

# ifo Dresden berichtet

## Aktuelle Forschungsergebnisse

- *Xenia Frei und Felix Rösel*  
Geballte Schuldenlast: Wie ungleich sind die kommunalen Schulden in Deutschland verteilt?
- *Michael Weber*  
Regionale Strukturunterschiede bei den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten
- *Tobias Seidel und Maximilian von Ehrlich*  
Langfristige Effekte der Regionalpolitik
- *Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose*  
Kräftiger Aufschwung dank günstigem Öl und schwachem Euro

## Im Blickpunkt

- *Franziska Kruse und Felix Rösel*  
Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen – Wie lassen sich regionale Ausgabenunterschiede erklären?

## Daten und Prognosen

- Vierteljährliche Entwicklung für Sachsen: Ergebnisse für das vierte Quartal 2014
- Regionalisierung des ifo Konjunkturtests
- Arbeitsmarktentwicklung in Sachsen

22. Jahrgang (2015)

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

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

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

Redaktion: Joachim Ragnitz

Technische Leitung: Katrin Behm

Vertrieb: ifo Institut, Niederlassung Dresden

Erscheinungsweise: zweimonatlich

Bezugspreis jährlich: 25,00 €

Preis des Einzelheftes: 5,00 €

Preise einschl. Mehrwertsteuer, zzgl. Versandkosten

Teilnehmer an regelmäßigen ifo Umfragen erhalten einen Rabatt.

Grafik Design: © ifo Institut München

Satz und Druck: c-macs publishingservice Dresden

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

Nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung  
eines Belegexemplares.

# ifo Dresden berichtet 3/2015

## Aktuelle Forschungsergebnisse

### **Geballte Schuldenlast: Wie ungleich sind die kommunalen Schulden in Deutschland verteilt?**

3

*Xenia Frei und Felix Rösel*

Die kommunale Gesamtverschuldung inklusive ausgelagerter Einheiten (Wohnungsbaugesellschaften u. ä.) konnte bisher ausschließlich aggregiert auf Landesebene dargestellt werden. Eine Anrechnung ausgelagerter Schulden auf die einzelnen Kommunen war hingegen nicht möglich. Der vorliegende Artikel schließt diese Lücke und diskutiert erstmals die Verteilung der kommunalen Gesamtverschuldung innerhalb Deutschlands und der einzelnen Länder. Auf diese Weise können Stand und Verteilung der Schulden von Kern- und ausgelagerten Haushalten innerhalb der Länder verglichen werden. Es wird gezeigt, dass die kommunale Schuldenstruktur zwischen den Ländern stark variiert. Aufgrund ihrer Höhe fallen insbesondere die Kassenkredite als stark ungleich verteilt auf. In Ländern mit hoher kommunaler Durchschnittverschuldung ist zudem eine Vielzahl der Kommunen verschuldet, während sich die Verschuldung in durchschnittlich niedrig verschuldeten Ländern auf Einzelfälle beschränkt.

### **Regionale Strukturunterschiede bei den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten**

13

*Michael Weber*

In diesem Beitrag werden regionale Unterschiede in Bezug auf die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (eLb) untersucht. Die Analyse gliedert sich in zwei Teile. Der erste Teil widmet sich dem Anteil der eLb in verschiedenen Bevölkerungsgruppen (Betroffenheit), der zweite dem Anteil der verschiedenen Bevölkerungsgruppen an den eLb (Struktur). Mittels Clusteranalyse werden Landkreise und kreisfreie Städte mit ähnlichen Anteilsmustern zusammengefasst. Bei der Betroffenheit lässt sich ein deutliches Ost-West-Gefälle erkennen, nicht aber bei der Struktur. Maßnahmen, die auf die Reduzierung der Hilfebedürftigkeit zielen, sollten die teils erheblichen regionalen Unterschiede in der Struktur der eLb berücksichtigen.

### **Langfristige Effekte der Regionalpolitik**

20

*Tobias Seidel und Maximilian von Ehrlich*

Die Reduzierung regionaler Ungleichheiten ist in Deutschland ein zentrales Anliegen der Politik. Dabei erhoffen sich Politiker oft, dass temporäre Förderung einen sich selbst tragenden Entwicklungsprozess in Gang setzt. Der Umfang regionaler Umverteilung ist sowohl auf nationaler wie internationaler Ebene enorm. Bei all dem Aufwand sind die Auswirkungen dieser Politik bisher wenig verstanden. Insbesondere ist unklar, ob es gelingen kann, mit einer temporären Politikmaßnahme eine sich selbst tragende ökonomische Entwicklung in geförderten Regionen einzuleiten. Der vorliegende Beitrag zeigt, dass temporäre Politikinterventionen in der Lage sind, die Verteilung ökonomischer Aktivität im Raum langfristig zu beeinflussen. Der Umfang der Förderung war groß genug, dass die Transfers einen Einfluss auf die Entscheidung von Individuen ausüben konnten. Jedoch ergibt sich ein ernüchterndes Bild, wenn die gesamtwirtschaftliche Effizienz der Regionaltransfers betrachtet wird. Die Ergebnisse deuten auf hohe Umsiedlungsaktivitäten von Haushalten und Firmen hin. Insbesondere wenn die Kostenseite berücksichtigt wird, ist die gesamtwirtschaftliche Effizienz fraglich.

### **Kräftiger Aufschwung dank günstigem Öl und schwachem Euro**

29

*Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose*

Die deutsche Wirtschaft befindet sich in einem kräftigen Aufschwung. Sie wird stimuliert von unerwarteten expansiven Impulsen, insbesondere dem Verfall des Ölpreises und der starken Abwertung des Euro. Das Bruttoinlandsprodukt wird in diesem Jahr voraussichtlich um 2,1 % steigen. Dabei ist der Konsum die Stütze des Aufschwungs. Zudem gehen vom übrigen Euroraum wieder leicht positive Impulse aus, so-

dass auch der Außenhandel zur Expansion beiträgt. Im kommenden Jahr dürfte sich das Tempo nur wenig verlangsamen. Die Abwertung des Euro wird die Konjunktur dabei weiter beleben, während die positiven Effekte des gesunkenen Ölpreises auslaufen. Alles in allem erwarten die Institute einen Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktion im Jahr 2016 um 1,8 %.

## Im Blickpunkt

### Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen – Wie lassen sich regionale Ausgabenunterschiede erklären?

33

*Franziska Kruse und Felix Rösel*

Die Ausgaben für die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach SGB XII variieren im regionalen Vergleich in Deutschland deutlich. In diesem Beitrag werden mit unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen und der lokalen Wirtschaftskraft zwei mögliche Faktoren näher beleuchtet, die diese Unterschiede erklären könnten. Hierbei zeigt sich insbesondere eine Korrelation von Wirtschaftskraft und den Ausgaben je Leistungsempfänger. Dieser Zusammenhang lässt sich als ökonomische Partizipation am lokalen Wohlstandsniveau verstehen. Keine Rolle für die fiskalischen Ergebnisse scheint hingegen die Wahl einer dezentralen oder zentralen Verwaltungsorganisation zu spielen. Für künftige Untersuchungen regionaler Ausgabenunterschiede wird eine Einbeziehung weiterer Einflussfaktoren wie unterschiedliche administrative Regelungen vor Ort (Angebots- bzw. Teilhabepflicht, verschiedene Steuerungsmodelle u. ä.), mögliche politischen Einflüsse sowie die örtliche Anbieterstruktur empfohlen.

## Daten und Prognosen

### Vierteljährliche VGR für Sachsen: Ergebnisse für das vierte Quartal 2014

38

*Wolfgang Nierhaus*

### Ostdeutsche Wirtschaft mit kräftigem Dämpfer: ifo Geschäftsklimaindex im Mai 2015

40

*Robert Lehmann*

### Der sächsische und der ostdeutsche Arbeitsmarkt im Mai: Zunahme der sozialversicherungspflichtigen und Abnahme der geringfügigen Beschäftigung

43

*Michael Weber*

## Aus der ifo Werkstatt

### ifo Veranstaltungen

46

### ifo Vorträge

46

### ifo Veröffentlichungen

47

### ifo intern

47

# Geballte Schuldenlast: Wie ungleich sind die kommunalen Schulden in Deutschland verteilt?

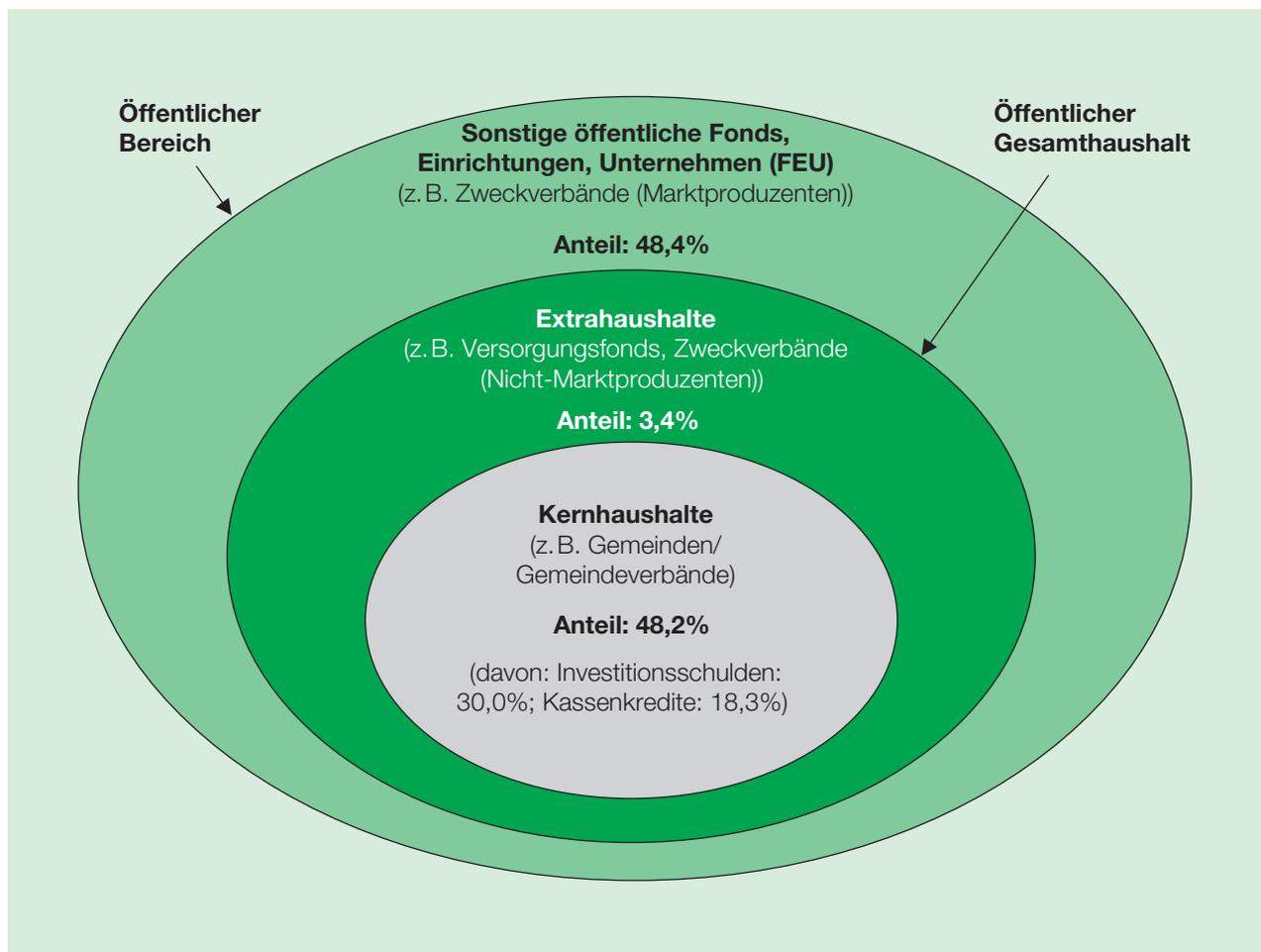
Xenia Frei und Felix Rösel\*

Die prekäre Finanzlage einzelner Kommunen gilt als ein wichtiger Treiber regionaler Ungleichheit [EICHEL et al. (2014)]. Beklagt wird eine Spirale aus steigender Schuldenlast, fehlenden Investitionen und sich hierdurch verschärfenden lokalen Problemen, die zu einem Auseinanderdriften von „armen“ und „reichen“ Kommunen führen könnten. Empirisch ist allerdings bemerkenswert wenig über die Verteilung der kommunalen Schulden und die Stärke eines möglichen Gefälles zwischen den Kommunen bekannt. Ursächlich hierfür waren bis dato insbesondere Datenrestriktionen. So konnten bisher mit den Schulden der Kern- und Extrahaushalte (Öffentlicher Gesamthaushalt) lediglich rund 52 % der kommunalen

Gesamtverschuldung den einzelnen Kommunen zugeordnet werden (vgl. Abb. 1). Werden außerdem die Schulden von kommunalen Wohnungsbaugesellschaften u. ä. eingeschlossen, die als Öffentliche Fonds, Einrichtungen und (wirtschaftliche) Unternehmen (FEU) bezeichnet werden, wird vom Öffentlichen Bereich gesprochen. Diese stellen mit rund 48 % einen wesentlichen Teil der kommunalen Gesamtverschuldung, wurden in der Statistik bisher jedoch nicht einzelnen Gemeinden zugeordnet.<sup>1</sup>

\* Xenia Frei und Felix Rösel sind Doktoranden der Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

**Abbildung 1: Anteile an der kommunalen Gesamtverschuldung nach dem Schalenkonzept des Statistischen Bundesamtes (Stand: 31.12.2012)**



Quellen: Statistisches Bundesamt (2013), Darstellung des ifo Instituts.

Dieser Beitrag stellt einen neuen Datensatz vor, mit dessen Hilfe ein Gesamtbild der Kommunalverschuldung in Deutschland gewonnen werden kann. Der Datensatz beinhaltet für alle Kommunen in den deutschen Flächenländern Angaben zur kommunalen Gesamtverschuldung zum Stichtag 31.12.2012 und damit neben den Schulden der Kernhaushalte auch solche der Extrahaushalte (z. B. Zweckverbände) sowie die Schulden der FEU [vgl. STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (2014)].<sup>2</sup> Für ein vollständiges Bild der kommunalen Verschuldung wurden außerdem händisch die Kassenkredite der Kommunen ergänzt, die im ursprünglichen Datensatz nicht enthalten waren. Abschließend wurden die Schulden der Gemeindeverbände (z. B. Ämter, Verwaltungsgemeinschaften, Landkreise) den jeweiligen angehörigen Gemeinden anhand ihrer Einwohnerzahl zugerechnet (für Details vgl. Infobox).<sup>3</sup> Tabelle 1 gibt einen deskriptiven Überblick über den Gesamtdatensatz. Bemerkenswert erscheint die enorme Spannweite in der Gesamtverschuldung, die bei einem Mittelwert von rund 3.500 € von 34 € bis zu 39.000 € je Einwohner reicht.

Im Folgenden wird erstmals die kommunale Gesamtverschuldung auf der Ebene aller 10.625 erfassten deutschen Gemeinden verglichen. Bisherige Untersuchungen, welche die Schulden aller kommunalen Haushaltsebenen berücksichtigten, waren auf aggregierte Daten auf Landesebene beschränkt [vgl. z. B. FREIER und GRASS (2013), BURTH et al. (2014)]. Sie erlaubten daher keine Aussagen darüber, ob die Schulden innerhalb eines Landes sich auf wenige Kommunen konzentrieren oder ob die Kommunen eines Landes flächendeckend verschuldet sind. Der hier eingeführte Datensatz erlaubt zusätz-

lich Aussagen zur Verteilung der Schulden auf die einzelnen Gemeinden.

Im Folgenden wird zunächst auf Basis bisheriger Schuldenstatistiken [vgl. z. B. STATISTISCHES BUNDESAMT (2013)] und analog zur bestehenden Literatur die durchschnittliche Verschuldungshöhe der Kommunen in den 13 deutschen Flächenländern nach Verschuldungsarten dargestellt. Die Mikrodatenstruktur ermöglicht es nunmehr, der durchschnittlichen kommunalen Pro-Kopfverschuldung in den Ländern Kennziffern zur Verteilung der Schulden auf einzelne Gemeinden gegenüberzustellen. Hierbei zeigt sich ein negativer Zusammenhang der durchschnittlichen kommunalen Verschuldungshöhe eines Landes und der Konzentration der Kommunalschulden innerhalb des Landes. In Ländern mit niedriger kommunaler Durchschnittverschuldung sind nur wenige Gemeinden hoch verschuldet, während in der Breite eine niedrige Verschuldung vorherrscht. In Ländern mit hoher durchschnittlicher kommunaler Verschuldung sind die Kommunen hingegen flächendeckend verschuldet. Die negative Korrelation von Schuldenhöhe und -konzentration weist darauf hin, dass kommunale Verschuldung in Ländern mit hoher Schuldenkonzentration ein kommunenspezifisches Einzelfallphänomen darstellt. In Ländern, deren Kommunen flächendeckend verschuldet sind, scheint die Verschuldung hingegen maßgeblich auf landesspezifische Strukturen zurückzuführen zu sein. Diese Befunde weisen eindrücklich auf die besondere Verantwortung der Länder für die finanzielle Lage der Kommunen hin. Bundeseinheitliche Politikmaßnahmen dürften angesichts der sehr länderspezifischen Ergebnisse dagegen nur bedingt treffsicher sein.

**Tabelle 1: Deskriptive Statistik des verwendeten Datensatzes**

Abgrenzung	n	in € je Einwohner			
		Gewichteter Mittelwert <sup>a</sup>	Standardabweichung	Minimum	Maximum
Investitionskredite (Kernhaushalt)	10.625	1.040	821	-2025	28.113
Kassenkredite (Kernhaushalt)	10.625	634	697	0	10.235
Extrahaushalte	10.625	117	189	0	4.219
FEU	10.625	1.680	1.209	0	16.501
Gesamtverschuldung	10.625	3.471	1.789	34	39.217

a) Mit der Einwohnerzahl gewichteter Mittelwert.

Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2014), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

### Infobox: Schuldendefinition

Die STATISTISCHEN ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (2014) stellen mit der Integrierten Schuldenstatistik erstmals eine Mikro-Datenbasis der Gesamtverschuldung aller Kommunen (Gemeinden, Landkreise sowie weitere Gemeindeverbände) zum Stichtag 31.12.2012 zur Verfügung. Die Statistik beinhaltet neben den Angaben zu den Investitionskrediten der Kernhaushalte auch die Verschuldung in Extrahaushalten sowie die Schulden der Öffentlichen Fonds, Einrichtungen und (wirtschaftlichen) Unternehmen (FEU). Letztere wurden anhand der jeweiligen Eigentümerstruktur den einzelnen Kommunen zugeordnet. Die damit ermöglichte Schuldendefinition entspricht nach dem Schalenkonzept des STATISTISCHEN BUNDESAMTES der weitestmöglichen Abgrenzung („Öffentlicher Bereich“).

Für eine vollständige Vergleichbarkeit der Gemeinden in der Schuldenstatistik musste die Datenbasis jedoch nochmals deutlich modifiziert werden. Erstens enthält die Statistik keine Angaben zu den Kassenkrediten der Kommunen, die jedoch einen wesentlichen Teil der Gesamtverschuldung bilden und daher gesondert untersucht werden sollten. Die Kassenkredite wurden daher für sämtliche Kommunen händisch ergänzt und die Schulden des Kernhaushaltes in Kassen- und Investitionskredite aufgeteilt; Datenbasis waren Veröffentlichungen der Statistischen Landesämter.

Zweitens bestehen erhebliche Unterschiede in der Kommunalverfassung der Länder, etwa in einer unterschiedlichen Aufgabenabgrenzung zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden, besonderen Verwaltungseinheiten (z. B. Regionalverbände) oder der Struktur von Ämtern bzw. Verwaltungsgemeinschaften und Einheitsgemeinden. Kommunen unterschiedlicher Länder, Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften sowie kreisangehörige Gemeinden und kreisfreier Raum wären damit nicht vergleichbar. Um eine

Vergleichbarkeit herzustellen, wurden die Schulden sämtlicher Gemeindeverbände (insbesondere Verwaltungsgemeinschaften oder Landkreise) entsprechend der Einwohnerzahl auf die sie bildenden Gemeinden aufgeteilt. Dieses Vorgehen spiegelt zugleich die kommunale Finanzstruktur wider: Gemeindeverbände finanzieren sich im Wesentlichen durch Umlagen der angehörigen Gemeinden, die wiederum über die Möglichkeit zur Erhebung der Gemeindesteuern und damit eine originäre Finanzbasis verfügen. Formal ergibt sich die auf diese Weise berechnete Gesamtverschuldung je Einwohner ( $d_i$ ) einer Gemeinde  $i$  aus ihrer eigenen Gesamtverschuldung ( $D_i$ ) sowie der anteiligen Summe der Gesamtverschuldung ( $D_j$ ) aller  $J$  Gemeindeverbände, denen die Gemeinde  $i$  angehört. Die Gesamtsumme wird durch die Einwohnerzahl geteilt, wobei  $E_i$  die Einwohnerzahl der Gemeinde bezeichnet, während  $E_j$  die Einwohnerzahl des Gemeindeverbandes angibt.

$$d_i = \frac{D_i + \sum_{j=1}^J \frac{E_i}{E_j} D_j}{E_i}$$

Im Datensatz entfallen nach der vorgenommenen Aufteilung alle Gemeindeverbände. Zudem wurden landesspezifische Verwaltungsformen wie Bezirke (BY), Landschaftsverbände (NW) sowie einzelne gemeindefreie Gebiete ausgeschlossen. Es verbleiben 10.625 Städte und Gemeinden; die Gesamtsumme der Verschuldung bleibt entsprechend des Vorgehens identisch zur ursprünglichen Statistik. Die Ergebnisse sind nahezu identisch mit der aggregierten Statistik des STATISTISCHEN BUNDESAMTES (2013); einzelne Abweichungen bestehen lediglich bei Baden-Württemberg infolge nicht korrigierter Fehler im Bereich der FEU-Schulden.

### Schuldenhöhe und Schuldenarten

Bevor die Verteilung der kommunalen Verschuldung innerhalb der Länder diskutiert wird, erfolgt ein Vergleich der durchschnittlichen Verschuldung zwischen den Ländern. In der politischen Diskussion wird zumeist auf die Verschuldung des Kernhaushaltes abgestellt. Diese umfasst jedoch nur rund die Hälfte der kommunalen Gesamtverschuldung [Öffentlicher Bereich, vgl. BURTH et al. (2014)]. Der folgende Abschnitt verdeutlicht, wie sich eine Beschränkung der Betrachtung auf die Schulden einzelner Haushaltsbereiche auf die relative Einordnung der

Kommunalverschuldung zwischen den Ländern auswirkt. Graphisch ist dieser Zusammenhang in Abbildung 2 dargestellt, die einen Vergleich der Einordnung kommunaler Schuldenstände des Öffentlichen Gesamthaushaltes sowie des Öffentlichen Bereichs im Jahr 2012 ermöglicht. Auf die Entwicklung der Schuldenstände von FEUs über den Zeitverlauf kann nicht eingegangen werden, da diese erst seit dem Jahr 2010 ausgewiesen werden [STATISTISCHES BUNDESAMT (2011)]. Werden lediglich die kommunalen Schulden des Kernhaushaltes verglichen, übersteigen die Schulden saarländischer Kommunen diejenigen der Kommunen in Sachsen um ein Vielfaches

(vgl. Abb. 2, Teilgraphik a). Dieser Befund bleibt auch bestehen, wenn die Schulden des Öffentlichen Bereichs insgesamt verglichen werden; die relative Lücke fällt jedoch deutlich geringer aus (vgl. Abb. 2, Teilgraphik b) [FREIER und GRASS (2013)].

Im Durchschnitt waren die Kommunen der Flächenländer 2012 mit 1.675 € je Einwohner im Kernhaushalt und mit 3.471 € je Einwohner im gesamten Öffentlichen Bereich verschuldet (vgl. bereits Tab. 1). Nach den Kommunen Baden-Württembergs weisen sächsische Kommunen die geringste Verschuldung im Kernhaushalt auf. Ihre Verschuldung beträgt lediglich rund 50 % des Bundesdurchschnitts. Mit einer Verschuldung von 3.020 € je Einwohner beläuft sich die Verschuldung saarländischer Kommunen im Kernhaushalt hingegen nahezu auf das Doppelte des Bundesdurchschnitts. Wird die Gesamtverschuldung des Öffentlichen Bereichs verglichen, verringert sich der Abstand der ostdeutschen Kommunen zu höchstverschuldeten Kommunen im Saarland und in Hessen deutlich.

Wie Abbildung 2, Teilgraphik b, zeigt, sind die Kommunen der vier Länder Saarland, Hessen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen sowohl im Kernhaushalt als auch im Öffentlichen Bereich insgesamt am höchsten verschuldet. Die durchschnittliche kommunale Verschuldung fällt jedoch im Ländervergleich deutlich sanfter ab: Während die Verschuldung sächsischer Kommunen im Kernhaushalt rund einem Viertel der Verschuldung saarländischer Kommunen entspricht, verringern sich die Unterschiede bei Betrachtung der Gesamtverschuldung.

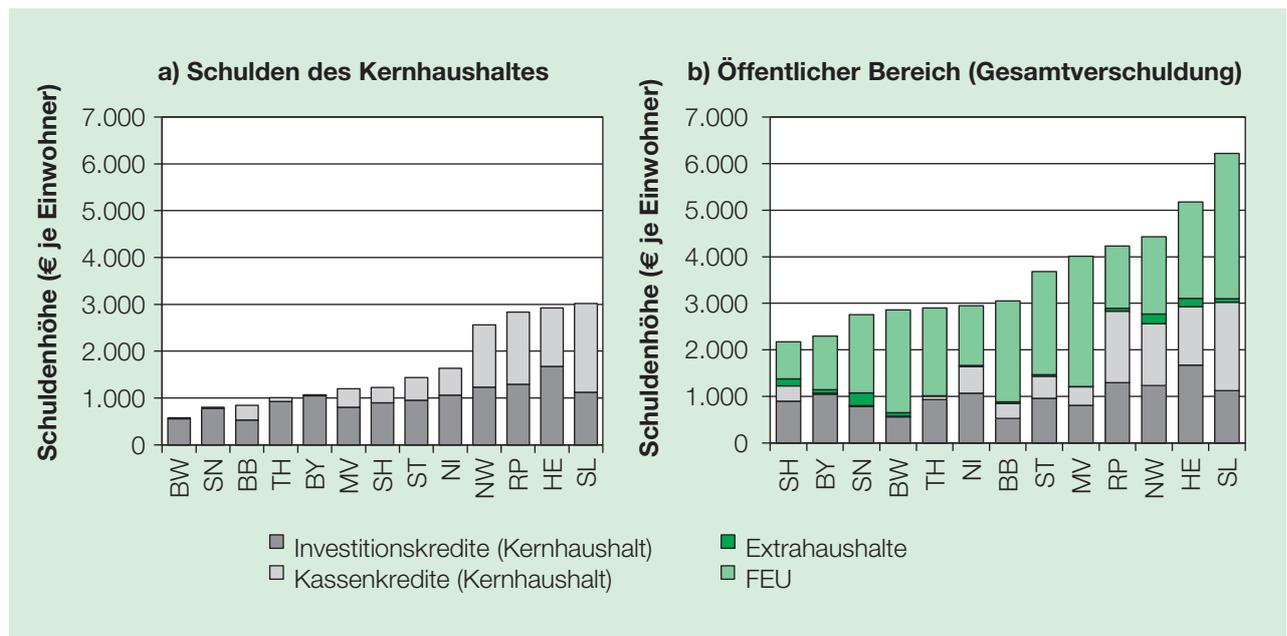
Werden die Schulden des Öffentlichen Bereichs verglichen, entspricht die durchschnittliche Gesamtverschuldung sächsischer Kommunen rund 44 % der entsprechenden kommunalen Verschuldung im Saarland. Insbesondere die Verschuldung der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern ist unter Berücksichtigung der Verschuldung von FEU deutlich höher als im Kernhaushalt alleine. Auch die Kommunen in Sachsen-Anhalt befinden sich in der Verschuldung der FEU im oberen Drittel, gefolgt von den Gemeinden und Gemeindeverbänden Brandenburgs.

Ein Vergleich der Haushaltsebenen zeigt zudem, dass Schulden der FEU bundesweit bestehen, während Kassenkredite überwiegend von Kommunen einzelner Länder genutzt werden. Bemerkenswert ist auch, dass Kommunen in Ländern mit hohen Kassenkrediten nicht gleichzeitig auch hohe FEU-Schulden aufweisen. Die Einbeziehung der FEU in die Schuldenbetrachtung wirkt sich damit deutlich auf die Einordnung der kommunalen Finanzlage aus. Die Wahl einer spezifischen Schuldenart (Kassenkredite) als Verteilungsschlüssel im Rahmen des geplanten Kommunalinvestitionsförderungsfonds<sup>4</sup> des Bundes erscheint insofern zumindest rechtfertigungsbedürftig.

### Schuldenverteilung

Auf Basis bisheriger Datensätze war es nicht möglich, die Verschuldung des Öffentlichen Bereichs und damit die Gesamtverschuldung auf der Ebene einzelner Kommunen darzustellen. Insbesondere die Frage, ob die

Abbildung 2: Schuldenhöhe nach Ländern und Haushaltsbereich (Stand: 31.12.2012)



Quellen: Statistisches Bundesamt (2013), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

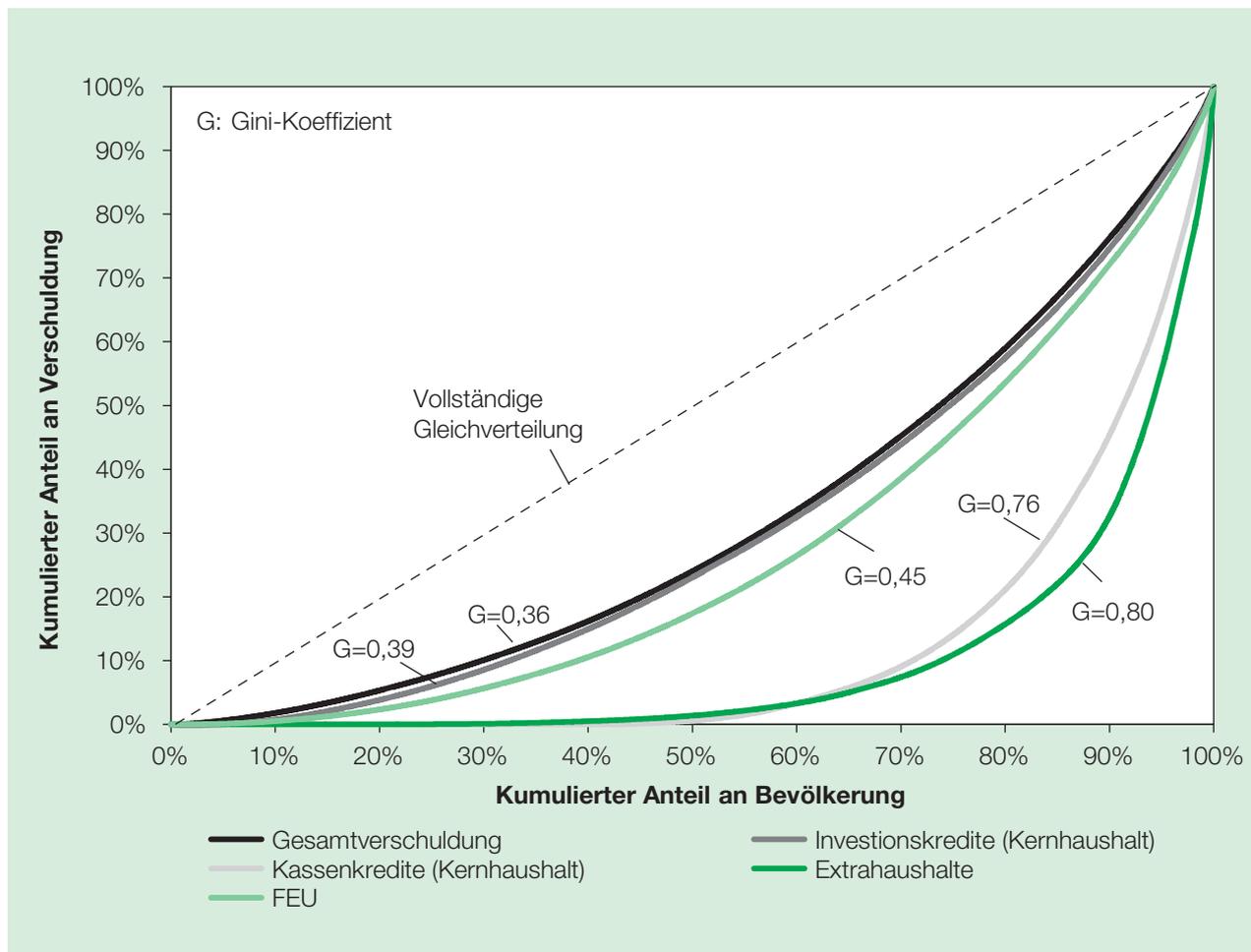
durchschnittliche Kommunalverschuldung eines Landes auf einige wenige Kommunen oder eine flächendeckend gleichmäßige Verschuldung aller Kommunen zurückzuführen ist, musste bis dato offenbleiben. Auslagerungen aus dem Kern- in Extrahaushalte bzw. FEU ließen ein „Verstecken“ von Schulden zu. Der hier verwendete Datensatz ermöglicht erstmals einen quantitativen Vergleich der vollständigen Kommunalverschuldung für alle 13 Flächenländer sowie deren Verteilung auf die einzelnen Kommunen.

Im Folgenden wird auf das Konzept der Lorenzkurve bzw. des Gini-Koeffizienten<sup>5</sup> zurückgegriffen. Abbildung 3 zeigt den kumulierten Anteil kommunaler Verschuldung (y-Achse), der auf einen bestimmten Anteil an der Bevölkerung in Deutschland (x-Achse) entfällt. Die hierbei entstehenden Kurven werden als Lorenzkurven bezeichnet. Die gestrichelte Lorenzkurve gibt eine vollständige Gleichverteilung als Referenzwert an: Auf 50 % der Bevölkerung würden 50 % der Verschuldung entfallen, was einer

identischen Pro-Kopf-Verschuldung aller Gemeinden entspräche. Der Gini-Koeffizient, der sich als Verhältnis der Fläche zwischen Lorenzkurve und vollständiger Gleichverteilung sowie der Fläche unterhalb der vollständigen Gleichverteilung ergibt, wäre in diesem Falle null. Im umgekehrten Falle – alle Schulden entfallen auf eine einzige Kommune und wären damit höchst ungleich verteilt – wäre der Gini-Koeffizient rund eins. Ein höherer Gini-Koeffizient indiziert damit eine höhere Ungleichheit in der Verteilung.

Die abgetragenen Daten in Abbildung 3 für die tatsächliche Verschuldung (durchgezogene Linien) zeigen, dass deutschlandweit rund 20 % der gesamten kommunalen Schulden auf 50 % der Bevölkerung entfallen (schwarze Lorenzkurve). Im Umkehrschluss entfallen auf die übrigen 50 % der Bevölkerung 80 % aller Kommunalschulden. Im Bereich der einzelnen Schuldenarten stellt sich die Ungleichheit deutlich stärker dar. Auf 50 % der Bevölkerung entfallen kaum mehr als 1 % der Kassenkreditverschuldung

**Abbildung 3: Konzentration der kommunalen Schulden in Deutschland nach Schuldenarten (n = 10.625, Stand: 31.12.2012)**



Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2014), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

(hellgraue Lorenzkurve), was sich in einem deutlich höheren Gini-Koeffizienten von 0,76 als im Bereich der Gesamtverschuldung (0,36) widerspiegelt. Die stärkste Konzentration weisen die Schulden der Extrahaushalte auf (dunkelgrüne Lorenzkurve, Gini: 0,80), die niedrigste Konzentration der einzelnen Schuldenarten findet sich bei den Investitionskrediten der Kernhaushalte (dunkelgraue Lorenzkurve, Gini: 0,39). Dieser Befund wäre allein durch einen Vergleich der Standardabweichungen nicht möglich gewesen (vgl. Tab. 1).

Die in Abbildung 3 dargestellten Lorenzkurven und Gini-Koeffizienten wurden nicht nur für Deutschland insgesamt, sondern auch gesondert für alle 13 Flächenländer unter Berücksichtigung der verschiedenen Schuldenarten berechnet. Die Ergebnisse dieser Berechnungen zeigt Abbildung 4. Hier wurden die jeweiligen Gini-Koeffizienten der einzelnen Länder gegen die landesdurchschnittliche Verschuldung je Einwohner aus Abbildung 2 abgetragen. Dabei zeigt sich für die Gesamtverschuldung (Teilgraphik a) sowie für alle Schuldenarten eine negative Korrelation von Schuldenhöhe und -konzentration. Dies bedeutet, dass Kommunen in Ländern mit einer hohen kommunalen Durchschnittverschuldung flächendeckend hoch verschuldet sind. Genauer: Eine hohe landesdurchschnittliche Kommunalverschuldung ist nicht auf wenige Ausreißer zurückzuführen, sondern auf eine gleichmäßige, hohe Verschuldung eines großen Teils der Kommunen des Landes. Hierbei hebt sich insbesondere bei der Verschuldung des Kernhaushaltes (Teilgraphiken b und c) die Ländergruppe der westdeutschen Länder mit hoher kommunaler Verschuldung ab (Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland). In diesen Ländern scheint die lokale Politik dominiert zu werden von landesweiten Faktoren wie z. B. einer möglichen Unterausstattung oder einer fehlenden Bedarfsgerechtigkeit des kommunalen Finanzausgleichs, uneffektiven Kommunalaufsichtsstrukturen [RÖSEL (2014)] oder wenig restriktiven Verschuldungsregeln für die kommunale Ebene [RÖSEL (2015)].

Länder mit niedriger durchschnittlicher Kommunalverschuldung wie Schleswig-Holstein oder Bayern weisen dagegen einen hohen Gini-Koeffizienten auf. Die Schulden konzentrieren sich in diesen Ländern auf einzelne Gemeinden und dürften eher durch gemeindespezifische Faktoren wie Verwerfungen in lokalen Politikprozessen (kommunalpolitische Konflikte, fehlende Durchsetzungsfähigkeit des Kämmerers u. ä.) oder großdimensionierte Infrastrukturprojekte getrieben sein [vgl. HOLTKAMP (2000), SAUERBREY (2014)]. Allerdings bestehen auch hier im Detail beachtliche Unterschiede. Sachsen und Bayern, die einen ähnlichen Gesamtschuldenstand von rund 2.800 € bzw. 2.600 € je Einwohner aufweisen, unterscheiden sich deutlich in der „Ballung“ der Schulden. Während sich

in Sachsen mit einem Gini-Koeffizienten von 0,25 die Schulden relativ gleichmäßig auf die Kommunen im Land verteilen, sind diese in Bayern mit einem Wert von 0,40 deutlich stärker auf einzelne Kommunen konzentriert. Für beide Länder ergeben sich hierdurch unterschiedliche Überlegungen, z. B. hinsichtlich der Ordnung des kommunalen Finanzausgleichs oder der Handhabung der Kommunalaufsicht. Diese Differenzierung wäre bei einer reinen Betrachtung der durchschnittlichen Verschuldungshöhe nicht möglich.

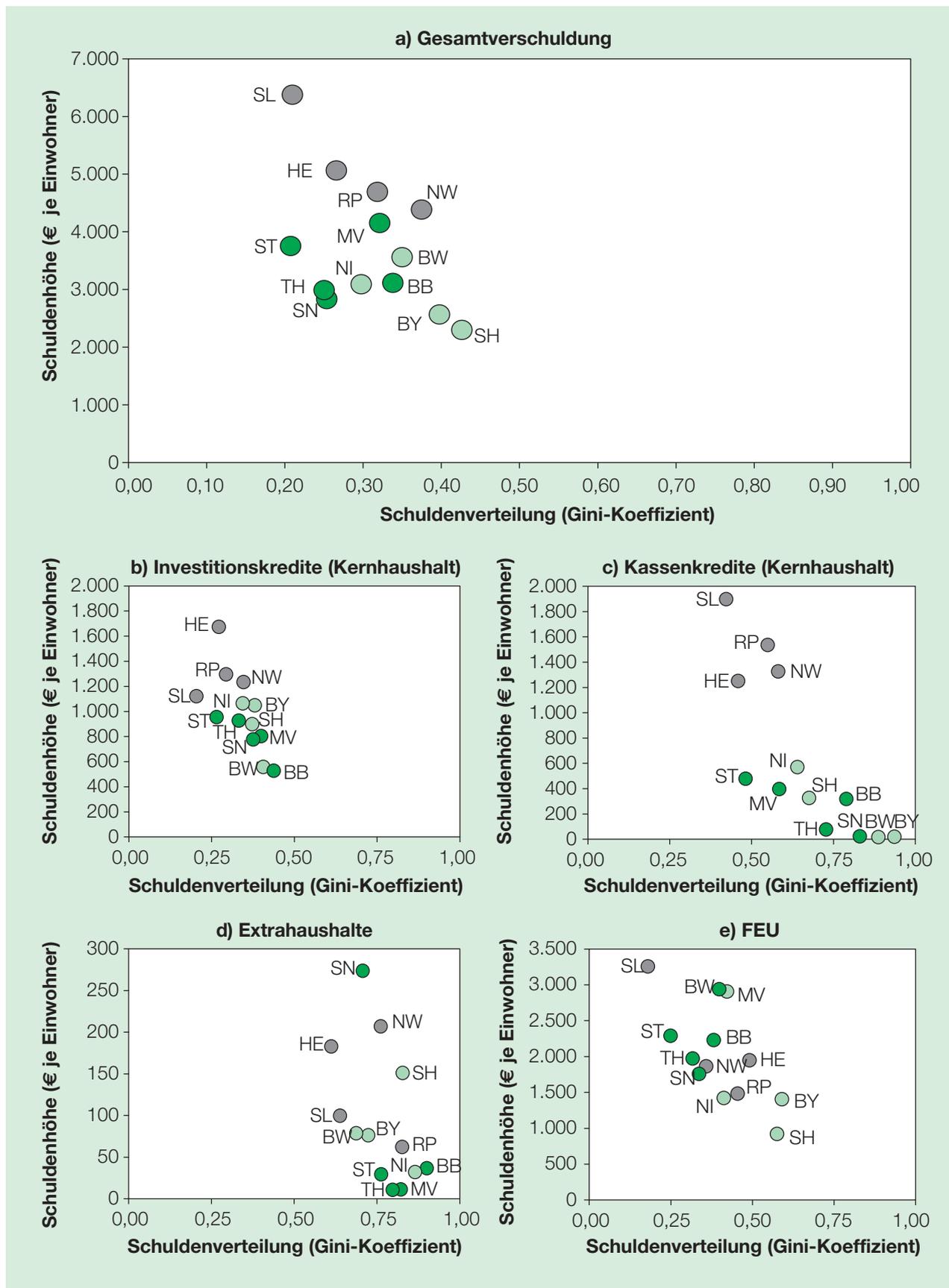
Die unterschiedlichen Verteilungsmuster in den einzelnen Schuldenarten der Teilgraphiken b bis e in Abbildung 4 ergeben ebenfalls interessante Befunde. Sowohl die Spannweite in der Verteilung als auch in der Höhe der Investitionskredite ist deutlich geringer als die der Kassenkredite. Die höchste landesweite Schuldenkonzentration der Investitionskredite (Brandenburg: 0,44) entspricht nahezu der niedrigsten Konzentration der Kassenkredite (Saarland: 0,42). Nochmals stärker regional konzentriert sind die Schulden in Extrahaushalten. Die stärkste Spreizung sowohl in der durchschnittlichen Höhe als auch der Konzentration zeigen die Schulden der FEU.

### Verschuldung im Zeitverlauf

Bisher konnte gezeigt werden, dass sich die einzelnen Länder sowohl in der Höhe der Kommunalverschuldung, als auch in der Verteilung der Schulden auf die einzelnen Gemeinden unterscheiden. Dem könnte entgegen gehalten werden, dass sich auch die Aufgabenabgrenzung zwischen Landes- und Kommunalebene in den Ländern stark unterscheidet und daher ein Vergleich der kommunalen Verschuldung allein verzerrt sein könnte. So könnte ein hoher Kommunalisierungsgrad eine höhere Verschuldung der Kommunen in einzelnen Ländern erklären, während im Umkehrschluss die Landesschulden verhältnismäßig gering ausfallen dürften. Im Folgenden wird deshalb auf die Entwicklung der Kommunal- und Landesverschuldung näher eingegangen. Da die Schulden der FEU erst seit dem Jahr 2010 ausgewiesen werden, kann nicht die vollständige Verschuldung (Öffentlicher Bereich), sondern nur ein Teil davon (Öffentlicher Gesamthaushalt) betrachtet werden.

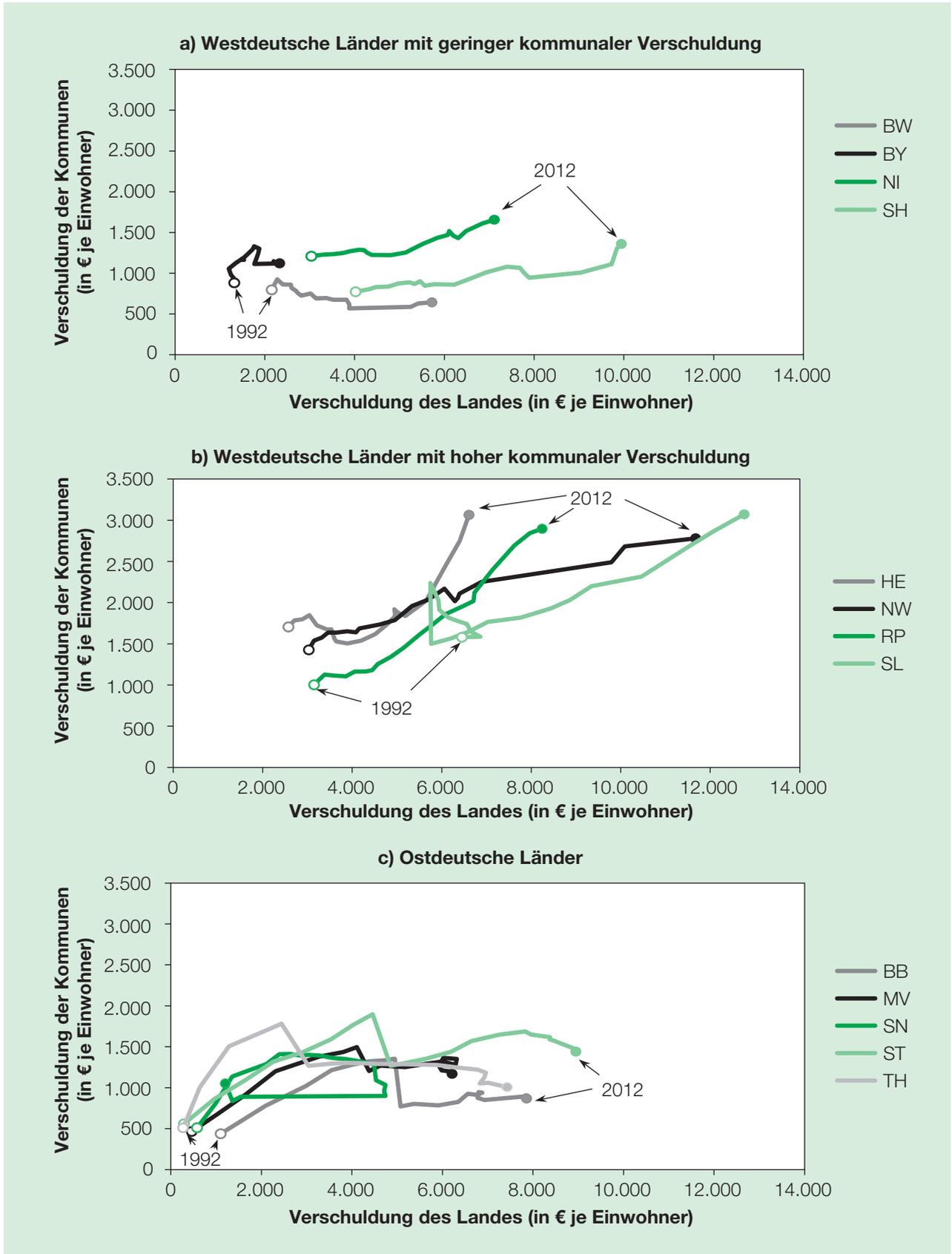
Abbildung 5 zeigt die Entwicklung der kommunalen Verschuldung im Verhältnis zur Entwicklung der entsprechenden Landesschulden von 1992 bis 2012. Die Darstellung orientiert sich an den im vorigen Abschnitt identifizierten Ländergruppen. Es wird deutlich, dass die entsprechenden Gruppen auch im Zeitverlauf wesentliche Unterschiede aufweisen. Während sich die Landesschulden in allen Ländern mit Ausnahme von Bayern und Sachsen vergleichbar entwickelten (Bewegung in hori-

Abbildung 4: Schuldenhöhe und -verteilung nach Ländern und Schuldenarten (Stand: 31.12.2012)



Quellen: Statistisches Bundesamt (2013), Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2014), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

Abbildung 5: Schulden von Ländern und Kommunen im Zeitverlauf (Öffentlicher Gesamthaushalt, 1992–2012)



Quellen: Statistisches Bundesamt (2013), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

zontaler Richtung), sind bei der kommunalen Verschuldung (Bewegung in vertikaler Richtung) deutliche Unterschiede zu verzeichnen. Entgegen der Erwartung korrespondieren damit höhere Kommunalschulden nicht mit einem entsprechenden langsameren Anstieg der Landesverschuldung. So nahm die kommunale Verschuldung in den Ländern mit den heute höchstverschuldeten Kommunen im Zeitverlauf überproportional zu, während gleichzeitig ein Anstieg der Landesverschuldung zu beobachten war. Die vier Länder mit der höchsten Kommunalverschuldung, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland, sind somit auch im Aggregat von Kommunal- und Landesschulden besonders hoch verschuldet.

In Abgrenzung hierzu stiegen die Kommunalschulden der übrigen Flächenländer zwischen 1992 und 2012 nur moderat an. Zwischen den niedrig verschuldeten Westflächenländern und den Ostflächenländern sind dabei lediglich geringfügige Unterschiede in der Schuldenentwicklung zu verzeichnen. Die Kommunalschulden der vier niedrig verschuldeten Westflächenländer stiegen seit 1992 leicht an und sanken in Baden-Württemberg sogar ab. Die Schulden der Kommunen ostdeutscher Flächenländer stiegen in den 1990er Jahren zunächst an, erfuhren im Anschluss jedoch einen leichten Rückgang.

## Fazit und Ausblick

In diesem Beitrag wurde die Konzentration der kommunalen Schulden in Deutschland untersucht. Hierfür wurde ein neuartiger Mikrodatsatz vorgestellt, der die vollständige Gesamtverschuldung (Öffentlicher Bereich) auf der Ebene einzelner Kommunen ausweist. Die Verschuldung der Gemeinden (inklusive der zugerechneten Schulden der Gemeindeverbände) zeigt eine enorme Spannweite von 34 € bis 39.200 € je Einwohner. Insbesondere der Bestand der Kassenkredite sowie der Schulden der Extrahaushalte unterscheidet sich deutschlandweit deutlich zwischen den Kommunen. Die negative Korrelation von ungleicher Schuldenverteilung und aggregierter Schuldenhöhe ist ebenfalls im Bereich der Kassenkredite besonders stark ausgeprägt, was auf flächendeckende Probleme in den jeweiligen Ländern hinweist. In Ländern, deren Kommunen eine unterdurchschnittliche Verschuldung aufweisen, werden Kassenkredite hingegen nur in Einzelfällen genutzt. Schließlich wurde in diesem Beitrag auf die besondere Relevanz der Schulden der FEU hingewiesen. Zwar sind FEU-Schulden weit weniger ungleich verteilt als Kassenkredite, aufgrund ihrer absoluten Höhe sind sie dennoch von großer Bedeutung für den politischen Entscheidungsprozess – zu denken ist hier etwa an den Fall der insolventen Stadtwerke der Stadt Gera.

Abschließend muss auf die Grenzen der Untersuchung hingewiesen werden. Aus dem Blickwinkel der Datenqualität können einzelne Datenfehler, insbesondere im Bereich der FEU-Schulden der Kommunen im Land Baden-Württemberg, das Ergebnis leicht verzerren. Zweitens bestehen unterschiedliche Kommunalisierungsgrade, die bei einem unmittelbaren Vergleich der Verschuldung zwischen den Ländern stets mitgedacht werden müssen. Schließlich verwischen bei dem vorgestellten Ansatz aufgrund einer Zurechnung der Gemeindeverbandsschulden auf die jeweiligen angehörigen Gemeinden die Verantwortlichkeiten der unterschiedlichen Ebenen. Drittens unterscheiden sich die dargestellten Schulden in den entgegenstehenden Vermögensebenen. Während den Kassenkrediten regelmäßig keine Vermögenswerte gegenüberstehen, sind die Schulden der FEU zumeist etwa mit Immobilien- oder anderen Vermögensarten verbunden. Der vorgestellte Datensatz gibt dennoch eine Reihe weiterer Anknüpfungspunkte für ein tieferes Verständnis der Struktur der Kommunalverschuldung in Deutschland. Analysen zu einem möglichen Zusammenhang von Verschuldungshöhe und Gemeindegröße oder verschiedenen Organisationsformen (Verwaltungsgemeinschaft bzw. Ämter oder Einheitsgemeinden) wären interessante Gegenstände künftiger Untersuchungen.

## Literatur

- BURTH, A.; GEIBLER, R.; GNÄDIGER, M. und D. HILGERS (2014): Kommunalen Finanzreport 2013. Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung im Ländervergleich, Gütersloh.
- EICHEL, H.; FINK, P. und H. TIEMANN (2014): Eine reformierte Finanzverfassung muss für künftige Aufgaben gewappnet sein, *Wirtschaftsdienst* 94, S. 713–720.
- FREIER, R. und V. GRASS (2013): Kommunale Verschuldung in Deutschland: Struktur verstehen – Risiken abschätzen, *DIW Wochenbericht* 80, S. 13–21.
- HOLTKAMP, L. (2000): Kommunale Haushaltspolitik in NRW: Haushaltslage, Konsolidierungspotenziale, Sparstrategien, Leske und Budrich, Opladen.
- RÖSEL, F. (2014): Co-Partisan Buddies or Partisan Bullies? Why State Supervision of Local Government Borrowing Fails, *ifo Working Paper* Nr. 189, München.
- RÖSEL, F. (2015): Hoch gepokert, hoch verschuldet: Kurzfristige Fremdwährungskredite der Kommunen in Deutschland, *ifo Dresden berichtet* 22 (1), S. 43–46.
- SAUERBREY, B. (2014): Der Kommunen klamme Kassen – Bestandsaufnahme und Ursachenfindung zur Verschuldung der 30 Thüringer Gemeinden mit der höchsten Pro-Kopf-Verschuldung, Erfurt.
- STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (Hrsg.) (2014): Integrierte Schulden der Gemeinden und Ge-

meindeverbände, Anteilige Modellrechnung für den interkommunalen Vergleich, Stand 31.12.2012, Dokumentation sowie Tabellenband, Wiesbaden.

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2011): Finanzen und Steuern. Schulden der öffentlichen Haushalte, 2010, Fachserie 14, Reihe 5, erschienen am 26.09.2011, korrigiert am 28.11.2012, Wiesbaden.

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2013): Finanzen und Steuern. Schulden der öffentlichen Haushalte, 2012, Fachserie 14, Reihe 5, erschienen am 31.07.2013, korrigiert am 23.01.2014, Wiesbaden.

<sup>1</sup> Auch im Aggregat auf Landesebene werden die Schulden der FEU erst seit dem Jahr 2010 ausgewiesen [STATISTISCHES BUNDESAMT (2011)].

<sup>2</sup> Die Autoren danken Frau Stefanie Gäbler für die umfangreiche Unterstützung bei der Aufbereitung des Datensatzes.

<sup>3</sup> Eine Ausnahme bildet das Land Niedersachsen, für das die Schuldenstatistik Daten auf Ebene der Samtgemeinden und nicht auf Ebene der Mitgliedsgemeinden enthält.

<sup>4</sup> Der Kommunalinvestitionsförderungsfonds soll der Stärkung finanzschwacher Kommunen dienen und der Verstärkung regionaler Unterschiede entgegen wirken [siehe BT-Drs. 18/4653 (neu)].

<sup>5</sup> Der Gini-Koeffizient wurde normiert, um einen Datenbereich zwischen 0 und 1 sicherzustellen.

# Regionale Strukturunterschiede bei den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten

Michael Weber\*

## Einleitung

Der vorliegende Beitrag thematisiert die Frage regionaler Unterschiede in der Inanspruchnahme der Grundsicherung für Arbeitssuchende („Hartz IV“). Die deutschen Landkreise und kreisfreien Städte unterscheiden sich diesbezüglich sehr deutlich, und zwar erstens hinsichtlich der Anzahl der Erwerbsfähigen mit Anspruch auf Leistungen aus der Grundsicherung für Arbeitssuchende (erwerbsfähige Leistungsberechtigte, eLb) relativ zur Wohnbevölkerung zwischen 15 Jahren und der Regelaltersgrenze (eLb-Quote), und zweitens hinsichtlich der Struktur der eLb, etwa des Anteils der Arbeitslosen an den eLb. Während die eLb-Quote ein klares Ost-West- und Nord-Süd-Gefälle beschreibt, folgt die Struktur der eLb keinem einheitlichen räumlichen Muster. Eine Verringerung der Hilfebedürftigkeit vor Ort erfordert somit individuelle Ansätze, die insbesondere der jeweiligen örtlichen Struktur der eLb Rechnung tragen. In diesem Beitrag werden die räumlichen Muster beider Variablen näher untersucht.

Die regionalen Unterschiede sind vor dem Hintergrund des stockenden Rückgangs der Zahl der eLb von besonderer Bedeutung. Trotz des anhaltenden Aufschwungs sank die Zahl der eLb in Deutschland im Jahr 2014 nur um 0,8%, nach 0,4% im Jahr 2013 und deutlich dynamischeren 3,7% im Jahr 2012 sowie 5,7% im Jahr 2011 [STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2015e)]. Insgesamt waren im Jahresdurchschnitt 2014 knapp 4,4 Mill. Erwerbsfähige leistungsberechtigt; dies entspricht einer eLb-Quote von 8,2%. Von diesen 4,4 Mill. eLb waren knapp 1,9 Mill. arbeitslos. Um insbesondere die Zahl der Langzeitarbeitslosen in der Grundsicherung, die seit mehreren Jahren bei etwa einer Million stagniert, weiter zu senken, hat das BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (BMAS) jüngst das ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter aufgelegt. Weitere Maßnahmen sollen im Laufe des Jahres 2015 umgesetzt werden [vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (2014)]. Da die Kreise unterschiedlich stark von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind, werden die Programme regional unterschiedlich starke Wirkung entfalten.

In diesem Beitrag werden die regionalen Unterschiede der Betroffenheit von Langzeitarbeitslosigkeit und weiteren vermittlungsrelevanten Merkmalen für das Jahr 2014 näher untersucht. Die Analyse gliedert sich in zwei Teile.

Der erste Teil widmet sich der Betroffenheit unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen von der Grundsicherung, d. h. dem Anteil der Personen in diesen Bevölkerungsgruppen, die auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind. Der zweite Teil der Analyse widmet sich der Struktur der eLb, d. h. den Anteilen, die unterschiedliche Bevölkerungsgruppen an der Gesamtheit der eLb haben. Es zeigt sich, dass Betroffenheit und Struktur der eLb nur in begrenztem Maße zusammenhängen. Insbesondere geht ein regional hoher Anteil an eLb an der Bevölkerung nicht zwangsläufig mit einem hohen Anteil an Arbeitslosen an allen eLb einher. Es gibt zum Beispiel vielmehr auch eine Reihe von Kreisen, die neben einer hohen eLb-Quote einen hohen Anteil von eLb mit Erwerbseinkommen über 850 € haben.

## Daten und betrachtete Bevölkerungsgruppen

Die Analyse stützt sich auf monatliche Daten zu erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II für das Jahr 2014, die von der STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2015a,b,c) zur Verfügung gestellt werden. Für die Arbeitslosen werden revidierte Daten verwendet [vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2014b)].

Die Daten liegen teils auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte und teils auf Ebene der Träger der Grundsicherung (Jobcenter) vor. Da die Untersuchung darauf abzielt, die Landkreise und kreisfreien Städte danach zu kategorisieren, welche Bevölkerungsgruppen auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind bzw. wie die Gruppe der eLb aus den einzelnen Bevölkerungsgruppen zusammengesetzt ist, müssen die trägerbezogenen Daten auf die Kreisebene überführt werden. Dies ist in der Mehrzahl der Fälle möglich [vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2014c)]. Es gibt jedoch auch Jobcenter, die mehrere Kreise betreuen. Für diese Jobcenter lassen sich keine kreisscharfen Angaben zu den verwendeten Variablen ableiten, sodass die betroffenen Kreise im Folgenden nicht näher berücksichtigt werden können. Damit werden insgesamt 16 Kreise in Bayern, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz aus der Analyse ausgeschlossen.

\* Michael Weber ist Doktorand der Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Anhand der Daten lassen sich Gesamtzahl und Struktur der eLb bzw. der Arbeitslosen in der Grundsicherung ablesen. Im Folgenden werden nur jene Strukturmerkmale berücksichtigt, die die Übergangswahrscheinlichkeit in eine (bedarfsdeckende) Beschäftigung potenziell beeinflussen. Hierzu zählen das Alter (Altersgruppen 15 bis unter 25 Jahre, 25 bis unter 55 Jahre, 55 Jahre bis zur Regelaltersgrenze), die Nationalität (Deutsche, Ausländer), sowie die Merkmale alleinerziehend, langzeitarbeitslos und Langzeitleistungsbezieher. Als langzeitarbeitslos gilt, wer mindestens ein Jahr lang arbeitslos gemeldet ist. Als Langzeitleistungsbezieher gelten eLb, die in den vergangenen 24 Monaten mindestens 21 Monate hilfebedürftig waren. Das Geschlecht per se hat dagegen keinen Einfluss auf die Übergangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung [vgl. ACHATZ und TRAPPMANN (2011)] und wird daher nicht weiter betrachtet. Schließlich soll noch das Ausmaß der Hilfebedürftigkeit berücksichtigt werden. Hierzu werden die eLb auch nach ihrem Erwerbsstatus (arbeitslos, nicht arbeitslos) und Einkommen aus Erwerbstätigkeit (Einkommen bis 450 €, Einkommen über 850 €) unterschieden.

Die Daten zu den eLb werden mit den detaillierten Daten zu Arbeitslosen im Rechtskreis der Grundsicherung kombiniert. Auf diese Weise kann die Gesamtheit der eLb erst nach den Zuständen arbeitslos und nicht arbeitslos und dann innerhalb dieser Zustände des Weiteren näherungsweise nach Alter bzw. Nationalität unterschieden werden. Die resultierenden detaillierten Bevölkerungsgruppen sind zueinander disjunkt, was die weitere Analyse erheblich vereinfacht.

In einem letzten Schritt werden für alle Strukturvariablen jahresdurchschnittliche Anteile an den jeweils relevanten Bezugsgrößen gebildet. Auf diese Weise werden die Einflüsse kurzfristiger oder regionaler Sondereffekte minimiert. Hierzu werden den Daten kreisspezifische Zahlen zur Bevölkerung und den zivilen Erwerbspersonen (getrennt nach Altersklassen und Nationalität) sowie trägerspezifische Daten zu den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und den ausschließlich geringfügig Beschäftigten am Wohnort [STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2015d)] zugespielt. Die jahresdurchschnittlichen Anteile werden dann entsprechend der Methodik der BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT berechnet, wonach der Mittelwert des Zählers durch den Mittelwert des Nenners dividiert wird [vgl. z. B. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2014a)].

## Clusteranalyse

Die Kategorisierung der Landkreise und kreisfreien Städte entsprechend den Betroffenheiten bzw. eLb-Strukturen erfolgt in einem zweistufigen Clusterverfahren. Dieses Verfahren wird auch vom INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT-

UND BERUFSFORSCHUNG (IAB) zur Charakterisierung von Arbeitsmarkttypen verwendet [vgl. BLIEN et al. (2004, 2010, 2013), HIRSCHENAUER und SPRINGER (2014)]<sup>1</sup>. Das Ziel einer Clusteranalyse ist es, die Kreise in Gruppen zusammenzufassen, die in sich möglichst homogen und zueinander möglichst unterschiedlich sind.

In einem ersten Schritt wird das hierarchische Clusterverfahren von WARD (1963) angewendet. Zu Beginn dieses Verfahrens bildet jeder Kreis für sich ein eigenes Cluster. Anschließend werden zuerst alle Kreise in verschiedenen Clustern zusammengefasst, dann diese Cluster in größeren Clustern usw. Am Ende des Verfahrens sind alle Kreise einem gemeinsamen Cluster (dem Deutschland-Cluster) zugeordnet. Anhand geeigneter Kriterien ist anschließend festzulegen, wann das Zusammenführen kleinerer Cluster zu einem größeren Cluster abgebrochen werden soll. Hierfür werden die von CALINSKI und HARBASZ (1974) sowie von DUDA und HART (2001) entwickelten Indizes verwendet. Das hierarchische Clusterverfahren bestimmt somit die Anzahl der verschiedenen Cluster.

Das hierarchische Clusterverfahren kann jedoch dazu führen, dass ein Kreis letztlich eher die Charakteristika von Kreisen eines anderen Clusters teilt, als die Charakteristika der Kreise des eigenen Clusters, da einmal gebildete Cluster nicht mehr aufgeteilt werden. Aus diesem Grund wird – gegeben der soeben bestimmten Zahl der Cluster – die Zuordnung aller Kreise zu den jeweiligen Clustern mittels der k-means-Methode überprüft und gegebenenfalls angepasst. Die k-means-Methode ist ein iterativer Prozess, bei dem die Kreise so lange den einzelnen Clustern neu zugeordnet werden, bis jeder Kreis demjenigen Cluster zugeordnet ist, das seinen Charakteristika am ehesten entspricht.

Diese Cluster müssen schließlich noch charakterisiert werden. Hierzu wird der (hypothetische) durchschnittliche Kreis eines Clusters beschrieben. Die Eigenschaften dieses Durchschnittskreises werden vorgegebenen Schwellenwerten gegenübergestellt. Die hier verwendeten Schwellenwerte sind in Tabelle 1 zusammengefasst und orientieren sich weitgehend an der Systematik von BLIEN et al. (2013). Bei der Charakterisierung ist zu berücksichtigen, dass sie die Eigenschaften des durchschnittlichen Kreises in dem jeweiligen Cluster beschreibt. Die einzelnen Charakteristika treffen aber nicht notwendigerweise in gleichem Maße auf jeden einzelnen Kreis desselben Clusters zu. Dies gilt umso mehr, je heterogener ein Cluster zusammengesetzt ist.

## Betroffenheit

Zuerst werden die Landkreise und kreisfreien Städte danach geclustert, unter welchen Bevölkerungsgruppen der

**Tabelle 1: Charakterisierungssystematik in Anlehnung an Blien et al. (2013)**

Wert	Bedeutung
sehr hoch	Der Mittelwert der Variable im Cluster ist höher als der Wert von 90 % aller Kreise.
hoch	Der Mittelwert der Variable im Cluster ist höher als der Wert von 67 % aller Kreise.
überdurchschnittlich	Der Mittelwert der Variable im Cluster ist höher als der Wert von 55 % aller Kreise.
unterdurchschnittlich	Der Mittelwert der Variable im Cluster ist kleiner als der Wert von 55 % aller Kreise.
niedrig	Der Mittelwert der Variable im Cluster ist kleiner als der Wert von 67 % aller Kreise.
sehr niedrig	Der Mittelwert der Variable im Cluster ist kleiner als der Wert von 90 % aller Kreise.

Quellen: Darstellung des ifo Instituts in Anlehnung an Blien et al. (2013).

Anteil der eLb besonders hoch ist. Um zwischen unterschiedlichen Arten der Betroffenheit differenzieren zu können, werden die Anteile separat für arbeitslose und für nicht-arbeitslose eLb berechnet. Die folgenden Anteile werden in die Clusteranalyse einbezogen:

- Anteil der arbeitslosen eLb (unterschieden nach den Altersgruppen und nach der Nationalität) an der Zahl der zivilen Erwerbspersonen (in der jeweiligen Altersgruppe bzw. mit der jeweiligen Nationalität);
- Anteil der nicht-arbeitslosen eLb (unterschieden nach den Altersgruppen und nach der Nationalität) an der Zahl der Einwohner (in der jeweiligen Altersgruppe bzw. mit der jeweiligen Nationalität);
- Anteil der eLb mit einem Einkommen von bis zu 450 € im Monat an der Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten;
- Anteil der eLb mit einem Einkommen von über 850 € im Monat an der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

Das Clusterverfahren wurde den Indizes von CALINSKI und HARABASZ (1974) sowie von DUDA und HART (2001) folgend bei einer Partitionierung in sieben Cluster abgebrochen. Die aus dem k-means-Verfahren resultierende Zuordnung der Kreise zu den einzelnen Clustern ist in Abbildung 1 dargestellt. Die Cluster sind umso dunkler eingefärbt, je größer in dieser Gruppe die eLb-Quote ist.

Wie zu erwarten gibt es bei den eLb-Quoten ein deutliches Ost-West- und Nord-Süd-Gefälle. Die niedrigste eLb-Quote ist im Cluster B1 zu verzeichnen. Dieses besteht fast ausschließlich aus Landkreisen in Bayern und Baden-Württemberg (zuzüglich dem Emsland und der Region um Trier); anders herum sind fast alle Landkreise dieser beiden Bundesländer in diesem Cluster vereint.

Kreise im Cluster B2 verzeichnen in allen Bevölkerungsgruppen unterdurchschnittliche Betroffenheitsquoten. Entsprechende Kreise sind in allen westdeutschen

Flächenländern vertreten. Zudem gehören viele bayrische kreisfreie Städte zu diesem Cluster.

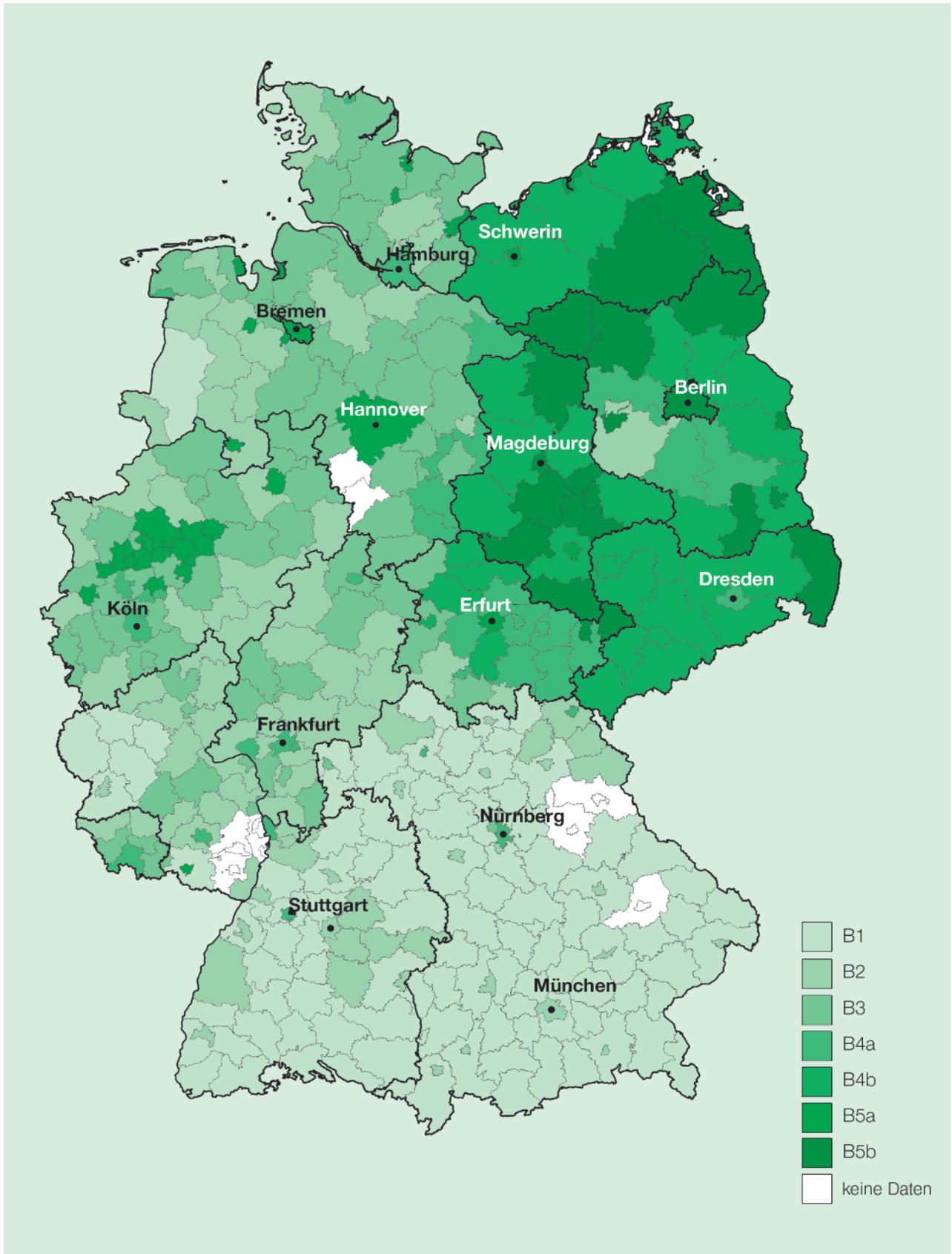
Das Cluster B3 ist von einer überdurchschnittlichen Betroffenheit bei allen Bevölkerungsgruppen gekennzeichnet. Unter Ausländern ist die Betroffenheit sogar als hoch einzustufen. Kreise dieses Clusters finden sich vorrangig in den mittleren und nördlichen westdeutschen Flächenländern sowie im westlichen Thüringen.

In den Clustern 4a und 4b ist ein hoher Anteil der einzelnen Bevölkerungsgruppen leistungsberechtigt. Der Anteil unter den ausschließlich geringfügig Beschäftigten ist im Cluster 4b sogar sehr hoch. Das Cluster 4a umfasst hauptsächlich den östlichen Thüringer Raum, die brandenburgischen Kreise um Berlin sowie einzelne kreisfreie Städte in Westdeutschland, darunter die Hansestadt Hamburg. Das Cluster 4b ist räumlich ganz auf Ostdeutschland konzentriert. Der Freistaat Sachsen gehört fast vollständig den Clustern 4a und 4b an.

Die Cluster 5a und 5b schließlich sind von einem sehr hohen Anteil Leistungsberechtigter an den einzelnen Bevölkerungsgruppen gekennzeichnet. Im Cluster 5a ist die Betroffenheit unter den Ausländern höher, unter den Erwerbstätigen jedoch geringer als im Cluster 5b. Zum Cluster 5a gehören vorrangig das Ruhrgebiet und die Hansestadt Bremen, zum Cluster 5b nur ostdeutsche Kreise inklusive Berlin.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die im bundesweiten Vergleich hohen bis sehr hohen eLb-Quoten in den ostdeutschen Landkreisen und kreisfreien Städten durch eine hohe bis sehr hohe Betroffenheit in allen betrachteten Bevölkerungsgruppen bedingt sind. Zu dem hohen Grad der Hilfebedürftigkeit tragen also nicht nur eine höhere Anzahl Arbeitsloser im Rechtskreis der Grundversicherung, sondern auch ein höherer Anteil Leistungsberechtigter unter den geringfügig und sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bei.

Abbildung 1: Cluster nach den Anteilen der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten an verschiedenen Bevölkerungsgruppen



Quellen: Geodaten: © GeoBasis-DE / BKG 2014, Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

## Struktur der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten

Fraglich ist, ob sich die höhere Betroffenheit in den ostdeutschen Kreisen auch in einer spezifischen Struktur der eLb widerspiegelt. Um dies zu untersuchen, wird eine weitere Clusteranalyse mit den folgenden Strukturanteilen an der Gesamtheit der eLb durchgeführt:

- Anteil der arbeitslosen eLb (unterschieden nach den Altersgruppen und nach der Nationalität);
- Anteil der nicht arbeitslosen eLb (unterschieden nach den Altersgruppen und nach der Nationalität);
- Anteil der eLb mit einem Einkommen von bis zu 450 € im Monat bzw. mit einem Einkommen von über 850 € im Monat;
- Anteil der eLb mit Langzeitleistungsbezug;
- Anteil der langzeitarbeitslosen eLb;
- Anteil der alleinerziehenden eLb.

Dieses Clusterverfahren ergab eine sinnvolle Partitionierung in neun Cluster. Die Zuordnung der Kreise in diese neun Cluster ist in Abbildung 2 dargestellt. Dabei sind Cluster umso dunkler eingefärbt, je höher der Anteil der arbeitslosen eLb an allen eLb ist. Anders als bei der Betroffenheit gibt es bei der Struktur der eLb kein eindeutiges Ost-West- oder Nord-Süd-Gefälle. Vielmehr scheint die räumliche Verteilung der Cluster von spezifischen, regionalen Bestimmungsfaktoren geprägt zu sein.

Die Kreise im Cluster S1 zeichnen sich durch einen sehr niedrigen Anteil Arbeitsloser an den eLb aus, während der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an den eLb überdurchschnittlich hoch ist. Diesem Cluster gehören Landkreise und kreisfreie Städte aus West- und Ostdeutschland an, wobei eine leichte Konzentration in Nordwestdeutschland festzustellen ist.

Die Cluster S2a, S2b und S2c sind charakterisiert von einem niedrigen Arbeitslosenanteil an allen eLb. Im Cluster S2a, das Kreise in Bayern, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz umfasst, ist zudem der Anteil von Langzeitleistungsbeziehern sehr niedrig. Im Cluster S2b, das hauptsächlich aus den Großraumregionen um München, Stuttgart und Frankfurt/Main besteht, ist der Anteil der Langzeitleistungsbezieher unterdurchschnittlich; der Anteil der Ausländer, sowohl arbeitslos als auch nicht arbeitslos, ist dagegen sehr hoch. Das Cluster S2c ist in etwa zwischen den Clustern S2a und S2b angesiedelt. Es besteht aus Berlin, Hamburg und Landkreisen vorrangig in Süddeutschland.

Im Cluster S3 sehen sich die Kreise einem durchschnittlichen Anteil Arbeitsloser an allen eLb gegenüber bei gleichzeitig hohem Anteil älterer eLb (55 Jahre und älter) und geringem Anteil junger eLb (unter 25 Jahre). Dieses Cluster ist fast ausschließlich auf Ostdeutschland beschränkt und umfasst dort mehr als die Hälfte der Landkreise und kreisfreien Städte.

Das Cluster S4 weist einen überdurchschnittlichen Anteil arbeitsloser eLb auf bei einem gleichzeitig hohen Anteil geringfügig Beschäftigter. Dieses Cluster wird fast ausschließlich von westdeutschen Kreisen gebildet.

Die Cluster S5a und S5b werden von hohen Anteilen arbeitsloser eLb geprägt. Die Cluster unterscheiden sich darin, dass Kreise des Clusters S5a, anders als das Cluster S5b, einen unterdurchschnittlichen Anteil Langzeitarbeitsloser und einen nur geringen Anteil Langzeitleistungsbezieher aufweisen, während gleichzeitig die Alleinerziehenden einen hohen Anteil an allen eLb ausmachen. Das Cluster S5a konzentriert sich in Süddeutschland, das Cluster S5b im Ruhrgebiet.

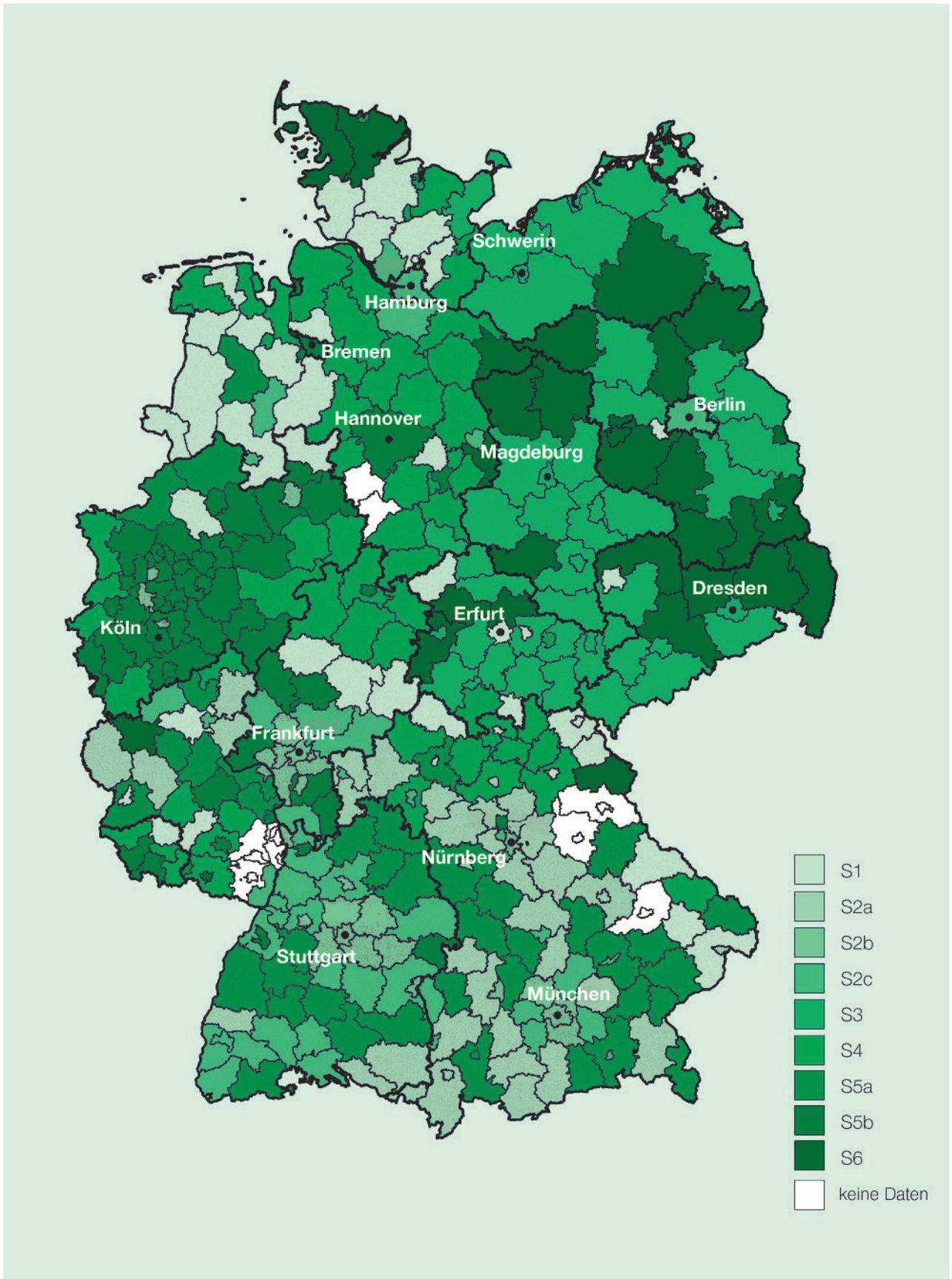
Im Cluster S6, gekennzeichnet durch einen sehr hohen Anteil arbeitsloser eLb, einen sehr hohen Anteil langzeitarbeitsloser eLb und einen hohen Anteil von Langzeitleistungsbeziehern, sind fast ausschließlich ostdeutsche Landkreise und kreisfreie Städte vertreten.

Damit sind die ostdeutschen Kreise fast ausschließlich den Clustern S3 und S6 zugeordnet. Diese Cluster unterscheiden sich jedoch sehr stark hinsichtlich der Strukturen der eLb. Während beispielsweise im Cluster S3 der Anteil der Langzeitarbeitslosen unterdurchschnittlich ist, ist er im Cluster S6 sehr hoch. Ähnlich heterogen sind die Cluster der westdeutschen Kreise aufgestellt. Insgesamt impliziert die Clusterung erneut strukturelle Unterschiede zwischen den ostdeutschen und westdeutschen Kreisen; anders als bei der Clusterung nach Betroffenheiten ergeben diese Unterschiede jedoch kein offensichtliches Ost-West-Gefälle. Vielmehr gibt es eine große Anzahl westdeutscher Kreise, bei denen Arbeitslose einen höheren Anteil an allen eLb ausmachen als in einer Vielzahl ostdeutscher Kreise.

## Fazit

Vergleicht man die Ergebnisse nach den eLb-Quoten und den eLb-Strukturen, so stellt man fest, dass für beide Variablen Cluster erzeugt wurden, die ost- und westdeutsche Kreise voneinander trennen. Allerdings ist nur bei der Clusterung nach den eLb-Quoten ein deutliches Ost-West-Gefälle zu erkennen. Bei der Clusterung nach Strukturen ergeben sich dagegen Gefälle innerhalb der ostdeutschen und innerhalb der westdeutschen Cluster. So haben die ostdeutschen Kreise eine deutlich höhere eLb-Quote als die westdeutschen Kreise, jedoch unterscheiden sie sich unter anderem darin, wie hoch der Anteil der Arbeitslosen und der Langzeitarbeitslosen an allen eLb ist. Anders herum gibt es eine große Zahl westdeutscher Kreise, die zwar eine geringere eLb-Quote als die ostdeutschen Kreise haben, diese aber beim Anteil der Arbeitslosen und Langzeitarbeitslosen an allen eLb übertreffen.

Abbildung 2: Cluster nach der Struktur der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten



Quellen: Geodaten: © GeoBasis-DE / BKG 2014, Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

Möchte man den hohen Anteil der eLb in Ostdeutschland reduzieren, muss man also die lokale Struktur der eLb berücksichtigen. Anders herum werden Maßnahmen zur Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit, wie sie jüngst vom BMAS vorgesehen wurden, tendenziell in denjenigen Kreisen die eLb-Quote stärker beeinflussen, in denen Langzeitarbeitslose einen hohen Anteil an den eLb haben. In anderen Kreisen, in denen Langzeitarbeitslose nur einen unterdurchschnittlichen Anteil an allen eLb haben – und dies betrifft sowohl west- als auch ostdeutsche Kreise – werden diese Maßnahmen dagegen nur einen begrenzten Beitrag leisten, auch die Quote der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten insgesamt zu senken.

## Literatur

- ACHATZ, J. und M. TRAPPMANN (2011): Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung: Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Arbeitsmarktbarrieren, IAB-Discussion Paper 2/2011.
- BLIEN, U.; DAUTH, W. und M. DÖRNER (2013): Neukonzeption der Typisierung im SGB-II-Bereich. Vorgehensweise und Ergebnisse, IAB-Forschungsbericht 11/2013.
- BLIEN, U.; HIRSCHENAUER, F.; ARENDT, M.; BRAUN, H. J.; GUNST, D.-M.; KILCIOGLU, S.; KLEINSCHMIDT, H.; MUSATI, M.; ROß, H.; VOLLKOMMER, D. und J. WEIN (2004): Typisierung von Bezirken der Agenturen für Arbeit, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung 37(2), S. 146–175.
- BLIEN, U.; HIRSCHENAUER, F., und H. V. PHAN (2010): Classification of regional labour markets for purposes of labour market policy, Papers in Regional Science 89(4), S. 850–880.
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (Hrsg.) (2014a): Messung von Beschäftigungsaufnahmen – Vergleichende Darstellung der Messkonzepte, Nürnberg.
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (Hrsg.) (2014b): Neuaufbereitung der Arbeitslosenstatistik – Revisionsbericht, Nürnberg.
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (Hrsg.) (2014c): SGB II-Trägerbezirke (Trägerbezirke der Grundsicherung) mit Zuordnung zu RD-Bezirken, Kreisen und Ländern incl. Gebietsdurchschneidungen, Nürnberg.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (Hrsg.) (2014): Chancen eröffnen – soziale Teilhabe sichern, Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit, Berlin.
- CALINSKI, T. und J. HARABASZ (1974): A dendrite method for cluster analysis, Communications in Statistics 3(1), S. 1–27.
- DUDA, R. O.; HART, P. E. und D. B. STORK (2001): Pattern Classification and Scene Analysis, 2. Aufl. New York.
- HIRSCHENAUER, F. und A. SPRINGER (2014): Vergleichstypen 2014. Aktualisierung der SGB-III-Typisierung, IAB-Forschungsbericht 2/2014.
- STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (Hrsg.) (2015a): SGB II Kennzahlen, heruntergeladen von [www.sgb2.info](http://www.sgb2.info).
- STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (Hrsg.) (2015b): Arbeitsmarkt in Zahlen, Bestand an Arbeitslosen nach Rechtskreisen und ausgewählten Merkmalen, Nürnberg.
- STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (Hrsg.) (2015c): Arbeitsmarkt in Zahlen – Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II, Zeitreihe zu Strukturen der Eckwerte und Geldleistungen nach dem SGB II, Nürnberg, verschiedene Ausgaben.
- STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (Hrsg.) (2015d): Arbeitsmarkt in Zahlen, Aktuelle Eckwerte der sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigten, SGB II-Trägergebiete (Wohnort) – Zeitreihen, Datenstand Januar 2015, Nürnberg.
- STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (Hrsg.) (2015): Statistik der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II, Zeitreihe zu Strukturwerten SGB II nach Ländern, Berichtsmonat Januar 2015.
- WARD, J. H., JR. (1963) Hierarchical Grouping to Optimize an Objective Function, Journal of the American Statistical Association 58, S. 236–224.

<sup>1</sup> Anders als im Verfahren des IAB müssen hier die Variablen nicht vorab normiert werden, da alle Variablen als Anteile mit Werten zwischen 0 und 100 definiert sind und somit dieselbe Einheit haben. Auch wird an dieser Stelle auf eine regressionsbasierte Gewichtung der Variablen verzichtet, da dank der weitgehend disjunkten Definition der einzelnen Bevölkerungsgruppen keine Multikollinearitätsprobleme auftreten sollten.

# Langfristige Effekte der Regionalpolitik

Tobias Seidel und Maximilian von Ehrlich\*

## 1. Einleitung

Die Reduzierung regionaler Ungleichheiten ist in Deutschland und der Europäischen Union ein zentrales Anliegen der Politik. Dabei erhoffen sich Politiker oft, dass temporäre Förderung einen sich selbst tragenden Entwicklungsprozess in Gang setzt. Der Umfang regionaler Umverteilung ist sowohl auf nationaler wie internationaler Ebene enorm. Die EU sieht in ihrem aktuellen Budget 2014–2020 über 350 Mrd. € für Strukturfonds vor – rund ein Drittel aller Ausgaben. In Deutschland gibt es wegen der föderalen Struktur mehrere regionale Umverteilungsmechanismen wie zum Beispiel die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW), den Länder- oder den kommunalen Finanzausgleich. Die GRW-Mittel für Infrastrukturinvestitionen und Förderung der gewerblichen Wirtschaft beliefen sich im Zeitraum 2000–2010 auf ungefähr 17 Mrd. €. <sup>1</sup> Noch nicht eingerechnet sind dabei Transfers aus dem Budget der Europäischen Strukturpolitik wie dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Sozialfonds (ESF). Bei all dem Aufwand sind die Auswirkungen dieser Politik bisher wenig verstanden. <sup>2</sup> Insbesondere ist unklar, ob es gelingen kann, mit einer temporären Politikmaßnahme eine sich selbst tragende ökonomische Entwicklung in geförderten Regionen einzuleiten.

Diese Fragen sind empirisch nicht leicht zu beantworten, da Empfängerregionen nicht zufällig ausgewählt werden. Allein die Tatsache, dass Gemeinden im Zonenrandgebiet ein niedrigeres Einkommen haben, ist noch kein Beleg dafür, dass die Regionalpolitik unwirksam war. Vielmehr ist es von entscheidender Bedeutung, für alle relevanten Faktoren zu kontrollieren, die abgesehen von regionalen Transfers das Einkommen (und somit die Förderwahrscheinlichkeit) beeinflussen. Des Weiteren sind langfristige Effekte von Transfers meist nur schwer zu identifizieren, da sich im Laufe der Zeit zahlreiche Dinge verändern, die Produktivität und Einkommen in Regionen bestimmen, aber nicht notwendigerweise auf die Transferprogramme zurückgeführt werden können. Schließlich werden Transferprogramme üblicherweise auch nur langsam und schrittweise eingestellt.

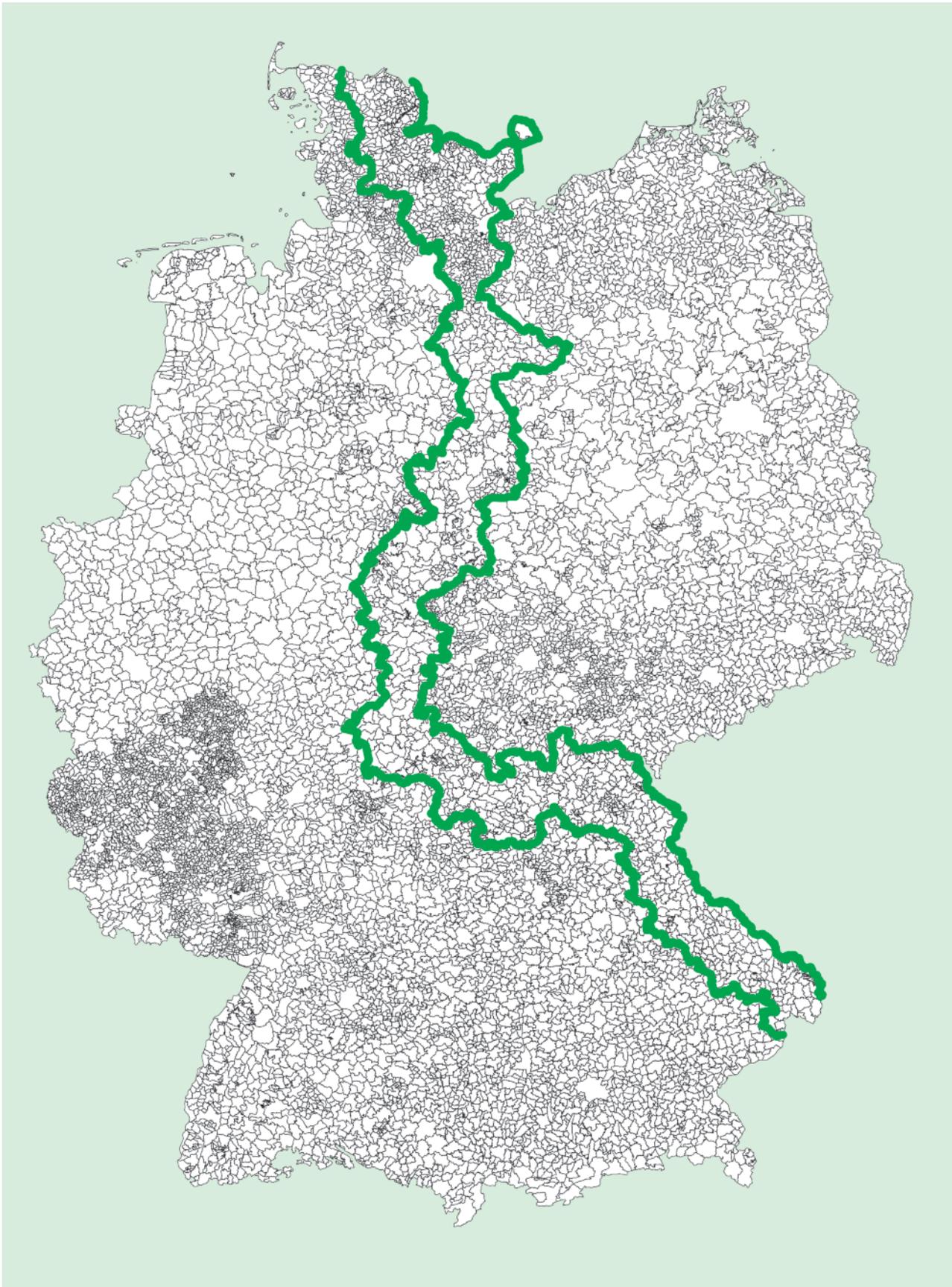
In einer aktuellen Forschungsarbeit [EHRlich und SEIDEL (2015)] nutzen wir die Zonenrandförderung in den Jahren 1971–1994 als natürliches Experiment, um die Auswirkungen von regionalen Transfers während der Förderung Mitte der 1980er Jahre und im Jahr 2010, d. h.

16 Jahre nach dem Ende des Programms, zu untersuchen. Zur Identifikation der kausalen Effekte verwenden wir ein *regression discontinuity design* (RDD), das der Idee folgt, Gemeinden östlich und westlich der Zonenrandgebietsgrenze, die das Zonenrandgebiet (ZRG) vom übrigen westdeutschen Territorium trennte, miteinander zu vergleichen (vgl. Abb. 1). <sup>3</sup> Gemeinden entlang dieser „Grenze“ sollten im Durchschnitt in allen Dimensionen identisch sein, nur dass die Gemeinden im Zonenrandgebiet (höhere) Förderung erhielten. Insbesondere die Tatsache, dass die Zuweisung zum Zonenrandgebiet auf Basis der Distanz zur DDR und eines 40-Kilometer-Schwellenwertes festgelegt wurde, erlaubt es uns, geförderte und nicht-geförderte Gemeinden zu vergleichen, die sehr ähnlich sind. Die Idee ist, dass zwei Regionen bei 39 und 41 Kilometer Distanz zur DDR fast genauso stark von der Randlage betroffen sein sollten, die eine Region jedoch Transfers erhält und die andere nicht. Wenn sich Einkommen, Bevölkerungsdichte, Firmenaktivität oder anderen Zielgrößen an der Fördergrenze sprunghaft ändern, können wir diese Diskontinuitäten als kausalen Effekt der Förderung interpretieren.

Unsere Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Förderung des Zonenrandgebietes zu einem sprunghaften Anstieg ökonomischer Aktivität in diesem Gebiet geführt hat. Zudem finden wir keine Evidenz dafür, dass dieser Effekt nach Auslaufen der Förderung abgenommen hat. Als wichtigste Gründe für den Anstieg im Einkommen pro Quadratkilometer sind die Zuwanderung von Menschen und höhere Firmenaktivität zu nennen. Allerdings deuten unsere Ergebnisse darauf hin, dass der Anstieg der ökonomischen Aktivität im Zonenrandgebiet auf Kosten der angrenzenden, nicht geförderten Gebiete gegangen ist. Auf der Basis unserer Resultate können wir nicht ausschließen, dass der Nettoeffekt der Politikmaßnahme null war. Zudem finden wir Evidenz für höhere Landpreise, sodass die Politik insbesondere den Grundbesitzern einen Zuwachs des Realeinkommens beschert hat.

\* Prof. Dr. Tobias Seidel ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre der Mercator School of Management an der Universität Duisburg-Essen. Prof. Dr. Maximilian von Ehrlich ist Professor für Public Economics, Regional and International Economics, Applied Econometrics am Department Volkswirtschaftslehre der Universität Bern.

Abbildung 1: Das Zonenrandgebiet



Quelle: Eigene Darstellung.

## 2. Historischer Hintergrund

Bis in die 1960er Jahre zielten regionalpolitische Fördermaßnahmen in Westdeutschland vornehmlich auf die Wiedererrichtung zerstörter Industrieanlagen ab. Jedoch reagierte die Politik auch auf die zunehmende Undurchlässigkeit der Grenze zwischen der Bundesrepublik und der DDR. Schon deutlich vor der Errichtung der Mauer wurden der Austausch von Gütern und die Reisefreiheit unterbunden. Dies erzeugte ökonomische Nachteile in den grenznahen Gebieten, da ein wesentlicher Teil der regionalen Nachfrage aus dem Osten wegfiel.<sup>4</sup>

Es dauerte jedoch bis zum Ende der 1960er Jahre, bis die Regionalpolitik eine bessere Koordination erfuhr. Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ sowie das Investitionszulagengesetz bildeten die juristischen Grundlagen dazu. Innerhalb dieses neuen Rahmens erhielt das Zonenrandgebiet einen herausgehobenen Status, indem es allein durch die geografische Lage Anspruch auf die höchsten Fördersätze erhielt (Zonenrandförderungsgesetz, 1971). Zum Zonenrandgebiet wurden alle Kreise gezählt, in denen mindestens 50 % ihrer Fläche oder Bevölkerung nicht weiter als 40 km vom Eisernen Vorhang entfernt waren [Stichtag 01.01.1971, ZIEGLER (1992)]. Diese Grenze wurde trotz umfassender Gebietsreformen in den 1970er Jahren nicht mehr geändert, sodass die Fördergebiete von den späteren administrativen Grenzen an vielen Stellen abwichen. Die Zonenrandgebietsförderung lief 1994 endgültig aus, da sich der Schwerpunkt der Regionalpolitik in die neuen Bundesländer verschob.

## 3. Art und Umfang der Förderung

Die Art der Förderung war vielfältig. Firmen innerhalb des Zonenrandgebiets konnten Investitionszulagen von bis zu 25 % beantragen und erhielten über die KREDITANSTALT FÜR WIEDERAUFBAU günstigere Finanzierungsbedingungen. Zudem profitierten Unternehmen im ZRG von besseren Abschreibungsmöglichkeiten, Bürgschaften und einer bevorzugten Behandlung bei öffentlichen Ausschreibungen. Gefördert wurden auch Infrastrukturprojekte, die Renovierung von Wohngebäuden, der soziale Wohnungsbau, Kindertagesstätten, Weiterbildungsprogramme und kulturelle Angebote [ZIEGLER (1992)]. Aufgrund dieser Heterogenität lässt sich der gesamte Umfang der gezahlten Transfers nicht genau beziffern. Schätzungen gehen davon aus, dass in der gesamten Förderperiode zwischen 1,3 bis 2,5 Mrd. € pro Jahr (in 2010er Preisen) ins Zonenrandgebiet geflossen sind [ZIEGLER (1992) und WIRTSCHAFTSWOCHEN (1990)]. Berücksichtigt man den Bevölkerungsanteil des Zonenrandgebiets, zeigt sich, dass die

jährliche Förderintensität mit 194 bis 373 € pro Kopf ungefähr im Bereich der heutigen Strukturförderung der Europäischen Union in „Konvergenz-Regionen“ (vormals Ziel-1-Regionen) liegt [vgl. BECKER, EGGER, und EHRLICH (2010)]. Das Zonenrandgebiet umfasste nur etwa 18 % der Fläche Westdeutschlands und rund 12 % der Bevölkerung. Bezieht man die Förderung auf die Fläche oder die Bevölkerung, so erhielt das Zonenrandgebiet eine drei- bis fünfmal so hohe Förderung aus GRW-Mitteln wie die übrigen Gemeinden in Westdeutschland. Diese Relationen sind als Untergrenze zu verstehen, da der monetäre Vorteil aus anderen Quellen wie Abschreibungsregeln oder Kreditvergünstigungen nicht eingerechnet ist.

## 4. Identifikation

Die Zonenrandgebietsförderung dient als natürliches Experiment zur Identifikation kausaler Effekte regionaler Transfers. Da Gemeinden innerhalb des ZRG Förderung bekommen haben und Gemeinden außerhalb des ZRG nicht (oder nur in deutlich geringerem Umfang), können wir unter bestimmten Voraussetzungen Sprungstellen in relevanten Variablen als den kausalen Effekt der Regionalförderung interpretieren. Erstens dürfen Gemeinden außerhalb des ZRG keinen Einfluss darauf haben, die Förderung zu erhalten. Konkret bedeutet das, dass Gemeinden außerhalb der Förderregion über Fusionen mit Nachbargemeinden innerhalb des ZRG nicht in den Genuss der Förderung gelangen können. Diese Bedingung ist erfüllt, da selbst die Gebietsreformen das ursprünglich definierte Gebiet nicht veränderten.

Die zweite Annahme fordert, dass keine anderen Variablen, die Einfluss auf die Zielgröße (z. B. Einkommen pro Quadratkilometer) haben, an der relevanten geografischen Grenze eine Sprungstelle aufweisen. Diese Annahme ist erfüllt, wenn die Kreisgrenzen zum 01.01.1971 zufällig gezogen wären. Dies ist jedoch unwahrscheinlich, da Kreisgrenzen geografischen Charakteristika wie z. B. Flussläufen folgen, die die Ansiedlung von Firmen beeinflussen können. Allerdings trennt die ZRG-Grenze 75 Kreispaare auf einer Distanz von über 1.700 km. Damit erscheint es wenig plausibel, dass alle Kreise innerhalb des Fördergebietes systematisch andere Charakteristika aufweisen als Kreise außerhalb des ZRG. Darüber hinaus wurden die Kreisdefinitionen im Laufe der Zeit geändert, sodass die ZRG-Grenze vielfach nicht mehr mit den administrativen Grenzen in unserem Untersuchungszeitraum (1980er Jahre und 2010) zusammenfiel. Wir können sogar noch einen Schritt weiter gehen und die 40-km-Regel zur Definition des ZRG nutzen. Bei 40 km beobachten wir eine Sprungstelle in der Förderwahrscheinlichkeit, die wir zur Identifikation der kausalen

Effekte der ZRG-Förderung nutzen können. Da dieser 40-km-Schwellenwert mit keiner geografischen oder administrativen Grenze korrespondiert, kann ein direkter Effekt dieser Grenze auf ökonomische Aktivität so gut wie ausgeschlossen werden. Dieser alternative Schätzansatz liefert sehr ähnliche Ergebnisse und bestätigt damit die Validität des sogenannten geografischen *regression discontinuity design* (RDD). Wir verwenden *versteuerbares Einkommen pro Quadratkilometer* als zentrales Maß für ökonomische Aktivität. Diese Daten sind auf Gemeindeebene seit 1975 verfügbar.<sup>5</sup>

## 5. Resultate

### 5.1 Einkommen pro Quadratkilometer

Eine grafische Darstellung der Daten liefert einen ersten Einblick in die Effekte der Regionalförderung. In Abbildung 2 stellen wir das Maß für ökonomische Aktivität in Abhängigkeit von der Distanz zur ZRG-Grenze für das Jahr 1985 dar. Die gestrichelte vertikale Linie symbolisiert die ZRG-Grenze. Links davon liegen die Gemeinden, die keine Förderung erhalten haben. Rechts davon befinden sich die Gemeinden innerhalb des ZRG. Wir verwenden unterschiedliche Polynome für die Distanzfunktion und verschiedene Bandbreiten, um die Sensitivität bezüglich alternativer Spezifikationen zu überprüfen. Panel A bezieht alle Gemeindezentren mit einem Abstand

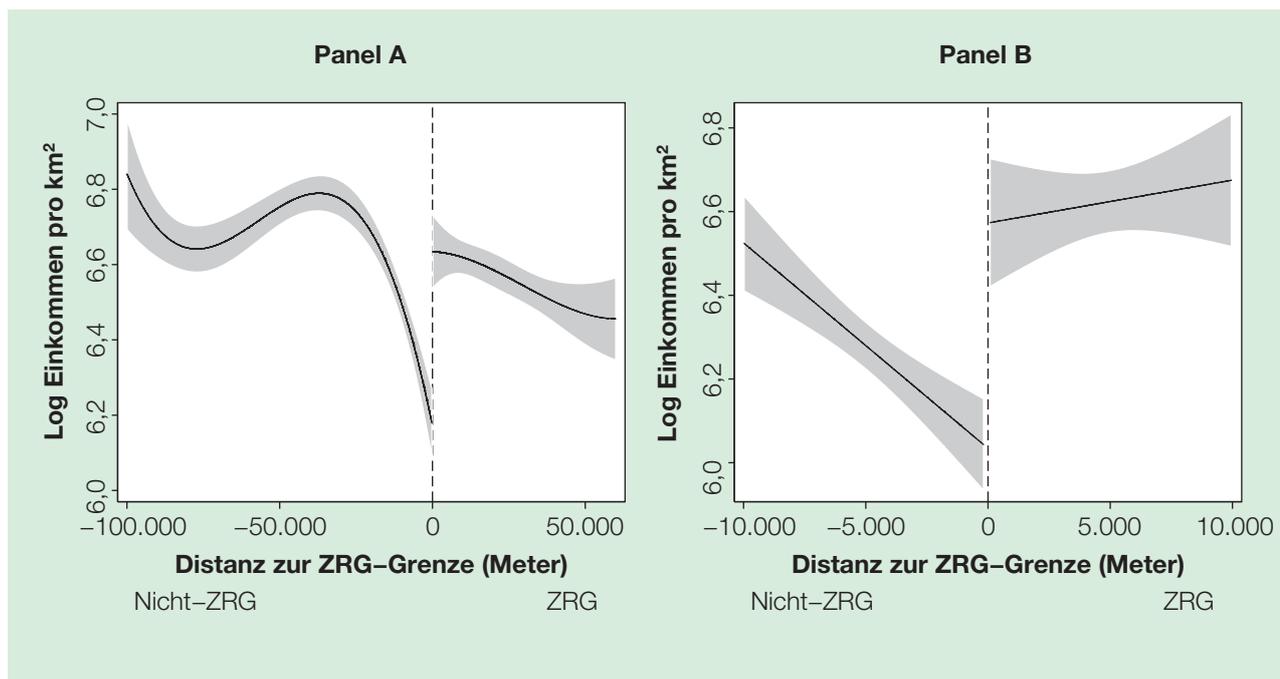
zur ZRG-Grenze von 100 km ein, während wir in Panel B die Distanz auf 10 km beschränken. Zudem unterscheiden sich beide Abbildungen durch die Wahl der Kontrollfunktion (Polynom dritten Grades in Panel A versus Polynom ersten Grades in Panel B).

Beim Übergang zum Zonenrandgebiet erkennen wir eine deutliche Sprungstelle in der Zielgröße. Die grauen Bereiche stellen das 90 %-Konfidenzintervall dar und überschneiden sich nicht. Dies deutet auf einen robusten kausalen Effekt der Regionalförderung hin. Unsere detaillierten Regressionsergebnisse zeigen, dass die Zonenrandgebietsförderung das Einkommen pro Quadratkilometer um 30 % bis 50 % erhöht hat, abhängig von der Spezifikation.

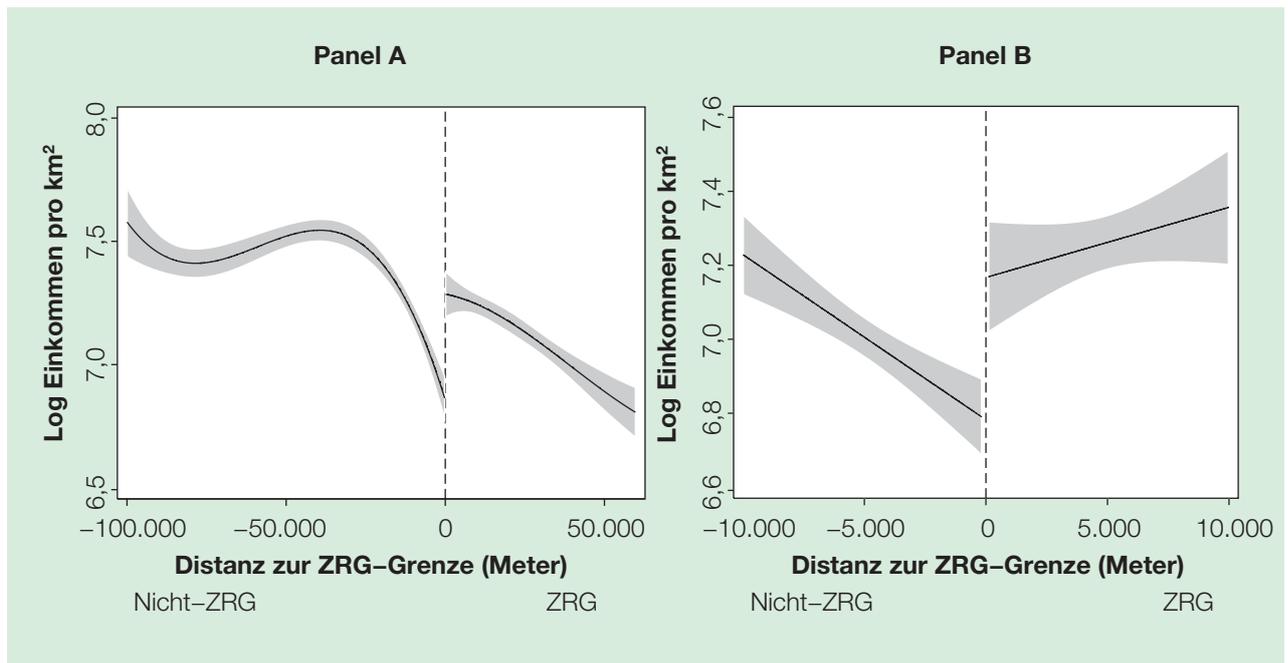
Interessanterweise sind die Diskontinuitäten an der ZRG-Grenze auch im Jahr 2010 noch deutlich zu erkennen, obwohl die Förderung des Zonenrandgebiets in ihrer ursprünglichen Form schon 16 Jahre zuvor ausgelaufen war. Abbildung 3 veranschaulicht dies eindrucksvoll. Auch hier finden wir in den Regressionen Effekte von 30 % bis 50 % auf das Einkommen pro Quadratkilometer.

Die Größe der Effekte relativiert sich, wenn man bedenkt, dass wir den akkumulierten Effekt der Regionalförderung Mitte der 1980er Jahre messen. Mithilfe der Förderung wurde beispielsweise die öffentliche Infrastruktur nach und nach erweitert oder verbessert. Zudem erscheint es plausibel, dass ein gewisser Teil des Effektes durch lokale Umsiedlung von Firmenaktivität erklärt werden kann, ohne dass neues Einkommen in der gesamten

Abbildung 2: Einkommen pro km<sup>2</sup> (1986)



Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 3: Einkommen pro km<sup>2</sup> (2010)

Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung.

Region erzeugt wurde. Auf die Bedeutung dieses Effektes gehen wir in Abschnitt 7 ein.

## 5.2 Mechanismen

Um mehr über die Mechanismen dieser regionalen Transfers zu erfahren, betrachten wir mögliche Faktoren, die zu einem Anstieg des Einkommens pro Quadratkilometer geführt haben könnten. Wir untersuchen, ob die Transfers innerhalb des Zonenrandgebietes die Bevölkerungsdichte (Migration), die Beschäftigung, das Bildungsniveau der Erwerbstätigen, die Gewerbesteuer und die Infrastruktur beeinflusst haben. Wir beschränken uns wie in Abschnitt 5.1. auf die grafische Darstellung. Abbildungen 4 und 5 stellen die Daten in Abhängigkeit von der Distanz zur ZRG-Grenze dar, wobei wir uns auf die Kontrollfunktion mit Polynom dritter Ordnung und eine Bandbreite von 100 km konzentrieren.

Wir finden einen Anstieg der Bevölkerungsdichte um etwa 40 % und einen Anstieg der Beschäftigung von rund 70 % an der Grenze des Zonenrandgebietes während der Förderperiode Mitte der 1980er Jahre. Letzteres deutet darauf hin, dass viele Arbeitnehmer in das Zonenrandgebiet gependelt sind. Auf das Bildungsniveau scheint die Regionalförderung keinen Einfluss ausgeübt zu haben. In der langen Frist deutet nichts darauf hin, dass diese Effekte abgeschwächt werden. Das ist in Abbildung 4 daran zu erkennen, dass es auch im Jahr 2010 noch eine deutliche Sprungstelle gibt.

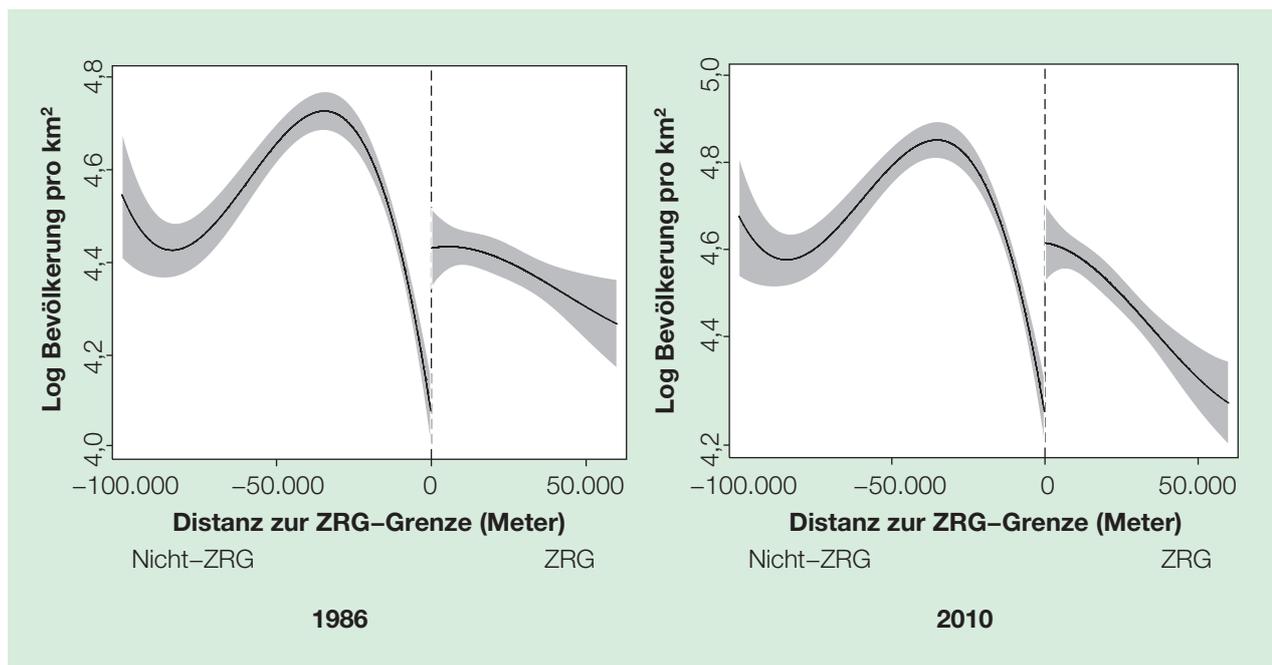
Ein weiterer Faktor für mehr ökonomische Aktivität könnten Investitionen und ein höherer Kapitalstock sein. Als Proxy für diesen Mechanismus verwenden wir die Gewerbesteuerbasis, die im Zonenrandgebiet durch die regionalen Transfers um etwa 70 % erhöht wurde und im Jahre 2010 sogar bei geschätzten 80 % lag. Die Sprungstellen sind in Abbildung 5 deutlich zu erkennen. Dass die Punktschätzer bei dieser Variable besonders hoch sind, überrascht nicht, da viele Förderarten direkt Firmen zugutekamen, wie etwa Steuerabschreibungen oder Investitionssubventionen.

Neben Investitionszulagen und günstigeren Abschreibungsmöglichkeiten für Firmen war ein erheblicher Teil der Fördergelder für öffentliche Investitionen in die Infrastruktur vorgesehen. Unsere Ergebnisse deuten darauf hin, dass die ZRG-Förderung die Infrastruktur deutlich erhöht hat. Wir verwenden Daten des STATISTISCHEN BUNDESAMTES zur Flächennutzung, die den Anteil des Gemeindegebiets angeben, der mit Straßen oder Schienen bebaut ist. Gemäß der Schätzergebnisse hat die ZRG-Förderung zum Ausbau der öffentlichen Infrastruktur um etwa 15 % geführt, sowohl in den 1980er Jahren als auch 2010.

## 6. Warum sind die Effekte dauerhaft?

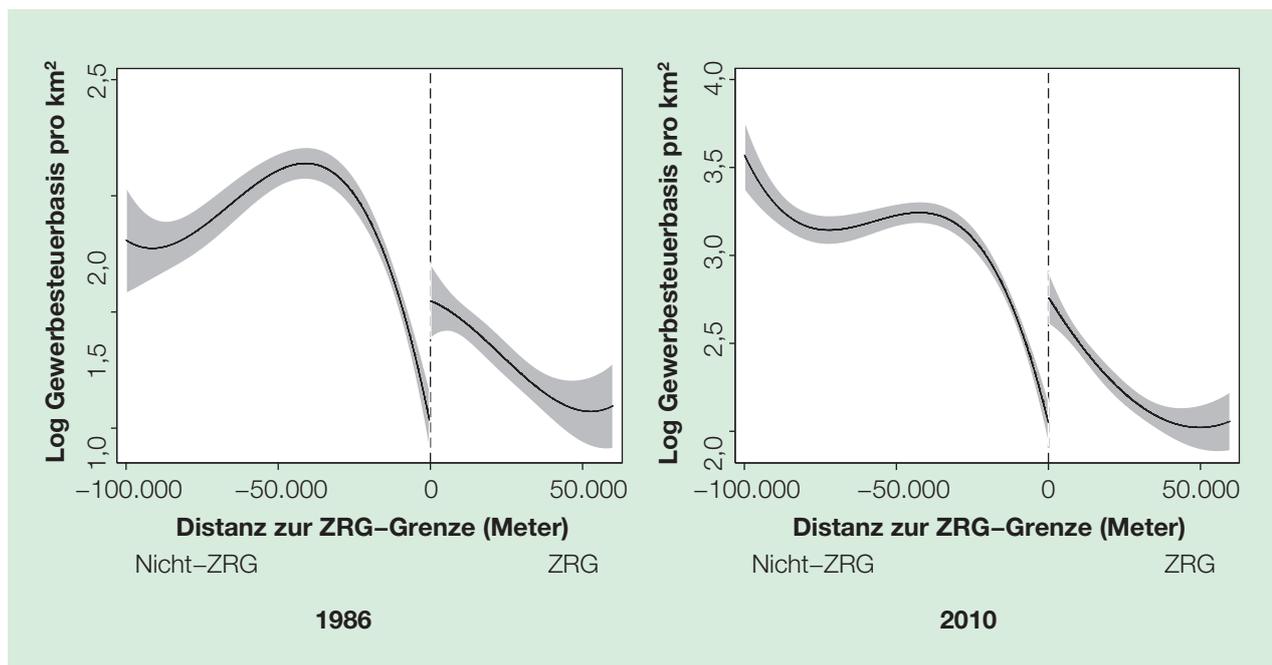
Eine sehr naheliegende Erklärung dafür, dass die höhere ökonomische Aktivität im ehemaligen Zonenrandgebiet auch im Jahr 2010 noch zu beobachten ist, sind alternative Politikmaßnahmen, die den Ausfall der Subventionen

Abbildung 4: Bevölkerungsdichte



Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 5: Gewerbesteuerbasis pro km²



Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung.

nach 1994 kompensiert haben. Beispielsweise könnte es sein, dass nach Beendigung der ZRG-Förderung andere Transfers in das ehemalige Fördergebiet geflossen sind. Die Daten zur Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsstruktur geben keinen Hinweis darauf, dass es nach 1994 eine Sprungstelle hinsichtlich der Förderinten-

sität an der ehemaligen ZRG-Grenze gibt. Da das ZRG-Förderprogramm eingestellt wurde und die ZRG-Grenze auch zum überwiegenden Teil nicht mehr mit Kreisgrenzen korrespondiert, ist dieses Ergebnis wenig überraschend, wenngleich die Förderintensität weiterhin Richtung Osten ansteigt. Jedoch erkennen wir eine deutliche

Diskontinuität an der ehemals innerdeutschen Grenze. Letzteres ist nicht verwunderlich, da nach der Wiedervereinigung der Schwerpunkt der Regionalförderung in die neuen Bundesländer verlagert wurde. Gemeinden können den Ausfall der Fördermittel auch dadurch kompensieren, dass sie die Gewerbesteuerhebesätze reduzieren. Auch dafür finden wir in unseren Daten keine Evidenz.

In der Literatur gibt es eine sehr lebendige Diskussion darüber, was das regionale Muster ökonomischer Aktivität langfristig beeinflusst. Theoretische Arbeiten zur ökonomischen Geographie haben Erklärungen geliefert, warum temporäre Politikmaßnahmen oder Schocks Gleichgewichte langfristig verändern können. Siedeln sich Firmen und Haushalte etwa an einem Ort an, kann diese Ballung Externalitäten erzeugen, die das Einkommen steigern und damit einen weiteren Zuzug von Firmen und Haushalten auslösen.<sup>6</sup> Zu diesen Externalitäten zählen beispielsweise Wissens-Spillover (knowledge spillover), Vorteile durch höhere Nachfrage pro Quadratkilometer (home market effect) oder bessere Vermittlungsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt (labor-market pooling). Alternativ können (natürliche) Standortvorteile erklären, warum Städte unterschiedlich groß sind.<sup>7</sup> Unsere Identifikationsstrategie impliziert, dass alle Einflussfaktoren, die an der ZRG-Grenze kontinuierlich sind, die Diskontinuität in ökonomischer Aktivität *nicht* erklären können. Danach scheiden alle genannten Externalitäten aus, da sie mit zunehmender Distanz schwächer werden, ohne sich ausgerechnet an der ehemaligen ZRG-Grenze sprunghaft zu ändern. Auch die Wiedervereinigung kann die Diskontinuität an der ehemaligen ZRG-Grenze in 2010 nicht erklären. Firmen in der Nähe des ehemaligen Eisernen Vorhangs sollten vom neu gewonnenen Marktzugang mehr profitieren als Unternehmen, die weiter westlich angesiedelt sind. Jedoch sollte dieser Vorteil kontinuierlich nach Westen hin abnehmen und somit keine Sprungstelle an der ehemaligen ZRG-Grenze bilden.

Wenn Agglomerationskräfte als Erklärung ausscheiden, wie können wir unsere Ergebnisse dann erklären? Wir haben bei der Diskussion der Mechanismen gezeigt, dass ZRG-Förderung zu mehr öffentlicher Infrastruktur und einem höheren Kapitalstock, insbesondere im gewerblichen Bereich, geführt hat. Es ist aber dennoch erstaunlich, dass insbesondere beim Kapitalstock diese Sprungstelle auch Jahre nach Auslaufen der Subventionen bestehen bleibt. Kapital schreibt sich über die Zeit ab. Es muss folglich einen Anreiz für Firmen geben, durch weitere Investitionen zumindest das abgeschriebene Kapital zu ersetzen. Dieser Anreiz könnte in lokalen Strukturen liegen, die während der Förderperiode geschaffen wurden. Die höhere Nachfrage nach Gewerbeflächen musste der Staat durch Planungen und öffentliche Infrastrukturinvestitionen beantworten. Genau dafür finden wir

in den Daten Evidenz. Die versunkenen Kosten, die mit der Ausweisung und Planung neuer Gewerbegebiete verbunden sind, haben auch eine langfristige Wirkung, da diese Strukturen einen Standortvorteil erzeugen. Auf der Suche nach Gewerbeflächen ist es günstiger, auf bereits bestehende Strukturen zurückzugreifen und diese instand zu halten als neue Flächen zu erschließen.

Unsere Ergebnisse liefern einen wichtigen Beitrag zur Diskussion über die Gründe für die langfristigen Effekte von Schocks. Während vorangegangene Arbeiten meist auf die Rolle von Agglomerationskräften hingewiesen haben, kontrolliert das RDD für diese Einflussfaktoren und weist lokalen Standortvorteilen, insbesondere erzeugt durch einen höheren öffentlichen und privaten Kapitalstock, eine große Bedeutung zu. Selbstverständlich heißt das nicht, dass Agglomerationskräfte keine Rolle spielen. In unserer Forschungsarbeit [EHRlich und SEIDEL (2015)] diskutieren wir die Bedeutung von Agglomerationskräften und untersuchen die Interaktionen mit regionalen Transfers.

## 7. War die Förderung des Zonenrandgebiets gesamtwirtschaftlich effizient?

Gerade bei regional eingegrenzten Fördermaßnahmen ist zu befürchten, dass ein Großteil des messbaren Effektes nicht dadurch entstanden ist, dass neue ökonomische Aktivität entsteht, sondern Firmen aus angrenzenden, nicht geförderten Regionen ihre Investitionen ins Fördergebiet umlenken. Um den Nettoeffekt der Transfers zu bestimmen, müssen folglich diese Umsiedlungsaktivitäten aus dem geschätzten Effekt herausgerechnet werden. Es ist naheliegend, dass Umsiedlungen mit zunehmender Distanz höhere Kosten verursachen, sodass wir insbesondere um die ZRG-Grenze herum starke Umzugsaktivitäten beobachten sollten.

Wir können (negative) Externalitäten identifizieren, indem wir die Höhe des Einkommens pro Quadratkilometer außerhalb des Fördergebiets, aber an der Grenze zum Zonenrandgebiet messen, z. B. im Punkt C in Abbildung 6, und mit dem Niveau A vergleichen. Dies erreichen wir, indem wir ökonomische Aktivität in der Kontrollregion ausreichend weit entfernt von der ZRG-Grenze messen und für mögliche Trends über die Distanz kontrollieren. Ziehen wir diese Umsiedlungseffekte vom Gesamteffekt (Strecke CD) ab, so erhalten wir den Nettoeffekt.

Wir finden Evidenz dafür, dass auf der westlichen Seite der ZRG-Grenze 15 % der ökonomischen Aktivität abgewandert ist. Da die Abwanderung auf der einen Seite zu einer Zuwanderung auf der anderen Seite geführt hat, müssen wir den Effekt verdoppeln, sodass sich der Gesamteffekt von 30 % bis 50 % erheblich reduziert. Selbst wenn wir einen Gesamteffekt von 50 % unterstellen, kön-

nen wir aufgrund der Unsicherheit in den Schätzungen nicht ausschließen, dass der Nettoeffekt null ist. Insbesondere wenn wir die Kostenseite der Förderung hinzuzählen, entsteht ein eher nüchternes Bild bezüglich der Effektivität der regionalen Förderung.

## 8. Verteilungswirkungen

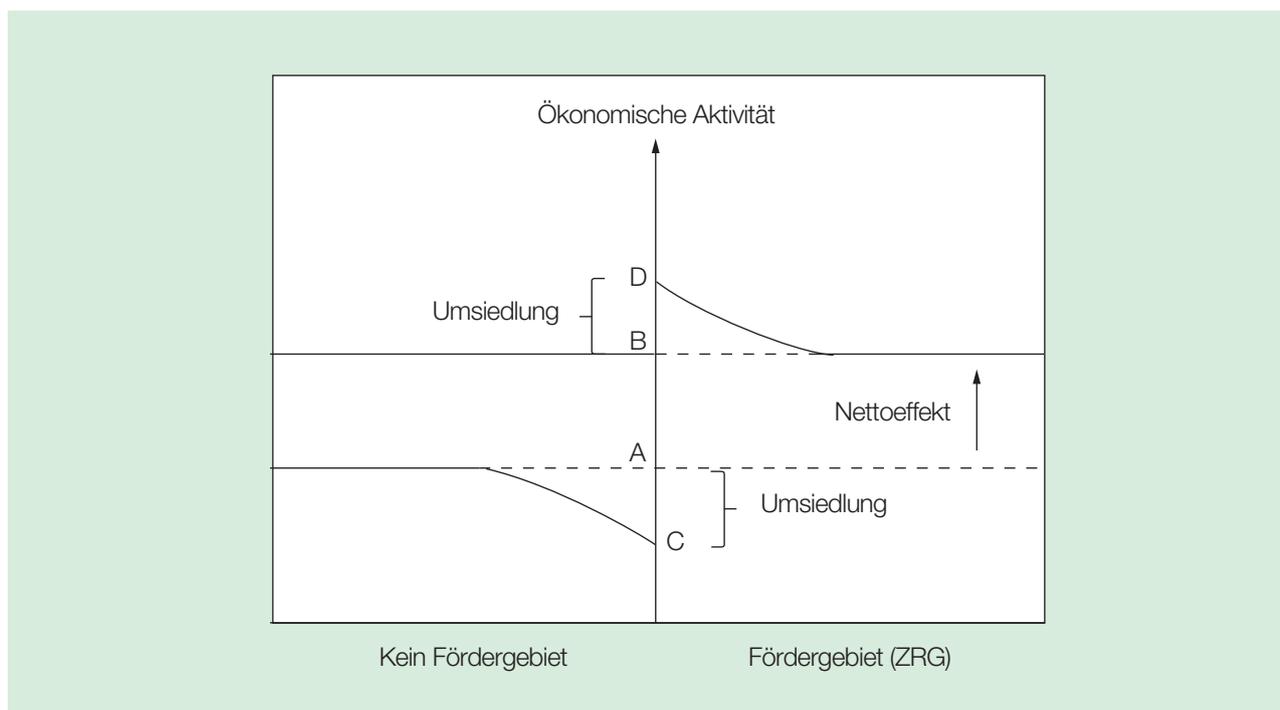
Eine weitere wichtige Frage betrifft die Verteilungswirkungen der Regionalpolitik. Zumeist ist das Ziel regionaler Förderung, nicht nur ökonomische Aktivitäten in strukturschwachen Regionen zu beleben, sondern auch das Einkommen der Haushalte in diesen Gebieten zu erhöhen. Ob dies durch regionale Transfers allerdings erreicht wird, ist in der Literatur vielfach bezweifelt worden. So befürchten zum Beispiel GLAESER und GOTTLIEB (2008), dass Eigentümer von Land und Immobilien in den geförderten Gebieten die wahren Nutznießer der Regionalpolitik sind. Der Grund für diese Befürchtung ist simpel. Bei relativ hoher Mobilität und unelastischem Wohn- und Landangebot ist davon auszugehen, dass die Transfers zu Zuwanderung von Firmen und Haushalten und damit zu steigenden Mieten und Landpreisen in den Empfängerregionen führen. In der Literatur wurden bereits für verschiedene andere lokale Politikinstrumente wie Steuern, öffentliche Güter und Flächennutzungsrestriktionen signifikante Kapitalisierungseffekte ermittelt [vgl. HILBER (2011)

für einen Überblick]. Auch in unserem Fall zeigt sich eine deutliche Reaktion der Landpreise in den geförderten Regionen. Dabei nutzen wir in unserer Analyse den sogenannten Bodenrichtwert, welcher einen amtlichen Durchschnittswert zur Bestimmung des Wertes von Grundstücken darstellt. Diese Variable ist besonders geeignet, da sie frei von wertbeeinflussenden Merkmalen der jeweiligen Immobilien ist und somit den tatsächlichen Wert der Lage des Grundstücks reflektiert. In unseren Regressionen finden wir einen Anstieg der Landpreise um circa 30 % in den ZRG-Regionen. Berücksichtigt man, dass Haushalte in Deutschland ungefähr 30 % ihres Nettoeinkommens für Wohnkosten ausgeben, wird deutlich, dass durch die Reaktion der Landpreise der Anstieg des Pro-Kopf-Einkommens von circa 4–8 % fast vollständig kompensiert wird. Somit ist ein Anstieg der Reallöhne in den Empfängerregionen zweifelhaft.

## 9. Fazit

Temporäre Politikinterventionen sind in der Lage, die Verteilung ökonomischer Aktivität im Raum langfristig zu beeinflussen. Die Effekte wurden sicherlich dadurch ermöglicht, dass Haushalte und Firmen mit einer langfristigen Förderung während der Teilung Deutschlands gerechnet haben und folglich ihre Wohnort- und Standortentscheidungen dadurch beeinflusst wurden. Außerdem war der

**Abbildung 6: Der Nettoeffekt der Zonenrandgebiet-Förderung**



Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung.

Umfang der Förderung groß genug, dass die Transfers einen Einfluss auf diese Entscheidung der Individuen ausüben konnten.

Jedoch ergibt sich ein nüchternes Bild, wenn wir die gesamtwirtschaftliche Effizienz der Regionaltransfers betrachten. Unsere Ergebnisse deuten auf hohe Umsiedlungsaktivitäten von Haushalten und Firmen hin, sodass wir nicht ausschließen können, dass in der Summe allenfalls ein kleiner Nettoeffekt entstanden ist. Insbesondere wenn wir die Kostenseite berücksichtigen, ist die gesamtwirtschaftliche Effizienz fraglich.

Wenn Effizienz nicht das ausschlaggebende Motiv für regionale Transfers darstellt, dann könnte ein alternatives Ziel sein, einkommensschwachen Haushalten im Zonenrandgebiet Arbeit und höhere Reallöhne zu ermöglichen. Jedoch deuten unsere Resultate darauf hin, dass die Zonenrandgebietsförderung letztlich zu höheren Landpreisen geführt hat. Es haben also nicht die Beschäftigten profitiert, sondern vor allem diejenigen, die vor Beginn der Förderung Immobilien besaßen.

## Literatur

- BALDWIN, R. E.; FORSLID, R.; MARTIN, P.; OTTAVIANO, G. I. P. und F. ROBERT-NICOUD (2003): *Economic Geography and Public Policy*. Princeton University Press. Princeton, N. J.
- BECKER, S.; EGGER, P. und M. VON EHRLICH (2010): *Going NUTS: The Effect of EU Structural Funds on Regional Performance*. In: *Journal of Public Economics* 94 (9–10), S. 578–590.
- BLEAKLEY, H. und J. LIN (2012): *Portage and Path Dependence*. In: *Quarterly Journal of Economics* 127(2), S. 587–644.
- DAVIS, D. und D. WEINSTEIN (2008): *A Search for Multiple Equilibria in Urban Industrial Structure*. In: *Journal of Regional Science* 48(1), S. 29–65.
- EHRLICH, M. VON und T. SEIDEL (2015): *The Persistent Effects of Regional Policy: Evidence from the West-German Zonenrandgebiet*, CESifo Working Paper No. 5373.
- FUJITA, M.; KRUGMAN, P. und A. J. VENABLES (1999): *The Spatial Economy – Cities, Regions, and International Trade*. Cambridge: MIT Press.
- GLAESER, E. und J. GOTTLIEB (2008): *The Economics of Place-Making Policies*. In: *Brookings Papers on Economic Activity*, Spring, S.155–253.
- HILBER, C. A. L. (2011): *The Economic Implications of House Price Capitalization: A Survey of an Emerging Literature*. SERC Discussion Papers 0091, Spatial Economics Research Centre, LSE.
- KLINE, P. und E. MORETTI (2014). *Local Economic Development, Agglomeration Economies and the Big Push: 100 Years of Evidence from the Tennessee Valley Authority*. In: *Quarterly Journal of Economics* 129(1), S. 275–331.
- NEUMARK, D. und H. SIMPSON (2014): *Place-Based Policies*. In DURANTON, G.; HENDERSON, V. und W. C. STRANGE (Hrsg.): *Handbook of Regional & Urban Economics – Volume 5*, im Erscheinen.
- REDDING, S. (2010): *The Empirics of New Economic Geography*. In: *Journal of Regional Science* 50(1), S. 297–311.
- REDDING, S. und D. STURM (2008): *The Costs of Remoteness: Evidence from German Division and Reunification*. In: *American Economic Review* 98(5), S. 1.766–1.797.
- ZIEGLER, A. (1992): *Regionale Strukturpolitik: Zonenrandförderung – ein Wegweiser?* Köln, Bund-Verlag.

<sup>1</sup> Schätzung basierend auf Daten des BUNDESAMTES FÜR WIRTSCHAFT UND AUSFUHRKONTROLLE.

<sup>2</sup> Siehe NEUMARK und SIMPSON (2014) für einen Überblick.

<sup>3</sup> Daten zur DDR oder den neuen Bundesländern sind für diese Fragestellung nicht notwendig.

<sup>4</sup> REDDING und STURM (2008) haben dafür deutliche Evidenz gefunden.

<sup>5</sup> STATISTISCHES BUNDESAMT, Regionalstatistik.

<sup>6</sup> BALDWIN et al. (2003) und FUJITA, KRUGMAN und VENABLES (1999) liefern einen Überblick über die Literatur.

<sup>7</sup> KLINE und MORETTI (2014) sowie BLEAKLEY und LIN (2012) interpretieren ihre Ergebnisse als Evidenz für Agglomerationskräfte, während beispielsweise DAVIS und WEINSTEIN (2008) Standortvorteile betonen. REDDING (2010) liefert einen Überblick über die empirische Literatur zur ökonomischen Geographie.

# Kräftiger Aufschwung dank günstigem Öl und schwachem Euro

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose\*

## Weltwirtschaft

Die Weltproduktion dürfte im Frühjahr 2015 leicht beschleunigt expandieren. Starke Impulse gehen von dem kräftig gesunkenen Rohölpreis aus, der sich seit Juni 2014 in etwa halbierte. Der Ölpreisverfall ist wohl überwiegend auf ölmarktspezifische Ursachen zurückzuführen und hat schon Ende 2014 die konjunkturelle Belebung in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften befördert. In den großen Schwellenländern ist die Konjunktur dagegen insgesamt eher schwach: In China geht das Expansionstempo auch wegen fallender Immobilienpreise seit Mitte 2014 zurück. In Brasilien stagniert die Produktion nahezu, und Russland befindet sich derzeit wohl in einer Rezession.

Die Geldpolitik ist in den vergangenen Monaten insgesamt nochmals expansiver geworden. Dabei hat sich die geldpolitische Divergenz zwischen den großen fortgeschrittenen Volkswirtschaften verstärkt. So hat die Bank von Japan das bereits laufende Ankaufprogramm von Wertpapieren im Oktober ausgeweitet und die EUROPÄISCHE ZENTRALBANK (EZB) hat im März ein erweitertes Programm aufgelegt. Aber auch Zentralbanken in einigen Schwellenländern haben ihre Zinsen in den vergangenen Monaten gesenkt. Dagegen setzt die US-amerikanische Notenbank ihren Weg hin zu einer allmählichen geldpolitischen Straffung fort. Zum Ende des vergangenen Jahres beendete sie ihr Programm zum Neuankauf von Wertpapieren. In diesem Jahr werden die Leitzinsen voraussichtlich angehoben. Die zunehmende Divergenz der geldpolitischen Ausrichtung hat dazu geführt, dass viele Währungen, darunter der Euro und der Yen, seit vergangener Sommer gegenüber dem US-Dollar deutlich an Wert verloren haben. Weltweit bleibt die Geldpolitik im Prognosezeitraum deutlich expansiv ausgerichtet. Die US-Zinsen dürften nur in kleinen Schritten erhöht werden, während die EZB ihre Politik der mengenmäßigen Lockerung bis mindestens September 2016 fortsetzen wird.

In den fortgeschrittenen Volkswirtschaften dürfte die Finanzpolitik in diesem und im nächsten Jahr kaum noch restriktiv ausgerichtet sein. In den USA und dem Euroraum ist der finanzpolitische Kurs gemessen am strukturellen Budgetdefizit in etwa neutral. In Japan wird die Finanzpolitik im Jahr 2015 zwar weiter restriktiv ausgerichtet sein, allerdings dürften die davon ausgehenden bremsenden Impulse geringer sein als noch im Vorjahr. Der finanzpolitische Kurs konnte in letzter Zeit in vielen

fortgeschrittenen Volkswirtschaften auch deshalb gelockert werden, weil die Zinsbelastung der öffentlichen Haushalte gesunken ist.

Die Weltwirtschaft dürfte sich im Verlauf dieses Jahres zunächst weiter beleben. Der Ölpreisverfall stützt insgesamt die Konjunktur, weil er zu einer Umverteilung von Einkommen von den Ölproduzenten zu den ölimportierenden Volkswirtschaften führt. In letzteren wird ein größerer Teil des Volkseinkommens für Konsum oder Investitionen verausgabt. Zudem wird die Exportwirtschaft in den Ländern des Euroraums und in Japan durch den Rückgang der Wechselkurse gegenüber dem US-Dollar stimuliert. Alles in allem ist daher zu erwarten, dass die Konjunktur vor allem in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften in diesem Jahr wieder an Fahrt gewinnt.

Die Produktion in den Schwellenländern wird durch die konjunkturelle Belebung der fortgeschrittenen Volkswirtschaften angeregt. Zudem dürften jene Länder, die Öl importieren, von dem kräftigen Rückgang der Preise profitieren. Zu einem starken Anziehen der Wirtschaftsaktivität in den Schwellenländern dürfte es aber nicht kommen. So leiden Länder mit hohen Rohstoffexporten insbesondere in Lateinamerika darunter, dass die Preise vieler Rohstoffe zurückgegangen sind. Darüber hinaus bestehen verbreitet binnenwirtschaftliche Probleme. So wird die chinesische Wirtschaft derzeit von einem Rückgang der Immobilienpreise belastet.

Im späteren Prognosezeitraum dürften in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften die Konjunktur dämpfende Effekte an Gewicht gewinnen. So wird die Geldpolitik in den USA und auch in Großbritannien weniger expansiv ausgerichtet sein. Dies wird dort die Binnenkonjunktur dämpfen und dürfte über den internationalen Zinsverbund die Kapitalmarktzinsen auch in anderen Ländern steigen lassen. Hiervon werden auch die Schwellenländer betroffen sein. Alles in allem rechnen die Institute mit einem Anstieg der Weltproduktion um 2,9% in diesem Jahr und um 3,2% im kommenden Jahr.

Für die weltwirtschaftliche Entwicklung im Prognosezeitraum besteht eine Reihe von Risiken. So sind die Auswirkungen der Zinswende in den USA auf die Vermögenspreise in den Industrieländern sowie auf die Kapitalströme in wichtige aufstrebende Ökonomien unsicher.

\* Kurzfassung der Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2015, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, veröffentlicht in: ifo Schnelldienst, 8/2015, S. 3ff.

Risiken ergeben sich auch aus der Wirtschaftslage in China. Dort stellt der deutliche Rückgang der Immobilienpreise eine ernsthafte Belastung für den Finanzsektor dar, zumal die Verschuldung von chinesischen Unternehmen und regionalen Gebietskörperschaften recht hoch ist. Ferner ist eine erneute Eskalation der Konflikte zwischen Russland und der Ukraine sowie im arabischen Raum jederzeit möglich. In diesem Fall könnten die Ölpreise wieder rasch steigen, oder die Verunsicherung an den Finanzmärkten zunehmen. Auch die sich erneut verschärfenden Finanzprobleme Griechenlands stellen ein erhebliches Risiko für die Konjunktur in Europa dar.

### Deutsche Wirtschaft

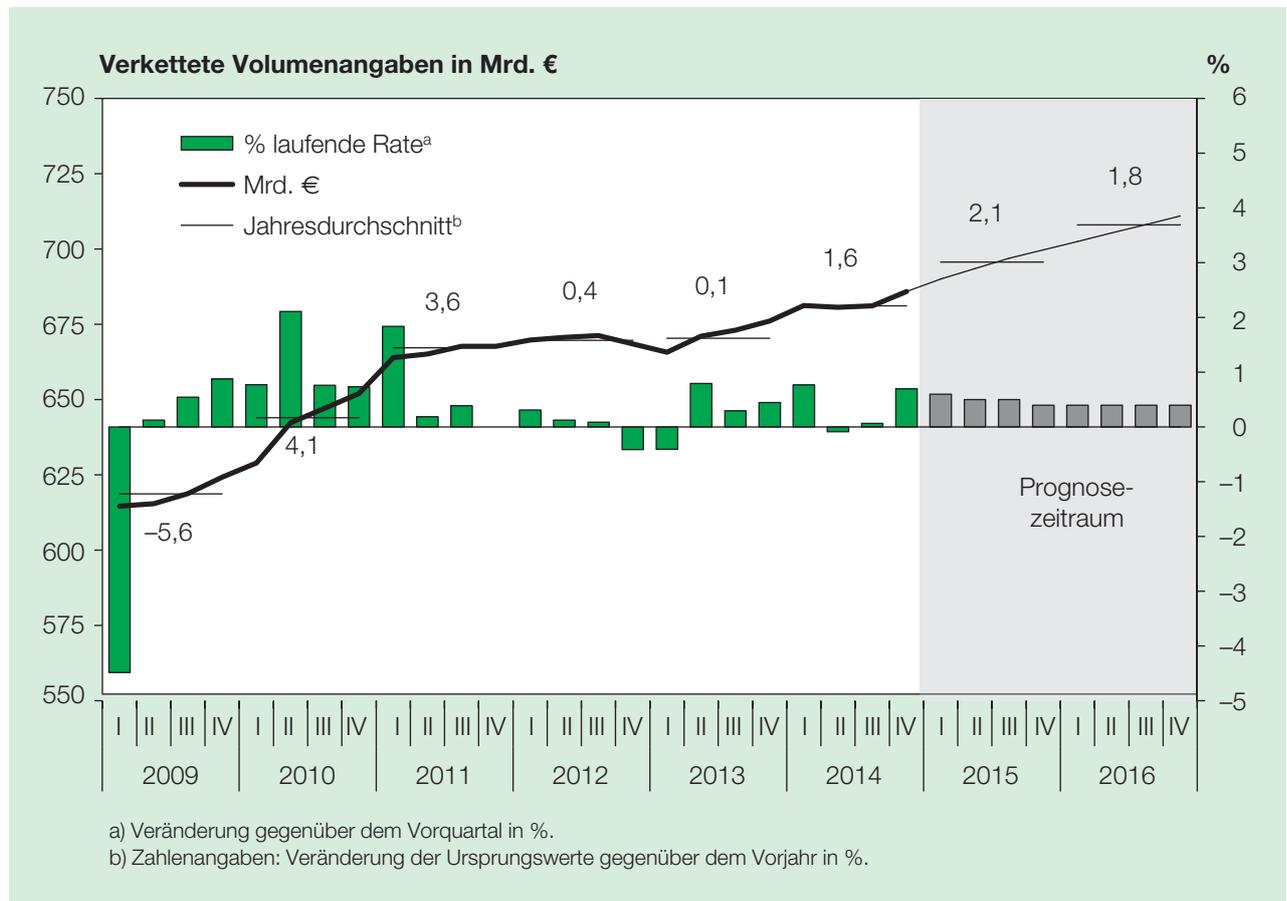
Die deutsche Wirtschaft befindet sich in einem kräftigen Aufschwung. Sie wird stimuliert von unerwarteten expansiven Impulsen, insbesondere dem Verfall des Ölpreises und der starken Abwertung des Euro. Das Bruttoinlandsprodukt dürfte im ersten Quartal 2015 um 0,6 % zugelegt haben. Im weiteren Verlauf verliert der Aufschwung etwas

an Tempo, die Kapazitätsauslastung nimmt aber weiter zu. Auch wegen des starken Jahresauftakts prognostizieren die Institute einen Anstieg des Bruttoinlandsprodukts in diesem Jahr um 2,1 %; davon gehen 0,2 Prozentpunkte auf eine höhere Zahl an Arbeitstagen zurück. Das 68-Prozent-Prognoseintervall reicht dabei von 1,4 bis 2,8 %. Für das kommende Jahr erwarten die Institute einen Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktion um 1,8 % (vgl. Abb. 1).

Der private Konsum ist die Stütze des Aufschwungs. Er profitiert vom Ölpreisverfall, der die Kaufkraft der Verbraucher stärkt. Zudem wird er von steigenden Löhnen in Folge der guten Arbeitsmarktlage angeregt. Der private Konsum wird sich in diesem Jahr voraussichtlich um 2,5 % und im kommenden Jahr um 1,6 % erhöhen.

Die Ausfuhren werden bis in das kommende Jahr hinein von einer deutlich gestiegenen preislichen Wettbewerbsfähigkeit stimuliert. Die Institute schätzen, dass deren Beitrag zum Exportzuwachs für sich genommen knapp 1,0 Prozentpunkt in diesem und rund 0,5 Prozentpunkte im nächsten Jahr beträgt. Aber auch von der konjunkturellen Belebung im Euroraum gehen leicht positive

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



Quellen: Statistisches Bundesamt, Berechnungen der Institute; ab 1. Quartal 2015: Prognose der Institute.

Impulse auf den Export aus. Allerdings werden im Zuge der robusten Binnennachfrage die Importe ebenfalls kräftig zulegen, sodass in beiden Jahren per saldo nur ein geringer Beitrag des Außenhandels von 0,3 Prozentpunkten zum Anstieg des Bruttoinlandsprodukts zu erwarten ist. Vor allem wegen der deutlich gesunkenen Importpreise steigt der Leistungsbilanzüberschuss in Relation zum Bruttoinlandsprodukt auf 8,5 %.

Die Unternehmensinvestitionen dürften allmählich anziehen. Angesichts der kräftigen Nachfrage der privaten Haushalte werden vor allem die konsumnahen Industrie- und Dienstleistungsbranchen ihre Kapazitäten zunehmend auslasten. Impulse gehen auch von steigenden Exporten in den Euroraum aus. Dies alles dürfte im weiteren Verlauf den Investitionen in den Maschinenpark Auftrieb geben, zumal die Unternehmensgewinne durch den Ölpreisverfall steigen und die Finanzierungsbedingungen günstig bleiben. Allerdings wirkt eine Reihe dämpfender Faktoren. So wird das Expansionstempo in einigen großen Schwellenländern wohl verhalten bleiben und die Zukunft der Währungsunion ist weiter unsicher. Schließlich dürften einige wirtschaftspolitische Entschei-

dungen hierzulande wie die Einführung des Mindestlohns die Investitionsbereitschaft der Unternehmen im Inland weiter beeinträchtigen. Der Wohnungsbau bleibt, gestützt durch die günstige Einkommensentwicklung und geringe Renditen alternativer Vermögensanlagen, aufwärts gerichtet.

Die Beschäftigungsperspektiven sind weiter sehr günstig. Die Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns führt allerdings zu Rückgängen bei der geringfügigen Beschäftigung. Unter Berücksichtigung aktueller Daten ist unterstellt, dass sie im Prognosehorizont um 220.000 Personen sinkt. Im sozialversicherungspflichtigen Bereich wird die merkliche Ausweitung der Produktion hingegen für eine kräftige Beschäftigungsdynamik sorgen. Die Erwerbstätigkeit dürfte in diesem Jahr im Durchschnitt um etwa 350.000 Personen ausgeweitet werden, im kommenden Jahr um knapp 250.000. Bei alledem sinkt die Arbeitslosenquote weiter auf 6,3 % in diesem Jahr und auf 5,9 % im kommenden Jahr (vgl. Tab. 1).

Die Institute erwarten eine leicht anziehende Teuerung. Von den Ölpreisen gehen annahmegemäß keine preisdämpfenden Wirkungen mehr aus. Die Verteuerung

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

	2012	2013	2014	2015	2016
Reales Bruttoinlandsprodukt (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	0,4	0,1	1,6	2,1	1,8
Erwerbstätige (in 1.000 Personen)	42.033	42.281	42.652	43.007	43.242
Arbeitslose (in 1.000 Personen)	2.897	2.950	2.898	2.723	2.568
Arbeitslosenquote <sup>a</sup> (in %)	6,8	6,9	6,7	6,3	5,9
Verbraucherpreise <sup>b</sup> (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	2,0	1,5	0,9	0,5	1,3
Lohnstückkosten <sup>c</sup> (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	3,1	2,2	1,6	1,9	1,7
Finanzierungssaldo des Staates <sup>d</sup>					
in Mrd. €	2,6	4,2	18,0	20,7	25,6
in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts	0,1	0,1	0,6	0,7	0,8
Leistungsbilanzsaldo					
in Mrd. €	187,3	182,0	219,7	256,0	266,0
in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts	6,8	6,5	7,6	8,5	8,5

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

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit, Deutsche Bundesbank; 2015 und 2016: Prognose der Institute.

von importierten Waren und Dienstleistungen infolge der deutlichen Abwertung des Euro wird im Prognosezeitraum zunehmend an die Verbraucher weitergegeben. Zudem dürfte der Anstieg der Kapazitätsauslastung den Spielraum für die Weitergabe von Kostensteigerungen im Produktionsprozess erhöhen. Die Inflation wird aber voraussichtlich mit 0,5 % in diesem und 1,3 % im kommenden Jahr deutlich unter der 2-Prozent-Marke bleiben.

Die öffentlichen Haushalte werden in diesem und im nächsten Jahr wohl mit deutlichen Überschüssen von jeweils über 20 Mrd. € abschließen. Der strukturelle, also um konjunkturelle Einflüsse bereinigte Überschuss dürfte sich bei annähernd geschlossener Produktionslücke in derselben Größenordnung bewegen. Die daraus resultierenden Gestaltungsspielräume sollten eingesetzt werden, um jetzt eine Reform des Steuer- und Abgabensystems anzustoßen. Aufgrund der im internationalen Vergleich hohen Belastung des Faktors Arbeit ergibt sich nach Einschätzung der Institute dringender Handlungsbedarf. Der Abgabenkeil zwischen Arbeitskosten und Nettolöhnen, der durch die Beiträge zu den umlagefinanzierten sozialen Sicherungssystemen und durch die Lohnsteuer erzeugt wird, gehört in Deutschland zu den höchsten unter den OECD-Ländern. Deshalb sollte vor allem der Einkommensteuertarif – insbesondere im Bereich kleiner und mittlerer Einkom-

men – leistungsfreundlicher gestaltet werden, um die Belastung des Faktors Arbeit zu reduzieren und so das Wachstumspotenzial in Deutschland zu steigern.

Da der Verfall der Rohölpreise maßgeblichen Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland hat, wird in dem vorliegenden Gutachten diesem Thema ein eigenes Kapitel gewidmet. Der seit Sommer 2014 beobachtete Ölpreistrückgang dürfte sowohl Ausdruck von ölmarktspezifischen Faktoren als auch der weltwirtschaftlichen Entwicklung gewesen sein. Aufgrund der veränderten Angebotsstruktur am Ölmarkt, insbesondere des wachsenden Marktanteils unkonventionellen Rohöls, deutet einiges darauf hin, dass der Ölpreis für einige Zeit niedrig bleiben wird. Für die deutsche Konjunktur ergeben sich daraus gegenläufige Effekte. Zwar dürfte in Folge sinkender Einnahmen der ölexportierenden Länder die Nachfrage nach deutschen Waren zurückgehen. Jedoch profitieren deutsche Haushalte von einem höheren Realeinkommen und die deutsche Wirtschaft, wie auch andere Netto-Rohölimporteure, von einer Verbesserung der Terms of Trade. Insgesamt überwiegen die positiven Effekte. Sollte der Ölpreis entgegen der in der vorliegenden Prognose getroffenen Annahme wieder steigen, wäre im Gegenzug mit dämpfenden Effekten auf die deutsche Konjunktur zu rechnen.

# Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen – Wie lassen sich regionale Ausgabenunterschiede erklären?

Franziska Kruse und Felix Rösel\*

Wie lassen sich die deutlichen regionalen Ausgabenunterschiede im Bereich der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen erklären? In der aktuellen Diskussion um ein Bundesteilhabegesetz gewinnt diese Frage zunehmend an Bedeutung. Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD sieht eine künftige Beteiligung des Bundes in Höhe von 5 Mrd. € an den bisher allein von Kommunen und Ländern getragenen Sozialhilfeausgaben im Bereich der Eingliederungshilfe vor. Die Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe stiegen zwischen 2006 und 2013 spürbar von 11,8 Mrd. € auf 15,7 Mrd. € an und beliefen sich je Leistungsempfänger (Fall) bundesdurchschnittlich auf rund 18.700 € im Jahr 2013 [vgl. Eck et al. (2015)]. In Deutschland bestehen allerdings erhebliche regionale Unterschiede. Innerhalb der westdeutschen Flächenländer reicht das Spektrum von rund 17.300 € je Fall in Niedersachsen bis zu 23.200 € in Rheinland-Pfalz, in Ostdeutschland von rund 10.000 € je Leistungsempfänger in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen bis zu 14.700 € in Thüringen. In Bremen betragen im Jahr 2013 die Ausgaben je Fall gar 30.500 € und damit rund das Dreifache der Ausgaben einzelner ostdeutscher Länder. Auch die Einnahmen der Eingliederungshilfe streuen deutlich zwischen den Ländern.

Über die Hintergründe dieser Unterschiede ist bis dato wenig bekannt. In diesem Beitrag werden mit der landesspezifischen Verwaltungsorganisation und dem örtlichen Wohlstandsniveau zwei wichtige Faktoren untersucht, die mit Unterschieden im Ausgabe- und Einnahmenniveau bei der Eingliederungshilfe in Verbindung stehen könnten. So könnte erstens die landesrechtliche Entscheidung für eine zentralisierte oder kommunalisierte Zuständigkeit Auswirkungen auf das Ausgabeverhalten haben, wenn durch die Zuständigkeit der „falschen“ Ebene Effizienzverluste auftreten. Zweitens wäre auch ein Zusammenhang mit der regionalen Wirtschaftskraft denkbar, da die Eingliederungshilfe explizit auch auf ökonomische Partizipation, z. B. Teilhabe am Arbeitsleben, abzielt. Im Folgenden werden beide Faktoren näher untersucht. Die-

sen Betrachtungen wird ein knapper Überblick über die einschlägigen rechtlichen Rahmenbedingungen vorangestellt.

## Rechtlicher und administrativer Rahmen

Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen ist eine Teilleistung der Sozialhilfe in Deutschland, welche im 6. Kapitel des Zwölften Buchs des Sozialgesetzbuches (SGB XII) geregelt ist. Das SGB XII ist seit dem 1. Januar 2005 in Kraft und löste das bis dato geltende Bundessozialhilfegesetz (BSHG) ab. Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen dient sowohl der Prävention einer drohenden Behinderung als auch der Beseitigung bzw. der Milderung einer bestehenden Behinderung und deren Folgen. Des Weiteren soll die Teilhabe von behinderten Menschen, insbesondere in beruflicher und sozialer Hinsicht, gefördert werden (§ 53 Abs. 3 SGB XII). Die verschiedenen Teilleistungen der Eingliederungshilfe stellen die Aspekte Bildung, Wohnen und Arbeiten in den Vordergrund. Mögliche Leistungen sind z. B. das Angebot ambulanter und stationärer Wohnformen (z. B. auch betreutes Wohnen), die Förderung von Maßnahmen in Werkstätten und zur Teilhabe an der Gesellschaft. Dieser Aspekt der Leistungsgewährung kann von Träger zu Träger variieren. Seit 2008 haben Leistungsempfänger der Eingliederungshilfe zudem die Möglichkeit, ein persönliches Budget anstelle von Sachleistungen zu beantragen. Die Ausgaben für die Eingliederungshilfe werden zunächst vollständig vom jeweiligen Träger getragen; ein Teil der getätigten Bruttoausgaben ist jedoch gemäß den §§ 102ff. SGB XII von Dritten zu erstatten (Einnahmen der Sozialhilfe). Insbesondere zählen hierzu Leistungen anderer Sozialleistungsträger (z. B. Gesetzliche Krankenversicherung, Pflegeversicherung oder Rentenversicherung) sowie Ansprüche gegen Unterhaltsverpflichtete. Die Einnahmen der Eingliederungshilfe deckten 2012 rund ein Zehntel der Bruttoausgaben.

Die Leistungen der Eingliederungshilfe werden von überörtlichen und örtlichen Trägern gewährt, wobei dem überörtlichen Träger vor allem Aufgaben mit überregionaler Bedeutung und besonderer finanzieller Tragweite zugeordnet sind. Die Ausgestaltung der Zuständigkeits-

\* Franziska Kruse war zur Zeit der Erstellung dieses Beitrages Praktikantin und Felix Rösel ist Doktorand der Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

abgrenzung ist Teil der Verwaltungskompetenz der Länder und variiert deutlich (vgl. Tab. 1). In den meisten Fällen ist das Land selbst oder ein höherer Gemeindeverband (z. B. die Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen) der überörtliche Träger der Sozialhilfe. Örtliche Träger sind zumeist die Stadt- und Landkreise oder Bezirke. Die Zuständigkeit bestimmt sich neben der Art der Einrichtung (ambulant oder stationär) mitunter auch aus dem Alter des Leistungsempfängers (z. B. Niedersachsen, Sachsen) oder spezifischen Leistungsarten der Hilfe (z. B. Hessen und Sachsen). Die Hauptzahl der Länder hat eine dezentrale Form der Verwaltung (Zuständigkeit von Landkreisen oder Bezirken) gewählt (z. B. Baden-Württemberg, Bayern oder Thüringen). Das Saarland und Sachsen-Anhalt bündeln hingegen die Verwaltung in einer zentralen Behörde, andere Länder teilen die Zuständigkeiten zwischen verschiedenen Ebenen mit jeweils eher dezentraler (Niedersachsen) oder eher zentraler Tendenz (Hessen).

**Mögliche Erklärungen für Ausgabeunterschiede**

**Verwaltungsorganisation**

Im Folgenden wird untersucht, ob die unterschiedlichen Verwaltungszuständigkeiten in den Ländern mit Unterschieden im Ausgabe- und Einnahmenniveau der Eingliederungshilfe korrespondieren. Eine inadäquate Zuordnung der Verwaltungszuständigkeit könnte zu einer ineffizienten Bereitstellung von öffentlichen Leistungen führen, die sich sowohl ausgabe- wie einnahmeseitig widerspiegeln könnte. Die ökonomische Theorie des Föderalismus [vgl. OATES (1972); DAFFLON (2006)] benennt verschiedene Kriterien, die für die Zuordnung einer Aufgabe an eine bestimmte Staatsebene sprechen. Eine zentrale Aufgabenerfüllung wäre im Falle von Größeneffekten (positive Skaleneffekte) oder Spillover-Effekten zwischen Gebietskörperschaften effizienter, während etwa heterogene Prä-

**Tabelle 1: Zuständigkeit für die Eingliederungshilfe in den Flächenländern**

Land	Stationär	Ambulant
BW	● Kreisfreie Städte und Landkreise	● Kreisfreie Städte und Landkreise
BY	● Bezirke	● Bezirke
BB	● Kreisfreie Städte und Landkreise	● Kreisfreie Städte und Landkreise
HE	● Landeswohlfahrtsverband	● Landeswohlfahrtsverband (betreutes Wohnen), Kreisfreie Städte und Landkreise (sonst)
MV	● Kreisfreie Städte und Landkreise	● Kreisfreie Städte und Landkreise
NI	● Land (bis 60. Lebensjahr), Kreisfreie Städte und Landkreise (sonst)	● Kreisfreie Städte und Landkreise
NW	● Landschaftsverbände, Kreisfreie Städte und Landkreise	● Landschaftsverbände, Kreisfreie Städte und Landkreise
RP	● Land	● Kreisfreie Städte und Landkreise
SL	● Land	● Land
SN	● Kommunalen Sozialverband (zwischen 18. und 65. Lebensjahr), Kreisfreie Städte und Landkreise (sonst)	● Kommunalen Sozialverband (betreutes Wohnen), Kreisfreie Städte und Landkreise (sonst)
ST	● Land	● Land
SH	● Kreisfreie Städte und Landkreise	● Kreisfreie Städte und Landkreise
TH	● Kreisfreie Städte und Landkreise	● Kreisfreie Städte und Landkreise

● Zentralisiert, ● Dezentralisiert ● Mischform (geteilte Zuständigkeit).

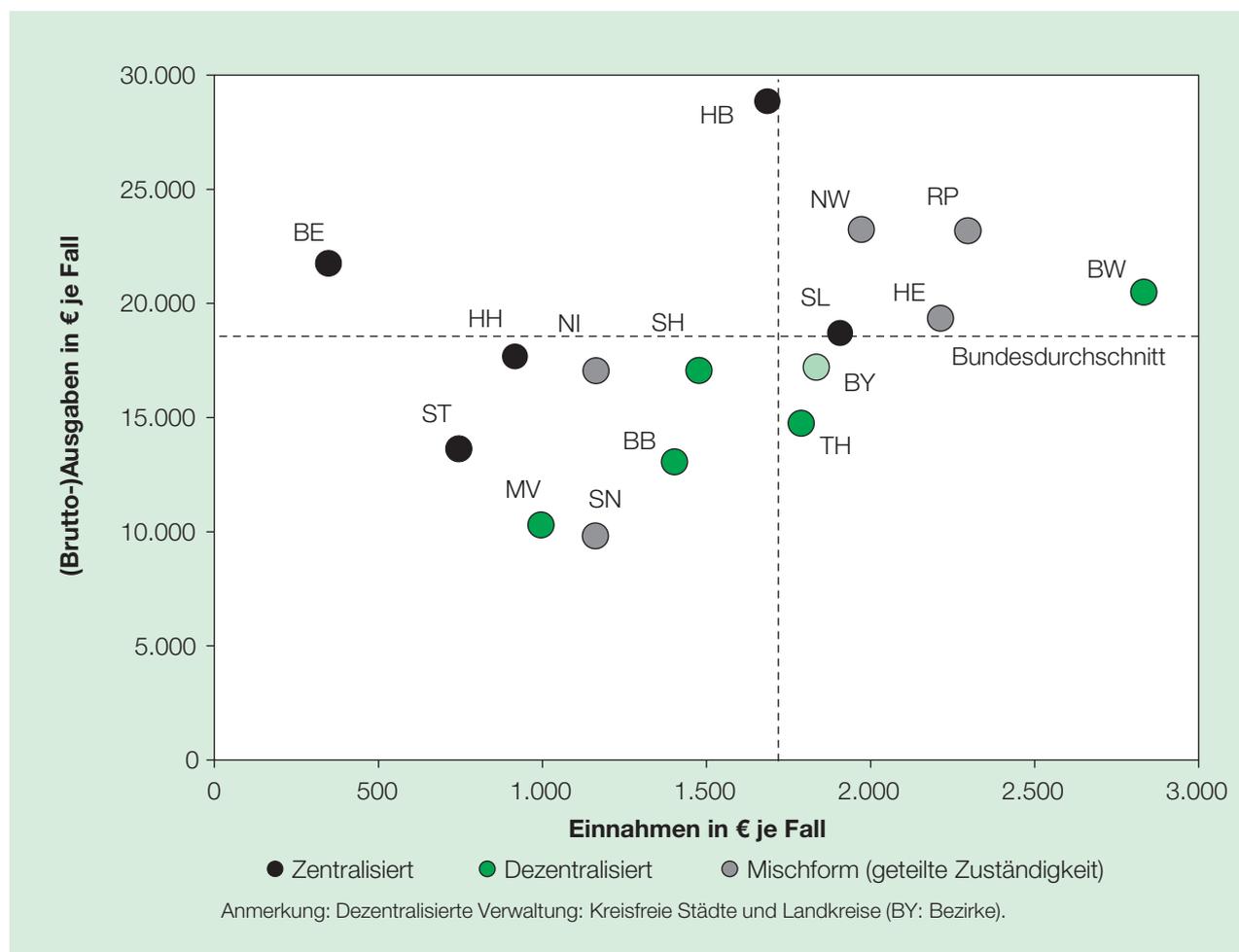
Quellen: Wohltmann (2013), Darstellung des ifo Instituts.

ferenzen oder lokale Informationsvorsprünge eine dezentrale Zuordnung von Staatsaufgaben nahelegen. Im Bereich der Eingliederungshilfe werden in der Literatur sowohl die Argumente für eine dezentrale als auch für eine zentrale Aufgabenerledigung aufgegriffen. KUHLMANN et al. (2011) untersuchen in einer Fallstudie die Übertragung der Zuständigkeit für die Eingliederungshilfe von zwei höheren Kommunalverbänden Baden-Württembergs auf die Stadt- und Landkreise. Die Reform hat zu einem erhöhten Personalaufwand, jedoch zugleich zu einem höheren Kostenbewusstsein vor Ort geführt. Das Nettoergebnis beider Effekte bleibt jedoch unklar. REIMANN (2014) betont als Vorteile einer Kommunalisierung die Erleichterung innovativer Lösungen vor Ort und mögliche Vernetzungseffekte. Zugleich werden ein mögliches Auseinanderfallen von Leistungsort und örtlicher Zuständigkeit sowie Machtasymmetrien zwischen Anbietern und den finanzierenden Kommunen als kritische Aspekte einer Zuständigkeit der Landkreise benannt. Auch hier kann kei-

ne klare Tendenz für höhere oder niedrigere Ausgaben (und Einnahmen) bei dezentraler Aufgabenwahrnehmung ausgemacht werden.

Abbildung 1 zeigt die durchschnittlichen Bruttoausgaben bzw. -einnahmen je Fall aller Länder sowie ihre jeweilige Verwaltungsorganisation.<sup>1</sup> Einnahmen und Ausgaben sind (mit Ausnahme der Stadtstaaten) deutlich miteinander korreliert: In Ländern mit höheren Ausgaben der Eingliederungshilfe werden tendenziell auch höhere Einnahmen erzielt. Mögliche Zusammenhänge zwischen den administrativen Gegebenheiten und Ausgaben bzw. Einnahmen können allerdings, wie bereits von der bestehenden Literatur vermutet, nicht gefunden werden. So befinden sich Länder mit zentraler Verwaltungsstruktur der Eingliederungshilfe sowohl am oberen als auch am unteren Ende der Spannweite von Ausgaben und Einnahmen; gleiches gilt für Länder mit dezentraler Verwaltungsstruktur. Ein systematischer Zusammenhang scheint nicht zu bestehen. Dies legt die Vermutung nahe,

**Abbildung 1: Bruttoausgaben und Einnahmen der Eingliederungshilfe je Fall nach Ländern und Verwaltungsorganisation (2012)**



Quellen: Statistisches Bundesamt (2015) und Statistische Ämter der Länder, Darstellung und Berechnung des ifo Instituts.

dass andere Faktoren einen gewichtigeren Einfluss auf die Ausgaben und Einnahmen der Eingliederungshilfe haben dürften.

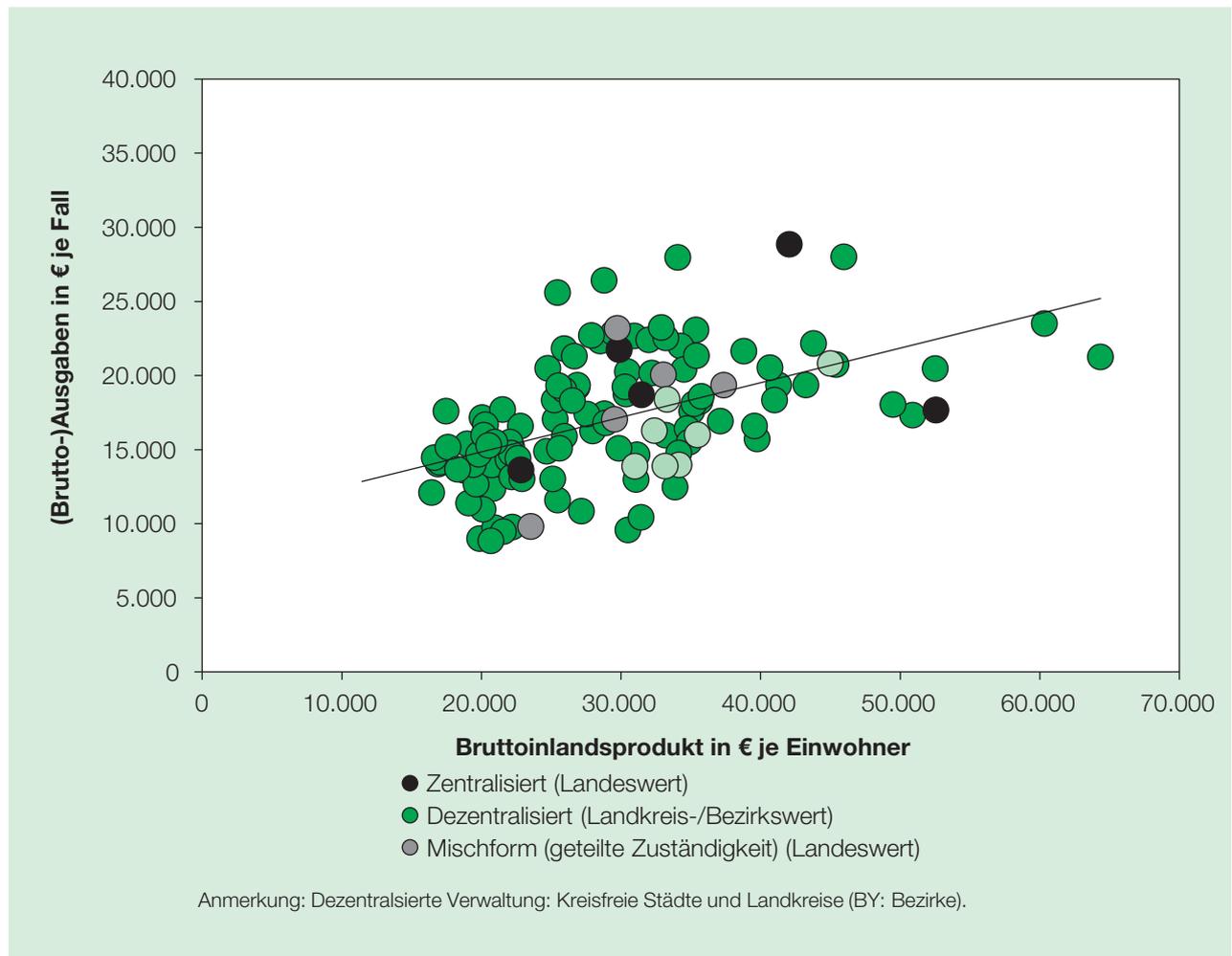
**Wohlstandsniveau**

Neben Unterschieden in der Verwaltungsorganisation könnte die regionale Wirtschaftskraft eine Rolle bei Unterschieden im Ausgabenniveau spielen. Dies erscheint insbesondere deshalb denkbar, da die Ziele der Eingliederungshilfe auch auf eine ökonomische Teilhabe der Leistungsempfänger ausgerichtet sind. In Abbildung 2 wird daher das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner den Bruttoausgaben je Fall im Bereich der Eingliederungshilfe gegenübergestellt. Betrachtet wird hierbei die jeweilige administrative Einheit, die über die Höhe der Aus-

gaben vor Ort entscheidet. Für Länder mit Zuständigkeit bei den Stadt- und Landkreisen werden daher Kreisdaten verwendet (grüne Punkte).<sup>2</sup> Für Bayern werden auf Bezirksebene aggregierte Daten genutzt (hellgrüne Punkte), da hier die Zuständigkeit für die Eingliederungshilfe vollständig auf Bezirksebene angesiedelt ist. Landesdaten werden herangezogen für Länder mit Mischformen (geteilte Zuständigkeit von verschiedenen Gemeindeverbänden bzw. Land, graue Punkte) sowie für die Stadtstaaten und die zentral organisierten Länder Saarland und Sachsen-Anhalt (jeweils schwarze Punkte).

Die in Abbildung 2 dargestellten Ergebnisse zeigen einen deutlichen positiven Zusammenhang von Wirtschaftskraft und dem Ausgabenniveau der Eingliederungshilfe. Dieser lässt sich über mehrere Kanäle erklären. Erstens dürften insbesondere in Regionen mit hohem BIP je Einwohner auch höhere Lebenshaltungskosten bestehen, die sich

**Abbildung 2: Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe und Wirtschaftskraft nach Landkreisen, Bezirken bzw. Ländern (2012)**



Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2014), Statistisches Bundesamt (2015) und Statistische Ämter der Länder, Darstellung und Berechnung des ifo Instituts.

z.B. in einem erhöhten finanziellen Aufwand beim Neubau von Einrichtungen, höheren Lohnkosten oder teureren Freizeitaktivitäten niederschlagen. Zugleich generieren wohlhabendere Regionen höhere Steuereinnahmen und können bereits hierdurch auch höhere Beträge für die Eingliederungshilfe bzw. die Sozialhilfe im Allgemeinen verausgaben. Vor diesem Hintergrund der großen Spannweite im BIP je Einwohner werden die regionalen Unterschiede der Bruttoausgaben je Leistungsempfänger verständlich, wenngleich die breite Streuung um die Trendlinie in Abbildung 2 auf weitere Einflussfaktoren der jeweiligen Ausgabe hindeutet. Die Analyse dieser Größen bedarf jedoch einer weitergehenden Untersuchung, die im Rahmen dieses Beitrags nicht geleistet werden kann.

## Fazit

In diesem Beitrag wurden mit der Verwaltungsorganisation und dem regionalen Wohlstandsniveau zwei Erklärungsansätze für regionale Unterschiede im Ausgabenniveau der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen untersucht. Kein Zusammenhang konnte dabei zwischen einer zentralen oder dezentralen Organisation der Eingliederungshilfe und dem Ausgabe- bzw. Einnahmenniveau identifiziert werden. Ein deutlicher und positiver Zusammenhang besteht hingegen zwischen der lokalen Wirtschaftskraft und den Ausgaben je Leistungsempfänger. Diese Ergebnisse liefern wichtige Anhaltspunkte für die Erklärung der spürbaren Ausgabeunterschiede im Bereich der Eingliederungshilfe in Deutschland.

Bei dieser Untersuchung konnte aufgrund von Datenrestriktionen eine Vielzahl weiterer möglicher Einflussgrößen jedoch nicht berücksichtigt werden, wie z. B. unterschiedliche administrative Regelungen vor Ort (Angebots- bzw. Teilhabepflicht, verschiedene Steuerungsmodelle u. ä.) und politische Einflüsse [KUHLMANN et al. (2011)] sowie die örtliche Anbieterstruktur [REIMANN (2014)]. Auch bestehen Schwierigkeiten bei der Bereitstellung einer bundesweit konsistenten Datenbasis [BUNN et al. (2014)]. Schließlich erlauben die in diesem Beitrag dargestellten Zahlen nur bedingt einen Einblick in die Qualität und Zielgenauigkeit der Eingliederungshilfe vor Ort. Künftige Arbeiten sollten auf Grundlage einer breiteren Datenbasis insbesondere diese Faktoren näher untersuchen, um ein umfassenderes Bild möglicher Ursachen für Unterschiede im Ausgabe- und Einnahmenniveau der Eingliederungshilfe – in Verbindung mit aussagekräftigen Qualitätskriterien – zeichnen zu können.

## Literatur

- ARBEITSKREIS VOLKSWIRTSCHAFTLICHE GESAMTRECHNUNGEN DER LÄNDER (Hrsg.) (2014): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland 1992 und 1994 bis 2012, Reihe 2, Band 1, erschienen im August 2014, Stuttgart.
- BUNN, D.; LEHMANN-DIEBOLD, F.; SCHÜTZ-SEHRING, H.-P. und M. CASPER (2014): Verbesserung der Datengrundlage zur strukturellen Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen, Endbericht für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2014.
- DAFFLON, B. (2006): The assignment of functions to decentralized government. From theory to practice, in: AHMAD, E. und G. BROSIO (Hrsg.), Handbook of Fiscal Federalism, Elgar, Cheltenham, S. 271–305.
- ECK, A.; FREI, X. und F. RÖSEL (2015): Immer mehr Bedürftige: Die Entwicklung der Sozialhilfeausgaben zwischen 2006 und 2013, ifo Dresden berichtet 02/15, S. 21–32.
- KUHLMANN, S.; BOGUMIL, J.; EBINGER, F.; GROHS, S. und R. REITER (2011): Dezentralisierung des Staates in Europa – Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- OATES, W. (1972): Fiscal Federalism, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton.
- REIMANN, J. (2014): Kommunalisierung der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen – dargestellt am Beispiel für Schleswig-Holstein, Präsentation bei Schleswig-Holsteinischem Landkreistag, Kiel.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2015): Sozialleistungen, Ausgaben und Einnahmen der Sozialhilfe, 2012, Fachserie 13, Reihe 2.1, erschienen am 06.03.2015, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- WOHLTMANN, M. (2013): Kreisfinanzen 2012/2013 – Kreishaushalte kommen erstmals wieder ins Plus – die Probleme bleiben, *Der Landkreis* 83, S. 356–395.

<sup>1</sup> Die Betrachtung erfolgt auf Länderebene, da zumeist keine Angaben zu den Einnahmen der Eingliederungshilfe auf Kreisebene vorliegen.

<sup>2</sup> Für die Länder Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein standen auf Kreisebene ausschließlich Daten zu den Nettoausgaben (sonst: Bruttoausgaben) zur Verfügung. Für Bayern und Schleswig-Holstein beschränkten sich die Angaben zudem auf die Zahl der Empfänger zum Stichtag 31.12. (sonst: Jahreswert). Die jeweiligen Kreis- bzw. Bezirksdaten dieser Länder zu den Nettoausgaben wurden daher entsprechend des landesweiten Verhältnisses von Brutto- und Nettoausgaben skaliert; gleiches gilt für die Zahl der unterjährigen Empfänger und Empfänger zum Stichtag 31.12. 2012.

# Vierteljährliche VGR für Sachsen: Ergebnisse für das vierte Quartal 2014<sup>1</sup>

Wolfgang Nierhaus\*

Das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt (BIP) lag im vierten Vierteljahr 2014 um 1,9% über dem vergleichbaren Vorjahreszeitraum, nach einer Zunahme um 2,0% im dritten Vierteljahr (vgl. Tab. 1). Zusammengenommen hat die Produktion im zweiten Halbjahr 2014 das Vorjahresniveau um 1,9% übertroffen. Maßgeblich für die weiter positive Entwicklung waren der Anstieg der Produktion im **Produzierenden Gewerbe (ohne Bau)** sowie im **Baugewerbe**. Aber auch die Wertschöpfung im Sektor **Grundstücks- und Wohnungswesen, Finanz- und Unternehmensdienstleister** sowie im Bereich **Öffentliche und sonstige Dienstleister, Erziehung und Gesundheit** übertraf das Vorjahresergebnis. Die Trend-Konjunktur-Komponente des preisbereinigten BIP ist in nahezu allen Bereichen weiter aufwärtsgerichtet (vgl. Abb. 1).

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

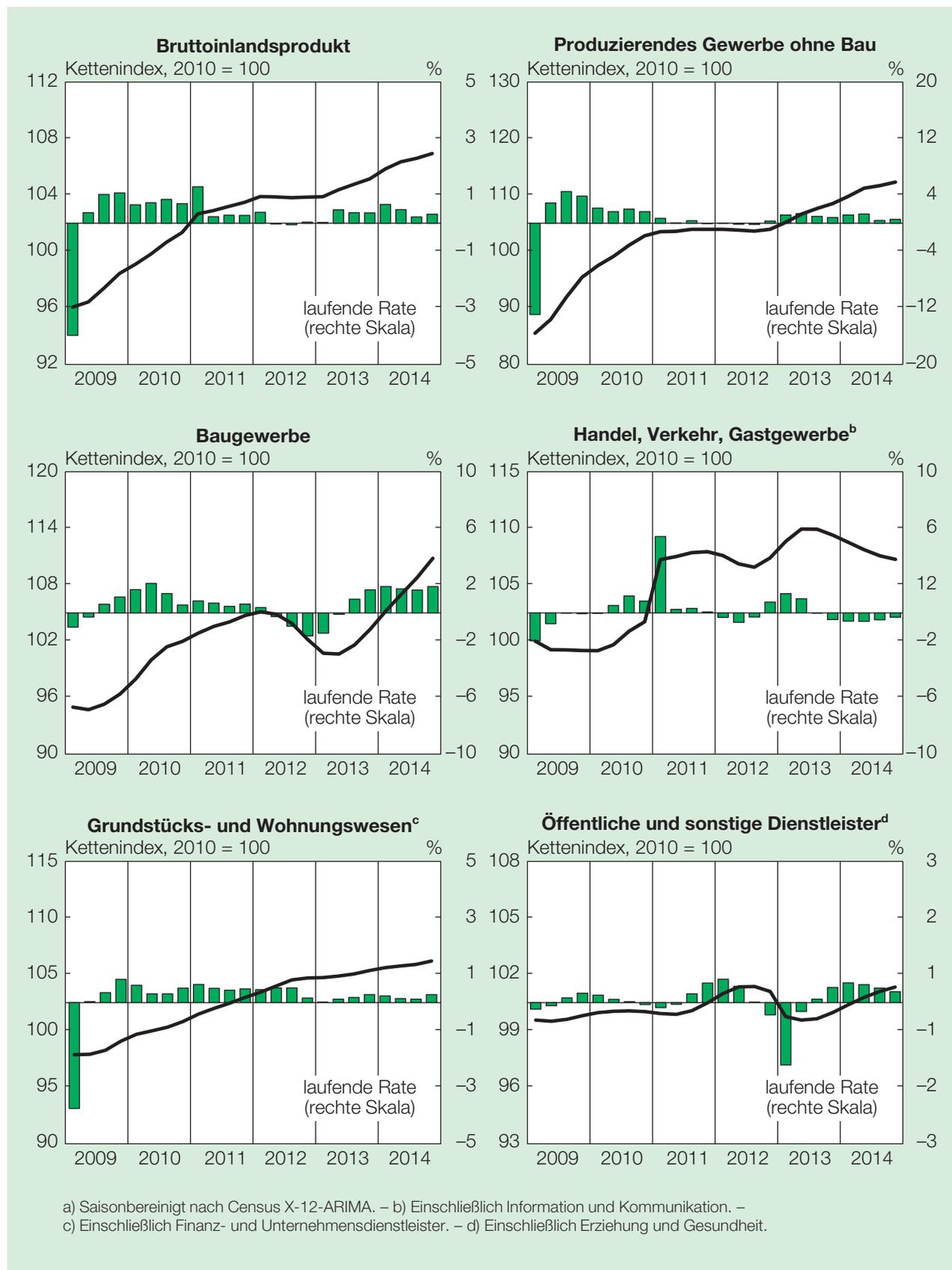
<sup>1</sup> Die Bereitstellung vierteljährlicher Ergebnisse für Sachsen erfolgt in Verantwortung des ifo INSTITUTS. Die Berechnungen fußen auf den amtlichen Länderdaten, die vom ARBEITSKREIS VOLKSWIRTSCHAFTLICHE GESAMTRECHNUNGEN (VGR) DER LÄNDER ermittelt werden. Zudem werden seitens des STATISTISCHEN LANDESAMTES DES FREISTAATES SACHSEN aktuelle konjunkturstatistische Informationen bereitgestellt. Dies erfolgt im Rahmen der 2007 unterzeichneten Kooperationsvereinbarung mit der Niederlassung Dresden des ifo INSTITUTS. In dieser Ausgabe werden erstmals die Ergebnisse für das dritte und vierte Vierteljahr 2014 nachgewiesen. Die Berechnungen sind abgestimmt auf die vom ARBEITSKREIS VGR DER LÄNDER am 29. April 2015 veröffentlichten Ergebnisse der VGR-Generalrevision 2014 (Übergang vom ESVG 1995 auf das ESVG 2010). Allerdings unterbleibt eine bundesweite Koordinierung, wie dies bei den amtlichen Daten des Arbeitskreises üblich ist. Der vollständige Datensatz für den Zeitraum Q1/2001 bis Q4/2014 steht auf der ifo Dresdens Homepage zum Download zur Verfügung. Zur Methodik siehe W. NIERHAUS, Vierteljährliche Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen für den Freistaat Sachsen mit Hilfe temporaler Disaggregation, in: Statistik in Sachsen, 1/2008, S. 1–15.

Tabelle 1: Bruttoinlandsprodukt und Bruttowertschöpfung in Sachsen (preisbereinigt)

Jahr, Vierteljahr	Bruttoinlandsprodukt	Gütersteuern abzüglich Subventionen	Bruttowertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche	Bruttowertschöpfung					
				Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe	Baugewerbe	Handel, Verkehr, Gastgewerbe, Information u. Kommunikation	Grundstücks- u. Wohnungswesen, Finanz- u. Unternehmensdienstl.	Öffentl. u. sonstige Dienstleister, Erziehung u. Gesundheit
<b>Veränderungsrate gegenüber dem Vorjahr in %</b>									
1   2012	1,3	0,8	1,3	20,7	0,5	2,4	1,5	1,1	1,3
2   2012	1,1	-0,9	1,3	18,2	1,1	1,0	-0,8	2,4	1,6
3   2012	0,5	0,2	0,6	15,0	-1,3	0,6	-1,3	2,5	1,4
4   2012	0,3	0,1	0,3	8,4	0,4	-2,9	-0,7	1,5	0,6
1   2013	-0,2	-1,1	-0,1	-12,2	1,1	-4,5	0,6	1,5	-1,4
2   2013	0,5	1,8	0,4	-12,9	2,3	-4,2	3,2	0,8	-1,9
3   2013	1,2	1,7	1,1	-11,8	5,0	-2,5	3,4	0,5	-1,9
4   2013	0,7	0,2	0,8	-6,5	2,8	1,1	1,6	0,5	-1,2
1   2014	2,6	3,3	2,6	10,0	6,4	4,9	0,3	1,6	0,7
2   2014	1,2	3,0	1,0	14,7	1,3	6,9	-2,0	0,7	1,3
3   2014	2,0	1,8	2,0	16,8	5,0	6,8	-2,1	1,0	1,6
4   2014	1,9	3,8	1,6	12,7	3,0	7,9	-1,9	0,8	1,4

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

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



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

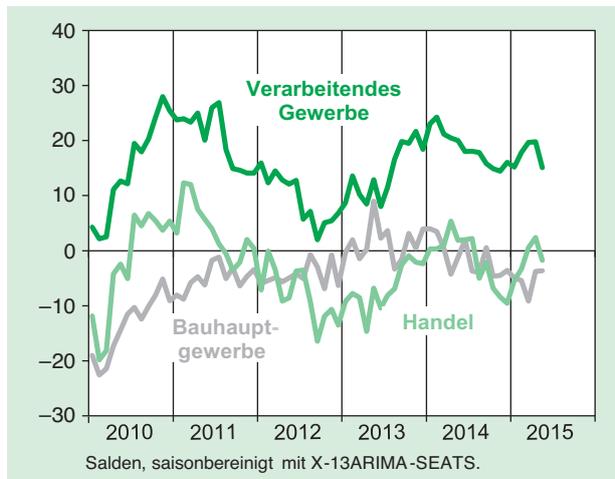
# Ostdeutsche Wirtschaft mit kräftigem Dämpfer: ifo Geschäftsklimaindex im Mai 2015

Robert Lehmann\*

## ifo Konjunkturtest in Ostdeutschland

Der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Ostdeutschlands ist im Mai um knapp zwei Indexpunkte auf 107,3 gefallen (vgl. Abb. 1). Ursächlich für die Eintrübung des Geschäftsklimas sind die deutlich ungünstiger eingestuftes Geschäftserwartungen. Ihre aktuelle Geschäftslage bewerten die befragten Unternehmen aus Ostdeutschland ebenfalls nicht mehr so gut wie im April. Es bleibt nun abzuwarten, ob der Rückgang des Klimaindixators durch temporäre Phänomene wie die abgelaufenen Arbeitskämpfe verursacht wurde, oder ob sich der Abwärtstrend in den kommenden Monaten verstetigt.

## Abbildung 2: Geschäftsklima für die einzelnen Wirtschaftsbereiche der Gewerblichen Wirtschaft Ostdeutschlands

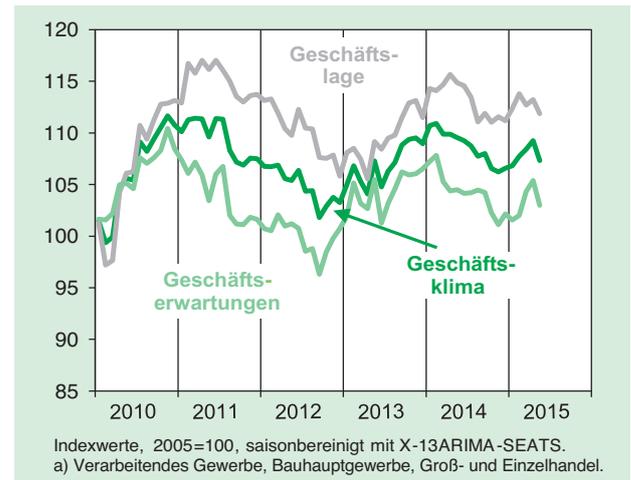


Quelle: ifo Konjunkturtest.

Die Konjunkturuhr für die ostdeutsche Industrie verharrt im Mai im Quadranten „Boom“, wenngleich sie sich mit großen Schritten in Richtung „Abschwung“ bewegt (vgl. Abb. 3). Im Vergleich zu den vergangenen Monaten hat die ostdeutsche Konjunktur im Mai einen kräftigen Dämpfer hinnehmen müssen.

\* Robert Lehmann ist Doktorand an der Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.

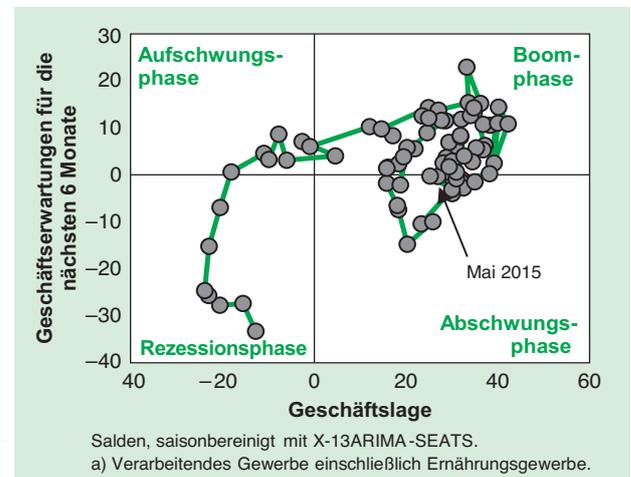
## Abbildung 1: Geschäftsklima, Geschäftslage und Geschäftserwartungen für die Gewerbliche Wirtschaft<sup>a</sup> Ostdeutschlands



Quelle: ifo Konjunkturtest.

Maßgeblich für die Verschlechterung des Geschäftsklimas sind die Entwicklungen im Verarbeitenden Gewerbe und Handel (vgl. Abb. 2). Besonders pessimistisch schauen die ostdeutschen Industrie- und Handelsfirmen auf den weiteren Geschäftsverlauf. Lediglich im Bauhauptgewerbe Ostdeutschland ist der Klimaindixator minimal gestiegen.

## Abbildung 3: ifo Konjunkturuhr für das Verarbeitende Gewerbe<sup>a</sup> Ostdeutschlands

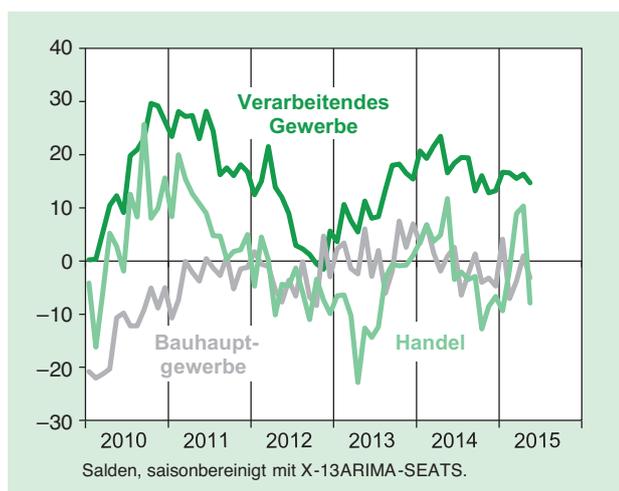


Quelle: ifo Konjunkturtest.

**ifo Konjunkturtest in Sachsen**

Auch in Sachsen ist der ifo Klimaindikator kräftig gesunken (vgl. Abb. 4); im Vergleich zu den ostdeutschen Bundesländern fiel der Rückgang mit mehr als drei Indexpunkten sogar noch deutlicher aus. In Sachsen tragen die beiden Komponenten, Geschäftslage und Geschäftserwartungen, zu annähernd gleichen Teilen zum Rückgang des Geschäftsklimaindex bei. Die Arbeitskämpfe insbesondere bei der DEUTSCHE BAHN AG sowie die internationalen Unsicherheiten treffen die sächsische Wirtschaft im Vergleich zu Ostdeutschland mit deutlich stärkerer Intensität.

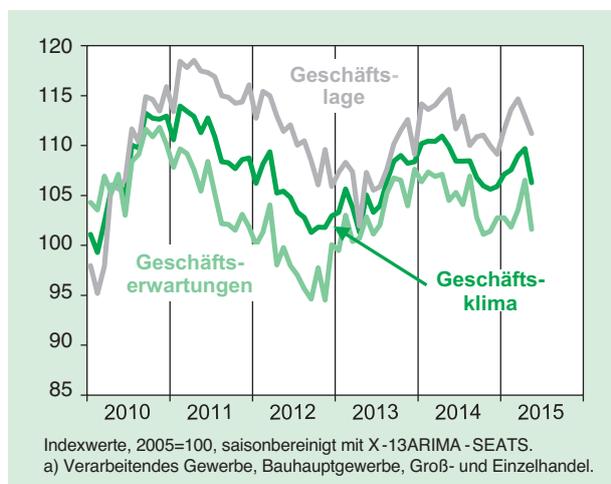
**Abbildung 5: Geschäftsklima für die einzelnen Wirtschaftsbereiche der Gewerblichen Wirtschaft Sachsens**



Quelle: ifo Konjunkturtest.

Die ifo Konjunkturuhr für das Verarbeitende Gewerbe Sachsens bewegt sich im Mai signifikant in Richtung des Bereichs „Abschwung“, verharrt aber gerade noch im Bereich „Boom“ (vgl. Abb. 6). Zwar sind die sächsischen Industriefirmen mit ihren derzeitigen Geschäften zufriedener als im Vormonat, blicken dem zukünftigen Geschäftsverlauf jedoch weniger optimistisch entgegen. Auch für die Wirtschaft des Freistaates Sachsen bleibt abzuwarten, ob es sich bei dem Rückgang um ein einmaliges Phänomen oder eine Trendwende handelt.

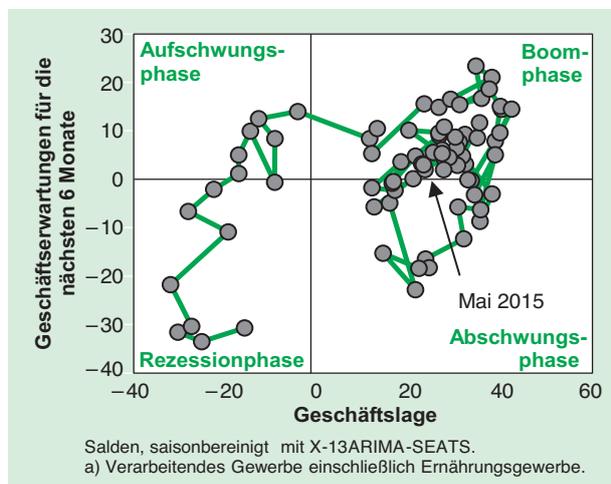
**Abbildung 4: Geschäftsklima, Geschäftslage und Geschäftserwartungen für die Gewerbliche Wirtschaft<sup>a</sup> Sachsens**



Quelle: ifo Konjunkturtest.

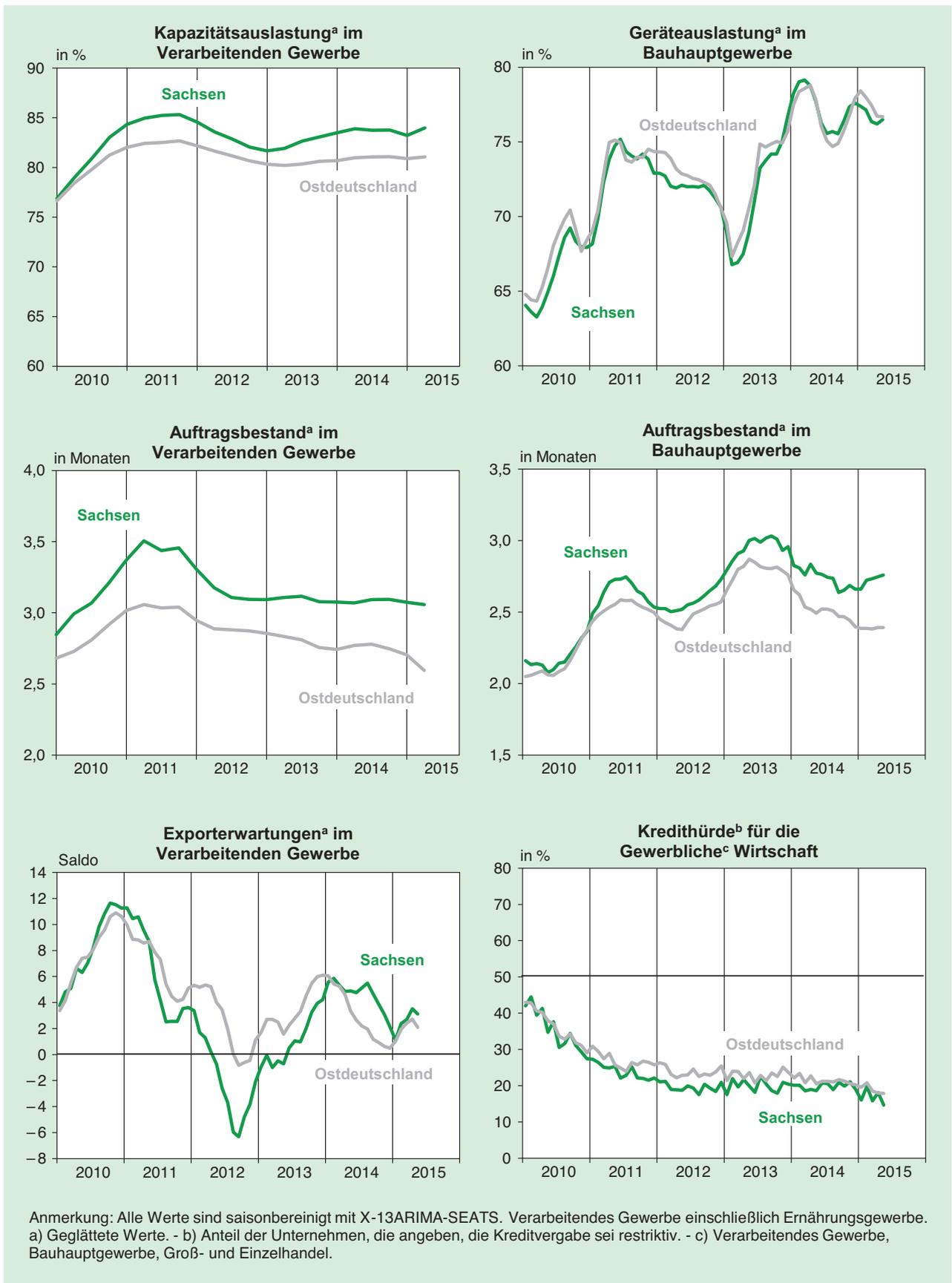
Die Eintrübung des sächsischen Geschäftsklimas ist getrieben von der Entwicklung im Handel (vgl. Abb. 5). Besonders die hiesigen Großhändler haben ihre Einschätzungen zur aktuellen Geschäftslage und den Geschäftserwartungen deutlich nach unten revidiert. Auch in den anderen Bereichen sind die Klimaindikatoren gefallen.

**Abbildung 6: ifo Konjunkturuhr für das Verarbeitende Gewerbe<sup>a</sup> Sachsens**



Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abbildung 7: Ausgewählte Indikatoren aus dem ifo Konjunkturtest für Ostdeutschland und Sachsen



Quelle: ifo Konjunkturtest.

# Der sächsische und der ostdeutsche Arbeitsmarkt im Mai: Zunahme der sozialversicherungspflichtigen und Abnahme der geringfügigen Beschäftigung

Michael Weber\*

Die Arbeitsmarktindikatoren für Sachsen und Ostdeutschland insgesamt entwickelten sich im Mai mehrheitlich positiv. Allerdings verharrt die saisonbereinigte Arbeitslosenquote seit März auf gleich bleibendem Niveau, während die Zahl der geringfügig Beschäftigten seit Jahresbeginn sogar deutlich rückläufig ist.

Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung hat sich im Freistaat Sachsen und in Ostdeutschland insgesamt im März weiter erhöht. Saisonbereinigt stieg die Zahl der **sozialversicherungspflichtig Beschäftigten** nach vorläufigen, hochgerechneten Daten der BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT gegenüber dem Vormonat um jeweils 0,2% auf 1,525 Mill. bzw. 5,736 Mill. Personen. Nicht saisonbereinigt betrug der Zuwachs gegenüber dem Vorjahresmonat 1,2% in Sachsen und 1,4% in Ostdeutschland (einschließlich Berlin). Im Vorjahresvergleich wurde die Beschäftigung besonders stark im Gastgewerbe, der Arbeitnehmerüberlassung und bei den sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistern ausgeweitet, während sie insbesondere in der öffentlichen Verwaltung, bei den Finanz- und Versicherungsdienstleistern sowie im Bereich Bergbau und Energie weiter reduziert wurde.

Anders als die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wurde die geringfügige Beschäftigung im Vorjahresvergleich im März abermals abgebaut. Damit setzte sich der im November begonnene Abwärtstrend weiter fort. Nicht saisonbereinigt waren im März nach vorläufigen, hochgerechneten Daten der BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT 840.500 Personen in Ostdeutschland geringfügig beschäftigt. Dies sind 4,9% weniger als im Vorjahresmonat, nach Rückgängen um 4,7% im Februar und 4,1% im Januar. Im langjährigen Vergleich sind dies beachtlich hohe Veränderungsdaten. In Sachsen gab es nach Angaben der Minijob-Zentrale im März nicht saisonbereinigt knapp 197.000 geringfügig entlohnte Beschäftigte im gewerblichen Bereich. Dies sind etwa 13.000 Beschäftigte weniger als im Dezember und 18.500 Beschäftigte weniger als im Vorjahresmonat. Der Rückgang der geringfügigen Beschäftigung gründet auf einer deutlichen Verringerung der Zahl der ausschließlich geringfügig entlohnten Beschäftigten. Gegenüber dem Vorjahresmonat waren im März in Ostdeutschland (einschließlich Berlin) 7,0% weniger Personen ausschließlich geringfügig entlohnt. Gleichzeitig nahm die Zahl der geringfügig entlohnten Beschäf-

tigten im Nebenjob um 1,8 % zu. Die vorläufigen Hochrechnungsergebnisse implizieren, dass im Zuge der Einführung des flächendeckenden Mindestlohns zumindest im Bereich der geringfügigen Beschäftigung Arbeitsplätze abgebaut wurden und dass die Anpassungen wie zu erwarten über einen längeren Zeitraum hinweg vorgenommen werden.

Jüngst hat sich auch der Abbau der Arbeitslosigkeit verlangsamt. Im Mai verharrte die saisonbereinigte Zahl der Arbeitslosen unverändert gegenüber dem Vormonat bei 176.000 Personen im Freistaat Sachsen und bei 773.000 Personen in Ostdeutschland insgesamt. Die saisonbereinigte **Arbeitslosenquote** belief sich den zweiten Monat in Folge unverändert auf 8,3% bzw. 9,2%. Dabei waren unterschiedliche Entwicklungen in den beiden Rechtskreisen zu erkennen. Während die Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB III (in etwa: Arbeitslose mit Anspruch auf Arbeitslosengeld I) im Mai gegenüber dem Vormonat saisonbereinigt zurückging (Sachsen: -0,2 % auf 47.000 Personen; Ostdeutschland: -0,8 % auf 197.000 Personen), stieg sie im Rechtskreis SGB II (in etwa: Arbeitslose mit Anspruch auf Arbeitslosengeld II) gegenüber April geringfügig an (Sachsen: +0,1 % auf 129.000 Personen; Ostdeutschland: +0,3 % auf 576.000 Personen).

Demgegenüber sank die saisonbereinigte Zahl der **erwerbsfähigen Leistungsberechtigten** (dies sind neben den Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II unter anderem auch Erwerbstätige, die zusätzlich Leistungen aus der Grundsicherung beziehen) um 0,3% im Freistaat Sachsen und um 0,1% in Ostdeutschland (einschließlich Berlin). Damit waren in Sachsen im Mai saisonbereinigt 276.000 erwerbsfähige Personen auf Leistungen aus der Grundsicherung angewiesen; dies sind 11,3% der Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren. In Ostdeutschland belief sich die saisonbereinigte Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten auf 1,318 Mill. Personen; dies entspricht einer Hilfequote von 12,7%.

Hinter diesen Bestandsgrößen stehen jedoch erhebliche Bewegungen auf dem Arbeitsmarkt. So haben sich im Monat Mai im Freistaat Sachsen etwa 30.500 Perso-

\* Michael Weber ist Doktorand an der Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

nen neu als arbeitslos registriert, während sich etwa 39.000 Personen aus der Arbeitslosigkeit abmeldeten. Gegenüber dem Vorjahresmonat sind dies 13,1% weniger Zu- und 11,9% weniger Abgänge. Von den **Übergängen** insgesamt entfielen 35,6% auf Zugänge aus und 43,1% auf Abgänge in die Erwerbstätigkeit. Saisonbereinigt verringerten sich die Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit im Freistaat im Mai deutlich um etwa 11,5% gegenüber dem Vormonat. Die schwächer ausgeprägten Bewegungsströme dürften zum Teil auf die schwächere Frühjahrsbelebung des Arbeitsmarktes infolge des milden Winters zurückzuführen sein.

Insgesamt nahm die **Arbeitsmarkttension** (vgl. Infobox 1) im Mai sowohl in Sachsen als auch in Ostdeutschland insgesamt weiter zu. Im Freistaat waren saisonbereinigt 27.000 freie Stellen bei der BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT und den Jobcentern gemeldet. Dies sind 3,1% mehr als im April. Die saisonbereinigte Vakanzquote stieg auf 1,26%. In Ostdeutschland (einschließlich Berlin) erhöhte sich die saisonbereinigte Zahl der gemeldeten freien Stellen gegenüber dem Vormonat um 1,9% auf 105.000; die saisonbereinigte Vakanzquote belief sich auf 1,25%. Von den gemeldeten Stellen waren jeweils 87,6% sofort zu besetzen. Im Mai wurden nicht saisonbereinigt knapp 8.500 freie Stellen in Sachsen und etwa 34.500 freie Stellen in Ostdeutschland abgemeldet. Von diesen waren jeweils 90% vakant, d. h. zum Zeitpunkt der Abmeldung war der frühestmögliche Besetzungstermin bereits überschritten. In Sachsen stieg die durchschnittliche abgeschlossene Vakanzzeit (vgl. Infobox 2) der abgemeldeten Stellen gegenüber dem Vorjahresmonat um 12 Tage auf 69 Tage. In Ostdeutschland waren im Mai abgemeldete Stellen durchschnittlich 73 Tage vakant; dies sind 10 Tage mehr als im Vorjahresmonat.

### Infobox 1: Arbeitsmarkttension

Die Arbeitsmarkttension erfasst die konjunkturelle Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt, indem sie sowohl die Angebotsseite (Arbeitslosenquote) als auch die Nachfrageseite (Vakanzquote) abbildet. Die Vakanzquote setzt den Bestand an gemeldeten Arbeitsstellen ins Verhältnis zur Zahl der zivilen Erwerbspersonen. Steigt die Vakanzquote, während die Arbeitslosenquote fällt, befindet sich der Arbeitsmarkt im Aufschwung und die Anspannung am Arbeitsmarkt nimmt zu. Dies entspricht in der Abbildung einer Bewegung nach links oben. Sinkt die Vakanzquote, während die Arbeitslosenquote steigt, befindet sich der Arbeitsmarkt im Abschwung. Dies entspricht einer Bewegung nach

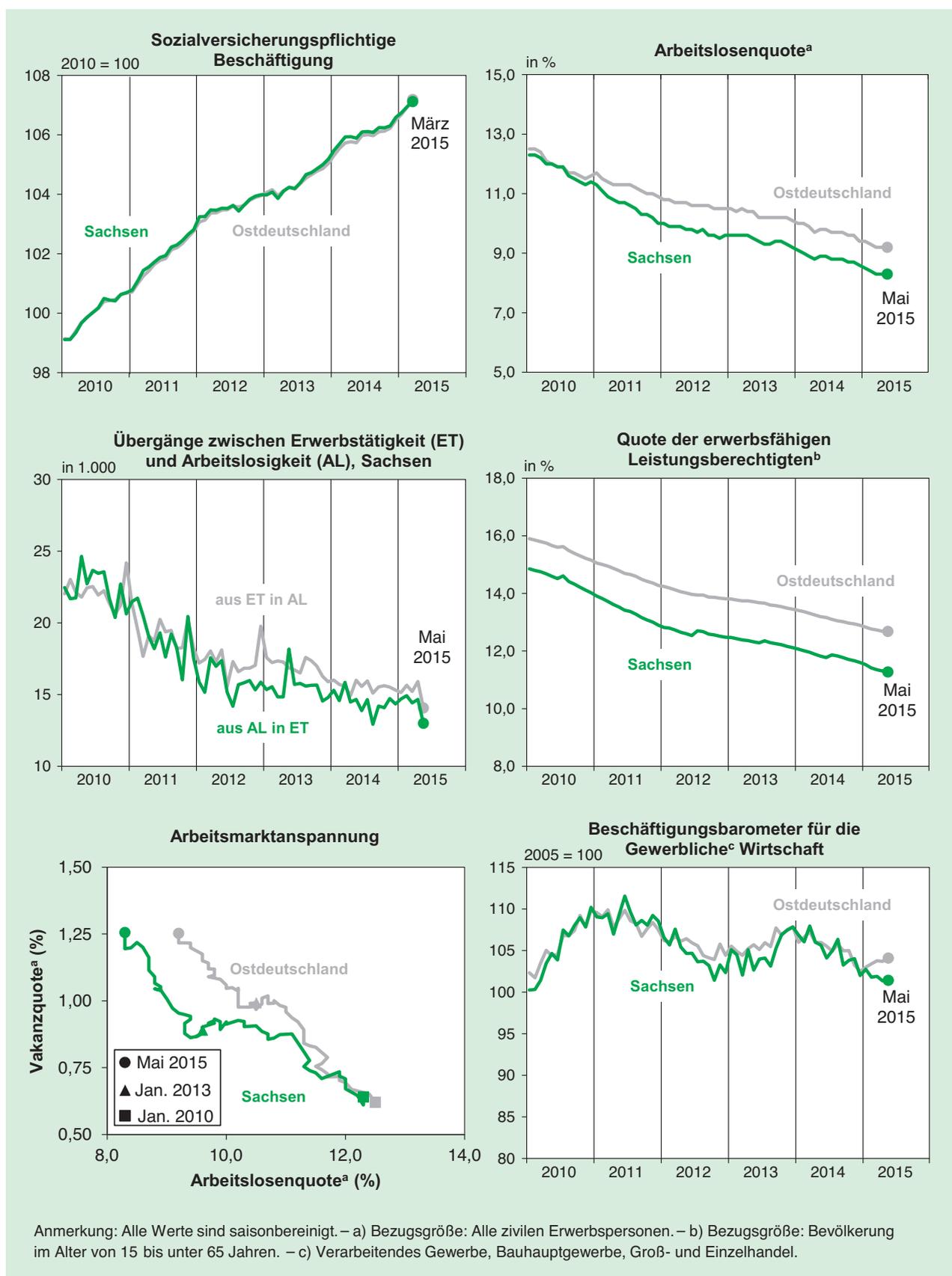
rechts unten. Steigen sowohl die Vakanz- als auch die Arbeitslosenquote über einen längeren Zeitraum hinweg – dies entspricht einer Bewegung nach rechts oben –, kann dies auf ein Qualifikationsproblem hindeuten: Die Qualifikationen der Arbeitslosen genügen dann nicht mehr den Anforderungen der gemeldeten Stellen. Bei der Interpretation der Vakanzquote ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Arbeitgeber nicht alle freien Stellen der BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT melden. Der Einschaltungsgrad steigt gerade in Zeiten des Aufschwungs. Im ersten Quartal 2015 wurden nach Berechnungen des INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND BERUFSFORSCHUNG (IAB) auf Basis der IAB-Stellenerhebung 53% aller freien Stellen am ersten Arbeitsmarkt der BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT gemeldet.

### Infobox 2: Vakanzzeiten

Die Vakanzzeit misst die Dauer zwischen dem ursprünglich geplanten Besetzungstermin einer Stelle und der Abmeldung der Stelle aus dem Stellenangebot der BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT. Eine Zunahme der Vakanzzeit kann sowohl konjunkturelle als auch strukturelle Ursachen haben: Je besser die Konjunktur, desto mehr freie Stellen werden gemeldet und desto länger dauert es für jede einzelne freie Stelle, bis sie besetzt wird. Bleiben jedoch in bestimmten Bereichen die Vakanzzeiten über den gesamten Wirtschaftszyklus hinweg hoch, deutet dies auf Schwierigkeiten hin, geeignete Bewerber für eine Stelle zu finden. Definitionsgemäß endet die Vakanzzeit, wenn die Stelle bei der BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT abgemeldet wird. Hinter einer solchen Abmeldung steht in der Regel die Besetzung der Stelle; es ist aber ebenso möglich, dass der Besetzungsprozess erfolglos abgebrochen wurde.

Die Vorzeichen für die weitere Arbeitsmarktentwicklung bleiben uneinheitlich. Im Freistaat Sachsen erhöhte sich zwar die Zahl der neu gemeldeten freien Arbeitsstellen im Mai gegenüber dem Vormonat saisonbereinigt um 3,6%, aber die Befragungsteilnehmer beim ifo Konjunkturtest wollen ihren Personalbestand per saldo weiterhin reduzieren. Das ifo **Beschäftigungsbarometer** für die Gewerbliche Wirtschaft Sachsens konnte nur äußerst geringfügig zulegen. In Ostdeutschland (einschließlich Berlin) stieg die saisonbereinigte Zahl der neu gemeldeten freien Arbeitsstellen gegenüber April um 8,1% und das ifo Beschäftigungsbarometer erhöhte sich deutlicher. Allerdings wollen auch hier die Befragungsteilnehmer aller Bereiche per saldo immer noch Personal abbauen.

Abbildung 1: Arbeitsmarktentwicklung in Sachsen und Ostdeutschland



Quellen: Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, ifo Konjunkturtest. Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

## ifo Veranstaltungen

Am **10. und 11. September 2015** findet der **5. Workshop „Regionalökonomie“** in den Räumen der Niederlassung Dresden des IFO INSTITUTS statt. Der diesjährige Workshop wird von der Dresdner Niederlassung des IFO INSTITUTS und der TECHNISCHEN UNIVERSITÄT BRAUNSCHWEIG ausgerichtet. Es sind sowohl theoretische als auch empirische Arbeiten willkommen.

Am **27. und 28. November 2015** wird der **9th Workshop on Political Economy** in den Räumlichkeiten der ifo Niederlassung Dresden abgehalten. Auch in diesem Jahr wird die Veranstaltung von TU Dresden und ifo Dres-

den durch das Forschungsnetzwerk CESifo unterstützt, sodass mit **Geoffrey Brennan** (UNC-CHAPEL HILL & DUKE UNIVERSITY) und **Kai Konrad** (MAX PLANCK INSTITUTE FOR TAX LAW AND PUBLIC FINANCE) herausragende Wissenschaftler als Keynote Speaker gewonnen werden konnten. Im Rahmen des Workshops werden sowohl theoretische als auch empirische Arbeiten auf dem Gebiet der Politischen Ökonomie vor einem internationalen Teilnehmerkreis diskutiert.

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

## ifo Vorträge

Ragnitz, Joachim, „Solidarpakt und EU-Strukturfondsmittel – was kommt auf Mitteldeutschland bis 2019/2020 zu?“, Vortrag anlässlich der Frühjahrstagung 2015 der Akademie für RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) zum Thema „Regionalentwicklung in Mitteldeutschland“, **17.04.2015**, Erfurt.

Ochsner, Christian, „Political Uncertainty and its Long-run Spatial Effects – Expected Loss of Market Access Along the Temporary Intra-Austrian Border“, Vortrag im Brown Bag Seminar der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN, **22.04.2015**, Berlin.

Ragnitz, Joachim, „Innovationspolitik für den Mittelstand – Erfahrungen aus Ostdeutschland“, Vortrag anlässlich des Round Table Mittelstand des BUNDESMINISTERIUMS FÜR WIRTSCHAFT UND ENERGIE (BMWi), **22.04.2015**, Berlin.

Ragnitz, Joachim, „Personalbestände im öffentlichen Dienst der Länder: Ein Benchmarking“, Vortrag in der SÄCHSISCHEN STAATSKANZLEI, **24.04.2015**, Dresden.

Ragnitz, Joachim, „Wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland: Gesamtwirtschaftliche und regionale Aspekte“, Vortrag anlässlich des Workshops „Regionale Entwicklung Ostdeutschlands“ der IG METALL BERLIN-BRANDENBURG-SACHSEN, **27.04.2015**, Berlin.

Christian Ochsner, „The Real Cost of War Deconstruction: Evidence from a Natural Experiment in Post-WW2 Styria“, Vortrag im Brown Bag Seminar der TECHNISCHEN UNIVERSITÄT DRESDEN, **18.05.2015**, Dresden.

Lehmann, Robert, „Die Struktur der ostdeutschen Wirtschaft – Bedeutung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung“, Vortrag im Rahmen eines Seminars für Wirtschaftsjournalisten an der UNIVERSITÄT LEIPZIG, **22.05.2015**, Leipzig.

Ragnitz, Joachim, „Perspektiven der Wirtschaft in Mitteldeutschland“, Podiumsgespräch der FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG SACHSEN, **08.06.2015**, Leipzig.

Ragnitz, Joachim, „Demographischer Wandel in Sachsen“, Vortrag anlässlich der ÖPNV-Fachtagung 2015, **11.06.2015**, Radebeul.

Ragnitz, Joachim, „Zukunftschancen kleinerer Lausitzer Kommunen unter den Bedingungen des demographischen Wandels“, Öffentlicher Vortrag, **17.06.2015**, Proschim (Lausitz).

## ifo Veröffentlichungen

### **ifo Dresden Studie 72: Öffentliche Infrastrukturinvestitionen: Entwicklung, Bestimmungsfaktoren und Wachstumswirkungen**

**Alexander Eck, Joachim Ragnitz, Simone Scharfe, Christian Thater und Bernhard Wieland, 170 S., München/Dresden 2015.**

**ISBN 978-3-88512-564-8, 15,-€, zzgl. Versandkosten.**

Angesichts seit längerer Zeit rückläufiger öffentlicher Investitionen in Deutschland wird vielfach eine deutliche Ausweitung staatlicher Infrastrukturinvestitionen gefordert, um vermeintliche oder tatsächliche Wachstumshemmnisse zu beseitigen. Vor diesem Hintergrund hat sich das IFO INSTITUT in Zusammenarbeit mit Prof. Dr. Bernhard Wieland (TU DRESDEN) in einer Studie mit der Frage beschäftigt, wie der zu beobachtende Rückgang der (öffentlichen) Infrastrukturinvestitionen zu erklären ist. Im Wesentlichen geht es um die Frage, ob es sich hierbei unter den Bedingungen einer hochentwickelten Volkswirtschaft um eine „quasi-natürliche“ Entwicklung handelt oder ob sich spezifische Einflussfaktoren in Deutschland hierfür verantwortlich zeichnen.

Im Kern der Studie steht eine Untersuchung zu den Wachstumswirkungen von Infrastrukturinvestitionen. Es zeigt sich, dass die (gesamtwirtschaftlichen) Wachstums-

effekte häufig überschätzt werden. Anhand von zehn Thesen wird untersucht, welche Ursachen für den Rückgang der Infrastrukturinvestitionen in Deutschland in Frage kommen. Dieser ist jedoch in Teilen Ursachen geschuldet, die kein direktes politisches Eingreifen erfordern. Aus der Bewertung der einzelnen Thesen werden schließlich politische Handlungsoptionen abgeleitet.

Henzel, Steffen, Lehmann, Robert und Klaus Wohlrabe (2015): „Nowcasting Regional GDP – The Case of the Free State of Saxony“, MPRA Paper No. 63714 und CESifo Working Paper No. 5336.

Lehmann, Robert und Klaus Wohlrabe (2015): „Forecasting GDP at the Regional Level with Many Predictors“, German Economic Review, 16 (2), S. 226-254.

Ragnitz, Joachim (2015): „25 Jahre Deutsche Einheit: Eine Erfolgsgeschichte“, in: Wirtschaftsdienst Heft 6/2015.

Ragnitz, Joachim (2015): „Ostdeutschland im Schatten gesamtwirtschaftlicher Entwicklung – Kann die ‚Angleichung der Lebensverhältnisse‘ noch gelingen?“, in: Berliner Debatte Initial, Heft 2/2015.

## ifo intern

An dieser Stelle gratulieren wir Christian Thater, ehemaliger Doktorand der Niederlassung Dresden des ifo Instituts, zur erfolgreichen Verteidigung seiner Doktorarbeit.

ifo Dresden Studie 72

# Öffentliche Infrastrukturinvestitionen: Entwicklung, Bestimmungsfaktoren und Wachstumswirkungen

*Alexander Eck, Joachim Ragnitz,  
Simone Scharfe, Christian Thater  
und Bernhard Wieland*

**ISBN 978-3-88512-564-8**  
**170 Seiten, München/Dresden 2015**  
**15,-€, zzgl. Versandkosten.**

Angesichts seit längerer Zeit rückläufiger öffentlicher Investitionen in Deutschland wird vielfach eine deutliche Ausweitung staatlicher Infrastrukturinvestitionen gefordert, um vermeintliche oder tatsächliche Wachstumshemmnisse zu beseitigen.

Vor diesem Hintergrund hat sich das ifo Institut in Zusammenarbeit mit Prof.

Dr. Bernhard Wieland (TU Dresden) in einer Studie mit der Frage beschäftigt, wie der zu beobachtende Rückgang der (öffentlichen) Infrastrukturinvestitionen zu erklären ist. Im Wesentlichen geht es um die Frage, ob es sich hierbei unter den Bedingungen einer hochentwickelten Volkswirtschaft um eine „quasi-natürliche“

Entwicklung handelt oder ob sich spezifische Einflussfaktoren in Deutschland hierfür verantwortlich zeichnen.

Im Kern der Studie steht eine Untersuchung zu den Wachstumswirkungen von Infrastrukturinvestitionen. Es zeigt sich, dass die (gesamtwirtschaftlichen) Wachstumseffekte häufig überschätzt werden. Anhand von zehn Thesen wird untersucht, welche Ursachen für den Rückgang der Infrastrukturinvestitionen in Deutschland in Frage kommen. Dieser ist jedoch in Teilen Ursachen geschuldet, die kein direktes politisches Eingreifen erfordern. Aus der Bewertung der einzelnen Thesen werden schließlich politische Handlungsoptionen abgeleitet.

**ifo** Institut  
Niederlassung Dresden