich 7 Prozentpunkte auf noch -18% geschlossen. Wie aus Abbildung 4 hervorgeht, war die Verringerung mit +5 bis +7 Prozentpunkten in den Regionen Leipzig, Dresden und Brandenburg am geringsten und in Chemnitz und Sachsen-Anhalt mit +8 bzw. +9 Prozentpunkten am höchsten. Insgesamt schloss sich die Verdienstlücke gegenüber dem Bundesdurchschnitt damit um etwa ein Drittel. Gleichwohl belegen die „unteren sieben“ auch bei den wohnpreisbereinigten Verdiensten weiterhin untere Plätze in der bundesweiten Rangliste. So konnte sich lediglich die Region Leipzig bei Facharbeitern (+2) und Spezialisten (+1) jeweils bis auf Rang 30 verbessern. Eine Ausnahme stellen Helfer in der Region Chemnitz dar. Aufgrund relativ hoher Bruttoverdienste bei gleichzeitig sehr niedrigen Wohnpreisen stoßen diese nach der Wohnpreisbereinigung bis auf Rang 24 vor (+7).

Bei den „oberen sieben“ ist das Ergebnis differenziert. Einen Sonderfall stellen dabei Hamburg (-30 Prozentpunkte) und Oberbayern (-25 Prozentpunkte) dar, wo die Wohnpreisbereinigung dazu führte, dass das Verdienstniveau in allen betrachteten Qualifikationsgruppen sogar unter den Bundesdurchschnitt sank<sup>10</sup>. Wie Abbildung 6 zeigt, lagen die wohnpreisbereinigten Verdienste von Facharbeitern damit 11% bzw. 13% unter dem Bundesdurchschnitt. In den baden-württembergischen Regionen Stuttgart und Karlsruhe sanken die Verdienste zwischen 4 bis 11 Prozentpunkten, womit sie sich aber immer noch über dem Bundesdurchschnitt befanden. In den Regionen, die auch größere ländliche Räume beinhalten und gleichzeitig Standort multinationaler Konzernzentralen sind (beispielsweise die Region Braunschweig mit Volkswagen und Rheinhessen-Pfalz mit BASF), lagen die Verdienste wohnpreisbereinigt teilweise sogar über dem Ausgangsniveau. Im Falle der Region Braunschweig erreichten die wohnpreisbereinigten Verdienste von Facharbeitern 127% (vgl. Abb. 6) und von Spezialisten 121% (hier nicht abgebildet), was jeweils Rang 1 im

bundesweiten Vergleich bedeutete. In der Region Rheinhessen-Pfalz erreichten diese beiden Qualifikationsgruppen 111% (Rang 4) bzw. 120% (Rang 2).

Abbildung 7 zeigt die Veränderungen der Nettoverdienste infolge der Wohnpreisbereinigung als absolute Eurobeträge für die untersuchten Qualifikationsgruppen. Die größten Veränderungen gab es bei Spezialisten, die in den Regionen mit den niedrigsten Wohnpreisen – Chemnitz und Sachsen-Anhalt – zu einem bereinigten Zuwachs von jeweils rund 300 Euro führten. Selbst im Helferbereich waren es hier noch 220 bzw. 180 Euro mehr pro Monat. Die größten Rückgänge verzeichneten Spezialisten in Hamburg, Berlin und Oberbayern, wo der bereinigte Verdienst zwischen 800 und 1000 Euro unter dem jeweiligen Nominalwert lag. Insgesamt bewegten sich 77% der Beobachtungen (über alle Qualifikationsstufen) in einer Spanne von ±200 Euro.

## LIMITIERUNGEN

Die Möglichkeit zur Verallgemeinerung der Analyse wird durch eine Reihe von Schwächen gemindert, die vor allem auf fehlende Datenverfügbarkeit zurückzuführen sind.

Zunächst muss daran erinnert werden, dass es sich bei den Wohnpreisen nur um einen ausgewählten Bestandteil des Warenkorbs handelt. Sicherlich ließen sich weitere Bereiche identifizieren, bei denen es ebenfalls zu regionalen Preisunterschieden kommt. Allerdings handelt es sich bei den Wohnpreisen mit einem Gewicht von rund 21% um einen sehr bedeutenden Teil. Zudem spiegeln sich bei diesem nicht-handelbaren Gut regionale Unterschiede stärker wider als bei anderen (handelbaren) Gütern wie beispielsweise Autos/Mobilität, bei denen die Preise bundesweit einheitlicher sind. Somit dürfte ein Großteil der regionalen Preisunterschiede damit abgedeckt sein.

Kritischer ist dagegen der Zuschnitt der Regionen. Optimaler wäre die Analyse auf Ebene von Arbeitsmarktregionen durchgeführt worden, die die Pendlerströme abbilden und damit zeigen, wie stark die Strahlkraft einzelner Zentren für ihren Umkreis ist (vgl. Wicht et al. 2019)<sup>11</sup>. NUTS2-Regionen sind einerseits zu klein: So kann beispielsweise durch die Abgrenzung der Städte Berlin und Hamburg nicht berücksichtigt werden, dass Menschen zwar zu einem hohen Verdienst in einer der Städte arbeiten, gleichzeitig aber deutlich günstiger im jeweiligen „Speckgürtel“ wohnen können. Dieses Kriterium scheint aber zumindest bei vielen anderen Regionen wie beispielsweise Stuttgart, Oberbayern oder Rheinhessen-Pfalz erfüllt. Andererseits sind NUTS2-Regionen zu groß: So gibt es u. a. in Thüringen massive Unterschiede zwischen der relativ teuren Stadt Jena und dem Kyffhäuserkreis, einer der günstigsten Wohngegenden in ganz Deutschland, die im Durchschnittswert untergehen. Leider war eine Auswertung auf Ebene von Arbeitsmarktregionen für einzelne Qualifikationsstufen im Verarbeitenden Gewerbe aufgrund datenschutzrechtlicher Einschränkungen nicht möglich.

In eine ähnliche Stoßrichtung geht der Einwand, dass sich Arbeits- und Wohnort angesichts gesteigerter Mobilitätsanforderungen und -möglichkeiten immer mehr entkoppeln (vgl. Greinke et al. 2021). Für eine zunehmende Zahl an Beschäftigten besteht die Möglichkeit, ihrer Tätigkeit auch aus der Ferne nachzugehen und folglich, für Arbeitgeber in Regionen mit

hohen Verdiensten tätig sein und gleichzeitig in Regionen mit günstigen Wohnpreisen leben zu können. Die Situation dieser Beschäftigtengruppe wird durch die vorliegende Analyse nicht abgebildet.

Problematisch ist die Verwendung von Medianverdiensten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter. Da diese unempfindlicher gegenüber Ausreißern nach oben und unten sind, suggerieren diese zum einen bereits ex ante eine gleichmäßigere Verteilung als es bei der Verwendung von Durchschnittsverdiensten der Fall wäre. Denn Subgruppen von Beschäftigten mit sehr hohen oder sehr niedrigen Verdiensten können so nicht berücksichtigt werden. Dass dies ein Problem darstellt, zeigen u. a. die Daten für Experten, die gar nicht in die Analyse einbezogen werden konnten, da deren Medianverdienst in einigen Regionen über der Beitragsbemessungsgrenze lag und daher nicht ausgewertet werden konnte. Andererseits stellt jedoch die Unempfindlichkeit gegenüber Ausreißern auch einen Vorteil von Medianverdiensten dar, da diese weniger stark von Extremwerten beeinflusst werden und so aussagekräftigere Aussagen für die Mehrheit der Beschäftigten ermöglichen. Alternative Datenquellen, beispielsweise Durchschnittswerte nach Leistungsgruppen aus der Vierteljährlichen Verdiensterhebung, konnte das Statistische Bundesamt leider nicht zur Verfügung stellen, da die Grundgesamtheit unterhalb der Bundeslandebene zu klein und die Ergebnisse damit nicht mehr valide gewesen wären.

Zu guter Letzt besteht eine Einschränkung für die Verallgemeinerung der Ergebnisse in der Tatsache, dass hier nur Verdienste von Beschäftigten des Verarbeitenden Gewerbes genutzt wurden, die jedoch überdurchschnittlich hohe Verdienste erzielen<sup>12</sup>. Dies passierte jedoch aus dem Grund, dass für eine möglichst gute Vergleichbarkeit die Verdienste von Vollzeitbeschäftigten miteinander verglichen werden sollten, um eine Verzerrung durch regional unterschiedliche Teilzeitquoten zu verhindern. Im Verarbeitenden Gewerbe ist die Vollzeitquote traditionell sehr hoch<sup>13</sup>. Ein weiterer Vorteil der Beschränkung auf diese Beschäftigtengruppe ist der Umstand, dass ein Großteil der Berufe im produktiven Bereich eine persönliche Anwesenheit voraussetzt, wodurch das aus der Entkopplung von Arbeits- und Wohnort resultierende Problem weniger ins Gewicht fällt.

## FAZIT UND AUSBLICK

Wie die Analyse zeigte, schließt sich die Verdienstlücke in Deutschland deutlich, wenn eine Wohnpreisbereinigung vorgenommen wird, verschwindet aber nicht vollständig. Die deutlichsten Aufwertungen erfahren Regionen in den neuen Bundesländern sowie ländliche Gegenden Westdeutschlands (insbesondere wenn sie über den Sitz eines Großkonzerns verfügen). Die größten Rückgänge der bereinigten gegenüber den unbereinigten Verdiensten sind überwiegend in westdeutschen Ballungszentren wie Oberbayern, Hamburg, Stuttgart und Darmstadt (hessischer Teil des Rhein-Main-Gebiets) zu beobachten. Die Ergebnisse sind insofern konsistent mit jenen, die das BBSR 2009 im Rahmen der Ermittlung regionaler Preisniveaus festgestellt hatte.

Einen Sonderfall stellt Berlin dar, das trotz sehr hoher Wohnpreise nur Verdienste im Bundesdurchschnitt aufweist

und somit nach Hamburg die größten „Bereinigungsverluste“ aufweist. Die Hansestadt und Oberbayern haben zudem die Besonderheit, dass sie als einzige Regionen Westdeutschlands so hohe Wohnpreise aufweisen, dass das bereinigte Verdienstniveau sogar unter den Bundesdurchschnitt sinkt, während es in den übrigen Gegenden trotz Rückgängen oberhalb dieses Wertes bleibt. Sofern es nicht Subgruppen mit außerordentlich hohen Verdiensten gibt (die durch die hier verwendeten Mediandaten nicht erfasst werden), bleibt nur die Erklärung, dass die Bewohner dieser Metropolregionen bereit sind, einen „Metropolenzuschlag“ zu entrichten, d. h. höhere Wohnpreise in Kauf zu nehmen, um dort zu leben. Gründe könnten u. a. das Bedürfnis nach Urbanität und einem breiten Kultur- und Freizeitangebot sein, das diese Gegenden bieten. Denn die realen Medianverdienste liegen dort erheblich niedriger als anderenorts. Umgekehrt ist das Arbeiten in den neuen Bundesländern in finanzieller Hinsicht attraktiver als es der Blick auf die nominalen Werte zunächst vermuten ließe.

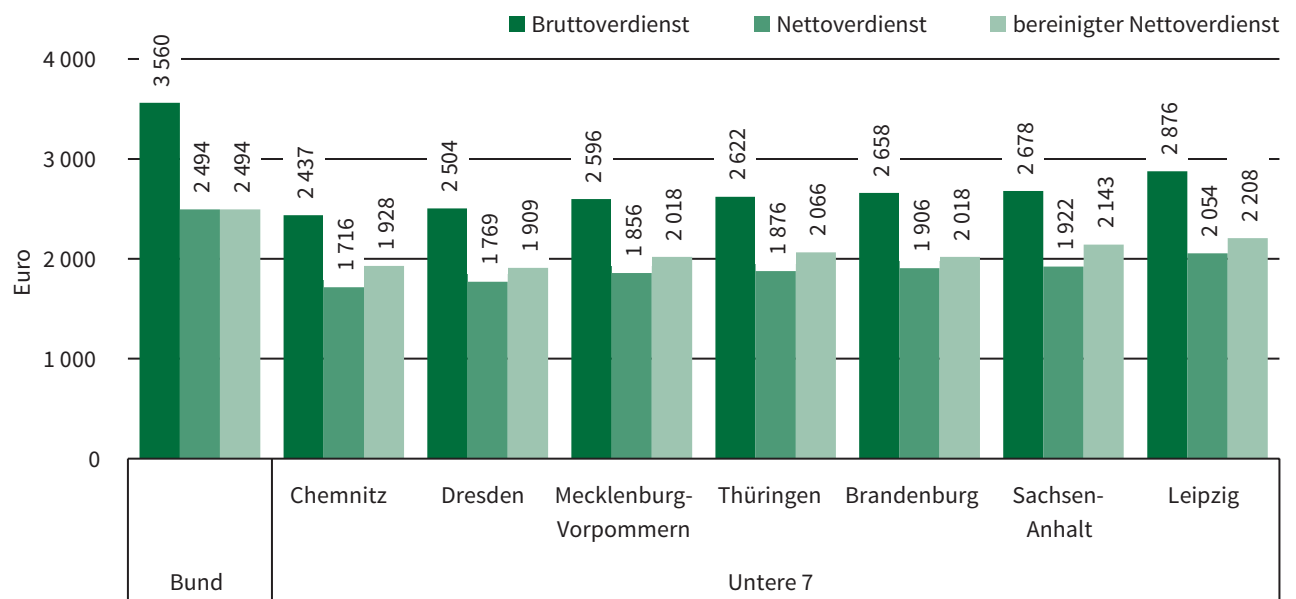
Weitere Analysen zum Thema regionale Preisniveaus in Deutschland unterhalb der Bundeslandebene wären wünschenswert. Denn durch aktuellere Daten böte sich die Gelegenheit, manch hitzige Diskussion über „ungerechte“ Löhne zu entschärfen. Für ein vollständigeres Bild sind dafür weitere Lebensbereiche zu identifizieren, bei denen es zu regionalen Preisunterschieden kommt (z. B. lokale Dienstleistungen). Idealerweise käme der Impuls von Seiten der amtlichen Statistik, die Neutralität garantiert und darum eine hohe Glaubwürdigkeit genießt.

## LITERATUR

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2009), Regionaler Preisindex, Berichte, Band 30.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2020), 30 Jahre deutsche Einheit. Gesellschaftlicher Zusammenhalt im vereinten Deutschland, Gütersloh.
- Bossler, M. und T. Schank (2020), Wage Inequality in Germany after the Minimum Wage Introduction, IZA Discussion Papers, Nr. 13003.
- Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2021), Beschäftigte nach Wirtschaftszweigen (WZ 2008) (Quartalszahlen), Stichtag 31.12.2020.
- F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt (Hrsg.) (2021), F+B-Wohn-Index Deutschland 2020 Regional (WIDR).
- Greinke, L., Lange, L. und K. M. Born (2021), „Multilokalität in ländlichen Räumen: (K)Ein neues Phänomen?“, in Othengrafen, F., Lange, L. und L. Greinke (Hrsg.), Temporäre An- und Abwesenheiten in ländlichen Räumen. Auswirkungen multilokaler Lebensweisen auf Land und Gesellschaft, Springer VS, Wiesbaden, S 17-41.
- Koalitionsvertrag zwischen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP vom 24.11.2021: „Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“.
- Lesch, H., Schneider, H. und C. Schröder (2021), Anpassungsverfahren beim gesetzlichen Mindestlohn: Argumente gegen eine politische Lohnfindung, List Forum (2021).
- Ragnitz, J. (2019), „Schlechter als erwartet, besser als gedacht: Die wirtschaftliche Situation in Ostdeutschland 30 Jahre nach dem Mauerfall“, ifo Dresden berichtet 26 (05), S. 3-8.
- Röhl, K.-H. und C. Schröder (2017), Regionale Armut in Deutschland: Risikogruppen erkennen, Politik neu ausrichten, IW-Analysen, Nr. 113.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2019), Verbraucherpreisindex für Deutschland. Wägungsschema für das Basisjahr 2015, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2021), Arbeitnehmerverdienste 2020, Fachserie 16, Reihe 2.3 (Jahresergebnisse der Vierteljährlichen Verdiensterhebung), Wiesbaden.

Abb. 3

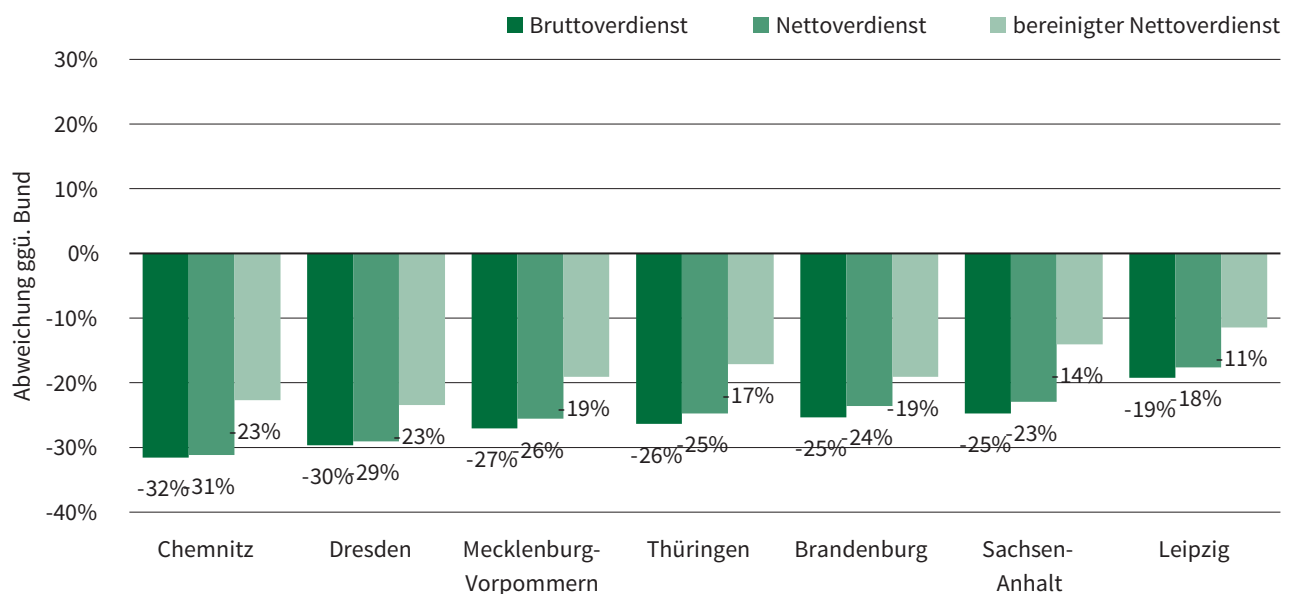
**Bruttomonatsverdienst eines Facharbeiters im Verarbeitenden Gewerbe: Untere sieben Regionen im Bundesvergleich**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit, F+B, Berechnungen imreg (2021).

Abb. 4

**Bruttomonatsverdienst eines Facharbeiters im Verarbeitenden Gewerbe: Abweichung untere sieben Regionen im Bundesvergleich**



Anmerkung: Sozialversicherungspflichtige Facharbeiter im Verarbeitenden Gewerbe; Stand 2020.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit, F+B, Berechnungen imreg (2021).

Wicht, A., Kropp, P. und B. Schwengler (2019), „Are Functional Regions More Homogeneous Than Administrative Regions? A Test Using Hierarchical Linear Models“, Papers in Regional Science 99(1), S. 135-164.

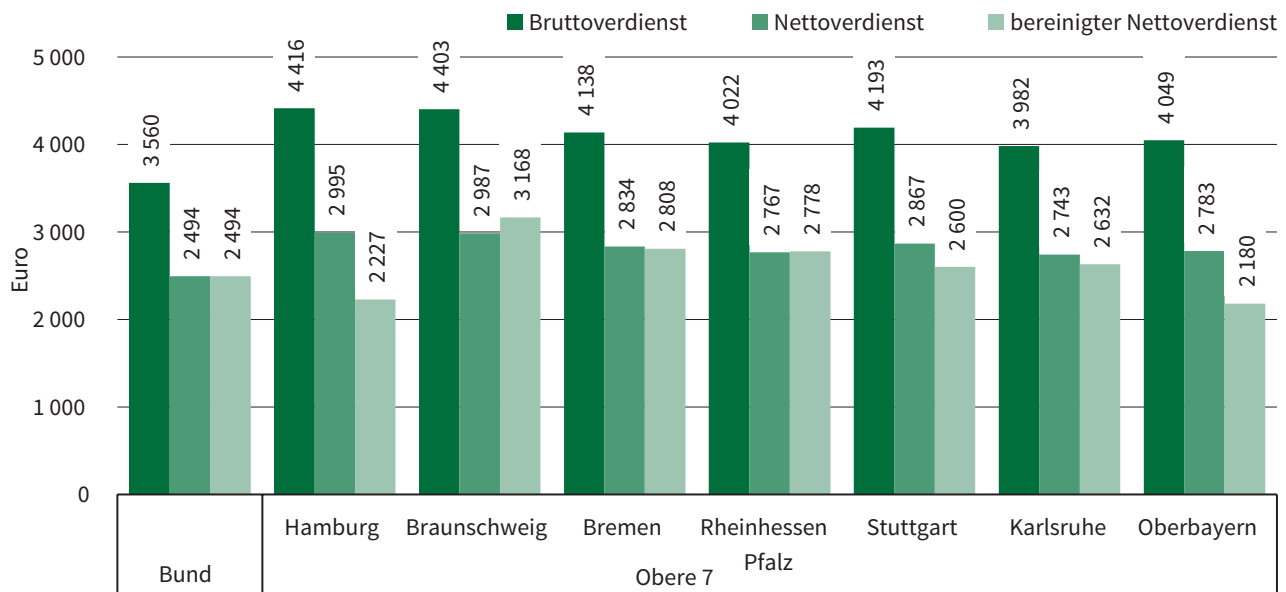
rund 4½% unter dem Bundesdurchschnitt lag. Ragnitz (2019) kommt für das Jahr 2018 auf rund 7%.

- Das Gewicht der Ausgaben für Wohnungsmiete bzw. den Mietwert von selbstgenutztem Wohneigentum (ohne Nebenkosten wie Wasser, Energie etc.) im Verbraucherpreisindex beträgt 20,7%. Vgl. Statistisches Bundesamt, Verbraucherpreisindex für Deutschland, Wägungsschema für das Basisjahr 2015. Anstelle des in der „Klassifikation der Berufe 2010“ (KldB) verwendeten, unspezifischen Begriffs „Fachkraft“ wird hier stattdessen auf den Begriff „Facharbeiter“ abgestellt. Eine Auswertung für „Experten“ war nicht möglich, da deren Brutto medianverdienste in mehreren Regionen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze lagen. Zwar hätte man näherungsweise eine Berechnung mit dem Wert der jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze durchführen

- Der letzte Versuch von amtlicher Seite wurde durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung unternommen (vgl. BBSR, Regionaler Preisindex, 2009).
- Darauf aufbauend kam eine Fortschreibung von Röhl und Schröder (2017) für das Jahr 2014 zu dem Ergebnis, dass das Preisniveau in Ostdeutschland

Abb. 5

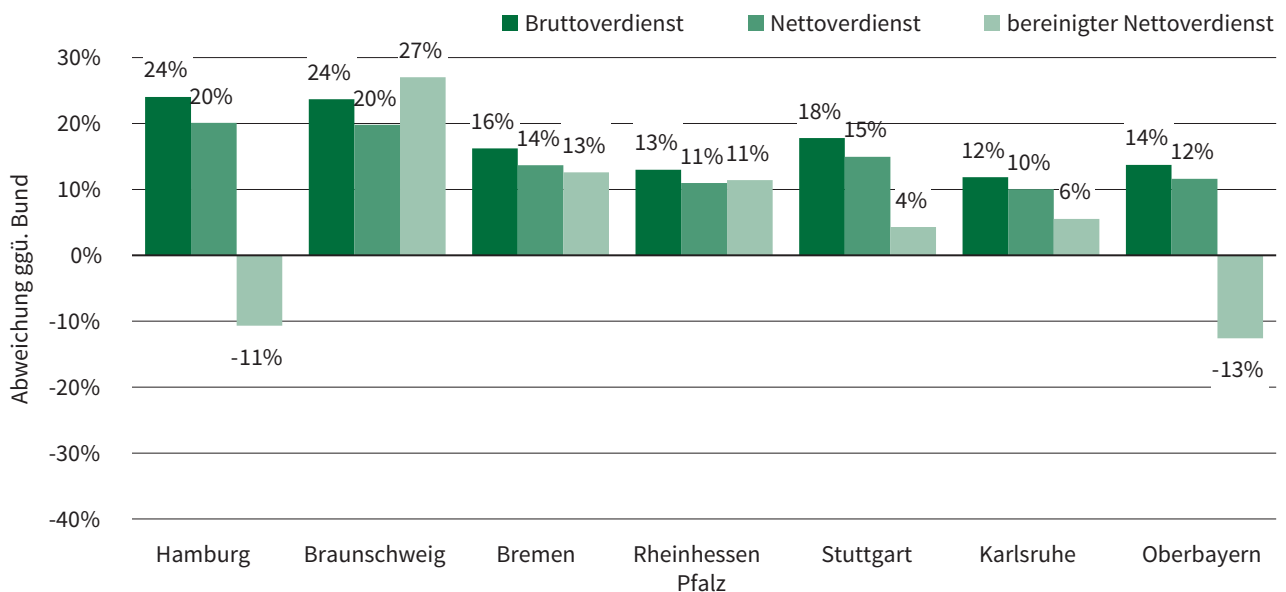
Bruttomonatsverdienst eines Facharbeiters im Verarbeitenden Gewerbe: Obere sieben Regionen im Bundesvergleich



Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit, F+B, Berechnungen imreg (2021).

Abb. 6

Bruttomonatsverdienst eines Facharbeiters im Verarbeitenden Gewerbe: Abweichung obere sieben Regionen im Bundesvergleich



Anmerkung: Sozialversicherungspflichtige Facharbeiter im Verarbeitenden Gewerbe; Stand 2020.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit, F+B, Berechnungen imreg (2021).

können. Das Ergebnis wäre jedoch durch die künstliche Stauchung der Verdienste am oberen Ende der Verteilung verzerrt und ein bundesweiter Vergleich zwischen den Regionen nicht aussagekräftig gewesen.

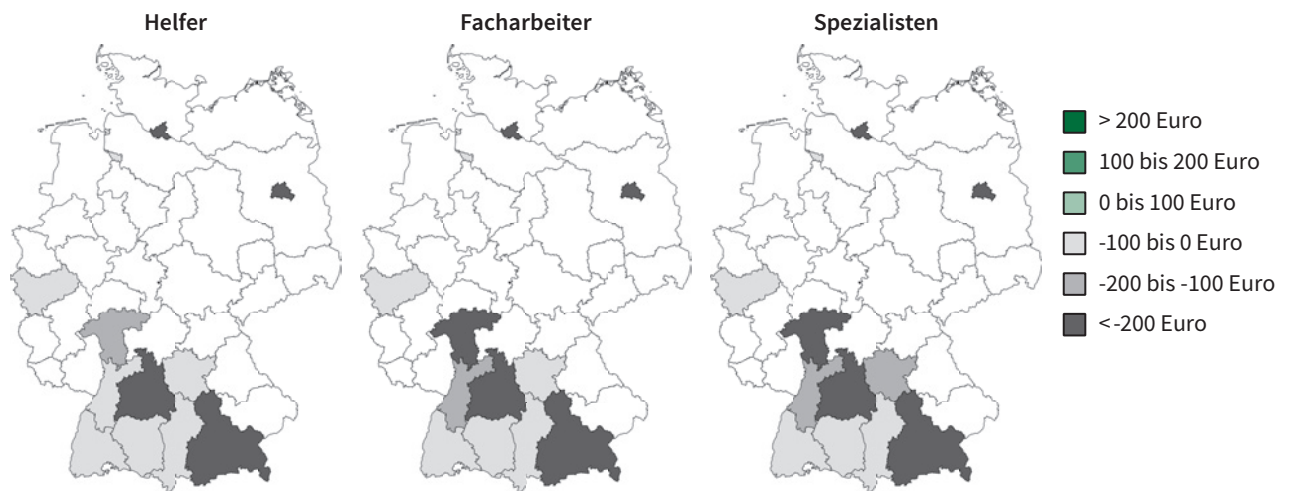
- 4 Dabei handelt es sich um die 38 Regierungsbezirke Deutschlands (ehem. Direktionsbezirke in Sachsen).
- 5 Der Effekt des „Ehegattensplittings“ kann daher hier vernachlässigt werden.
- 6 Der Anteil der Baulandpreise wurde auf Basis einer Schätzung des Bauindustrieverbandes Ost bei 20% festgesetzt. Die übrigen 80% entfallen somit auf die Kosten für die Wohnung selbst und wurden wie folgt aufgeteilt: Laut Gebäude- und Wohnungszählung des Zensus 2011 befinden sich 52% (gerundet 50%) der Wohnungen in zu Wohnzwecken vermieteten

Gebäuden. Bei den übrigen Wohnungen, die von den Eigentümern bewohnt werden, wurde angenommen, dass sich diese hälftig auf Eigentumswohnungen und Eigenheime verteilen.

- 7 Unter den neuen Bundesländern werden stets die ostdeutschen Flächenländer ohne Berlin verstanden. Dagegen beinhaltet der Ausdruck Ostdeutschland die fünf neuen Bundesländer inkl. Berlin.
- 8 Von den übrigen Kreisen liegt lediglich die Stadt Jena (97) annähernd auf Bundesniveau, die übrigen teils deutlich darunter wie bspw. der Altmarkkreis (40) oder der Landkreis Mansfeld-Südharz (41).
- 9 Wie Bossler und Schank (2020) ausführen, reicht der Effekt des Mindestlohns über die unmittelbar betroffenen Beschäftigten hinaus. Dies wird zum einen damit begründet, dass der Mindestlohn die Kaufkraft erhöht,

**Abb. 7**

**Wohnpreise und Bruttoverdienste relativ zum Bundesdurchschnitt (DE = 100)**



Anmerkung: Bruttoverdienste von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe; Stand 2020.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit, F+B, Berechnungen imreg (2021).

- wovon auch Beschäftigte in höheren Einkommensgruppen profitieren. Zum anderen drängen Arbeitnehmer(vertreter) in der Folge auch auf Lohnsteigerungen für höhere Einkommensgruppen, um die früheren Lohndifferenzierungen zwischen den unterschiedlichen Qualifikationsgruppen aufrechtzuerhalten (dieser Umstand konterkariert daher zum Teil den politisch gewünschten Angleichungseffekt von Mindestlöhnen). Dadurch kann der Mindestlohn nicht nur den Durchschnitt sondern auch den Median der Lohnverteilung verschieben. Für einen Überblick zum Effekt des Mindestlohns auf das Tarifsystem in Deutschland vgl. Lesch et al. (2021).
- 10 Das Spektrum der wohnpreisbereinigten Verdienstniveaus bewegte sich dabei zwischen 87% bei Facharbeitern in Oberbayern und 93% bei Helfern in Hamburg.
  - 11 Je nach Aggregation lassen sich 50 (Abgrenzung Bundesagentur für Arbeit bis 258 (GRW) Arbeitsmarktregionen identifizieren.
  - 12 Bundesweit lagen die durchschnittlichen Bruttojahresverdienste (inkl. Sonderzahlungen) im Verarbeitenden Gewerbe im Jahr 2020 um 5% über dem Gesamtdurchschnitt. Je nach Leistungsgruppe beträgt die Abweichung 5 (Leitende Angestellte) bis 17% (Ungelernte), vgl. Statistisches Bundesamt (2021).
  - 13 Laut BA-Daten lag die Vollzeitquote im Verarbeitenden Gewerbe im Dezember 2020 bundesweit bei 90% (vgl. Bundesagentur für Arbeit, 2021).

Joachim Ragnitz\*

# Übersterblichkeit während der Corona-Pandemie

**Seit zwei Jahren hält die Covid-19-Pandemie Deutschland und die Welt in Atem. Seit dem erstmaligen Auftreten des Virus in Deutschland am 27. Januar 2020 und seiner raschen Verbreitung geht die Sorge um, dass viele Menschen infolge einer Infektion sterben könnten. Der nachfolgende Artikel zeichnet zunächst die bisherigen vier Wellen der Corona-Pandemie hinsichtlich Infektionen und Todesfällen nach und untersucht dann, wie hoch die sogenannte „Übersterblichkeit“ tatsächlich war. Insgesamt sind nach den hier vorgelegten Berechnungen seit Pandemiebeginn rund 96 200<sup>1</sup> mehr Menschen gestorben als es unter normalen Umständen zu erwarten gewesen wäre. Die Übersterblichkeit ist damit etwas niedriger als die Zahl der in diesem Zeitraum vom RKI registrierten 113 400 Todesfälle im Zusammenhang mit einer Corona-Infektion.**

Seit annähernd zwei Jahren hält die Covid-19-Pandemie Deutschland und die Welt in Atem. Seit dem erstmaligen Auftreten des Virus in Deutschland am 27. Januar 2020 und seiner raschen Verbreitung in der Bevölkerung geht die Sorge um, dass viele Menschen infolge einer Infektion sterben könnten. Um dies – oder zumindest eine Überlastung des Gesundheitssystems – zu verhindern, wurden über die Zeit hinweg eine Vielzahl unterschiedlicher Eindämmungsmaßnahmen ergriffen. Diese folgten allerdings nicht immer einer klaren Linie und kamen häufig auch zu spät, um die gewünschten Ziele tatsächlich zu erreichen. Inzwischen sind vier größere Corona-Wellen zu verzeichnen, und aktuell werden mit einer fünften Welle nochmals höhere Inzidenzwerte erreicht.<sup>2</sup> All dies hat nicht nur bislang als unumstößlich angesehene gesellschaftliche Grundüberzeugungen in Frage gestellt, sondern wohl auch das Vertrauen in die Krisenbewältigungsfähigkeit politischer Akteure beschädigt. Zudem ist Deutschland (ebenso wie andere Länder) in schwere wirtschaftliche Turbulenzen geraten, aus denen man sich erst allmählich wieder zu befreien scheint.

Der nachfolgende Artikel zeichnet zunächst die bisherigen vier Wellen der Corona-Pandemie hinsichtlich Infektionen und Todesfällen nach und richtet das Augenmerk dann auf die Frage, wie hoch die sogenannte „Übersterblichkeit“ im bisherigen Verlauf der Pandemie tatsächlich war. In gewisser Weise stellt der Beitrag insoweit eine Fortsetzung früherer Arbeiten des ifo Instituts dar,<sup>3</sup> die sich allerdings allein auf das Jahr 2020 bezogen. Auf eine Bewertung der getroffenen Maßnahmen gegen die Ausbreitung der Pandemie und die Ableitung weiterführender politischer Schlussfolgerungen wird dabei mit Bedacht verzichtet – diese bleiben dem Leser bzw. den verantwortlichen Akteuren in Bund und Ländern überlassen.

## CORONA-INZIDENZEN UND -TODESFÄLLE

Das Robert-Koch-Institut (RKI) veröffentlicht laufend Angaben über Fallzahlen und Todesfälle im Zusammenhang mit dem Coronavirus, auch nach Altersgruppen aufgeschlüsselt. Abbildung 1 zeigt deutlich die bisherigen vier Wellen der Corona-Pandemie: Die erste Welle mit einer maximalen Inzidenz von

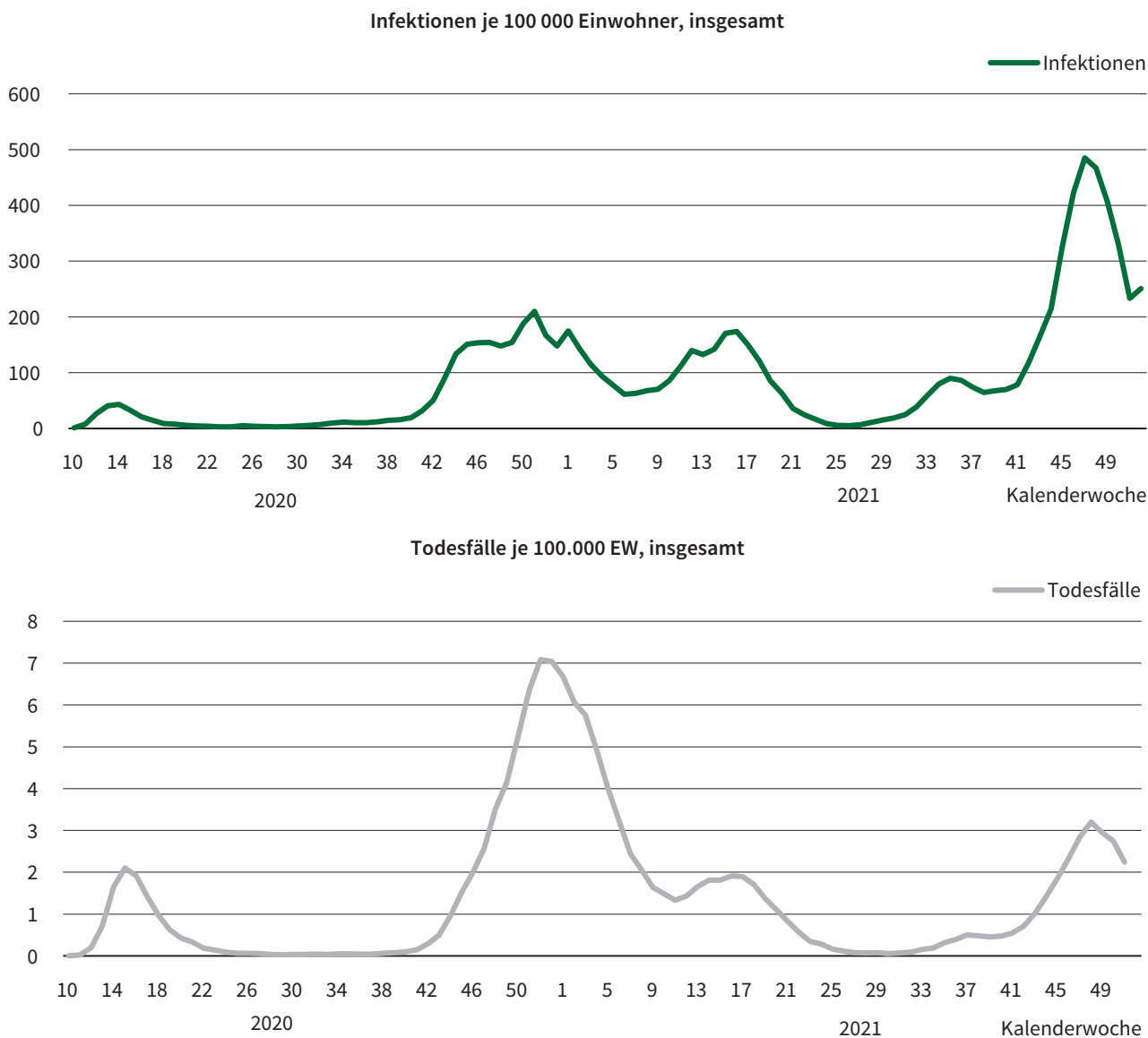
43,3 Infektionsfällen je 100 000 Einwohner<sup>4</sup> in Kalenderwoche (KW) 14/2020, die zweite Welle mit einem Höchststand an Neuinfektionen von 210,1 Fällen je 100 000 Einwohner in KW 51/2020, die dritte Welle (Maximum 174,1 Fälle je 100 000 Einwohner in KW 16/2021) und schließlich die vierte Welle mit einem Höchstwert an Neuinfektionen von 485,1 Fällen in KW 47/2021. Die Sterbezahlen verlaufen (mit einer geringfügigen Verzögerung) in etwa gleichauf, liegen aber um ein Vielfaches niedriger: Auf dem Höhepunkt der zweiten Welle zu Beginn des Jahres 2021 lag die Zahl der coronabedingten Todesfälle je 100 000 Einwohner bei rund 7 Personen, in der vierten Welle bei 3 Personen. Über alle Altersgruppen hinweg sind bislang rund 1,6% aller mit Corona infizierten Personen gestorben; beschränkt man sich auf das zweite Halbjahr 2021, in dem ein Großteil der Bevölkerung bereits einen (vollständigen) Impfschutz erhalten hatte, liegt das aggregierte Todesfallrisiko in der Gesamtbevölkerung bei 0,6%. Auffällig ist zudem, dass sich Infektionszahlen und Todesfälle in der dritten und vierten Corona-Welle deutlich entkoppelt haben. Dies dürfte auf die zunehmende Immunisierung der Bevölkerung durch Impfung zurückzuführen sein.

Für das Jahr 2020 liegen darüber hinaus auch differenzierte Ergebnisse aus der amtlichen Todesursachenstatistik vor.<sup>5</sup> Danach wurde bei 4,9% aller Sterbefälle in diesem Jahr eine Infektion mit dem Coronavirus nachgewiesen; ursächlich für den Tod war die Erkrankung bei immerhin 4,0% aller Todesfälle. Zum Jahresende hin nahm der Anteil der Sterbefälle im Zusammenhang mit einer COVID-19-Infektion allerdings deutlich zu und lag im Dezember sogar bei 23,0% aller Gestorbenen (Anteil der „an“ Corona Gestorbenen: 19,3%). Insgesamt wurde im Rahmen der Todesursachenstatistik im Jahr 2020 bei 47 800 Todesfällen ein Zusammenhang mit dem Coronavirus diagnostiziert, während die Statistik des RKI lediglich eine Gesamtzahl an Coronatoten von 44 000 Personen ausweist. Dies deutet auf eine nicht unbeträchtliche Dunkelziffer bei der Zahl der vom RKI erfassten Corona-Todesfälle hin.

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

Abb. 1

Wöchentliche Infektionen und wöchentliche Todesfallzahlen (je 100 000 Einwohner)



Quelle: RKI, Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Sowohl Ansteckungs- als auch Todesfallrisiko unterscheiden sich allerdings deutlich nach Altersgruppen. Bekannt ist, dass insbesondere Personen im höheren Alter (bei mangelndem Impfschutz) nicht nur anfälliger für eine Infektion sind, sondern auch ein größeres Risiko für schwere Verläufe bis hin zum Tod aufweisen, während bei jüngeren Kohorten eine Ansteckung meist harmlos verläuft (vgl. Abb. 2). Vor allem die Über-80-Jährigen waren im Verlauf der Pandemie deshalb akut gefährdet: In dieser Altersgruppe infizierten sich im Jahr 2020 2918 Personen je 100 000 Einwohner; die Relation von Todesfällen zu Infektionen (als ungefähres Maß für das Sterblichkeitsrisiko) betrug insgesamt 18,5%.

Mit zunehmender Impfung insbesondere der vulnerablen Gruppen ab Jahresanfang 2021 war dieser Personenkreis hingegen zunächst verhältnismäßig gut geschützt; in der dritten Corona-Welle war hier nur eine leicht erhöhte Zahl an Infektionen und Todesfällen zu beobachten. Erst mit nachlassendem Impfschutz nahm in der vierten Welle auch die Zahl der Infek-

tionen in der Gruppe der Über-80-Jährigen wieder deutlich zu, nachfolgend dann auch die Zahl der Todesfälle je 100 000 Einwohner. Das Todesfallrisiko nach Infektion in dieser Altersgruppe sank jedoch deutlich auf 11,5% im zweiten Halbjahr 2021. Damit bestätigt sich, dass eine Impfung zwar nicht unbedingt vor einer Infektion, wohl aber vor schweren Verläufen schützen kann. Das RKI gibt die „Impfeffektivität“ gegenüber einer Infektion für die älteren Kohorten (über 60 Jahre) zum Jahresende 2021 mit 67,2% bei Grundimmunisierung und mit 87,8% bei erhaltener Auffrischungsimpfung an. Der Schutz vor intensivmedizinischer Behandlung oder gar Tod liegt selbst bei nur zwei erhaltenen Impfungen bei mehr als 90%.<sup>6</sup>

Das Infektionsrisiko für die jüngeren Alterskohorten war in den ersten drei Corona-Wellen demgegenüber verhältnismäßig gering, überstieg in der dritten und insbesondere in der vierten Welle dann aber deutlich die Fallinzidenz in den älteren Bevölkerungsgruppen: In der Gruppe der 0-bis-19-Jährigen lag die Sieben-Tage-Inzidenz auf dem Höchststand im Dezember



2021 bei 640 Fällen, in der Gruppe der 20-bis-59-Jährigen immerhin noch bei 527 Fällen, jeweils je 100 000 Einwohner der jeweiligen Altersgruppe gerechnet. Ob dies eine Folge leichtsinnigeren Verhaltens dieser Kohorten oder Konsequenz möglicherweise noch geringer Impfquoten in diesen Bevölkerungsgruppen ist, lässt sich an dieser Stelle nicht klären. In den Sterbeziffern spiegelt sich das indes nicht in gleicher Weise wider. Die Zahl der coronabedingten Todesfälle blieb hier relativ zur Zahl der Infektionen mit 0,0% bzw. 0,1% im zweiten Halbjahr 2021 weiterhin äußerst gering. Maßnahmen, die dem Bevölkerungsschutz dienen sollen, wären insoweit auch weiterhin primär auf die besonders vulnerable Gruppe der älteren Personen zu konzentrieren.

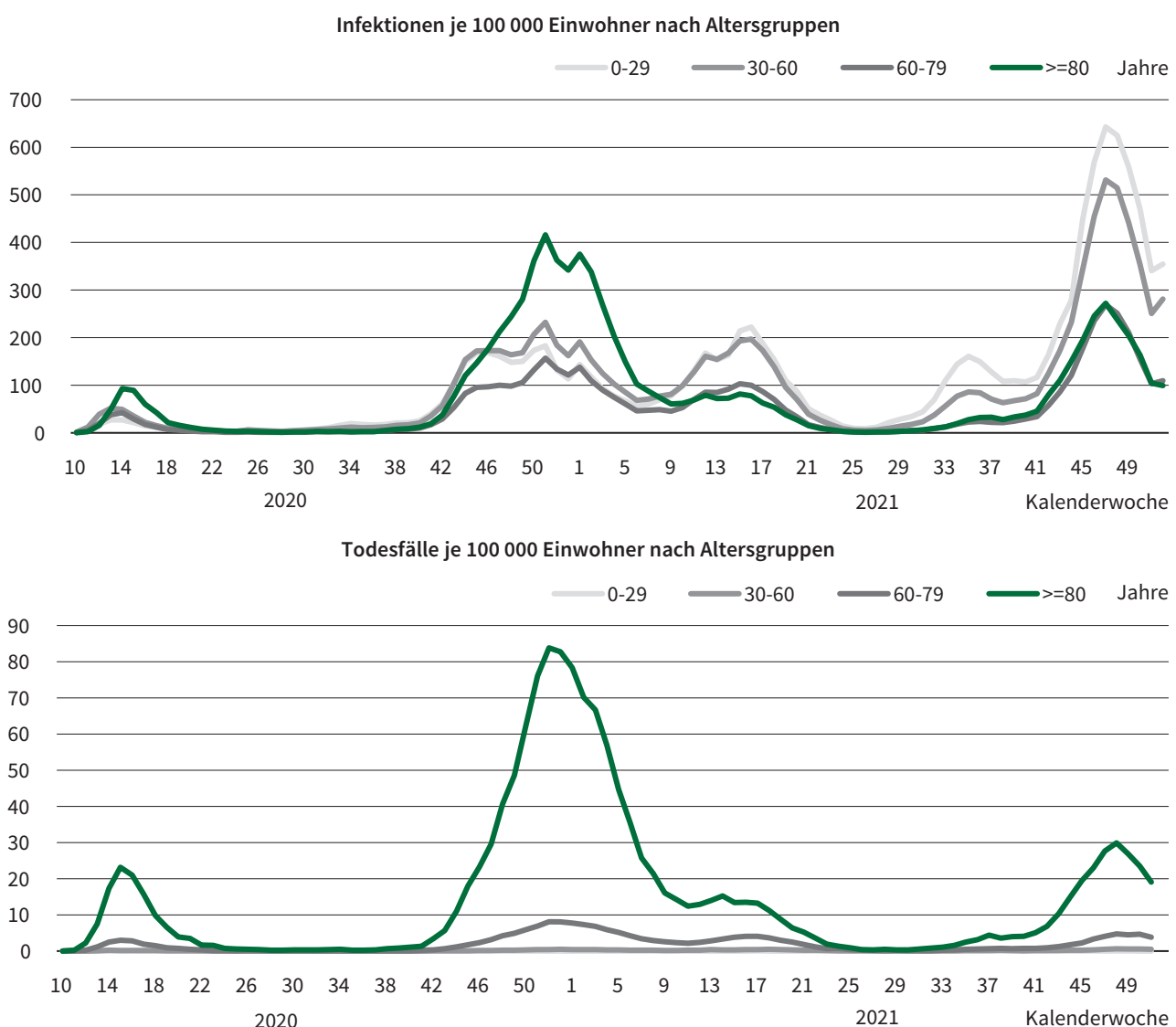
Ab KW 28/2021 liegen darüber hinaus auch Inzidenzen nach Impfstatus vor (vgl. Abb. 3). Es zeigt sich, dass die Zahl der Infektionen bei den vollständig (wenigstens zweifach) geimpften Personen deutlich geringer ist als bei den ungeimpften Personen. Allerdings muss dabei berücksichtigt werden, dass Geimpfte nur dann als infiziert erfasst werden, wenn sie sich

aufgrund von Symptomen auch tatsächlich einem Test unterziehen. Insoweit könnte die tatsächliche Inzidenz bei geimpften Personen auch höher liegen als dies von der RKI-Statistik ausgewiesen wird. Auffällig ist zudem auch hier, dass die Inzidenzen selbst bei ungeimpften Personen in höherem Alter niedriger liegen als bei den jüngeren Jahrgängen. Eine mögliche Erklärung dafür ist es, dass ungeimpfte Ältere in Anbetracht des erhöhten Risikos sich vorsichtiger verhalten als jüngere Ungeimpfte; denkbar ist aber auch, dass eine Infektion bei jüngeren Personen wegen eines verstärkten Testzwangs (beispielsweise am Arbeitsplatz) eher entdeckt wird als bei älteren Personen.

Nach einer Infektion mussten zuletzt rund 33,6% der Infizierten ohne Impfschutz im Alter von 60 Jahren und mehr im Krankenhaus behandelt werden; bei den zweifach Geimpften dieser Altersgruppe sind es lediglich 12,7%. Bei Jüngeren liegt die Hospitalisierungsquote demgegenüber mit 4,2% bei Ungeimpften und 1,4% bei doppelt Geimpften deutlich niedriger. Über die Zahl der Todesfälle nach Impfstatus liegen keine Informationen vor.

Abb. 2

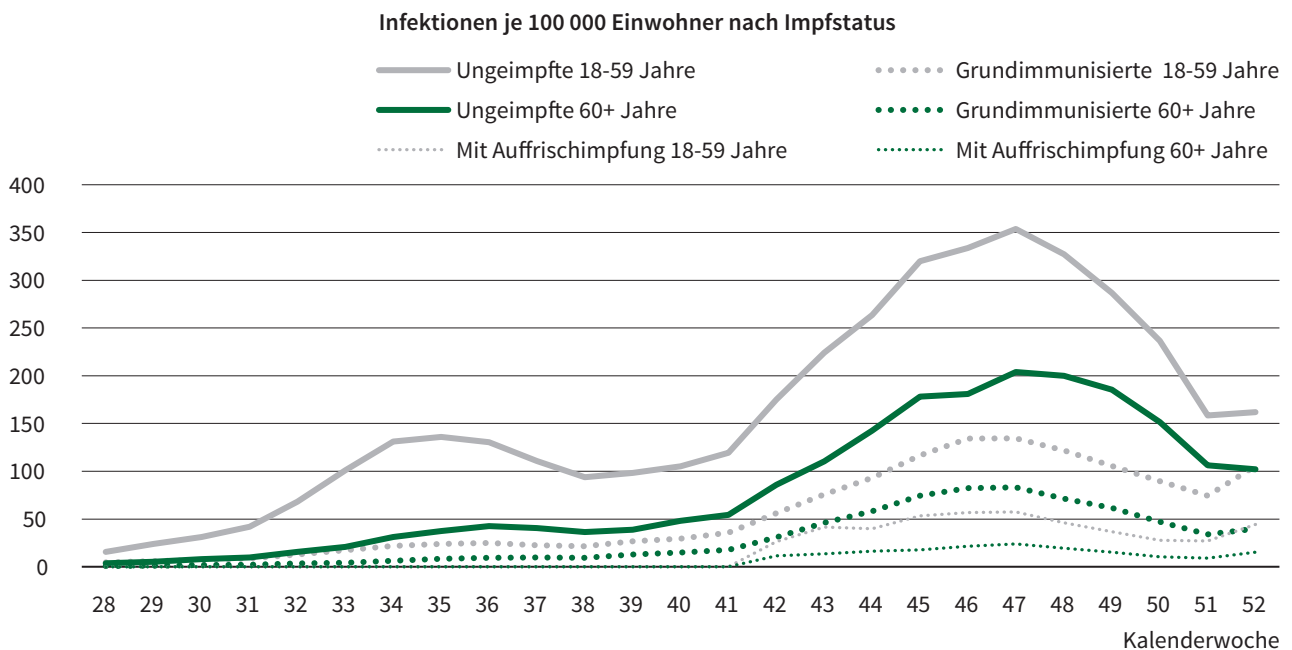
Wöchentliche Infektionen und Todesfälle nach Altersgruppen (je 100 000 Einwohner)



Quelle: RKI, Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

**Abb. 3**  
**Wöchentliche Infektionen je 100 000 Einwohner nach Impfstatus, 2021**



Quelle: RKI ([https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Daten/Inzidenz\\_Impfstatus.xlsx?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Daten/Inzidenz_Impfstatus.xlsx?__blob=publicationFile)).

© ifo Institut

## ÜBERSTERBLICHKEIT

Das Statistische Bundesamt veröffentlicht wöchentlich (vorläufige) Zahlen zur Zahl der Todesfälle und vergleicht diese mit einem „normalen“ Verlauf der Sterblichkeit.<sup>7</sup> Auch vom ifo Institut wurden schon in der Vergangenheit Rechnungen zur Übersterblichkeit in der Corona-Pandemie vorgelegt, die einige Defizite der Berechnungen des Statistischen Bundesamtes beheben. Diese werden im Folgenden aktualisiert. Gegenüber der damaligen Untersuchung wird für die Neuberechnung allerdings eine nochmals veränderte Methodik herangezogen, so dass die Ergebnisse nicht uneingeschränkt miteinander vergleichbar sind (vgl. Box).

Es zeigt sich, dass in allen vier bisherigen Corona-Wellen deutlich mehr Todesfälle zu verzeichnen waren als es unter normalen Umständen zu erwarten gewesen wäre – allerdings auch nicht so viele, wie es der einfache Mittelwertvergleich des Statistischen Bundesamtes ausweist. Der entscheidende Unterschied liegt darin, dass hier die Alterung der Bevölkerung berücksichtigt ist, die dazu führt, dass ohnehin eine größere Zahl an Todesfällen zu erwarten ist als in vorangehenden Jahren.<sup>8</sup> So dürfte die Zahl der Personen im Alter von 80 Jahren und mehr, die ohnehin das höchste Todesfallrisiko aufweisen, zum Jahresende 2021 um rund 450 000 Personen größer gewesen sein als zum Jahresbeginn 2020. Ohne Beachtung dieses Effekts wird deshalb die Übersterblichkeit deutlich zu hoch ausgewiesen: Rund ein Drittel der vom Statistischen Bundesamt berichteten Übersterblichkeit seit Pandemiebeginn (146 000 Fälle) dürfte auf diesen Alterungseffekt zurückzuführen sein.

Verhältnismäßig gering war die Übersterblichkeit, über alle Altersgruppen gerechnet, in der ersten sowie der dritten Welle der Corona-Pandemie (vgl. Abb. 5). Hier sind zusammengenommen etwa 15 000 Personen mehr gestorben als es unter norma-

## Infobox: Methodik zur Ermittlung der Zahl der erwarteten Todesfälle

Um die Übersterblichkeit zu ermitteln, ist die Definition des Referenzpfades für die unter normalen Umständen zu erwartenden Sterbefälle essentiell. Das Statistische Bundesamt wählt hierzu den Durchschnitt (Median) der Todesfälle im gleichen Zeitraum der jeweils vorangehenden vier Jahre. Kritisch daran ist vor allem, dass der Prozess der Alterung der Gesellschaft nicht berücksichtigt wird. Dieser führt dazu, dass die Zahl der im jeweiligen Berichtsjahr zu erwartenden Todesfälle unterschätzt wird (vgl. Abb. 4). Die Übersterblichkeit wird damit zu hoch ausgewiesen.

Um das beschriebene Problem zu vermeiden, wird hier von den Sterbewahrscheinlichkeiten nach Altersjahren und Geschlecht aus der aktuellen Sterbetafel (2018/20) ausgegangen. Diese wird zunächst entsprechend dem Trend der Jahre 2015-2019 bis 2020 bzw. 2021 fortgeschrieben, um dem gewöhnlichen Anstieg der Lebenserwartung Rechnung zu tragen. Im zweiten Schritt wird diese jahresdurchschnittliche Sterbewahrscheinlichkeit auf die einzelnen Kalenderwochen verteilt. Hierzu wird das (mit einem gleitenden Durchschnitt über 5 Wochen geglättete) Saisonmuster der Sterbefälle der Jahre 2012 bis 2019 verwendet.

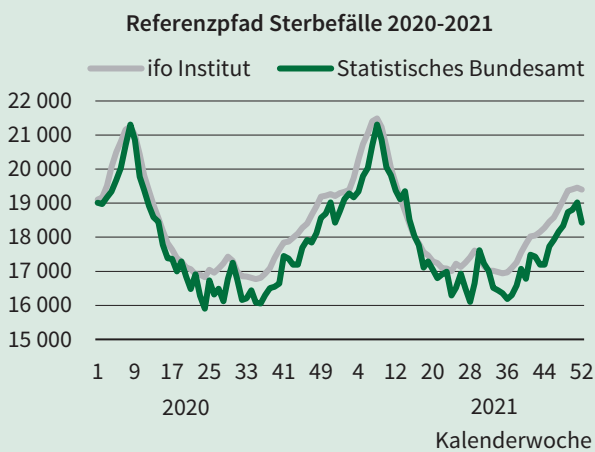
Um hieraus die Zahl der Todesfälle zu ermitteln, wird weiterhin die Bevölkerung in den einzelnen Kalenderwochen benötigt. Diese wird ermittelt, indem die Bevölkerung zum Jahresbeginn nach Altersjahren fortgeschrieben wird. Dabei wird unterstellt, dass in jeder Kalenderwoche jeweils 1/52 eines Jahrgangs in die nächsthöhere Altersgruppe aufsteigt (die Geburten des Betrachtungsjahres werden gleichmäßig auf alle Kalenderwochen aufgeteilt). Für die Wanderungen werden die Jahreswerte der amtlichen Wanderungsstatistik nach Altersgruppen verwendet und eben-

falls auf die einzelnen Kalenderwochen verteilt. Für die Todesfälle hingegen wird – ausgehend von dem in der Sterbetafel ermittelten Wert – das Saisonmuster der Todesfälle verwendet. Unvollständige Wochen am Jahresanfang/-ende werden berücksichtigt. Für das Jahr 2021, für das noch keine statistischen Angaben zu Geburten und Wanderungen vorliegen, wurden die Angaben aus der aktualisierten Bevölkerungsvorausberechnung 2021-2035 des Statistischen Bundesamtes vom September 2021 verwendet. Die so ermittelte Bevölkerung stellt insoweit einen hypothetischen Wert dar, dass dieser unter der Annahme ermittelt wird, dass es im jeweiligen Betrachtungsjahr keine Übersterblichkeit gegeben hätte.<sup>a</sup>

Die erwartete Zahl der Todesfälle ergibt sich dann, indem die in Schritt 1 und 2 ermittelten Sterbewahrscheinlichkeiten nach Altersgruppen auf die in Schritt 3 ermittelte Bevölkerung pro Woche angewendet werden. Für die nachfolgende Darstellung wurden schließlich die einzelnen Altersjahrgänge zu vier Altersgruppen (0-29 Jahre; 30-59 Jahre; 60-79 Jahre sowie mehr als 80 Jahre) aggregiert.

#### Abb. 4

##### Referenzpfad Sterbefälle 2020-2021



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

a Da eine im vorangehenden Jahresverlauf bereits eingetretene Übersterblichkeit nicht berücksichtigt wird, wird die erwartete Sterbezahlin der Wochenbetrachtung geringfügig zu hoch ausgewiesen. Der Effekt kann hier aber vernachlässigt werden.

Umständen zu erwarten gewesen wäre. Dies entspricht einer Übersterblichkeit von rund 9 Todesfällen je 100 000 Einwohnern im Durchschnitt der beiden Wellen. Ganz anders hingegen die zweite und die vierte Welle; hier lag die Übersterblichkeit in der Gesamtbevölkerung bei mehr als 51 600 bzw. 36 700 Personen. Je 100 000 Einwohner gerechnet, waren dies 62,0 bzw. 44,2 Fälle.

Von Übersterblichkeit betroffen waren dabei insbesondere Personen in höherem Alter: So lag die Sterblichkeit in der zweiten Corona-Welle bei den Über-80-Jährigen zeitweise um mehr als 40% über dem erwarteten Wert; bei den 60-bis-79-Jährigen waren es immerhin noch knapp 25%. Umgerechnet auf 100 000 Einwohner belief sich die Übersterblichkeit in diesen beiden Altersgruppen damit auf 642,4 bzw. 65,6 Fälle. Die Zahlen zeigen somit eindrücklich, dass es insbesondere in der zweiten

Welle der Pandemie nicht gelungen ist, die besonders vulnerablen Gruppen ausreichend zu schützen, wohl auch deshalb, weil ein Teil der getroffenen Maßnahmen – wie z.B. Schulschließungen oder der Lockdown des öffentlichen Lebens – an dieser Bevölkerungsgruppe weitgehend vorbeigingen.

Auch am Jahresende 2021 – in der vierten Welle der Corona-Pandemie – nahm die Übersterblichkeit vor allem bei den älteren Kohorten stark zu, möglicherweise infolge eines geringeren Impfschutzes gegenüber der Delta-Variante des Coronavirus. In der Gruppe der Über-80-Jährigen stieg die Übersterblichkeit in der vierten Welle bereits wieder auf einen Wert von 367 Fällen je 100 000 Einwohner dieser Altersgruppe. Unter den 60-bis-79-Jährigen war ebenfalls wieder eine deutliche Übersterblichkeit zu verzeichnen; mit einem Wert von 59,1 Fällen je 100 000 Einwohner war die Gefährdung dieser Altersgruppe aber deutlich geringer als bei den älteren Personen. Rund 63% der zusätzlichen Todesfälle entfielen damit auf die Gruppe der Über-80-Jährigen, weitere 30% auf die Gruppe der 60-bis-79-Jährigen. Bei den jüngeren Kohorten blieb die Übersterblichkeit hingegen weiterhin unauffällig.

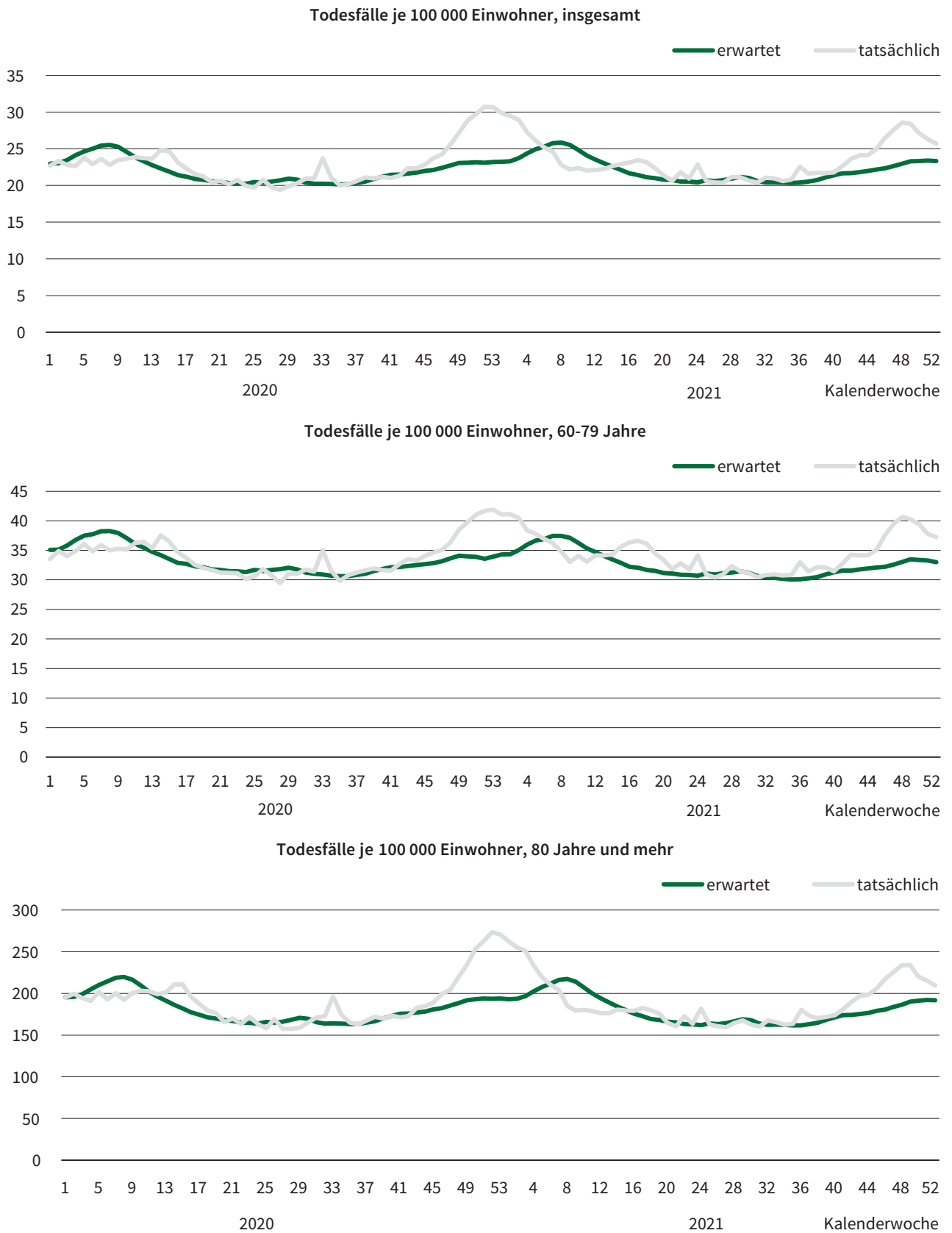
Seit dem ersten Todesfall in Zusammenhang mit einer Corona-Erkrankung in KW 10/2020 sind bis Jahresende 2021 rund 96 200 oder 5,5% mehr Sterbefälle zu verzeichnen als es zu erwarten gewesen wäre, die meisten davon (64%) in der Altersgruppe der Über-80-Jährigen, weitere 28% in der Altersgruppe von 60 bis 79 Jahren. Damit liegt die gesamte Übersterblichkeit seit Pandemiebeginn um rund 15% niedriger als es die Zahl der Corona-Toten (113 400) nahelegt. Offenbar wurde ein Teil der Übersterblichkeit in den vier Corona-Wellen also durch niedrigere Todesfallzahlen in den Phasen geringer Inzidenzen ausgeglichen. Tatsächlich ist insbesondere nach der zweiten Welle eine deutliche „Untersterblichkeit“ zu verzeichnen. Die tatsächliche Zahl der Sterbefälle liegt in dieser Phase der Pandemie deutlich niedriger als die Zahl der erwartbaren Todesfälle (Differenz zwischen der dunkelgrauen und der grünen Linie in Abbildung 6). Vor allem in der Gruppe der 60-bis-79-Jährigen sowie der Über-80-Jährigen war im Frühjahr 2021 eine auffällig geringe Sterblichkeit zu beobachten. Dies legt den Verdacht nahe, dass in nicht wenigen Fällen eine Ansteckung mit dem Coronavirus dazu geführt hat, dass ohnehin geschwächte Personen früher gestorben sind als es sonst der Fall gewesen wäre. Umgekehrt könnte die höhere Zahl an nicht im Zusammenhang mit einer Corona-Infektion stehenden Todesfällen zum Jahresende 2021 auf eine nicht unbeträchtliche Dunkelziffer an Infektionen hindeuten.

#### FAZIT

Den zweiten Jahrestag des Ausbruchs der Corona-Pandemie nimmt das ifo Institut zum Anlass, erneut einen Blick auf die Übersterblichkeit in Deutschland zu werfen. Es zeigt sich deutlich, dass in den bisherigen vier Wellen der Pandemie weitaus mehr Menschen gestorben sind als es unter normalen Umständen zu erwarten gewesen wäre – aber wiederum auch weniger, als es die gängige Betrachtung des Statistischen Bundesamtes nahelegt, die die Folgen der Alterung in Deutschland nicht hinreichend berücksichtigt. Insgesamt waren nach den hier vorgelegten Berechnungen seit Ausbruch der Pandemie zusammengekommen rund 96 200 zusätzliche Todesfälle zu verzeichnen.

**Abb. 5**

**Wöchentliche Todesfälle je 100 000 Einwohner** (insgesamt und nach ausgewählten Altersgruppen)

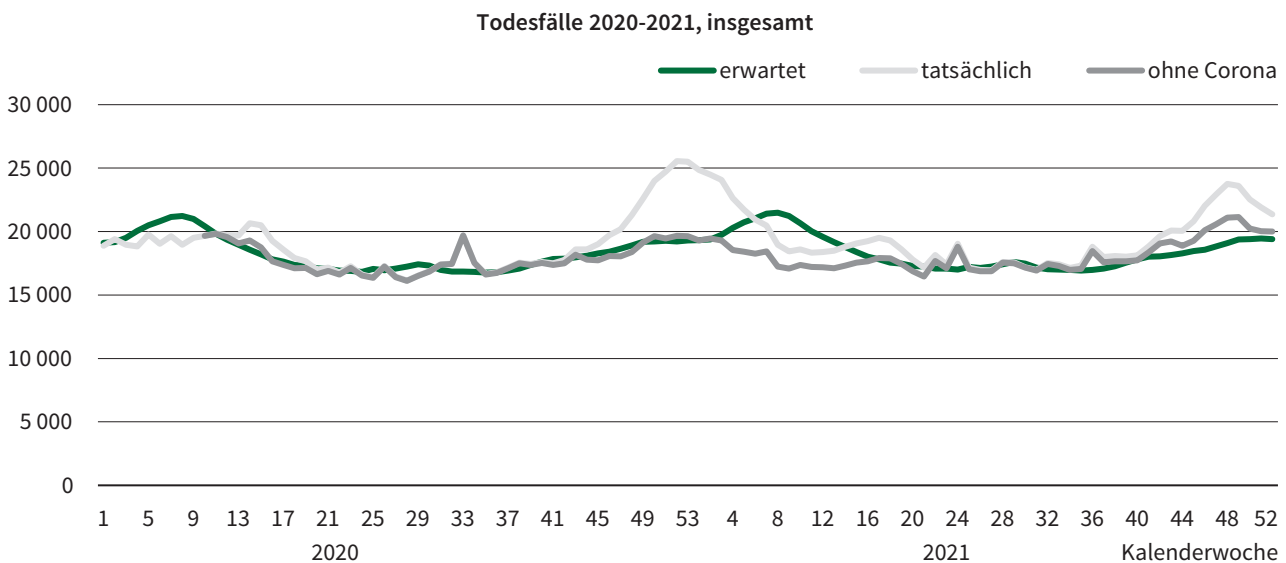


Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 6

## Wöchentliche Todesfälle 2020/21 mit bzw. ohne Corona-Erkrankung und erwartete Anzahl der Todesfälle



Quelle: Statistisches Bundesamt, RKI, Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Dies sind rund 15% weniger als die Zahl der vom RKI in diesem Zeitraum insgesamt registrierten Todesfälle im Zusammenhang mit einer Corona-Infektion.

Unstrittig ist, dass jeder dieser Todesfälle ein beklagenswertes Schicksal für die Betroffenen wie auch für die Angehörigen bedeutet. Um so wichtiger ist es, Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, wenn schon nicht Infektionen, so doch schwere Krankheitsverläufe zu verhindern. Nicht alle in den letzten beiden Jahren getroffenen Maßnahmen erfüllten diesen Anspruch. Wichtig erscheint es vor allem, die vulnerablen Gruppen besonders zu schützen; die hier vorgelegten Zahlen zeigen, dass dies bis heute nicht ausreichend gelingt. Hier ist beispielsweise an die Konzentration von Drittimpfungen auf die besonders gefährdeten höheren Altersgruppen oder auch an eine altersgestaffelte Impfpflicht zu denken. Dies könnte es auch erleichtern, auf weniger zielgenaue Maßnahmen mit teilweise stark negativen wirtschaftlichen Nebenwirkungen zu verzichten.

## LITERATUR

De Nicola, G. und G. Kauermann (2022), „Übersterblichkeit in der vierten Welle“, CODAG-Bericht Nr. 25, 14. Januar 2022, München, S. 11-24, Download unter <https://www.covid19.statistik.uni-muenchen.de/pdfs/codag-bericht-25.pdf>.

Ragnitz, Joachim (2021a), „Hat die Corona-Pandemie zu einer Übersterblichkeit in Deutschland geführt?“, Pressemitteilung des ifo Instituts vom 7. Januar 2021, Download unter <https://www.ifo.de/publikationen/2021/monographie-autorenschaft/hat-die-corona-pandemie-zu-einer-uebersterblichkeit>.

Ragnitz, Joachim (2021b), „Hat die Corona-Pandemie zu einer Übersterblichkeit in Deutschland geführt? – Aktualisierung vom 24. Februar 2021“, Pressemitteilung des ifo Instituts vom 24. Februar 2021, Download unter <https://www.ifo.de/publikationen/2021/monographie-autorenschaft/corona-pandemie-uebersterblichkeit-aktualisierung-feb2021>.

Ragnitz, Joachim (2021c), „Corona-Pandemie, Übersterblichkeit und der Lockdown der Wirtschaft“, ifo Dresden berichtet 28 (02), S. 14-21.

RKI – Robert-Koch-Institut (Hrsg.) (2022), Geschätzte Effektivität der COVID-19-Impfungen basierend auf den Meldedaten, Download unter <https://www.rki.de>.

Statistisches Bundesamt – Destatis (Hrsg.) (2021), Monatsbericht der Todesursachenstatistik mit Fokus auf COVID-19-Sterbefälle – Vorläufige Fallzahlen für ausgewählte Diagnosegruppen und Einzeldiagnosen für die Monate Januar 2020 bis Februar 2021, Download unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Sterbefaelle-Lebenserwartung/todesursachen.html>.

Statistisches Bundesamt – Destatis (2022), Sonderauswertung zu Sterbefallzahlen der Jahre 2020 bis 2022, Download unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Sterbefaelle-Lebenserwartung/sterbefallzahlen.html> (Stand: 18. Januar 2022).

- 1 Datenstand: 20. Januar 2022.
- 2 Datenstand 20. Januar 2022. Die nachfolgende Betrachtung beschränkt sich auf die abgeschlossenen Jahre 2020 und 2021, auch deshalb, weil aufgrund von Meldeverzögerungen die bisher für 2022 vorliegenden statistischen Angaben noch als vorläufig zu betrachten sind.
- 3 Vgl. Ragnitz (2021a-c).
- 4 In diesem Abschnitt werden analog zur Vorgehensweise des RKI die Einwohnerzahlen zum jeweiligen Jahresbeginn verwendet.
- 5 Vgl. Statistisches Bundesamt – Destatis (2021).
- 6 Vgl. RKI (2022).
- 7 Vgl. Statistisches Bundesamt – Destatis (2022).
- 8 Altersadjustierte Zahlen zur Übersterblichkeit werden z. B. auch von der CODAG-Arbeitsgruppe an der LMU München berechnet, vgl. de Nicola und Kauermann (2022).

Joachim Ragnitz\*

## Optionen einer Anpassung der Schuldenbegrenzungsregel des Art. 95 Abs. 4 SächsV<sup>1</sup>

**Unter Ökonomen herrscht weitgehende Einigkeit darüber, dass konjunkturbedingte Schwankungen der öffentlichen Einnahmen über den Zeitablauf geglättet werden sollen. Bislang gibt es keine zwischen den Ländern abgestimmte Vorgehensweise zur Bestimmung dieser Konjunkturkomponente. Die in der Verfassung des Freistaats Sachsen fixierte Schuldenbegrenzungsregel erreicht das Ziel einer Glättung von Einnahmeschwankungen allerdings nicht. Im Koalitionsvertrag 2019-2024 haben die drei Regierungsparteien nicht zuletzt aus diesem Grund eine Überprüfung der Normallagenberechnung nach Art. 95 Absatz 4 SächsV vereinbart. Aus Sicht des ifo Instituts erscheint es sinnvoll, auch in Sachsen ein makrobasiertes Verfahren zur Konjunkturbereinigung der Steuereinnahmen anzuwenden.**

Unter Ökonomen herrscht weitgehende Einigkeit darüber, dass konjunkturbedingte Schwankungen der öffentlichen Einnahmen über den Zeitablauf geglättet werden sollen. Damit soll zum einen eine prozyklische Verschärfung konjunktureller Schwankungen vermieden werden („Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren“), zum anderen einer erratischen Entwicklung bei den kurzfristig disponiblen Ausgaben des öffentlichen Haushalts (Investitionen, Fördermittel) entgegengewirkt werden. In einer Rezession wären also zur Glättung der Ausgaben Einnahmeausfälle durch Auflösung vorhandener Rücklagen oder durch temporäre Verschuldung zu kompensieren; in einer Boomsituation die dann anfallenden Einnahmeüberschüsse zum Aufbau von Rücklagen oder zur Tilgung von Krediten einzusetzen. Auch die grundgesetzlich verankerte Schuldenbremse sieht deswegen die Möglichkeit einer Ausnahme vom strikten Verschuldungsverbot für die Länder vor (Art. 109 Abs. 3 GG), überlässt deren Ausgestaltung allerdings den Bundesländern.

Bislang gibt es keine zwischen den Ländern abgestimmte Vorgehensweise zur Bestimmung konjunkturbedingter Schwankungen der Steuereinnahmen. Im Wesentlichen kommen drei (im Detail leicht unterschiedlich ausgestaltete) Verfahren zur Anwendung: Neben dem in Sachsen, in Thüringen und – modifiziert – in Mecklenburg-Vorpommern angewandten „Steuerniveauverfahren“ sind dies das „Steuertrendverfahren“ (Hamburg und Rheinland-Pfalz) sowie ein an der Outputlücke des Bruttoinlandsprodukts orientiertes „makrobasiertes Verfahren“ (Bund und alle anderen Länder mit Ausnahme Bayerns<sup>2</sup>). Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass das Steuerniveauverfahren am restriktivsten ist und unter ungünstigen Umständen sogar zu einer verstärkten Prozyklik der staatlichen Haushaltspolitik führen kann<sup>3</sup>, während Steuertrendverfahren und makrobasiertes Verfahren besser geeignet sind, die staatlichen Ausgaben über den Konjunkturzyklus zu glätten und von ihrer Konstruktion her zu ähnlichen Ergebnissen führen.<sup>4</sup>

Die in der Verfassung des Freistaats Sachsen fixierte Schuldenbegrenzungsregel (Art. 95 Abs. 4 SächsV) erreicht das Ziel einer Glättung von Einnahmeschwankungen nicht. Sie ist so restriktiv ausgestaltet, dass sie unter normalen Umständen

auch in einer konjunkturellen Schwächephase nicht zur Anwendung kommen dürfte. Grund hierfür ist die Definition der „Normallage“ (durchschnittliche Steuereinnahmen der vergangenen vier Jahre), die eben nicht die „normalen“ Steuereinnahmen bei einer konjunkturell ausgewogenen Entwicklung darstellt: Bei einer angenommenen jährlichen Zuwachsrate der (nominalen) Steuereinnahmen von 4% pro Jahr müssten die Steuereinnahmen um knapp 12% sinken, um überhaupt nur eine konjunkturelle Kreditaufnahme zu ermöglichen. Dieser Fall ist in der Geschichte der Bundesrepublik so noch nie eingetreten. Selbst dann ist die konjunkturbedingte Kreditaufnahme auf einen Ausgleich von 99% der durchschnittlichen Steuereinnahmen der letzten vier Jahre begrenzt, so dass unter den getroffenen Annahmen nur rund 90% der ursprünglich veranschlagten Steuereinnahmen zur Verfügung stünden. Ein Ausgleich ist dann nur über die Auflösung von Rücklagen möglich; ob diese aber in ausreichendem Umfang und vor allem über eine ausreichend lange Zeit zur Verfügung stehen, ist jedoch fraglich.

Im Koalitionsvertrag 2019-2024 haben die drei Regierungsparteien nicht zuletzt aus diesem Grund eine Überprüfung der Normallagenberechnung nach Art. 95 Absatz 4 SächsV vereinbart. Aus Sicht des ifo Instituts erscheint es sinnvoll, auch in Sachsen das genannte makrobasierte Verfahren im Kontext des Art. 95 SächsV anzuwenden. Das alternative Steuertrendverfahren weist eine Reihe von (technischen) Schwierigkeiten auf und wird deswegen nicht empfohlen. Zwar sind auch beim makrobasierten Verfahren eine Reihe von methodischen Fragen zu klären (Umgang mit konjunkturellen Veränderungen seit Haushaltsaufstellung, Definition der relevanten Einnahmen- und Ausgabenkategorien usw.), diese sollten sich aber – gegebenenfalls in Abstimmung mit anderen Bundesländern – vergleichsweise schnell klären lassen und brauchen hier nicht weiter thematisiert zu werden. Für eine solcherart ausgestaltete Reform spricht zudem, dass auch bei der Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse durch den Stabilitätsrat<sup>5</sup> einheitlich ein makrobasiertes Verfahren (in zwei unterschied-

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

lichen Varianten) zur Anwendung kommt. Der Freistaat Sachsen hat sich dabei wie die meisten anderen Länder auch für das sogenannte Konsolidierungshilfeverfahren entschieden.<sup>6</sup>

Eine überschlägige Rechnung für das Jahr 2020 zeigt die Unterschiede zur gegenwärtigen Regelung in Art. 95 Abs. 4 SächsV: Danach wäre in jenem Jahr überhaupt keine konjunkturbedingte Kreditaufnahme möglich gewesen [hierzu hätten die Steuereinnahmen 2,1 Mrd. Euro (-12,6%) unter den ursprünglich veranschlagten Wert fallen müssen (tatsächlicher Rückgang: 1,7 Mrd. Euro, -10,0%)]. Ohne eine Rücklagenentnahme bzw. einen Rückgriff auf Notlagenkredite hätten die Ausgaben also um einen entsprechenden Betrag gesenkt werden müssen. Bei Anwendung des makrobasierten Verfahrens des Stabilitätsrats wäre hingegen eine konjunkturbedingte Verschuldung von gut 1,2 Mrd. Euro<sup>7</sup> möglich gewesen. Dies zeigt, dass auch bei Verwendung des makrobasierten Verfahrens einer konjunkturbedingten Kreditaufnahme durchaus Grenzen gesetzt sind, dass die Last einer möglichen Anpassung auf der Ausgabenseite jedoch deutlich niedriger ausgefallen wäre und lediglich 500 Mill. Euro betragen hätte. Faktisch hätten die Ausfälle bei den Steuereinnahmen damit problemlos aus der Haushaltsausgleichsrücklage finanziert und der Corona-Bewältigungsfonds entsprechend niedriger dotiert werden können. Da bei wieder anziehender Konjunktur die aufgenommenen Kredite unmittelbar und automatisch wieder zurückgeführt werden müssen, ist zudem ein dauerhafter Anstieg der Verschuldung ausgeschlossen. Man hätte also auch den aktuellen Parteienstreit um die Tilgungsdauer der Corona-Notlagenkredite nach Art. 95 Abs. 5 SächsV abmildern können.

Wichtig ist indes strikte Symmetrie des Verfahrens, so dass konjunkturbedingte Defizite in einem nachfolgenden Konjunkturaufschwung tatsächlich getilgt werden und nicht zu dauer-

haft steigender Staatsverschuldung führen. Sinnvoll scheint es auch, darüber hinaus erzielte (ungeplante) Steuermehreinnahmen in einem konjunkturellen Aufschwung für die Aufstockung der Haushaltsausgleichsrücklage und nicht etwa für (dauerhafte) Mehrausgaben zu verwenden.<sup>8</sup> Eine ausreichend hohe Rücklage würde es überdies erleichtern, auf eine konjunkturbedingte Verschuldung in späteren konjunkturellen Schwächephasen verzichten zu können.

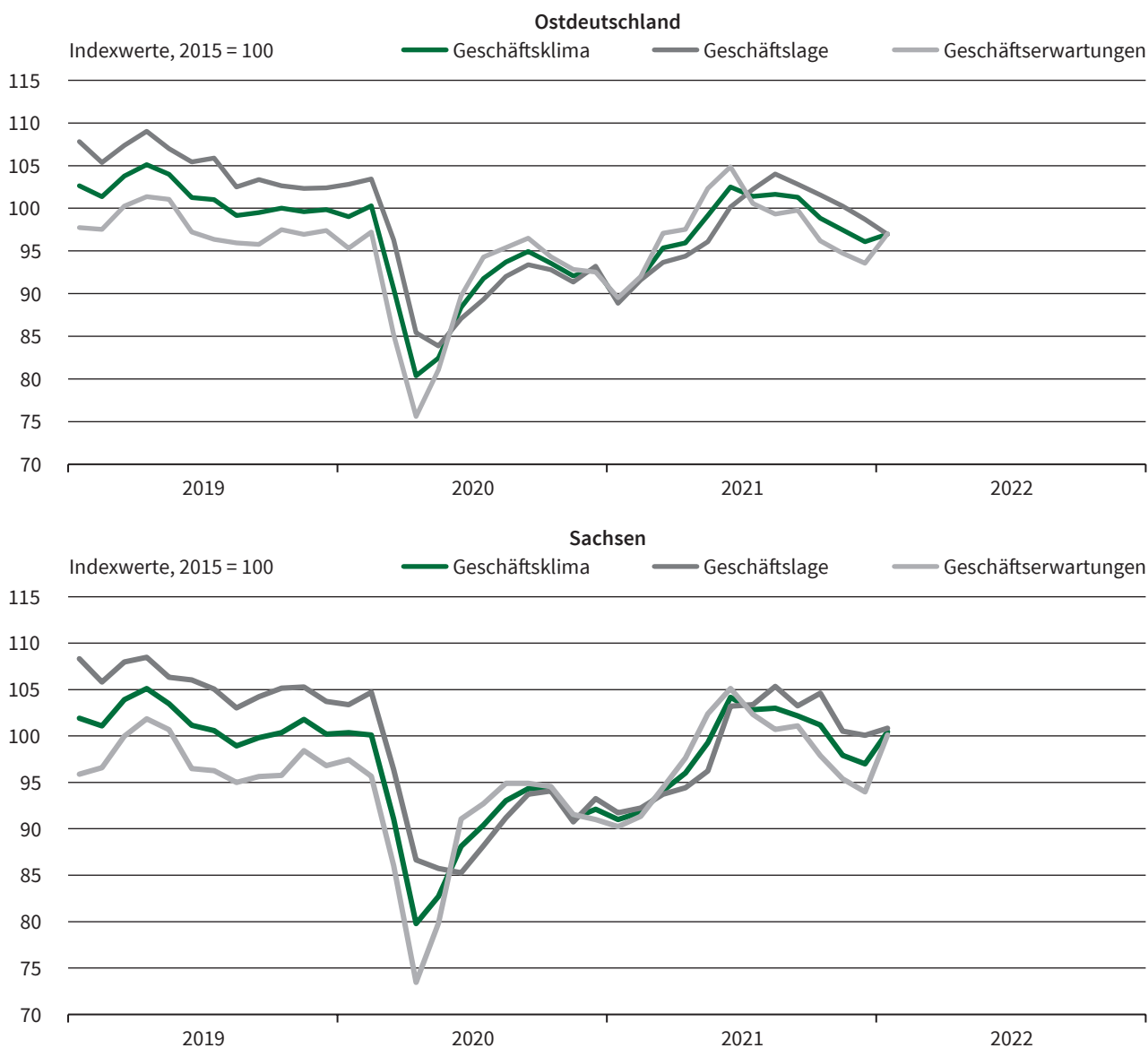
- 
- 1 Überarbeitete Fassung einer Stellungnahme vor der AG „Verfassungsänderung“ des Sächsischen Landtags am 14. Januar 2022.
  - 2 Da eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme mangels rechtlicher Grundlage in Bayern nicht möglich ist, entfällt hier auch die Notwendigkeit einer Konjunkturbereinigung von Einnahmen bzw. Ausgaben.
  - 3 Dies ist damit zu begründen, dass die „Normallage“ selbst konjunkturabhängig und deswegen bei temporär rückläufigen Steuereinnahmen die Hürden für eine konjunkturorientierte Verschuldung sogar noch erhöht.
  - 4 Vgl. Deutsche Bundesbank, Zur Konjunkturbereinigung der Länder im Rahmen der Schuldenbremse, Monatsbericht 3/2017, S. 35-58.
  - 5 Vgl. [https://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ueberwachung\\_Einhaltung\\_Schuldenbremse/Kompendium/20201125\\_Konjunkturbereinigungsverfahren.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ueberwachung_Einhaltung_Schuldenbremse/Kompendium/20201125_Konjunkturbereinigungsverfahren.pdf?__blob=publicationFile)
  - 6 Konsolidierungshilfeverfahren und Bundesverfahren unterscheiden sich dabei hinsichtlich der Ermittlung der sogenannten „Ex-Post-Konjunkturkomponente“, anhand derer der Einfluss der konjunkturellen Entwicklung nach Haushaltsaufstellung auf die Höhe der zulässigen Verschuldung berücksichtigt wird.
  - 7 Gesamtwirtschaftliche Produktionslücke in 2020 (-166 Mrd. Euro) multipliziert mit der Budgetsemielastizität der Bundesländer (0,134) ergibt das konjunkturbedingte Defizit der Ländergesamtheit (22,3 Mrd. Euro); hiervon entfallen 4,9% auf Sachsen (Anteil an den relevanten Steuereinnahmen des Jahres 2019).
  - 8 Vgl. auch §14 StabW.

Niels Gillmann und Jannik A. Nauerth\*

# ifo Konjunkturumfragen Ostdeutschland und Sachsen

Das ifo Geschäftsklima Ostdeutschland basiert auf ca. 1 700 monatlichen Meldungen von Unternehmen, von denen ca. 500 aus Sachsen stammen. Die Befragungsteilnehmer\*innen kommen aus dem Verarbeitenden Gewerbe, dem Dienstleistungssektor, dem Handel und dem Bauhauptgewerbe. Die Unternehmer\*innen werden gebeten, ihre gegenwärtige Geschäftslage zu beurteilen und ihre Erwartungen für die nächsten sechs Monate mitzuteilen.

**Abb. 1**  
ifo Geschäftsklima Ostdeutschland und Sachsen (2015 = 100, saisonbereinigt)



Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Januar 2022.

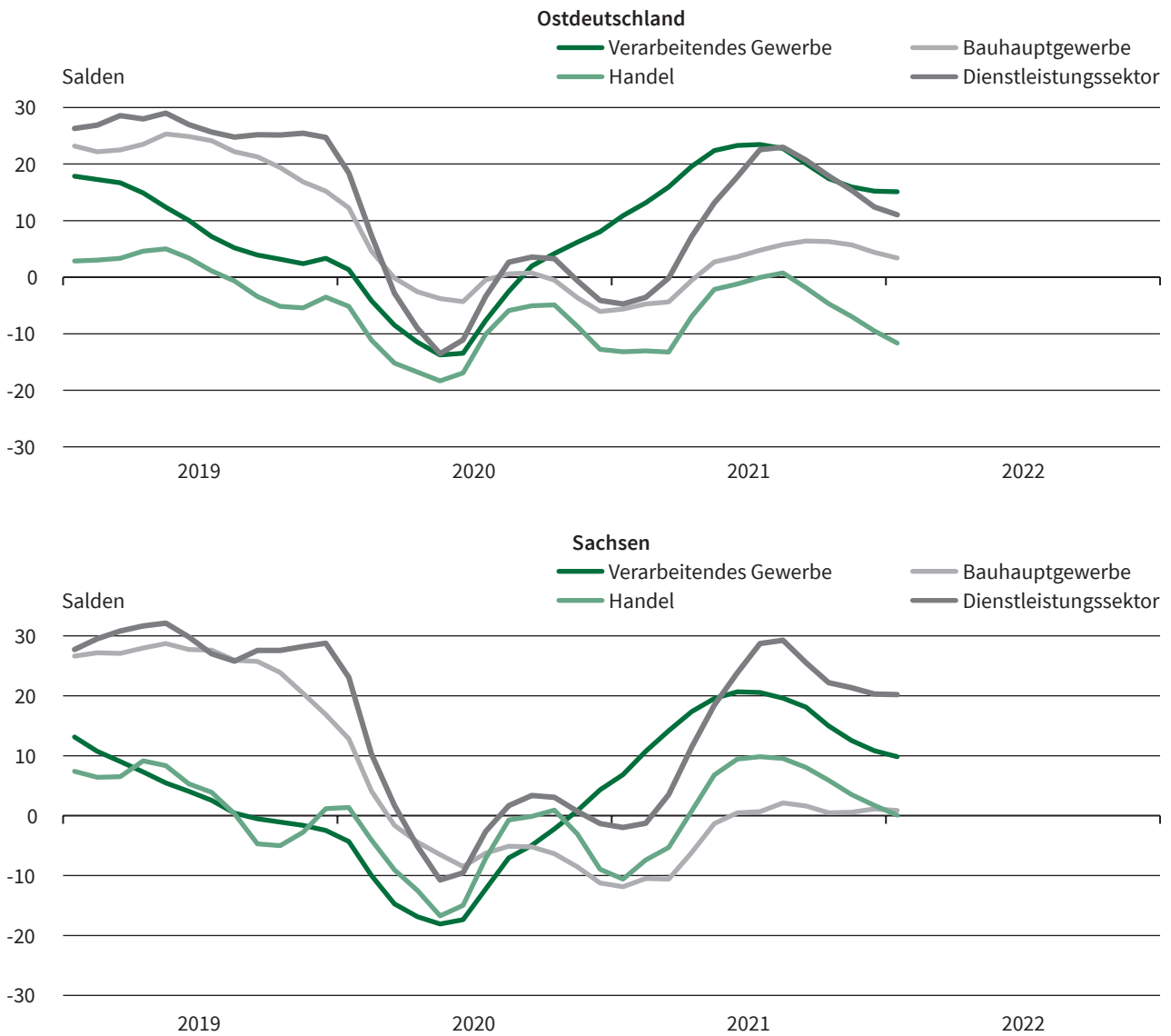
© ifo Institut

\* Niels Gillmann und Jannik A. Nauerth sind Doktoranden an der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung München an der Universität München e. V.



**Abb. 2**

**ifo Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen** (Salden, saisonbereinigt und geglättet)

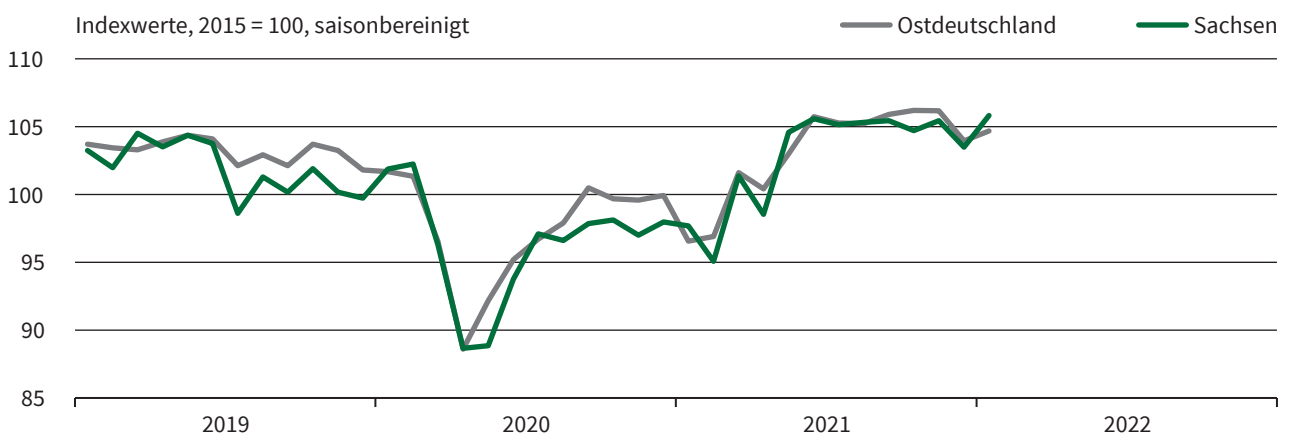


Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Januar 2022.

© ifo Institut

**Abb. 3**

**ifo Beschäftigungserwartungen** (Salden, saisonbereinigt und geglättet)



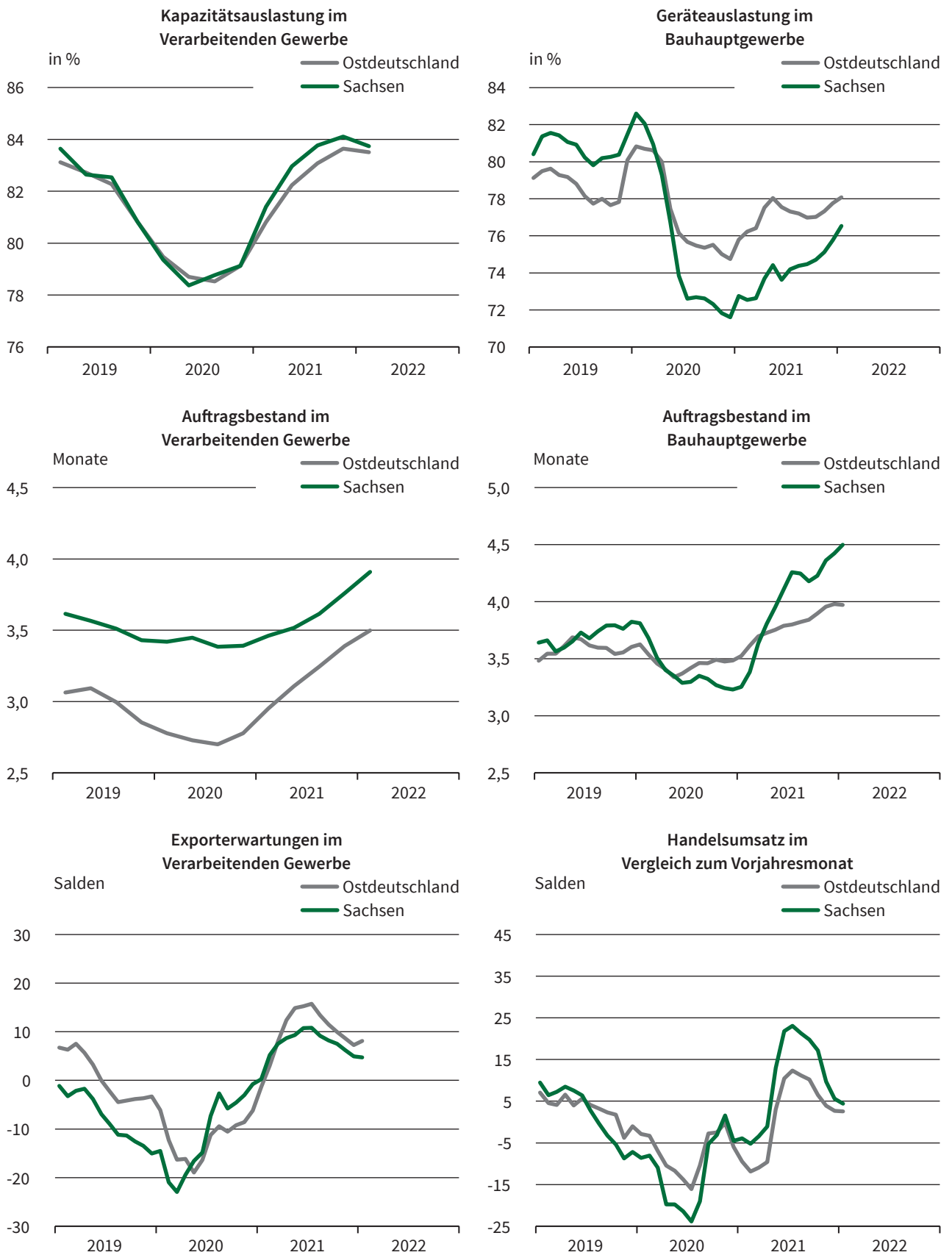
Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Januar 2022.

© ifo Institut

Abb. 4

Ausgewählte Indikatoren aus dem ifo Konjunkturtest für Ostdeutschland und Sachsen

Saisonbereinigt (außer Handelsumsätze) und geglättet



Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Januar 2022.

© ifo Institut

## ifo Veranstaltungen

Im Rahmen der **Dresdner Vorträge für Wirtschaftspolitik** spricht am Dienstag, den **15. März 2022** Prof. Dominik Möst, Professor für Energiewirtschaft an der Technischen Universität Dresden. Er hält einen Vortrag zum Thema „Kapazitätslücke im Energiemarkt“.

Der **11th ifo Dresden Workshop on Labor Market and Social Policy** wird am **12./13. Mai 2022** stattfinden. Forschungsarbeiten zu den folgenden Themen sollen vorgestellt werden:

- Immigrants' residential choice and skill distribution
- Health policies and health of the work force
- Early childhood interventions and skill formation

Der jährlich stattfindende Workshop wird gemeinsam von der Dresdner Niederlassung des ifo Instituts und der Technischen Universität Dresden veranstaltet.

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

## ifo Veröffentlichungen

**Ragnitz, Joachim: Alternative Indikatoren zur Messung von Flächeneffizienz, Gutachten im Auftrag der Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern, ifo Dresden Studien 88, ifo Institut, München/Dresden, 2022, ISBN 978-3-95942-108-9, 50 S., 15 Euro**

Hintergrund der Studie ist das in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung verankerte Ziel, die Inanspruchnahme neuer Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke bis zum Jahr 2030 auf unter 30 ha/Tag zu verringern. Hierfür werden im politischen Raum zunehmend Forderungen nach quantitativen Vorgaben für die Flächeninanspruchnahme erhoben, da bisherige freiwillige Maßnahmen nicht zum gewünschten Erfolg

geführt haben. Im Kern der Studie stand zunächst die Entwicklung eines neuen Flächeneffizienzindikators, der zur Bewertung der Flächeninanspruchnahme besser geeignet scheint als der Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsfläche allein. Hierzu wurde unterschieden zwischen wachstumsbedingter Flächen nachfrage einerseits und Verbesserung der Effizienz der Flächennutzung andererseits. Weiterhin erfolgte eine kritische Auseinandersetzung mit den derzeit diskutierten Instrumenten der Flächennutzungspolitik.

Die Studie kann als pdf-Datei unter <https://www.ifo.de/publikationen/ifo-dresden-studien> kostenlos heruntergeladen werden.

## ifo Vorträge

Thum, Marcel, „Compulsory Insurance against Natural Disasters“, Vortrag auf dem NaDiMa Dialogue #16 des Centrums für Nah- und Mittelost-Studien, 9. Dezember 2021, online.

Gillmann, Niels, „EPU with Ada-Net“, Vortrag auf der 14th International Conference of the ERCIM WG on Computational and Methodological Statistics, 18. Dezember 2021, online.

Ragnitz, Joachim, „Strukturwandel in den Kohleregionen“, Diskussionsveranstaltung im Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, 12. Januar 2022, online.

Ragnitz, Joachim, „Anpassung der Schuldenregel des Art. 95 Abs. 4 der Sächsischen Verfassung („Normallage“)\", Vortrag anlässlich einer Anhörung der AG „Verfassungsänderung“ des Sächsischen Landtags, 14. Januar 2022, online.

Heisig, Katharina, „Three Essays on Family Policy and Early Childhood Education“, Vortrag im Rahmen des Forschungskolloquiums der Technischen Universität (TU) Dresden, 18. Januar 2022, online.

Ragnitz, Joachim, Vorstellung der Studie „Potentialanalyse strukturschwacher Regionen“ im Auftrag der GTAI, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, 18. Januar 2022, online.

Ragnitz, Joachim, „Deutschlands Klimaziele – wie kann unsere Volkswirtschaft, insbesondere die sächsische Industrie, diesen Transformationsprozess stemmen?“, Vortrag beim Industrieverein Sachsen, 3. Februar 2022, online.

## ifo in den Medien (Auswahl)

„Seid verschlungen Millionen – Für den Strukturwandel in den Braunkohleregionen steht viel Geld bereit, auch in der Lausitz. Doch über Sinn, Einsatz und Verteilung der Mittel gibt es Streit“, Joachim Ragnitz, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22. November 2021, S. 4.

„Mit grünen Aktien das Klima retten? Der Dresdner Finanzexperte Marcel Thum bezweifelt den Einfluss grüner Finanzanlagen auf Nachhaltigkeit. Was stattdessen wirken könnte“, Marcel Thum, Sächsische Zeitung, 22. November 2021, S. 23.

„Elon Musk lehnt Milliardenförderung ab“, Joachim Ragnitz, Handelsblatt, 29. November 2021, S. 24.

„ifo Geschäftsklima Ostdeutschland sinkt weiter“, Pressemitteilung des ifo Instituts, Niederlassung Dresden, 29. November 2022.

„ifo Forscher Ragnitz kritisiert Verschiebung der großen Rentenreform durch die Ampel“, Joachim Ragnitz, Pressemitteilung des ifo Instituts, 1. Dezember 2021.

„ifo Institut: Braunkohleregionen: Fördermittel zielgerichtet einsetzen“, Joachim Ragnitz, Pressemitteilung des ifo Instituts, 16. Dezember 2021.

„ifo: Milliarden für Kohleausstieg werden nicht zielgerichtet genug eingesetzt“, MDR Aktuell und MDR Sachsen – Das Sachsenradio, 16. Dezember 2021.

„ifo-Institut: Mittel zielgerichteter einsetzen – Milliardenhilfen für Braunkohleregionen“, Joachim Ragnitz, Dresdner Neueste Nachrichten, 17. Dezember 2021, S. 7.

„Grüne Finanzanlagen – Nachhaltigkeit kaum messbar“, Marcel Thum, Deutschlandfunk, 21. Dezember 2021.

„ifo Konjunkturprognose für Ostdeutschland und Sachsen: Corona bremst Erholung aus“, Pressemitteilung des ifo Instituts, Niederlassung Dresden, 21. Dezember 2021.

„ifo-Prognose: Sachsens Wirtschaftsaufschwung verzögert sich“, MDR Sachsen – Das Sachsenradio, 21. Dezember 2021.

„Warum Sachsens Wirtschaft so stabil durch die Krise kommt – Die Dresdner ifo-Forscher erwarten 3,4 Prozent Wachstum für nächstes Jahr“, Sächsische Zeitung, 22. Dezember 2021, S. 11.

„Experte: Im Sommer 2022 geht es in Sachsen wieder aufwärts – Erst dann wird es laut Prognose des Dresdner ifo-Instituts eine kräftige Erholung geben. Bis dahin gilt es noch, ein tiefes Tal zu durchschreiten“, Dresdner Neueste Nachrichten, 22. Dezember 2021, S. 7 (auch Leipziger Volkszeitung).

„Strukturwandel in der Lausitz – Experte glaubt nicht an erfolgreichen Strukturwandel“, Joachim Ragnitz, Lausitzer Rundschau, 25. Dezember 2021.

„ifo Dresden: Weniger Wirtschaftsförderung im Osten, mehr im Westen“, Joachim Ragnitz, Pressemitteilung des ifo Instituts, 4. Januar 2022.

„Forscher verlangen mehr Aufbau West“, Joachim Ragnitz, spiegel.de, 4. Januar 2022.

„Mehr Wirtschaftsförderung im Westen, weniger im Osten“, Joachim Ragnitz, Sächsische Zeitung 4. Januar 2022.

„Strukturwandel in Gefahr – ifo-Institut kritisiert Fördermittelvergabe in der Lausitz“, Joachim Ragnitz, Der Tagesspiegel, 5. Januar 2022.

„ifo Geschäftsklima Ostdeutschland auf Talfahrt“, Pressemitteilung des ifo Instituts, Niederlassung Dresden, 10. Januar 2022.

„Der Blick auf den Osten: Immer noch notwendig oder inzwischen überflüssig?“, im Interview Joachim Ragnitz, MDR Sachsen – Das Sachsenradio, 11. Januar 2022.

„Der Traum von der ertragreichen Altersrente“, Joachim Ragnitz, Lausitzer Rundschau, 14. Januar 2022.

„Wohnen, Fahren, Einkaufen – Wird normales Leben unerschwinglich?“, Joachim Ragnitz zu Gast in der Sendung „Fakt ist! Im MDR Fernsehen, 24. Januar 2022.

# ifo DRESDEN STUDIE 88

---

## AUTOREN

Joachim Ragnitz

---

## ISBN

978-3-95942-108-9

---

## HERAUSGEBER/DRUCK

ifo Institut  
München/Dresden  
2022

---

## UMFANG / FORMAT

A5  
50 Seiten  
Zahlreiche Tabellen

---

## PREIS

15,- Euro zzgl. Versandkosten  
Die Studie kann als  
pdf-Datei kostenlos unter  
[https://www.ifo.de/publikationen/  
ifo-dresden-studien](https://www.ifo.de/publikationen/ifo-dresden-studien)  
heruntergeladen werden.

---

## Alternative Indikatoren zur Messung von Flächen- effizienz

Hintergrund der Studie ist das in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung verankerte Ziel, die Inanspruchnahme neuer Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke bis zum Jahr 2030 auf unter 30 ha/Tag zu verringern. Hierfür werden im politischen Raum zunehmend Forderungen nach quantitativen Vorgaben für die Flächeninanspruchnahme erhoben, da bisherige freiwillige Maßnahmen nicht zum gewünschten Erfolg geführt haben. Im Kern der Studie stand zunächst die Entwicklung eines neuen Flächeneffizienzindikators, der zur Bewertung der Flächeninanspruchnahme besser geeignet scheint als der Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsfläche allein. Hierzu wurde unterschieden zwischen wachstumsbedingter Flächennachfrage einerseits und Verbesserung der Effizienz der Flächennutzung andererseits. Weiterhin erfolgte eine kritische Auseinandersetzung mit den derzeit diskutierten Instrumenten der Flächennutzungspolitik.

**ifo** INSTITUT  
Niederlassung Dresden





# Hinweis für externe Autor\*innen

Die Redaktion von „ifo Dresden berichtet“ möchte an dieser Stelle darauf hinweisen, dass es auch für externe Autor\*innen die Möglichkeit gibt, in unserer Zeitschrift zu publizieren. Wir möchten ausdrücklich dazu ermuntern, neue wissenschaftliche Befunde in unserem Medium zu veröffentlichen. Vorzugsweise sollte es sich um Beiträge handeln, die sich mit regionalökonomischen Themen mit Ostdeutschlandbezug befassen. Mögliche Beiträge können jederzeit per E-Mail an die Niederlassung Dresden unter [dresden@ifo.de](mailto:dresden@ifo.de) eingereicht werden. Die eingereichten Aufsätze durchlaufen ein Auswahlverfahren durch die Redaktion der Zeitschrift „ifo Dresden berichtet“.

## Formale Anforderungen:

Der Leser\*innenkreis der Zeitschrift „ifo Dresden berichtet“ umfasst neben Akademiker\*innen vor allem Entscheider\*innen aus Unternehmen, Behörden, Politik und Presse in Ostdeutschland. Sie sind an Ergebnissen interessiert und weniger an der methodischen Vorgehensweise. Daher sollte der **Schwerpunkt des Textes ergebnisorientiert** sein. Die Datengewinnung und methodische Vorgehensweisen dürfen kurz abgehandelt werden. Der Text sollte auch für interessierte Laien verständlich sein.

Es sollte auf ein ausgewogenes **Verhältnis von Text und Abbildungen** geachtet werden. Gibt es zu viele Abbildungen für zu wenig Text, rutschen Abbildungen mehrere Seiten nach hinten und der Aufsatz wird sehr schwer lesbar.

- Textlänge zwischen 5 und 10 Seiten
- Text als Word-Datei (Fließtext einspaltig)
- Abbildungen und Tabellen als Excel-Dateien (mit zugrundeliegenden Daten)
- Grafiken als pdf- oder jpg-Dateien in möglichst hoher Auflösung
- Das Heft erscheint in den Farben Schwarz/Grün (bitte beim Einfärben der Abbildungen und Grafiken beachten)

Die **Autor\*innen** werden immer ausschließlich nach dem Alphabet sortiert, nicht nach „Rang“ der Autoren oder Anteil der Mitarbeit am Text.

Für jede ifo Publikation bitten wir um die Anfertigung eines **Abstracts**, dies meint eine kurze inhaltliche Zusammenfassung von maximal 12 Zeilen Umfang.

Da die Beiträge nicht sehr lang sind, sollten die **Überschriften** möglichst nicht nummeriert werden (nur gleichrangige Teilüberschriften, nicht zu viele Stufungen verwenden).

